

# Brexit – die unionsrechtliche Dimension

*Peter-Christian Müller-Graff\**

Der Brexit ist unionsrechtliches Neuland. Um dessen Dimension zu vermessen, richten sich die nachfolgenden Überlegungen auf drei Fragegruppen: zunächst auf die derzeitige unionsrechtliche Lage nach dem Referendum, sodann auf die unionsrechtlichen Konsequenzen eines Verbleibs in der Europäischen Union trotz des Referendumsergebnisses und schließlich auf die unionsrechtlichen und rechtspolitischen Folgen einer Mitteilung der Austrittsabsicht Britanniens.

## Die unionsrechtliche Lage des Verhältnisses zwischen der EU und Großbritannien nach dem Referendum

Hinsichtlich der unionsrechtlichen Lage des Verhältnisses der Union zu ihrem austrittswilligen Mitgliedstaat stellen sich drei Unterfragen: nach der unionsrechtlichen Bedeutung des Referendums, nach dessen derzeitigen unionspolitischen Konsequenzen im Rahmen des Unionsrechts und nach dem derzeitigen Mitgliedsstatus Britanniens.

Unionsrechtlich hat das Ergebnis des Referendums an der spezifischen Mitgliedschaft Britanniens in der Europäischen Union im Grundsatz nichts geändert. Denn allein das Referendumsergebnis beinhaltet noch nicht die Ingangsetzung des Austrittsverfahrens nach Art. 50 Vertrag über die Europäische Union (EUV). Dessen Abs. 1 besagt, dass jeder Mitgliedstaat im Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften beschließen kann, aus der Union auszutreten. Dies wird unionsrechtlich nach Abs. 2 jedoch erst relevant, wenn der Mitgliedstaat, der auszutreten beschließt, dem Europäischen Rat seine Absicht mitteilt – also demjenigen Organ der Europäischen Union, das sich aus den Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie seinem Präsidenten und dem Präsidenten der Europäischen Kommission zusammensetzt.<sup>1</sup> Eine solche Mitteilung ist bislang bekanntlich nicht erfolgt, sondern soll nach dem erklärten Willen der britischen Premierministerin Theresa May bis Ende März 2017 erfolgen.

In ersten öffentlichen Stellungnahmen ist vereinzelt die Frage aufgekommen, ob sich bereits das Ergebnis des Referendums unionsrechtlich als eine derartige Mitteilung auslegen lässt.<sup>2</sup> Dagegen spricht, dass das Referendum eine interne britische Meinungsbildung ist. Sie erfolgte auf der Grundlage des European Union Referendum Act of Parliament 2015 vom 17. Dezember 2015. Dieses enthält keine Regelung, dass das Ergebnis auch umgesetzt werden muss, und unterscheidet sich insoweit beispielsweise von dem Referendum Act 2011 über das britische Wahlsystem.<sup>3</sup> Es ist daher lediglich konsultativ, mithin rechtlich unverbindlich, wenn auch ein politisch ernst zu nehmendes Datum für die briti-

\* Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Peter-Christian Müller-Graff, Ph.D. h.c., MAE, Universität Heidelberg.

Der Beitrag entstand aus einem Vortrag vom 30. August 2016 im Plenum der Sommerakademie der Studienstiftung des deutschen Volkes in Greifswald. Der Autor leitete dort die Arbeitsgruppe „Die Europäische Union als Vertragsakteur in der Globalisierung“.

1 Art. 15 Abs. 2 EUV.

2 Zu dieser Überlegung vgl. Oliver Georgi: Im Gespräch: Graf Lambsdorff. „Boris Johnson lebt in einem Parallel-Universum“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28.6.2016.

3 Vgl. die Handlungsanweisungen in Ziffer 8 des Referendum Act 2011 über das britische Wahlsystem.

sche Regierung – und auch für das britische Parlament,<sup>4</sup> wer immer nach der unklaren britischen Rechtslage für die abschließende Meinungsbildung der außenpolitischen Entscheidung zuständig ist, die Austrittsabsicht dem Europäischen Rat mitzuteilen. Umstritten ist, ob dies ein Ausschließlichkeitsrecht der Regierung ist oder die Zustimmung des britischen Parlaments erfordert. Dies ist eine innerbritische Rechtsfrage. Sie ist mittlerweile vor dem Obersten Gerichtshof des Vereinigten Königreichs anhängig, nachdem die erste Instanz („High Court“) zugunsten des Beteiligungserfordernisses des Parlaments (und damit gegen die „Royal-prerogative-These“ der britischen Regierung in der die Mitgliedschaft in der Union betreffenden „Außenpolitik“) entschieden hat.<sup>5</sup> Eine andere Mitwirkungsfrage betrifft die Rolle des schottischen Parlaments. Die vereinzelt zu hörende These, dieses habe in der innerbritischen Meinungsbildung ein Vetorecht gegen den Austritt,<sup>6</sup> dürfte unzutreffend sein.<sup>7</sup>

