Sammlung der Rechtsprechung

URTEIL DES GERICHTSHOFS (Große Kammer)

9. Juni 2022*

„Vorlage zur Vorabentscheidung – Unionsbürgerschaft – In einem Mitgliedstaat wohnhafter Staatsangehöriger des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland – Art. 9 EUV – Art. 20 und 22 AEUV – Aktives und passives Wahlrecht bei den Kommunalwahlen im Wohnmitgliedstaat – Art. 50 EUV – Abkommen über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft – Folgen des Austritts eines Mitgliedstaats aus der Union – Streichung in den Wahlverzeichnissen im Wohnmitgliedstaat – Art. 39 und 40 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union – Gültigkeit des Beschlusses (EU) 2020/135“

In der Rechtssache C-673/20

betreffend ein Vorabentscheidungsersuchen nach Art. 267 AEUV, eingereicht vom Tribunal judiciaire d'Auch (Ordentliches Gericht Auch, Frankreich) mit Entscheidung vom 17. November 2020, beim Gerichtshof eingegangen am 9. Dezember 2020, in dem Verfahren

EP

gegen

Préfet du Gers,

Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE),

Beteiligter:

Maire de Thoux,

erlässt

DER GERICHTSHOF (Große Kammer)

unter Mitwirkung des Präsidenten K. Lenaerts, des Vizepräsidenten L. Bay Larsen, der Kammerpräsidentin K. Jürimäe, der Kammerpräsidenten C. Lycourgos, E. Regan, S. Rodin und N. Jääskinen (Berichterstatter), der Kammerpräsidentin I. Ziemele und des Kammerpräsidenten J. Passer, der Richter F. Biltgen, P. G. Xuereb und N. Piçarra, der Richterin L. S. Rossi und der Richter N. Wahl und D. Gratsias,

Generalanwalt: A. M. Collins,

* Verfahrenssprache: Französisch.

Kanzler: A. Calot Escobar,

aufgrund des schriftlichen Verfahrens,

unter Berücksichtigung der Erklärungen

– von EP, vertreten durch J. Fouchet und J.-N. Caubet-Hilloutou, Avocats,

– der französischen Regierung, vertreten durch A.-L. Desjonquères, D. Dubois und T. Stéhelin als Bevollmächtigte,

– der rumänischen Regierung, vertreten durch E. Gane und A. Wellman als Bevollmächtigte,

– des Rates der Europäischen Union, vertreten durch J. Ciantar, R. Meyer und M. Bauer als Bevollmächtigte,

– der Europäischen Kommission, vertreten durch E. Montaguti, H. Krämer, C. Giolito und A. Spina als Bevollmächtigte,

nach Anhörung der Schlussanträge des Generalanwalts in der Sitzung vom 24. Februar 2022

folgendes

Urteil

1 Das Vorabentscheidungsersuchen betrifft die Auslegung von Art. 50 EUV, der Art. 18, 20 und 21 AEUV, der Art. 39 und 40 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden: Charta), der Art. 2, 3, 10, 12 und 127 des am 17. Oktober 2019 angenommenen und am 1. Februar 2020 in Kraft getretenen Abkommens über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. 2020, L 29, S. 7) (im Folgenden: Austrittsabkommen oder Abkommen) sowie die Gültigkeit dieses Abkommens.

2 Das Ersuchen ergeht im Rahmen eines Rechtsstreits zwischen EP, einer Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs, die seit 1984 in Frankreich wohnt, auf der einen Seite und dem Préfet du Gers (Präfekt des Departement Gers, Frankreich) und dem Institut national de la statistique et des études économique (Nationales Institut für Statistik und Wirtschaftsplanung, INSEE, Frankreich) auf der anderen Seite über die Streichung von EP in den Wählerverzeichnissen in Frankreich und die Ablehnung ihrer erneuten Eintragung in das betreffende zusätzliche Wählerverzeichnis.

Rechtlicher Rahmen

Unionsrecht

EU-Vertrag und AEU-Vertrag

3 Art. 9 EUV bestimmt:

„… Unionsbürger ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt. Die Unionsbürgerschaft tritt zur nationalen Staatsbürgerschaft hinzu, ersetzt sie aber nicht."

4 Art. 50 EUV sieht vor:

„(1) Jeder Mitgliedstaat kann im Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften beschließen, aus der Union auszutreten.

(2) Ein Mitgliedstaat, der auszutreten beschließt, teilt dem Europäischen Rat seine Absicht mit. Auf der Grundlage der Leitlinien des Europäischen Rates handelt die Union mit diesem Staat ein Abkommen über die Einzelheiten des Austritts aus und schließt das Abkommen, wobei der Rahmen für die künftigen Beziehungen dieses Staates zur Union berücksichtigt wird. Das Abkommen wird nach Artikel 218 Absatz 3 [AEUV] ausgehandelt. Es wird vom Rat im Namen der Union geschlossen; der Rat beschließt mit qualifizierter Mehrheit nach Zustimmung des Europäischen Parlaments.

(3) Die Verträge finden auf den betroffenen Staat ab dem Tag des Inkrafttretens des Austrittsabkommens oder andernfalls zwei Jahre nach der in Absatz 2 genannten Mitteilung keine Anwendung mehr, es sei denn, der Europäische Rat beschließt im Einvernehmen mit dem betroffenen Mitgliedstaat einstimmig, diese Frist zu verlängern.

…"

5 Art. 18 Abs. 1 AEUV lautet:

„Unbeschadet besonderer Bestimmungen der Verträge ist in ihrem Anwendungsbereich jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten."

6 In Art. 20 AEUV heißt es:

„(1) Es wird eine Unionsbürgerschaft eingeführt. Unionsbürger ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt. Die Unionsbürgerschaft tritt zur nationalen Staatsbürgerschaft hinzu, ersetzt sie aber nicht.

(2) Die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger haben die in den Verträgen vorgesehenen Rechte und Pflichten. Sie haben unter anderem

…

b) in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament und bei den Kommunalwahlen, wobei für sie dieselben Bedingungen gelten wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats“.

7 Art. 21 Abs. 1 AEUV bestimmt:

„Jeder Unionsbürger hat das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten vorbehaltlich der in den Verträgen und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen frei zu bewegen und aufzuhalten.“

8 In Art. 22 AEUV heißt es:

„(1) Jeder Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er nicht besitzt, hat in dem Mitgliedstaat, in dem er seinen Wohnsitz hat, das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen, wobei für ihn dieselben Bedingungen gelten wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats. …

(2) … [J]eder Unionsbürger mit Wohnsitz in einem Mitgliedstaat, dessen Staatsangehörigkeit er nicht besitzt, [besitzt] in dem Mitgliedstaat, in dem er seinen Wohnsitz hat, das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament, wobei für ihn dieselben Bedingungen gelten wie für die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats. …“

Charta

9 Art. 39 („Aktives und passives Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament“) der Charta bestimmt in Abs. 1:

„Die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger besitzen in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament unter denselben Bedingungen wie die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats.“

10 Art. 40 („Aktives und passives Wahlrecht bei den Kommunalwahlen“) der Charta lautet:

„Die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger besitzen in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen unter denselben Bedingungen wie die Angehörigen des betreffenden Mitgliedstaats.“

Austrittsabkommen

11 Das Austrittsabkommen wurde durch den Beschluss (EU) 2020/135 des Rates vom 30. Januar 2020 (ABl. 2020, L 29, S. 1) im Namen der Union und der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG) genehmigt.

12 Der vierte, der sechste und der achte Absatz der Präambel dieses Abkommens lauten:

„eingedenk dessen, dass nach Artikel 50 [EUV] in Verbindung mit Artikel 106a [EA] und vorbehaltlich der Regelungen in diesem Abkommen das Recht der Union und der Euratom in seiner Gesamtheit ab dem Tag des Inkrafttretens dieses Abkommens auf das Vereinigte Königreich keine Anwendung mehr findet,

…

in der Erkenntnis, dass es notwendig ist, einen beiderseitigen Schutz für Unionsbürger und britische Staatsangehörige sowie ihre jeweiligen Familienangehörigen vorzusehen, wenn sie vor einem in diesem Abkommen festgesetzten Tag ihre Freizügigkeitsrechte ausgeübt haben, und zu gewährleisten, dass ihre Rechte nach diesem Abkommen durchsetzbar sind und auf dem Grundsatz der Nichtdiskriminierung beruhen; ferner in der Erkenntnis, dass Rechte, die sich aus Sozialversicherungszeiten ergeben, geschützt werden sollten,

…

in der Erwägung, dass es sowohl im Interesse der Union als auch im Interesse des Vereinigten Königreichs liegt, einen Übergangs- oder Durchführungszeitraum festzulegen, in dem – ungeachtet aller Folgen des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Union für die Beteiligung des Vereinigten Königreichs an den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, insbesondere des Endes der Amtszeit der im Zusammenhang mit der Mitgliedschaft des Vereinigten Königreichs in der Union benannten, ernannten oder gewählten Mitglieder der Organe, Einrichtungen und Agenturen der Union am Tag des Inkrafttretens dieses Abkommens – das Unionsrecht, einschließlich der internationalen Übereinkünfte, auf das Vereinigte Königreich und im Vereinigten Königreich und in der Regel mit gleicher Wirkung wie in Bezug auf die Mitgliedstaaten Anwendung finden sollte, um Störungen in dem Zeitraum zu vermeiden, in dem das oder die Abkommen über die künftigen Beziehungen ausgehandelt werden“.

13 Teil Eins („Gemeinsame Bestimmungen“) dieses Abkommens umfasst dessen Art. 1 bis 8. In Art. 2 Buchst. c bis e des Abkommens heißt es:

„Für die Zwecke dieses Abkommens bezeichnet der Ausdruck

…

c) ‚Unionsbürger‘ jede Person, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt;

d) ‚britischer Staatsangehöriger‘ einen Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs im Sinne der Neuen Erklärung der Regierung des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland vom 31. Dezember 1982 über die Bestimmung des Begriffs ‚Staatsangehörige‘ … in Verbindung mit der Erklärung Nr. 63 … im Anhang der Schlussakte der Regierungskonferenz, auf der der Vertrag von Lissabon angenommen wurde;

e) ‚Übergangszeitraum‘ den in Artikel 126 vorgesehenen Zeitraum“.

14 Teil Zwei („Rechte der Bürger“) des Austrittsabkommens umfasst dessen Art. 9 bis 39. In Art. 9 Buchst. c und d des Abkommens heißt es:

„Für die Zwecke dieses Teils und unbeschadet des Titels III bezeichnet der Ausdruck

…

c) ‚Aufnahmestaat‘:

i) im Falle von Unionsbürgern und ihren Familienangehörigen das Vereinigte Königreich, wenn sie dort vor Ende des Übergangszeitraums ihr Aufenthaltsrecht im Einklang mit dem Unionsrecht ausgeübt haben und danach weiter dort wohnen;
ii) im Falle von britischen Staatsangehörigen und ihren Familienangehörigen den Mitgliedstaat, in dem sie vor Ende des Übergangszeitraums ihr Aufenthaltsrecht im Einklang mit dem Unionsrecht ausgeübt haben und in dem sie danach weiter wohnen;

d) ‚Arbeitsstaat':
i) im Falle von Unionsbürgern das Vereinigte Königreich, wenn sie dort vor Ende des Übergangszeitraums eine wirtschaftliche Tätigkeit als Grenzgänger ausgeübt haben und danach weiter ausüben;
ii) im Falle von britischen Staatsangehörigen einen Mitgliedstaat, in dem sie vor Ende des Übergangszeitraums eine wirtschaftliche Tätigkeit als Grenzgänger ausgeübt haben und danach weiter ausüben".

15 Art. 10 („Persönlicher Anwendungsbereich") des Abkommens sieht vor:

„(1) Dieser Teil gilt unbeschadet des Titels III für die folgenden Personen:

a) Unionsbürger, die ihr Recht auf Aufenthalt im Vereinigten Königreich vor Ende des Übergangszeitraums im Einklang mit dem Unionsrecht ausgeübt haben und danach weiter dort wohnen;

b) britische Staatsangehörige, die ihr Recht auf Aufenthalt in einem Mitgliedstaat vor Ende des Übergangszeitraums im Einklang mit dem Unionsrecht ausgeübt haben und danach weiter dort wohnen;

…"

16 Art. 12 („Diskriminierungsverbot") des Austrittsabkommens lautet:

„Im Anwendungsbereich dieses Teils ist unbeschadet darin enthaltender besonderer Bestimmungen jede Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit im Sinne des Artikels 18 Absatz 1 AEUV in Bezug auf die in Artikel 10 dieses Abkommens genannten Personen im Aufnahmestaat und im Arbeitsstaat verboten."

17 In den Art. 13 bis 39 dieses Abkommens ist geregelt, welche Rechte den in Teil Zwei des Abkommens genannten Personen zustehen.

18 Art. 126 („Übergangszeitraum") des Abkommens bestimmt:

„Es gibt einen Übergangs- oder Durchführungszeitraum, der am Tag des Inkrafttretens dieses Abkommens beginnt und am 31. Dezember 2020 endet."

19 Art. 127 („Anwendungsbereich für den Übergang") des Austrittsabkommens sieht vor:

„(1) Sofern in diesem Abkommen nichts anderes bestimmt ist, gilt das Unionsrecht während des Übergangszeitraums für das Vereinigte Königreich sowie im Vereinigten Königreich.

Die nachstehenden Bestimmungen der Verträge und Rechtsakte, die von den Organen, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union erlassen wurden, gelten während des Übergangszeitraums jedoch weder für das Vereinigte Königreich noch im Vereinigten Königreich:

…

b) Artikel 11 Absatz 4 EUV, Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe b, Artikel 22 und Artikel 24 Absatz 1 AEUV, Artikel 39 und 40 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sowie die auf der Grundlage dieser Bestimmungen erlassenen Rechtsakte.

…

(6) Sofern in diesem Abkommen nichts anderes bestimmt ist, schließen während des Übergangszeitraums alle Bezugnahmen auf Mitgliedstaaten in dem nach Absatz 1 geltenden Unionsrecht, einschließlich der Durchführung und Anwendung durch die Mitgliedstaaten, das Vereinigte Königreich ein."

20 Gemäß Art. 185 des Abkommens trat dieses am 1. Februar 2020 in Kraft. Außerdem ergibt sich aus Abs. 4 dieses Artikels, dass Teil Zwei des Abkommens ab dem Ende des Übergangszeitraums Anwendung findet.