Das Referendumsergebnis hat mithin Britanniens Mitgliedschaft unionsrechtlich nicht grundsätzlich berührt. Allerdings ist ein Schwebezustand der Ungewissheit eingetreten, wohl nicht mehr über die Absicht der neuen britischen Regierung, auszutreten („Brexit means Brexit“<sup>8</sup>), wohl aber, infolge mehrerer Imponderabilien, über den Zeitpunkt der Mitteilung der Absicht. Zu diesen Unwägbarkeiten zählen namentlich die britische Diskussionslage mit wiederholten Bekundungen britischer Politiker, sich mit der Mitteilung Zeit zu lassen,<sup>9</sup> das anhängige Gerichtsverfahren über die Streitfrage des Beteiligungsrechts des britischen Parlaments an der Aktivierung des Art. 50 EUV und, im Falle dessen Bejahung durch den Obersten Gerichtshof, die Ungewissheit über den Gang und die Länge des Entscheidungsprozesses im Parlament. Daher stellt sich die Frage, ob diese Ungewissheit unionsrechtlich bedeutsam werden kann. Dies ist zu bejahen, falls Britannien die Mitteilung hinauszögert und dadurch die Union in der elementaren Frage im Ungewissen bleibt, in welcher Mitgliederkonfiguration sie ihre vertraglichen Ziele,<sup>10</sup> darunter die Marktintegration und Außenhandelspolitik (zum Beispiel das Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA, und die Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP), und ihre künftigen Gesamtstrategien verfolgen kann. Denn solange Britannien Mitglied ist, trifft es die Pflicht zur Unionstreue nach Art. 4 Abs. 3 EUV. Nach diesem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit achten und unterstützen sich die Union und die Mitgliedstaaten gegenseitig bei der Erfüllung der Aufgaben, die sich aus den Verträgen ergeben. Dies umschließt die Pflicht der Mitgliedstaaten, „alle Maßnahmen [zu unterlassen], die die Verwirklichung der Ziele der Union gefährden könnten.“ Eine derartige Gefährdung könnte durch das Hinauszögern einer Mitteilung über Austritt oder Verbleib eintreten. Es wäre

4 Vor dem Referendum waren angeblich 70 Prozent der Mitglieder des britischen Parlaments für den Verbleib in der Europäischen Union. Vgl. Imke Henkel: Britisches Parlament könnte den Brexit noch verhindern, in: *Zeit Online*, 25.6.2016; Thomas Kielinger: Beim Brexit dürfte das Parlament das Volk ignorieren, in: *Die Welt*, 21.6.2016. Danach waren von 650 Abgeordneten vor dem Referendum 455 für den Verbleib in der Europäischen Union, 130 für den Brexit und 65 unentschieden.

5 Vgl. Anne Perkins: High court Brexit ruling: what does it all mean?, in: *The Guardian*, 3.11.2016; Owen Bowcott: Article 50 could be reversed, government may argue in Brexit case, in: *The Guardian*, 12.11.2016; Theo Sommer: Welcher Brexit soll's denn sein?, in: *Zeit Online*, 6.9.2016.

6 Vgl. Libby Brooks: Nicola Sturgeon: Scottish parliament could block Brexit, in: *The Guardian*, 26.6.2016.

7 Vgl. ebenda.

8 Vgl. Patrick Wintour: What's the best Brexit Theresa May could get for Britain?, in: *The Guardian*, 14.7.2016.

9 Vgl. Sommer: Welcher Brexit, 2016; Spiegel Online: EU-Ratspräsident Tusk drängt May zur Eile, 8.9.2016.

10 Art. 3 EUV.

eine Vertragsverletzung. Sie könnte auf Klage der Kommission vom Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) festgestellt werden.<sup>11</sup>