Französisches Recht

21 Art. 88-3 der Verfassung vom 4. Oktober 1958 in der Fassung des Verfassungsgesetzes Nr. 93-952 vom 27. Juli 1993 (JORF vom 28. Juli 1993, S. 10600) bestimmt:

„Unter dem Vorbehalt der Gegenseitigkeit und gemäß den Modalitäten des [EU-Vertrags] kann nur Unionsbürgern mit Wohnsitz in Frankreich das aktive und passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen gewährt werden. …"

22 Art. LO 227-1 des Code électoral (Wahlgesetz), eingefügt durch die Loi organique n° 98-404 du 25 mai 1998 déterminant les conditions d'application de l'article 88-3 de la Constitution relatif à l'exercice par les citoyens de l'Union européenne résidant en France, autres que les ressortissants français, du droit de vote et d'éligibilité aux élections municipales, et portant transposition de la directive 94/80/CE du 19 décembre 1994 (Organgesetz Nr. 98-404 vom 25. Mai 1998 zur Festlegung der Voraussetzungen für die Anwendung von Art. 88-3 der Verfassung über die Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen durch in Frankreich wohnhafte Bürger der Europäischen Union, die nicht die französische Staatsangehörigkeit besitzen, und zur Umsetzung der Richtlinie 94/80/EG vom 19. Dezember 1994 (JORF vom 26. Mai 1998, S. 7975), bestimmt:

„Unionsbürger mit Wohnsitz in Frankreich, die nicht die französische Staatsangehörigkeit besitzen, können vorbehaltlich der Bestimmungen dieses Abschnitts unter den gleichen Voraussetzungen wie französische Wähler an den Wahlen zu den Gemeinderäten teilnehmen.

Die in Absatz 1 genannten Personen werden so behandelt, als hätten sie ihren Wohnsitz in Frankreich, wenn sie dort ihren tatsächlichen Wohnsitz haben oder sich ständig dort aufhalten.

…"

23 Art. LO 227-2 des Wahlgesetzes sieht vor:

„Um ihr Wahlrecht ausüben zu können, müssen die in Artikel LO 227-1 genannten Personen auf Antrag in ein zusätzliches Wählerverzeichnis eingetragen sein.

Sie können ihre Eintragung beantragen, wenn sie in ihrem Herkunftsstaat wahlberechtigt sind und außer der französischen Staatsangehörigkeit die rechtlichen Voraussetzungen für die Wahlberechtigung und Eintragung in ein Wählerverzeichnis in Frankreich erfüllen."

24 Nach Art. L 16 Abs. III Nr. 2 des Wahlgesetzes ist das INSEE für die Streichung verstorbener Wähler und nicht mehr wahlberechtigter Wähler aus dem einheitlichen Wählerverzeichnis zuständig.

Ausgangsverfahren und Vorlagefragen

25 EP, eine Staatsangehörige des Vereinigten Königreichs, wohnt seit 1984 in Frankreich und ist mit einem französischen Staatsangehörigen verheiratet. Sie hat die französische Staatsangehörigkeit nicht beantragt oder erlangt.

26 Nach dem Inkrafttreten des Austrittsabkommens am 1. Februar 2020 wurde EP mit Wirkung von diesem Zeitpunkt in den Wählerverzeichnissen in Frankreich gestrichen. Sie konnte daher nicht an den Kommunalwahlen vom 15. März 2020 teilnehmen.

27 Am 6. Oktober 2020 beantragte EP ihre Wiedereintragung in das zusätzliche Wählerverzeichnis für nicht französische Unionsbürger.

28 Mit Bescheid vom 7. Oktober 2020 lehnte der Bürgermeister der Gemeinde Thoux (Frankreich) diesen Antrag ab.

29 Am 9. November 2020 erhob EP beim vorlegenden Gericht Klage gegen diese Entscheidung.

30 Vor dem vorlegenden Gericht weist EP darauf hin, dass sie im Vereinigten Königreich kein aktives und passives Wahlrecht mehr habe, weil ein Angehöriger dieses Staates, der seit mehr als 15 Jahren im Ausland wohne, nicht mehr zur Teilnahme an den Wahlen in diesem Staat berechtigt sei (im Folgenden: 15-Jahre-Regel).

31 Sie befinde sich daher in einer anderen Lage als derjenigen, in Bezug auf die die Cour de cassation (Kassationsgerichtshof, Frankreich) entschieden habe, dass der Verlust der Unionsbürgerschaft die bürgerlichen und politischen Rechte des Betroffenen nicht unverhältnismäßig beeinträchtige, da dieser beim Referendum über den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Union und bei den 2019 in diesem Staat abgehaltenen Parlamentswahlen habe abstimmen können. Dies sei bei ihr jedoch nicht der Fall.

32 Der in Art. 20 AEUV vorgesehene Verlust des Unionsbürgerstatus könne keine automatische Folge des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Union sein. Er verstoße gegen die Grundsätze der Rechtssicherheit und der Verhältnismäßigkeit und stelle auch eine Diskriminierung zwischen Unionsbürgern und eine Beeinträchtigung ihrer Freizügigkeit dar.

33 Der Bürgermeister der Gemeinde Thoux weist darauf hin, dass die einschlägigen nationalen Vorschriften es nicht zuließen, EP in die Wählerverzeichnisse einzutragen.

34 Der Präfekt des Departement Gers beantragt, die Klage abzuweisen. Der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Union am 1. Februar 2020 habe dazu geführt, dass die Angehörigen dieses Staates das aktive und passive Wahlrecht bei den Kommunal- und Europawahlen in Frankreich verloren hätten und das INSEE Staatsangehörige des Vereinigten Königreichs wie EP, die nicht auch die französische Staatsangehörigkeit besäßen, von Amts wegen in den zusätzlichen Wählerverzeichnissen streichen müsse.

35 Das vorlegende Gericht weist darauf hin, dass EP nirgends mehr wahlberechtigt sei, da sie aufgrund der 15-Jahre-Regel bei den Wahlen im Vereinigten Königreich nicht abstimmen dürfe und nach Art. 127 des Austrittsabkommens auch das Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament und bei den Kommunalwahlen in Frankreich verloren habe.

36 Die Anwendung der Bestimmungen dieses Abkommens auf EP stelle einen unverhältnismäßigen Eingriff in ihr Grundrecht, das Wahlrecht, dar.

37 Unter diesen Umständen hat das Tribunal judiciaire d'Auch (Ordentliches Gericht Auch) beschlossen, das Verfahren auszusetzen und dem Gerichtshof folgende Fragen zur Vorabentscheidung vorzulegen:

1. Sind Art. 50 AEUV und das Abkommen über den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union dahin auszulegen, dass sie die Unionsbürgerschaft der Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs aufheben, die vor Ende des Übergangszeitraums von ihrem Recht Gebrauch gemacht haben, sich im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats frei zu bewegen und niederzulassen, insbesondere solcher, die seit über 15 Jahren in einem anderen Mitgliedstaat wohnhaft sind, unter die britische „15-Jahre-Regel" fallen und folglich jegliches Wahlrecht verlieren?

2. Wenn diese Frage bejaht wird: Ist aufgrund des Zusammenspiels der Art. 2, 3, 10, 12 und 127 des Austrittsabkommens, Nr. 6 seiner Präambel und der Art. 18, 20 und 21 AEUV davon auszugehen, dass diese Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs die Rechte aus der Unionsbürgerschaft, die sie vor dem Austritt ihres Landes aus der Europäischen Union innehatten, ohne Einschränkung behalten?

3. Falls die zweite Frage verneint wird: Ist das Austrittsabkommen nicht teilweise ungültig, da es gegen Grundsätze verstößt, die Teil der Identität der Europäischen Union sind, insbesondere gegen die Art. 18, 20 und 21 AEUV, aber auch gegen die Art. 39 und 40 der Charta, und verkennt es nicht den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, soweit es keine Bestimmung enthält, die es den Staatsbürgern des Vereinigten Königreichs erlaubt, ihre Rechte ohne Einschränkung zu behalten?

4. Ist Art. 127 Abs. 1 Buchst. b des Austrittsabkommens nicht jedenfalls teilweise ungültig, da er gegen die Art. 18, 20 und 21 AEUV und auch gegen die Art. 39 und 40 der Charta verstößt, soweit er den Unionsbürgern, die von ihrem Recht Gebrauch gemacht haben, sich im Vereinigten Königreich frei zu bewegen und niederzulassen, das aktive und passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen in diesem Land nimmt und, falls das Gericht und der Gerichtshof dies genauso sehen wie der Conseil d'État (Staatsrat, Frankreich), erstreckt sich dieser Verstoß nicht auf die Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs, die von ihrer Freizügigkeit und ihrer Niederlassungsfreiheit im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats seit mehr als 15 Jahren Gebrauch gemacht haben, unter die 15-Jahre-Regel fallen und folglich jegliches Wahlrecht verlieren?

Zum Antrag auf Wiedereröffnung des mündlichen Verfahrens

38 Mit Schriftsatz, der am 15. April 2022 bei der Kanzlei des Gerichtshofs eingegangen ist, hat EP beantragt, nach Art. 83 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs das mündliche Verfahren wiederzueröffnen.

39 Diesen Antrag hat sie damit begründet, dass sich der Conseil d'État (Staatsrat, Frankreich) in einem Urteil vom 22. März 2022 in einer Rechtssache, die mit derjenigen des Ausgangsverfahrens vergleichbar sei, zu den Folgen des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Union für den Status der in Frankreich wohnenden Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs im Hinblick auf die Vorschriften über die Unionsbürgerschaft geäußert habe, ohne das Urteil des Gerichtshofs im vorliegenden Verfahren abzuwarten. Sie sei auch mit den Schlussanträgen des Generalanwalts vom 24. Februar 2022 nicht einverstanden, in denen zudem auf mehrere ihrer Argumente nicht eingegangen worden sei.

40 Insoweit ist zum einen darauf hinzuweisen, dass die Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union und seine Verfahrensordnung keine Möglichkeit für die in Art. 23 der Satzung bezeichneten Beteiligten vorsehen, eine Stellungnahme zu den Schlussanträgen des Generalanwalts einzureichen (Urteil vom 16. November 2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim u. a., C-748/19 bis C-754/19, EU:C:2021:931, Rn. 30 und die dort angeführte Rechtsprechung).

41 Zum anderen stellt der Generalanwalt nach Art. 252 Abs. 2 AEUV öffentlich in völliger Unparteilichkeit und Unabhängigkeit begründete Schlussanträge zu den Rechtssachen, in denen nach der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union seine Mitwirkung erforderlich ist. Es handelt sich somit nicht um eine an die Richter oder die Parteien gerichtete Stellungnahme, die von einer Behörde außerhalb des Gerichtshofs herrührt, sondern um die individuelle, begründete und öffentlich dargelegte Auffassung eines Mitglieds des Organs selbst. Die Schlussanträge des Generalanwalts können daher von den Parteien nicht erörtert werden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 6. Oktober 2021, Sumal, C-882/19, EU:C:2021:800, Rn. 21). Der Gerichtshof ist weder an diese Schlussanträge noch an deren Begründung gebunden. Dass ein Beteiligter nicht mit den Schlussanträgen des Generalanwalts einverstanden ist, kann folglich unabhängig von den darin untersuchten Fragen für sich genommen kein Grund sein, der die Wiedereröffnung des mündlichen Verfahrens rechtfertigt (Urteil vom 16. November 2021, Prokuratura Rejonowa w Mińsku Mazowieckim u. a., C-748/19 bis C-754/19, EU:C:2021:931, Rn. 31 und die dort angeführte Rechtsprechung).

42 Zwar kann der Gerichtshof gemäß Art. 83 seiner Verfahrensordnung jederzeit nach Anhörung des Generalanwalts die Wiedereröffnung des mündlichen Verfahrens beschließen, insbesondere wenn er sich für unzureichend unterrichtet hält, wenn eine Partei nach Abschluss des mündlichen Verfahrens eine neue Tatsache unterbreitet hat, die von entscheidender Bedeutung für die Entscheidung des Gerichtshofs ist, oder wenn ein zwischen den Beteiligten nicht erörtertes Vorbringen entscheidungserheblich ist.

43 Im vorliegenden Fall ist der Gerichtshof jedoch nach Anhörung des Generalanwalts der Auffassung, dass er über alle erforderlichen Angaben verfügt, um über das vorliegende Vorabentscheidungsersuchen zu entscheiden. Die von EP zur Stützung ihres Antrags auf Wiedereröffnung des mündlichen Verfahrens vorgebrachten Gesichtspunkte einschließlich der angeführten nationalen Entscheidung stellen keine neuen Tatsachen dar, die für die vom Gerichtshof zu erlassende Entscheidung von Bedeutung wären.

44 Demnach ist das mündliche Verfahren nicht wiederzueröffnen.

Zu den Vorlagefragen

Zur ersten und zur zweiten Frage

45 Mit der ersten und der zweiten Frage, die zusammen zu prüfen sind, möchte das vorlegende Gericht im Wesentlichen wissen, ob die Art. 9 und 50 EUV und die Art. 20 bis 22 AEUV in Verbindung mit dem Austrittsabkommen dahin auszulegen sind, dass die Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs, die vor Ende des Übergangszeitraums ihr Recht auf Aufenthalt in einem Mitgliedstaat ausgeübt haben, seit dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Union am 1. Februar 2020 nicht mehr den Unionsbürgerstatus und insbesondere das aktive und passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen in ihrem Wohnmitgliedstaat nach Art. 20 Abs. 2 Buchst. b und Art. 22 AEUV besitzen, und zwar auch dann nicht, wenn sie nach dem Recht des Staates, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, auch das Wahlrecht bei den Wahlen in diesem Staat verloren haben.

46 Insoweit ist erstens darauf hinzuweisen, dass die Unionsbürgerschaft den Besitz der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats erfordert.

47 Nach Art. 9 EUV und Art. 20 Abs. 1 AEUV müssen Unionsbürger nämlich die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen. Aus diesen Bestimmungen ergibt sich ferner, dass die Unionsbürgerschaft zur nationalen Staatsbürgerschaft hinzutritt und sie nicht ersetzt.

48 Mit Art. 9 EUV und Art. 20 AEUV haben die Verfasser der Verträge somit einen untrennbaren und ausschließlichen Zusammenhang zwischen dem Besitz der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats und dem Erwerb, aber auch der Erhaltung des Unionsbürgerstatus geschaffen.

49 Unter diesem Blickwinkel hat der Gerichtshof entschieden, dass Art. 20 AEUV jeder Person, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt, den Status eines Unionsbürgers verleiht, der nach ständiger Rechtsprechung dazu bestimmt ist, der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten zu sein (Urteil vom 18. Januar 2022, Wiener Landesregierung [Widerruf einer Einbürgerungszusicherung], C-118/20, EU:C:2022:34, Rn. 38 und die dort angeführte Rechtsprechung).

50 Art. 20 Abs. 2 sowie die Art. 21 und 22 AEUV knüpfen eine Reihe von Rechte an den Unionsbürgerstatus. Die Unionsbürgerschaft verleiht u. a. jedem Unionsbürger ein elementares, persönliches Recht, sich vorbehaltlich der im Vertrag vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen und der Maßnahmen zu ihrer Durchführung frei im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten zu bewegen und aufzuhalten (Urteil vom 8. Mai 2018, K. A. u. a. [Familienzusammenführung in Belgien], C-82/16, EU:C:2018:308, Rn. 48 und die dort angeführte Rechtsprechung).