Hat sich durch das Referendumsergebnis mithin unionsrechtlich auch nichts grundsätzlich an Britanniens Mitgliedschaft geändert, so doch Grundlegendes an seiner politischen Position innerhalb der Europäischen Union. Schon wird es in deren vier politischen Organen als ‚Quarantäne-Mitglied‘ behandelt. So wurde im Europäischen Parlament die UKIP-Fraktion<sup>12</sup> (die stärkste britische Partei im Europäischen Parlament) vom Kommissionspräsidenten am 28. Juni 2016 mit den Worten bedacht: „Warum sind Sie denn überhaupt hier?“<sup>13</sup> Seine zuvor üblicherweise dreisprachig geteilte Rede erfolgte sodann nur noch in den beiden großen Gründersprachen Deutsch und Französisch.<sup>14</sup> Der Abgeordnete des Europäischen Parlaments Alexander Graf Lambsdorff erwartet nicht, dass es in Britannien noch eine Beteiligung an den Direktwahlen zum Europäischen Parlament im Jahre 2019 geben kann.<sup>15</sup> Der Europäische Rat schlüpfte zur Beratung der Zukunft der Europäischen Union bereits am 29. Juni 2016 in das Gewand des Treffens von 27 Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten (also ohne Britannien).<sup>16</sup> Für den Ministerrat hat Britannien bereits förmlich auf den turnusgemäß vorgesehenen Vorsitz ab 1. Juli 2017 verzichtet.<sup>17</sup> In der Europäischen Kommission ist nach dem bereits erfolgten Rücktritt des vom Referendum enttäuschten Kommissars Jonathan Hill<sup>18</sup> seitens des Kommissionspräsidenten vorgesehen, das neue Mitglied mit britischer Staatsangehörigkeit, Julian King, nur als ‚Junior-Mitglied‘ für die Sicherheitsunion einzusetzen.<sup>19</sup> Überdies gibt es Stimmen im Europäischen Parlament, die Ernennung von King zu blockieren, bis Britannien die Austrittsabsicht mitgeteilt hat.<sup>20</sup>

Diese durch das Referendumsergebnis eingetretene politische Abwertung Britanniens innerhalb der Europäischen Union verbindet sich mit einer dritten Frage bezüglich des derzeitigen Verhältnisses Britanniens zur Europäischen Union: derjenigen nach dem unionsrechtlichen Inhalt seiner Mitgliedschaft, von der es (wahrscheinlich) Abschied nimmt. Hierzu zeigt sich, dass eine Europäische Union mit Britannien nach der Vertragslage teils längst eine Europäische Union ohne Britannien ist. Es hat trotz formeller Vollmitgliedschaft einen abgestuften Sonderstatus hinsichtlich der vier in Art. 3 EUV genannten operativen Hauptziele der Union.<sup>21</sup> Zuallererst besteht keine verpflichtende Beteiligung an zwei der drei supranationalen operativen Hauptziele der Union. Dies bedeutet in concreto: keine Beteiligung am grenzkontrollfreien Binnenraum, dem sogenannten Schengenraum oder in der Vertragsterminologie dem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts mit seinen Folgepolitiken in den Bereichen Außengrenzkontrollen, Visa, Flüchtlinge, Migration so-

11 Art. 258 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

12 UK Independence Party.

13 Vgl. Die Welt: „Warum sind Sie denn überhaupt hier?“, 28.6.2016.

14 Ebenda.

15 Vgl. Georgi: Im Gespräch: Graf Lambsdorff, 2016.

16 Europäischer Rat: Informelle Tagung der 27. Brüssel, den 29. Juni 2016. Erklärung, Doc. 398/16.

17 Vgl. Zeit Online: Theresa May. Großbritannien verzichtet auf EU-Ratspräsidentschaft, 20.7.2016.

18 Vgl. Jonathan Hill: EU-Finanzkommissar legt Amt nach Brexit-Votum nieder, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 25.6.2016.

19 Vgl. Andreas Schwarz: EU-Sicherheitskommissar mit wenig Kompetenzen, in: kurier.at, 2.8.2016.

20 Ebenda.

21 Zu den vier operativen Hauptzielen vgl. Peter-Christian Müller-Graff: A. I. Verfassungsziele der Europäischen Union, in: Manfred Daus (Hrsg.): Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, München 2012, Rn. 1-191, hier Rn. 114.