51 Bei Unionsbürgern, die in einem Mitgliedstaat wohnen, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, umfassen diese Rechte nach Art. 20 Abs. 2 Buchst. b und Art. 22 AEUV das aktive und passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen in dem Mitgliedstaat, in dem sie ihren Wohnsitz haben, wobei für sie dieselben Bedingungen gelten wie für die Angehörigen des Wohnmitgliedstaats. Dieses Recht ist auch in Art. 40 der Charta verankert. Keine dieser Bestimmungen sieht dieses Recht dagegen für Drittstaatsangehörige vor.

52 Wie die Kommission ausgeführt hat, ist der Umstand, dass eine Privatperson zu einem Zeitpunkt, zu dem der Staat, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt, Mitgliedstaat war, von ihrem Recht Gebrauch gemacht hat, sich im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats frei zu bewegen und aufzuhalten, daher nicht geeignet, ihr den Unionsbürgerstatus und sämtliche nach dem AEU-Vertrag damit verbundenen Rechte zu erhalten, wenn sie aufgrund des Austritts ihres Herkunftsstaats aus der Union nicht mehr die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt.

53 Zweitens ist zu den Folgen des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Union für die Staatsangehörigen dieses Staates festzustellen, dass nach Art. 50 Abs. 1 EUV jeder Mitgliedstaat im Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften beschließen kann, aus der Union auszutreten. Daraus folgt, dass der betreffende Mitgliedstaat nicht verpflichtet ist, seinen Beschluss in Abstimmung mit den übrigen Mitgliedstaaten oder mit den Unionsorganen zu fassen. Der Austrittsbeschluss beruht allein auf dem Willen dieses Mitgliedstaats, den er unter Beachtung seiner verfassungsrechtlichen Vorschriften bildet, und hängt somit allein von seiner souveränen Entscheidung ab (Urteil vom 10. Dezember 2018, Wightman u. a., C-621/18, EU:C:2018:999, Rn. 50).

54 Wie der Gerichtshof ausgeführt hat, sieht Art. 50 Abs. 2 und 3 EUV das bei einem Austrittsbeschluss zu befolgende Verfahren vor, das Folgendes umfasst: erstens die Mitteilung der Austrittsabsicht an den Europäischen Rat, zweitens die Aushandlung und den Abschluss eines Abkommens über die Einzelheiten des Austritts, wobei den künftigen Beziehungen zwischen dem betreffenden Staat und der Union Rechnung getragen wird, und drittens den eigentlichen Austritt aus der Union zum Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Abkommens oder andernfalls zwei Jahre nach der Mitteilung an den Europäischen Rat, es sei denn, dieser beschließt im Einvernehmen mit dem betroffenen Mitgliedstaat einstimmig, die Frist zu verlängern (Urteil vom 16. November 2021, Governor of Cloverhill Prison u. a., C-479/21 PPU, EU:C:2021:929, Rn. 48 und die dort angeführte Rechtsprechung).

55 Folglich finden die Verträge nach Art. 50 Abs. 3 EUV ab dem Tag des Inkrafttretens des Austrittsabkommens am 1. Februar 2020 auf das Vereinigte Königreich keine Anwendung mehr, so dass dieser Staat seit diesem Tag kein Mitgliedstaat mehr ist (vgl. in diesem Sinne Beschluss vom 16. Juni 2021, Sharpston/Rat und Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten, C-685/20 P, EU:C:2021:485, Rn. 53).

56 Die Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs besitzen daher seit dem 1. Februar 2020 nicht mehr die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats, sondern die eines Drittstaats.

57 Der Besitz der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats ist jedoch, wie sich aus den Rn. 46 bis 51 des vorliegenden Urteils ergibt, eine unabdingbare Voraussetzung dafür, dass eine Person den Unionsbürgerstatus erlangen und behalten und sämtliche damit verbundenen Rechte in Anspruch nehmen kann. Der Verlust der Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats hat somit für die betroffene Person den automatischen Verlust ihres Unionsbürgerstatus zur Folge.

58 Da Staatsangehörige des Vereinigten Königreichs seit dem 1. Februar 2020 Drittstaatsangehörige sind, haben sie demnach zu diesem Zeitpunkt den Unionsbürgerstatus verloren. Folglich besitzen sie nicht mehr das aktive und passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen in ihrem Wohnmitgliedstaat nach Art. 20 Abs. 2 Buchst. b und Art. 22 AEUV. Insoweit ist unerheblich, ob sie zuvor ihr Recht auf Aufenthalt in einem Mitgliedstaat ausgeübt haben.

59 Zu den Bedenken des vorlegenden Gerichts in Bezug auf die – seiner Ansicht nach unverhältnismäßigen – Folgen des Verlusts des Unionsbürgerstatus für einen Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs wie EP, der nach der 15-Jahre-Regel außerdem das Wahlrecht im Vereinigten Königreich verliert, ist zum einen festzustellen, dass der von diesem Staatsangehörigen erlittene Verlust dieses Status und, damit verbunden, des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Kommunalwahlen im Wohnmitgliedstaat, wie der Generalanwalt in Nr. 42 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, eine automatische Folge allein des vom Vereinigten Königreich gemäß Art. 50 Abs. 1 EUV souverän gefassten Beschlusses ist, aus der Union auszutreten.

60 Was zum anderen die 15-Jahre-Regel betrifft, entspricht diese einer von diesem ehemaligen Mitgliedstaat und nunmehrigen Drittstaat getroffenen Entscheidung in Bezug auf das Wahlrecht.

61 Unter diesen Umständen können weder die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten noch deren Gerichte verpflichtet sein, im Einzelfall die Folgen des Verlusts des Unionsbürgerstatus für die betroffene Person anhand des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu prüfen.

62 Insoweit ist hervorzuheben, dass der Verlust des Unionsbürgerstatus und des aktiven und passiven Wahlrechts bei den Wahlen im Wohnmitgliedstaat der betroffenen Person die automatische Folge eines von einem ehemaligen Mitgliedstaat nach Art. 50 Abs. 1 EUV souverän gefassten Beschlusses ist, aus der Union auszutreten und damit ein Drittstatt zu werden. Die Rechtssachen, in denen der Gerichtshof die Pflicht vorgesehen hat, im Einzelfall die Verhältnismäßigkeit der Folgen des Verlusts der Unionsbürgerschaft zu prüfen, bezogen sich jedoch auf spezifische unter das Unionsrecht fallende Situationen, in denen ein Mitgliedstaat Einzelnen ihre Staatsangehörigkeit entzogen hatte, und zwar durch eine gesetzliche Maßnahme (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 12. März 2019, Tjebbes u. a., C-221/17, EU:C:2019:189, Rn. 48) oder durch eine Einzelentscheidung seiner zuständigen Behörden (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 2. März 2010, Rottmann, C-135/08, EU:C:2010:104, Rn. 42, und vom 18. Januar 2022, Wiener Landesregierung [Widerruf einer Einbürgerungszusicherung], C-118/20, EU:C:2022:34, Rn. 74). Die sich aus diesen verschiedenen Urteilen ergebende Rechtsprechung ist daher nicht auf einen Fall wie den des Ausgangsverfahrens übertragbar.

63 Was drittens die Frage betrifft, ob das Austrittsabkommen über den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Union und damit über sein Inkrafttreten am 1. Februar 2020 hinaus für die Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs, die ihr Recht auf Aufenthalt in einem Mitgliedstaat vor Ende des Übergangszeitraums im Einklang mit dem Unionsrecht ausgeübt haben, das aktive und passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen in ihrem Wohnmitgliedstaat aufrechterhält, ist festzustellen, dass dieses Abkommen nichts enthält, was den Schluss zuließe, dass es diesen Staatsangehörigen ein solches Recht verleiht.