wie justizielle und polizeiliche Zusammenarbeit in der Kriminalitätsbekämpfung.<sup>22</sup> Des Weiteren besteht keine Beteiligung am operativen Hauptziel der Währungsunion.<sup>23</sup> Es gibt überdies sogar ein kleines Ausnahmeprotokoll zum dritten supranationalen operativen Hauptziel, dem Binnenmarkt.<sup>24</sup> Im vierten operativen Hauptziel, dem gemeinsamen auswärtigen Auftreten,<sup>25</sup> leistete sich Britannien in der intergouvernementalen Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik bei der Irakfrage einen unvergessenen schweren Loyalitätsbruch durch gezielte Spaltung der Europäischen Union zugunsten der amerikanischen Invasion.<sup>26</sup> Durch dieses Verhalten hätte sich Charles de Gaulle in seiner einstigen Ablehnung einer britischen Mitgliedschaft in den Europäischen Gemeinschaften bestätigt gesehen; ihm wird die Bezeichnung Britanniens als „Trojanisches Pferd der USA“<sup>27</sup> zugeschrieben. Untermauert hätte diese Beurteilung der Londoner Chilcot-Untersuchungsbericht vom Juli 2016, der die bedingungslose Gefolgschaft des seinerzeitigen britischen Premierministers schonungslos aufdeckte und verurteilte.<sup>28</sup> Im Unionsrecht hat Britannien ferner einen Ausnahmestatus bei der Grundrechtecharta<sup>29</sup> und einen seit jeher umstrittenen 66-prozentigen Beitragsrabatt,<sup>30</sup> ohne dass aber der britische Einfluss auf die Haushaltsgestaltung der Europäischen Union im Vergleich zu den vollzahlenden Mitgliedstaaten gemindert wäre. Dieses gesamte unionsrechtliche ‚Rosinenkuriosum‘ endet im Falle des Austritts – und auch der (immer schon befremdliche, manchmal neokolonial anmutende) sprachliche Dominanzanspruch in der Europäischen Union. Englisch als eine der derzeit verbindlichen 24 Unionsrechtssprachen<sup>31</sup> und Amtssprachen<sup>32</sup> steht zur Disposition. Es kann in dieser Eigenschaft überleben, wenn Irland oder Malta dies will. Allerdings sollte aus Auslegungs-, Gleichbehandlungs- und Kostengründen keinem Mitgliedstaat mehr als eine unionsrechtlich authentische Rechtssprache zugestanden werden,<sup>33</sup> sodass gegebenenfalls Irisch oder Maltesisch als Vertrags- und Amtssprache aufgegeben werden müsste.

- 22 Art. 3 Abs. 2 EUV; Art. 67-89 AEUV; Protokoll (Nr. 21) über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 202 vom 7. Juni 2016, S. 295-297.
- 23 Art. 3 Abs. 4 EUV; Art. 119 Abs. 2 AEUV; Protokoll (Nr. 15) über einige Bestimmungen betreffend das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 202 vom 7. Juni 2016, S. 284-286.
- 24 Art. 3 Abs. 3 EUV; Art. 26 Abs. 2 AEUV; Protokoll (Nr. 20) über die Anwendung bestimmter Aspekte des Artikels 26 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf das Vereinigte Königreich und auf Irland, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 202 vom 7. Juni 2016, S. 293-294.
- 25 Art. 3 Abs. 5 EUV.
- 26 Vgl. Sylvia Schreiber/Michael Sontheimer: „Die Idee mit einem Brief“, in: Spiegel Online, 3.2.2003.
- 27 Vgl. Spiegel Online: Der Hahn krächte, 23.1.1963.
- 28 Vgl. The Guardian: Chilcot report: key points from the Iraq inquiry, 6.7.2016.
- 29 Protokoll (Nr. 30) über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union auf Polen und das Vereinigte Königreich, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 202 vom 7. Juni 2016, S. 312-313.
- 30 Vgl. Europäisches Parlament, European Parliamentary Research Service, Alessandro D’Alfonso: The UK ‘rebate’ on the EU budget. An explanation of the abatement and other correction mechanisms. Briefing, Februar 2016, PE 577.973.
- 31 Art. 55 EUV; Art. 358 AEUV.
- 32 Verordnung Nr. 1 zur Regelung der Sprachenfrage für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Art 1, in: Amtsblatt der EG, Nr. P 17 vom 6. Oktober 1958, S. 385-386, hier S. 385; zuletzt geändert durch Verordnung (EU) Nr. 517/2013 des Rates vom 13. Mai 2013, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 158 vom 10. Juni 2013, S. 1-71.
- 33 Dies lässt sich de lege lata aus Art. 55 Abs. 2 EUV schließen. Die Norm erklärt die Übersetzung in jede andere von den Mitgliedstaaten bestimmte Sprache für möglich, sofern diese Sprache nach der Verfassungsordnung des jeweiligen Mitgliedstaats in dessen gesamten Hoheitsgebiet oder in Teilen davon Amtssprache ist. Indes ist eine Verbindlichkeit dieser (auf eigene Kosten eines Mitgliedstaats vorzunehmenden) Übersetzungen nicht vorgesehen; vgl. Juliane Kokott: Kommentierung des Art. 55 EUV, in: Rudolf Streinz (Hrsg.): EUV/AEUV. Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, München 2012, S. 326-327, Art. 55 EUV, Rn. 2.