64 Insbesondere ist darauf hinzuweisen, dass nach dem vierten Absatz der Präambel des Austrittsabkommens das Recht der Union in seiner Gesamtheit vorbehaltlich allein der Regelungen in diesem Abkommen ab dem Tag von dessen Inkrafttreten auf das Vereinigte Königreich keine Anwendung mehr findet.

65 Was diese Regelungen betrifft, die einen geordneten Austritt des Vereinigten Königreichs ermöglichen sollten (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 10. Dezember 2018, Wightman u. a., C-621/18, EU:C:2018:999, Rn. 56), unterscheidet das Austrittsabkommen zwischen zwei Zeiträumen.

66 Zum einen sieht das Abkommen gemäß Art. 2 Buchst. e in Verbindung mit Art. 126 einen Übergangszeitraum vom 1. Februar bis zum 31. Dezember 2020 vor.

67 Insoweit stellt Art. 127 Abs. 1 des Abkommens den auch im achten Absatz der Präambel genannten Grundsatz auf, dass das Unionsrecht während des Übergangszeitraums für das Vereinigte Königreich sowie im Vereinigten Königreich weiterhin galt. In Abweichung von diesem Grundsatz schließt Art. 127 Abs. 1 Buchst. b des Abkommens allerdings ausdrücklich die Geltung von Art. 20 Abs. 2 Buchst. b und Art. 22 AEUV sowie der Art. 39 und 40 der Charta, d. h. der primärrechtlichen Unionsbestimmungen über das aktive und passive Wahlrecht der Unionsbürger bei den Wahlen zum Europäischen Parlament und bei den Kommunalwahlen in ihrem Wohnmitgliedstaat, für das Vereinigte Königreich sowie im Vereinigten Königreich aus.

68 Zwar betrifft dieser Ausschluss, wie EP geltend macht, nach Art. 127 Abs. 1 Buchst. b des Austrittsabkommens das Vereinigte Königreich und sein Hoheitsgebiet, wie es in Art. 3 Abs. 1 des Abkommens, der dessen räumlichen Geltungsbereich regelt, definiert ist, ohne sich ausdrücklich auf die Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs zu beziehen. Es ist jedoch davon auszugehen, dass dieser Ausschluss auch für die Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs gilt, die ihr Recht auf Aufenthalt in einem Mitgliedstaat vor Ende des Übergangszeitraums im Einklang mit dem Unionsrecht ausgeübt haben.

69 Art. 127 Abs. 1 des Austrittsabkommens ist nämlich in Verbindung mit dessen Art. 127 Abs. 6 zu lesen.

70 Aus letzterer Bestimmung geht aber hervor, dass die Bestimmungen des Unionsrechts, die nach Art. 127 Abs. 1 Buchst. b des Abkommens nicht gelten, bei ihrer Durchführung und Anwendung durch die Mitgliedstaaten dahin zu verstehen sind, dass sie das Vereinigte Königreich nicht in ihren Anwendungsbereich einbeziehen. Zu diesen Bestimmungen gehören Art. 20 Abs. 2 Buchst. b und Art. 22 AEUV sowie die Art. 39 und 40 der Charta, die das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament und bei den Kommunalwahlen betreffen. Dieses Recht ist den Unionsbürgern, die in einem Mitgliedstaat wohnen, dessen Staatsangehörigkeit sie nicht besitzen, vorbehalten, wobei nach Art. 20 Abs. 1 AEUV Unionsbürger „ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt“.

71 Folglich waren die Mitgliedstaaten ab dem 1. Februar 2020 nicht mehr dazu verpflichtet, Staatsangehörige des Vereinigten Königreichs für die Zwecke der Anwendung von Art. 20 Abs. 2 Buchst. b und Art. 22 AEUV sowie der Art. 39 und 40 der Charta den Staatsangehörigen eines Mitgliedstaats gleichzustellen, und damit auch nicht dazu, den in ihrem Hoheitsgebiet wohnenden Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament und bei den Kommunalwahlen zuzuerkennen, das nach diesen Bestimmungen Personen verliehen wird, die als Staatsangehörige eines Mitgliedstaats den Unionsbürgerstatus besitzen.

72 Jedenfalls würde eine gegenteilige Auslegung von Art. 127 Abs. 1 Buchst. b des Austrittsabkommens, die dessen Anwendung auf das Hoheitsgebiet des Vereinigten Königreichs und damit auf Unionsbürger beschränken würde, die während des Übergangszeitraums ihren Wohnsitz in diesem Staat hatten, zu einer Asymmetrie zwischen den Rechten führen, die das Abkommen den Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs bzw. den Unionsbürgern einräumt. Eine solche Asymmetrie widerspräche aber dem im sechsten Absatz der Präambel

genannten Ziel des Abkommens, einen beiderseitigen Schutz für Unionsbürger und Staatsangehörige des Vereinigten Königreichs, die vor Ende des Übergangszeitraums ihre jeweiligen Freizügigkeitsrechte ausgeübt haben, zu gewährleisten.

73 Was zum anderen den Zeitraum betrifft, der mit dem Ende des Übergangszeitraums am 1. Januar 2021 begonnen hat, enthält das Austrittsabkommen in Teil Zwei Vorschriften, die wechselseitig und in gleicher Weise die Lage der in Art. 10 Abs. 1 Buchst. a bzw. b des Abkommens genannten Unionsbürger und Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs, die vor Ende des Übergangszeitraums ihre Freizügigkeitsrechte ausgeübt haben, absichern sollen.

74 Diese Vorschriften, die gemäß Art. 185 Abs. 4 des Abkommens ab dem Ende des Übergangszeitraums Anwendung finden, sollen, wie in Rn. 72 des vorliegenden Urteils ausgeführt, einen beiderseitigen Schutz für die in der vorstehenden Randnummer genannten Unionsbürger und Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs gewährleisten. Sie regeln in den Art. 13 bis 39 des Austrittsabkommens die Aufenthaltsrechte, die Rechte von Arbeitnehmern und Selbständigen, die Berufsqualifikationen und die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit.

75 Zu diesen in Teil Zwei des Abkommens ausdrücklich genannten Rechten gehört jedoch, ebenso wie dies in Art. 127 Abs. 1 Buchst. b des Abkommens hinsichtlich des Übergangszeitraums vorgesehen ist, nicht das aktive und passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen im Wohnmitgliedstaat für Staatsangehörige des Vereinigten Königreichs, die ihr Recht auf Aufenthalt in einem Mitgliedstaat der Union vor Ende des Übergangszeitraums ausgeübt haben und danach weiter dort wohnen.

76 In diesem Zusammenhang ist außerdem klarzustellen, dass sich das in Art. 12 des Austrittsabkommens vorgesehene Verbot jeder Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit im Sinne von Art. 18 Abs. 1 AEUV in Bezug auf die in Art. 10 dieses Abkommens genannten Personen im Aufnahmestaat im Sinne von Art. 9 Buchst. c des Abkommens und im Arbeitsstaat im Sinne von Art. 9 Buchst. d des Abkommens schon nach dem Wortlaut dieses Art. 12 auf Teil Zwei des Abkommens bezieht.

77 Das aktive und passive Wahlrecht der in Art. 10 Abs. 1 Buchst. b des Austrittsabkommens genannten Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs bei den Kommunalwahlen im Wohnmitgliedstaat fällt jedoch nicht in den Anwendungsbereich von Teil Zwei des Abkommens. Somit kann sich ein Staatsangehöriger des Vereinigten Königreichs wie EP, der sein Recht auf Aufenthalt in einem Mitgliedstaat vor Ende des Übergangszeitraums im Einklang mit dem Unionsrecht ausgeübt hat und danach weiter dort wohnt, nicht auf dieses Diskriminierungsverbot berufen, um das aktive und passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen in seinem Wohnmitgliedstaat zu beanspruchen, das er infolge der souveränen Entscheidung des Vereinigten Königreichs, aus der Union auszutreten, verloren hat.