## Die unionsrechtlichen Konsequenzen eines Verbleibs Britanniens in der EU trotz des Ergebnisses des Referendums

Entscheidet sich Britannien trotz des Ergebnisses des Referendums definitiv, das Austrittsverfahren gemäß Art. 50 EUV nicht in Gang zu setzen (was angesichts der Äußerungen der Premierministerin unwahrscheinlich ist<sup>34</sup>), stellt sich die Frage, ob unionsrechtlich alles so bleibt, wie es ist. Dies ist aller Voraussicht nach zu verneinen. Denn in diesem Fall ist einerseits damit zu rechnen, dass Britannien auf die unionsrechtswirksame Umsetzung der Verhandlungsergebnisse mit der Europäischen Union vom Februar 2016 besteht und dass andererseits Delegitimationsprobleme für das Unionsrecht aufkommen könnten.

Die Verhandlungsergebnisse vom Februar 2016 sind in den umfangreichen Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates vom 18./19. Februar 2016<sup>35</sup> als Anlage I enthalten. Sie haben die Form eines Beschlusses der im Europäischen Rat vereinigten Staats- und Regierungschefs „über eine neue Regelung für das Vereinigte Königreich innerhalb der Europäischen Union“. Er enthält inhaltlich vier Themen: wirtschaftspolitische Steuerung, Wettbewerbsfähigkeit, Souveränität, Sozialleistungen und Freizügigkeit.

Hierzu ergibt sich zunächst die Frage, ob Britannien trotz des Referendumsergebnisses auf der Einlösung dieser Verhandlungsergebnisse bestehen könnte. Denn nach Ziff. I 4 der Schlussfolgerungen gilt als vereinbart, dass der Beschluss „nicht weiter bestehen werde, sollte das Referendum im Vereinigten Königreich den Austritt aus der Europäischen Union ergeben.“ Jedoch besagt Ziff. II 2, dass die Vereinbarungen „an dem Tag wirksam werden, an dem die Regierung des Vereinigten Königreichs dem Generalsekretär des Rates mitteilt, dass das Vereinigte Königreich beschlossen hat, Mitglied der Europäischen Union zu bleiben.“ Britannien könnte sich also auf den Standpunkt stellen, den Passus „sollte das Referendum [...] den Austritt [...] ergeben“ so zu verstehen, dass es nicht auf das Ergebnis des Referendums ankommt, sondern auf die Folgerung, die die britische Regierung daraus zieht. Bei derartiger Lesart ergäbe sich: Würde die Regierung mitteilen, dass Britannien beschlossen hat, Mitglied zu bleiben, würden die Vereinbarungen wirksam werden – freilich nur politisch. Für deren unionsrechtliche Wirksamkeit müssten entsprechende Rechtsänderungsverfahren in Gang gesetzt werden und zwar je nach Stellung der betroffenen Regel im Unionsrecht: im Fall von Primärrecht durch ein Vertragsänderungsverfahren,<sup>36</sup> im Fall von Sekundärrecht durch das einschlägige Rechtsetzungsverfahren der Unionsorgane (soweit die Änderungen primärrechtlich zulässig sind<sup>37</sup>). Soweit die Schlussfolgerungen sich zur Auslegung bestehenden Unionsrechts äußern<sup>38</sup> und damit unterstellen, dass es keiner Rechtsänderung bedarf, handelt es sich um eine bloße Meinungsäußerung des Europäischen Rates. Insoweit ist die Rechnung ohne den EuGH gemacht.

Inhaltlich würden einige dieser Rechtsänderungen den abgestuften Sonderstatus Britanniens in der Europäischen Union noch verstärken. Dies betrifft zum einen das Binnenmarktrecht und zum anderen die generelle Integrationsperspektive. Der Binnenmarkt als

34 Siehe Wintour: What's the best Brexit Theresa May could get for Britain?, 2016.

35 Europäischer Rat: Tagung des Europäischen Rates (18. und 19. Februar 2016). Schlussfolgerungen, EUCO 1/16.

36 Art. 48 Abs. 2 oder gegebenenfalls Abs. 6 EUV.

37 Vgl. zur Problematik der Einschränkung von Sozialleistungen für Wanderarbeitnehmer im Lichte der Rechtsprechung des EuGH Ferdinand Wollenschläger: Freizügigkeit, Sozialleistungen und Brexit – hält der Deal?, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 7/2016, S. 241-242.

38 So teils im Abschnitt D. Sozialleistungen und Freizügigkeit, in: Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Februar 2016, S. 19-24.

der materiellrechtliche Sockel der gesamten supranationalen Integration der Europäischen Union umfasst nach seiner Definition in Art. 26 Abs. 2 AEUV „einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen, Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen der Verträge gewährleistet ist.“<sup>39</sup> Für Britannien würde es im Falle der Umsetzung der Vereinbarungen zu einer rechtlichen oder faktischen Sonderlage bei drei der vier Grundfreiheiten kommen. Die Niederlassungs-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrsfreiheit würden (sektoral) explizit dem Banken- und Finanzaufsichtsrecht der Union in den Mitgliedstaaten entzogen, deren Währung nicht der Euro ist<sup>40</sup> – also in Britannien – worin ein anlegerschutz-, finanz- und wettbewerbspolitisch bedenklicher Freibrief enthalten sein könnte. Des Weiteren würde die Arbeitnehmerfreizügigkeit abgebremst durch zwei zwar allen Mitgliedstaaten zugängliche, aber speziell von Britannien reklamierte (und für Britannien von den anderen Mitgliedstaaten bereits akzeptierte) Optionen: erstens die Option, im Falle eines außergewöhnlich großen Zustroms von Arbeitnehmern aus anderen Mitgliedstaaten diese Arbeitnehmer während der ersten vier Jahre von nicht beitragsfinanzierten Lohnergänzungsleistungen auszuschließen<sup>41</sup> (zum Beispiel von Lohnzuschüssen oder vom Anspruch auf eine Sozialwohnung); zweitens die Option, die Höhe von Leistungen für Kinder eines Arbeitnehmers, die in einem anderen Mitgliedstaat wohnen, an die Bedingungen in diesem Mitgliedstaat zu koppeln.<sup>42</sup> Jenseits dieser binnenmarktrechtlichen Einschränkung würde Britannien von der generellen Integrationsperspektive des Art. 1 Abs. 2 EUV entbunden, nämlich von „der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas.“<sup>43</sup>

Die zweite unionsrechtliche Frage des hypothetischen Verbleibs Britanniens in der Union trotz des Referendumsausgangs richtet sich darauf, ob jenseits der Umsetzung der genannten Verhandlungsergebnisse das Unionsrecht unversehrt bleibt. Hier taucht die Gefahr der Delegitimation der Union und damit ihres Rechts auf. Diese droht, wenn die britische Regierung das Referendumsergebnis ignoriert. Denn die Union beruht unter anderem auf der Achtung der Demokratie und Rechtsstaatlichkeit.<sup>44</sup> Tatsächlich ist es in der Geschichte der Gemeinschaften beziehungsweise Union mit einem Integrationsvorhaben im Falle dessen Scheiterns in einem nationalen Referendum nur weitergegangen, wenn ein nachfolgendes Referendum das erste überwunden hat: so geschehen in Dänemark beim Vertrag von Maastricht,<sup>45</sup> so in Irland beim Vertrag von Nizza<sup>46</sup> und beim Vertrag von Lissabon.<sup>47</sup> Noch nie ist umgekehrt ohne ein derartiges Reparaturreferendum der betreffende Integrations-

39 Vgl. dazu Peter-Christian Müller-Graff: § 9. Grundfreiheiten und Wettbewerbsordnung, in: Armin Hatje/Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.): Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht (EnzEuR), Band 1, Baden-Baden 2014, S. 477-542; Müller-Graff: A. I. Verfassungsziele der Europäischen Union, 2012, Rn. 117.

40 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Februar 2016, A 4, S. 14.

41 Ebenda, D 2 lit. b und Verordnung (EU) Nr. 492/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. April 2011 über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 141 vom 27. Mai 2011, S. 1-8.