78 An diese Erwägungen anschließend ist außerdem daran zu erinnern, dass Art. 18 Abs. 1 AEUV im Fall einer etwaigen Ungleichbehandlung zwischen Angehörigen der Mitgliedstaaten und Drittstaatsangehörigen keine Anwendung findet (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 2. April 2020, Ruska Federacija, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, Rn. 40 und die dort angeführte Rechtsprechung).

79 Desgleichen ist zu Art. 21 AEUV festzustellen, dass dieser Artikel in seinem Abs. 1 das Recht jedes Unionsbürgers vorsieht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten, und dass er, wie aus Art. 20 Abs. 1 AEUV hervorgeht, für jede Person gilt, die die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt, so dass er nicht auf einen Drittstaatsangehörigen anwendbar ist (Urteil vom 2. April 2020, Ruska Federacija, C-897/19 PPU, EU:C:2020:262, Rn. 41).

80 Soweit Art. 18 Abs. 1 und Art. 21 Abs. 1 AEUV nach dem Austrittsabkommen im Übergangszeitraum und danach anwendbar sind, dürfen diese Bestimmungen nicht unter Verstoß gegen den Wortlaut von Art. 20 Abs. 2 Buchst. b und Art. 22 AEUV, Art. 40 der Charta und der Bestimmungen des Austrittsabkommens dahin ausgelegt werden, dass sie auch den Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs, die nicht mehr die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzen, das aktive und passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen in ihrem Wohnmitgliedstaat verleihen.

81 Daher können Art. 18 Abs. 1 und Art. 21 Abs. 1 AEUV nicht dahin ausgelegt werden, dass sie die Mitgliedstaaten verpflichten, nach dem 1. Februar 2020 den in ihrem Hoheitsgebiet wohnenden Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs weiterhin das aktive und passive Wahlrecht bei den in diesem Hoheitsgebiet durchgeführten Kommunalwahlen einzuräumen, das sie den Unionsbürgern einräumen.

82 Diese Auslegung lässt die Befugnis der Mitgliedstaaten unberührt, Drittstaatsangehörigen, die in ihrem Hoheitsgebiet wohnen, unter den von ihnen in ihrem innerstaatlichen Recht festgelegten Bedingungen das aktive und passive Wahlrecht einzuräumen.

83 Nach alledem ist auf die erste und die zweite Frage zu antworten, dass die Art. 9 und 50 EUV und die Art. 20 bis 22 AEUV in Verbindung mit dem Austrittsabkommen dahin auszulegen sind, dass die Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs, die vor Ende des Übergangszeitraums ihr Recht auf Aufenthalt in einem Mitgliedstaat ausgeübt haben, seit dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Union am 1. Februar 2020 nicht mehr den Unionsbürgerstatus und insbesondere das aktive und passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen in ihrem Wohnmitgliedstaat nach Art. 20 Abs. 2 Buchst. b und Art. 22 AEUV besitzen, und zwar auch dann nicht, wenn sie nach dem Recht des Staates, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, auch das Wahlrecht bei den Wahlen in diesem Staat verloren haben.

Zu den Fragen 3 und 4

84 Da die dritte und die vierte Frage die Gültigkeit des Austrittsabkommens betreffen, ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof sowohl im Zusammenhang mit einer Nichtigkeitsklage als auch im Zusammenhang mit einem Vorabentscheidungsersuchen dafür zuständig ist, zu beurteilen, ob eine von der Union geschlossene internationale Übereinkunft mit den Verträgen und den Regeln des Völkerrechts vereinbar ist, die die Union gemäß den Verträgen binden (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 27. Februar 2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, Rn. 48 und die dort angeführte Rechtsprechung).

85 Ist der Gerichtshof – wie hier – um Vorabentscheidung über die Gültigkeit einer von der Union geschlossenen internationalen Übereinkunft ersucht worden, ist dieses Ersuchen dahin zu verstehen, dass es sich auf den Rechtsakt der Union bezieht, mit dem der Abschluss dieser internationalen Übereinkunft genehmigt wird. Die vom Gerichtshof vorzunehmende Kontrolle der Gültigkeit dieses Rechtsakts kann sich aber darauf erstrecken, ob der Rechtsakt in Ansehung

des Inhalts der in Rede stehenden internationalen Übereinkunft rechtmäßig ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 27. Februar 2018, Western Sahara Campaign UK, C-266/16, EU:C:2018:118, Rn. 50 und 51).

86 Der Abschluss des Austrittsabkommens wurde mit dem Beschluss 2020/135 genehmigt.

87 Ferner ist darauf hinzuweisen, dass der Gerichtshof, wenn die vom nationalen Gericht in eigener Verantwortung vorgelegten Fragen die Gültigkeit einer Vorschrift des Unionsrechts betreffen, grundsätzlich gehalten ist, darüber zu befinden, es sei denn, es sind etwa die in Art. 94 der Verfahrensordnung des Gerichtshofs aufgeführten Anforderungen an den Inhalt des Vorabentscheidungsersuchens nicht erfüllt, es ist offensichtlich, dass die Auslegung oder die Beurteilung der Gültigkeit dieser Unionsvorschrift in keinem Zusammenhang mit den Gegebenheiten oder dem Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits steht, oder das Problem ist hypothetischer Natur (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 6. Juni 2019, P. M. u. a., C-264/18, EU:C:2019:472, Rn. 14 und 15).

88 Dies ist hier, soweit das vorlegende Gericht den Gerichtshof nach der Gültigkeit des Beschlusses 2020/135 fragt, im Hinblick darauf der Fall, dass das Austrittsabkommen Unionsbürgern, die vor Ende des Übergangszeitraums ihr Recht auf Aufenthalt im Vereinigten Königreich ausgeübt haben, nicht das aktive und passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen in diesem Staat verleiht und diese Situation in keinem Zusammenhang mit der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Situation steht. Ebenso wenig ist Art. 39 der Charta, der sich auf das aktive und passive Wahlrecht bei den Wahlen zum Europäischen Parlament bezieht, für die Beantwortung der dritten und der vierten Frage relevant, da sie das aktive und passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen betreffen.

89 Daher sind diese beiden Fragen nur insoweit zu beantworten, als sie die Gültigkeit des Beschlusses 2020/135 im Hinblick darauf betreffen, dass das Austrittsabkommen den Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs, die vor Ende des Übergangszeitraums ihr Recht auf Aufenthalt in einem Mitgliedstaat ausgeübt haben, nicht das aktive und passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen in ihrem Wohnmitgliedstaat verleiht.

90 Unter diesen Umständen ist davon auszugehen, dass das vorlegende Gericht mit seiner dritten und seiner vierten Frage, die zusammen zu prüfen sind, im Wesentlichen wissen möchte, ob der Beschluss 2020/135 im Hinblick auf Art. 9 EUV, die Art. 18, 20 und 21 AEUV sowie Art. 40 der Charta und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ungültig ist, weil das Austrittsabkommen den Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs, die vor Ende des Übergangszeitraums ihr Recht auf Aufenthalt in einem Mitgliedstaat ausgeübt haben, nicht das aktive und passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen in ihrem Wohnmitgliedstaat verleiht.