42 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Februar 2016, D 2 lit. a und Verordnung (EG) Nr. 883/2004 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit, in: Amtsblatt der EU, Nr. L 166 vom 30. April 2004, S. 1-101.

43 Vgl. Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Februar 2016, C 1.

44 Art. 2 EUV.

45 Referendum vom 18. Mai 1993 nach dem gescheiterten Referendum vom 2. Juni 1992; zur Problematik von Referenden zur europäischen Integration schon Hjalte Rasmussen: Europäische Integration durch Referenden? – Dänische Erfahrungen, in: Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.): Europäisches Integrationsrecht im Querschnitt, Baden-Baden 2003, S. 87-92.

46 Referendum vom 19. Oktober 2002 nach dem gescheiterten Referendum vom 9. Juni 2001.

47 Referendum vom 2. Oktober 2009 nach dem gescheiterten Referendum vom 12. Juni 2008.

schritt erfolgt: so nicht das Inkrafttreten des Vertrags über eine Verfassung für Europa nach dessen Scheitern in Frankreich,<sup>48</sup> so nicht in Dänemark die Einführung des Euro<sup>49</sup> und die Beteiligung an der engeren polizeilichen Zusammenarbeit<sup>50</sup> und auch nicht in Norwegen der Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften<sup>51</sup> und zur Europäischen Union.<sup>52</sup> Man wird unschwer annehmen können, dass ohne einen gleichwertigen britischen Actus contrarius zu dem Referendum des 23. Juni 2016 nicht nur die britische Demokratie lädiert würde. Auch die Legitimation der Europäischen Union wäre von der Missachtung des Votums kontaminiert. Allzu leicht ließe sich das wohlfeile (oft uninformierte oder gar böswillige) ‚Brüssel-Bashing‘ um den pointierten Hinweis erweitern, die Union schere sich nicht um den erklärten Volkswillen in einem Mitgliedstaat. Es liegt daher im Eigeninteresse der Union, dass die britische Regierung das Ergebnis vom 23. Juni 2016 nicht missachtet (was immer man von der Seriosität dieses Referendums halten mag).<sup>53</sup> Ob eine derartige Neubefragung mit einer Unterhauswahl (oder einer Abstimmung über eine eventuelle Austrittsvereinbarung) verbunden werden könnte, ist eine innerbritische Rechtsfrage.

### Die unionsrechtlichen Konsequenzen einer Mitteilung der Austrittsabsicht

Zu den unionsrechtlichen Konsequenzen einer Mitteilung der Austrittsabsicht stellen sich drei Fragen: zunächst nach den Voraussetzungen einer wirksamen Mitteilung, sodann nach deren Wirkung und schließlich nach den künftigen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Britannien.

Die unionsrechtlichen Voraussetzungen einer wirksamen Mitteilung nach Art. 50 Abs. 2 S. 1 EUV sind einfach. Erforderlich ist allein, dass der Mitgliedstaat, der im Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften auszutreten beschließt, diese Absicht dem Europäischen Rat mitteilt. Eine Begründung muss nicht gegeben werden.

Allerdings muss die Mitteilung im betroffenen Mitgliedstaat verfassungsrechtlich abgesichert sein. Dies erfordert zum einen, dass sie durch das vertretungsberechtigte Organ erfolgt. Dies dürfte, ungeachtet der Auseinandersetzungen über die innerbritische Entscheidungsfindung,<sup>54</sup> die britische Regierung sein. Zum anderen muss der zugrunde liegende Austrittsbeschluss im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Vorschriften gefasst werden. Zwar ist dies keine unionsrechtliche Wirksamkeitsvoraussetzung des Austrittsbeschlusses.<sup>55</sup> Sollten hier jedoch substantiierte Zweifel bestehen,<sup>56</sup> hat die Europäische Union die Mitteilung dann als unwirksam zu betrachten, wenn die Zweifel derart gewichtig sind, dass deren Nichtbeachtung durch die Union gegen Art. 4 Abs. 2 EUV verstieße. Denn danach hat die Union die jeweilige nationale Identität zu achten, „die in ihren grundlegenden politischen und verfassungsrechtlichen Strukturen [...] zum Ausdruck kommt.“

48 Referendum vom 29. Mai 2005.

49 Referendum vom 28. September 2000.

50 Referendum vom 3. Dezember 2015.

51 Referendum vom 24. September 1972.

52 Referendum vom 27. November 1994.

53 Zur Kritik zum Beispiel Tonio Walter: Brexit-Referendum. Stimmt noch einmal ab!, in: Zeit Online, 3.7.2016.

54 Siehe Bowcott: Article 50 could be reversed, 2016.

55 Vgl. Werner Meng: Artikel 50. Austritt aus der Union, in: Hans von der Groeben/Jürgen Schwarze/Armin Hatje (Hrsg.): Europäisches Unionsrecht. Vertrag über die Europäische Union. Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Charta der Grundrechte der Europäischen Union, 7. Auflage, Baden-Baden 2015, S. 503-510.