91 Was erstens die Prüfung der Gültigkeit des Beschlusses 2020/135 im Hinblick auf Art. 9 EUV, die Art. 18, 20, 21 und 22 AEUV sowie Art. 40 der Charta betrifft, ist in den Rn. 55 bis 58 des vorliegenden Urteils festgestellt worden, dass infolge des vom Vereinigten Königreich auf der Grundlage von Art. 50 Abs. 1 EUV souverän gefassten Beschlusses, aus der Union auszutreten, die Verträge nach Art. 50 Abs. 3 EUV ab dem Tag des Inkrafttretens des Austrittsabkommens am 1. Februar 2020 auf das Vereinigte Königreich keine Anwendung mehr finden, so dass seine Staatsangehörigen seit diesem Tag nicht mehr die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats, sondern die eines Drittstaats besitzen. Daraus folgt, dass sie seitdem keine Unionsbürger mehr sind.

92 Wie sich aus den Rn. 46 bis 51 des vorliegenden Urteils ergibt, können sich aber nur Unionsbürger nach Art. 20 Abs. 2 Buchst. b und Art. 22 AEUV sowie Art. 40 der Charta das Wahlrecht bei den Kommunalwahlen in ihrem Wohnmitgliedstaat beanspruchen.

93 Unter diesen Umständen kann nicht davon ausgegangen werden, dass der Beschluss 2020/135 gegen Art. 9 EUV, die Art. 20 und 22 AEUV sowie Art. 40 der Charta verstößt, weil das mit ihm genehmigte Austrittsabkommen den Staatsangehörigen dieses ehemaligen Mitgliedstaats und nunmehrigen Drittstaats, die vor Ende des Übergangszeitraums ihr Recht auf Aufenthalt in einem Mitgliedstaat ausgeübt haben, nicht das aktive und passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen in ihrem Wohnmitgliedstaat verleiht.

94 Gleiches gilt im Hinblick auf die Art. 18 und 21 AEUV.

95 In Bezug auf Art. 18 AEUV lässt sich den Erwägungen in den Rn. 78 bis 81 des vorliegenden Urteils entnehmen, dass die sich aus dem mit diesem Beschluss genehmigten Austrittsabkommen ergebende Ungleichbehandlung der in einem Mitgliedstaat wohnhaften Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs, die seit dem 1. Februar 2020 nicht mehr über das aktive und passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen in ihrem Wohnmitgliedstaat verfügen, und der Unionsbürger, die über ein solches Recht verfügen, keine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit im Sinne von Art. 18 Abs. 1 AEUV darstellt.

96 In Bezug auf Art. 21 AEUV lässt sich den Erwägungen in den Rn. 79 bis 82 des vorliegenden Urteils entnehmen, dass die sich aus dem mit diesem Beschluss genehmigten Austrittsabkommen ergebende Entscheidung, für die in einem Mitgliedstaat wohnhaften Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs das aktive und passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen in diesem Mitgliedstaat nach dem 1. Februar 2020 nicht beizubehalten, keine Verletzung von Art. 21 Abs. 1 AEUV darstellt.

97 Folglich kann nicht davon ausgegangen werden, dass der Beschluss 2020/135 gegen die Art. 18 und 21 AEUV verstößt, weil das mit ihm genehmigte Austrittsabkommen für die Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs, die nach dem 1. Februar 2020 weiterhin im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten wohnen, das aktive und passive Wahlrecht bei den dort durchgeführten Kommunalwahlen nicht vorgesehen hat.

98 Was zweitens die Prüfung der Gültigkeit des Beschlusses 2020/135 im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit betrifft, ist darauf hinzuweisen, dass sich aus den dem Gerichtshof vorliegenden Akten kein Anhaltspunkt dafür ergibt, dass die Union als Vertragspartei des Austrittsabkommens dadurch die Grenzen ihres Ermessens bei der Gestaltung der auswärtigen Beziehungen überschritten hätte, dass sie nicht verlangt hat, dass in diesem Abkommen allgemein oder in seinem Art. 127 für die Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs, die vor Ende des Übergangszeitraums ihr Recht auf Aufenthalt in einem Mitgliedstaat ausgeübt haben, das aktive und passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen in ihrem Wohnmitgliedstaat vorgesehen wird.

99 In diesem Zusammenhang ist festzustellen, dass die Unionsorgane bei der Gestaltung der auswärtigen Beziehungen über eine große Bandbreite politischer Entscheidungsbefugnisse verfügen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 21. Dezember 2016, Swiss International Air Lines, C-272/15, EU:C:2016:993, Rn. 24). In Ausübung ihrer außenpolitischen Prärogative können die Unionsorgane internationale Übereinkünfte schließen, die u. a. auf dem Grundsatz der Gegenseitigkeit und beiderseitiger Vorteile beruhen. Sie sind daher nicht verpflichtet,

Drittstaatsangehörigen einseitig Rechte wie das aktive und passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen im Wohnmitgliedstaat einzuräumen, das im Übrigen nach Art. 20 Abs. 2 Buchst. b, Art. 22 AEUV und Art. 40 der Charta Unionsbürgern vorbehalten ist.

100 Unter diesen Umständen kann dem Rat nicht vorgeworfen werden, mit dem Beschluss 2020/135 das Austrittsabkommen gebilligt zu haben, obwohl dieses den Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs nicht das aktive und passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen in ihrem Wohnmitgliedstaat, sei es im Übergangszeitraum oder danach, verleiht.

101 Was drittens den vom vorlegenden Gericht angeführten Umstand betrifft, dass bestimmte Staatsangehörige des Vereinigten Königreichs wie EP, die ihr Recht auf Aufenthalt in einem Mitgliedstaat vor Ende des Übergangszeitraums im Einklang mit dem Unionsrecht ausgeübt haben, nach der 15-Jahre-Regel ihr Wahlrecht im Vereinigten Königreich verlieren, ist darauf hinzuweisen, dass dies allein auf eine Bestimmung des Rechts eines Drittstaats und nicht auf das Unionsrecht zurückzuführen und somit für die Beurteilung der Gültigkeit des Beschlusses 2020/135 unerheblich ist.

102 Folglich hat die Prüfung der dritten und der vierten Frage nichts ergeben, was die Gültigkeit des Beschlusses 2020/135 berühren könnte.

Kosten

103 Für die Parteien des Ausgangsverfahrens ist das Verfahren Teil des beim vorlegenden Gericht anhängigen Verfahrens; die Kostenentscheidung ist daher Sache dieses Gerichts. Die Auslagen anderer Beteiligter für die Abgabe von Erklärungen vor dem Gerichtshof sind nicht erstattungsfähig.

Aus diesen Gründen hat der Gerichtshof (Große Kammer) für Recht erkannt:

1. **Die Art. 9 und 50 EUV und die Art. 20 bis 22 AEUV in Verbindung mit dem am 17. Oktober 2019 angenommenen und am 1. Februar 2020 in Kraft getretenen Abkommen über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft sind dahin auszulegen, dass die Staatsangehörigen des Vereinigten Königreichs, die vor Ende des Übergangszeitraums ihr Recht auf Aufenthalt in einem Mitgliedstaat ausgeübt haben, seit dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Union am 1. Februar 2020 nicht mehr den Unionsbürgerstatus und insbesondere das aktive und passive Wahlrecht bei den Kommunalwahlen in ihrem Wohnmitgliedstaat nach Art. 20 Abs. 2 Buchst. b und Art. 22 AEUV besitzen, und zwar auch dann nicht, wenn sie nach dem Recht des Staates, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzen, auch das Wahlrecht bei den Wahlen in diesem Staat verloren haben.**

2. **Die Prüfung der dritten und der vierten Vorlagefrage hat nichts ergeben, was die Gültigkeit des Beschlusses (EU) 2020/135 des Rates vom 30. Januar 2020 über den Abschluss des Abkommens über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft berühren könnte.**

Unterschriften