56 So im (hypothetischen) Falle der Missachtung der vom Obersten Gericht festgestellten Verfassungslage.

Angesichts der entschiedenen Äußerung der schottischen Regierungschefin, Schottland wolle die Europäische Union nicht verlassen,<sup>57</sup> und angesichts des auch in Nordirland von England und Wales abweichenden Referendumsergebnisses,<sup>58</sup> stellt sich die Frage, ob Britannien die Mitteilung des Austritts auf England und Wales begrenzen kann. Vertragspartner ist völkerrechtlich allein das Vereinigte Königreich.<sup>59</sup> Tritt es aus, so gilt das für den Gesamtstaat. Davon zu unterscheiden wäre eine Vereinbarung nach dem Grönland-Modell von 1985. Die Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften vereinbarten seinerzeit den Ausschluss der Anwendbarkeit des größten Teils des Gemeinschaftsrechts in jenem nördlichen Teil des Hoheitsgebietes Dänemarks.<sup>60</sup> Analog wäre juristisch ein Verbleib Britanniens in der Europäischen Union unter Vereinbarung der Nichtanwendbarkeit des Unionsrechts in England und Wales konstruierbar. Britannien könnte damit einer (hypothetischen) Abspaltung Schottlands und einem (latenten) Wiederaufleben des Nordirland-Konflikts entgegenwirken, in der Union seinen Sonderstatus erhalten und sogar auf den Februar-Vereinbarungen<sup>61</sup> bestehen.<sup>62</sup> Seitens der Union müsste freilich der drastischen Reduzierung der britischen Unionsbürger auf 7 Millionen bei der Zusammensetzung des Europäischen Parlaments und der beratenden Einrichtungen Rechnung getragen werden – und ebenso beim demografischen Repräsentationsgewicht der britischen Regierung bei qualifizierten Mehrheitsentscheidungen im Rat.<sup>63</sup> Politisch empfehlenswert ist diese Lösung für die Europäische Union im Interesse ihres Zusammenhalts gegen derartige Ausfransungen naturgemäß nicht.

In der unionsrechtlichen Wirkung der Mitteilung ist zwischen dem Grundsatz und den Ausnahmen zu unterscheiden.

*Grundsätzliche* Rechtsfolge der Mitteilung (einseitige Erklärung) ist die Beendigung der Anwendbarkeit der EU-Verträge, also des gesamten Primärrechts und des darauf gestützten Sekundärrechts, mit Ablauf von zwei Jahren nach der Mitteilung<sup>64</sup> (sofern die Mitteilung, falls zulässig, nicht widerrufen wird). Dies betrifft den räumlichen, personellen und zeitlichen Anwendungsbereich. Kommt es nicht zu einer anderweitigen Vereinbarung,<sup>65</sup> sind nach Ablauf der Zweijahresfrist insbesondere die transnationalen Marktzugangsfreiheiten des Binnenmarktes (darunter insbesondere auch die Arbeitnehmer-, Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit) und die Wettbewerbsregeln zwischen der Europäischen Union und Britannien sowie das gesamte auf den Binnenmarkt und die Wettbewerbsregeln bezogene Sekundärrecht nicht mehr anwendbar (unbeschadet der fortdauernden Anwendbarkeit des EU-Kartellrechts auf in Britannien veranlasste Wettbewerbsbeschränkungen mit Auswirkungen im Binnenmarkt<sup>66</sup>). Lediglich die Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheit wird vom primären Unionsrecht einseitig auch im Verhältnis zu

57 Siehe Brooks: Nicola Sturgeon: Scottish parliament could block Brexit, 2016.

58 Vgl. Gabriel Rath: Das unvereinigte Königreich. Land gegen Stadt, Alt gegen Jung, in: Die Presse, 24.6.2016.

59 Art. 1 Abs. 1 EUV i.V.m. der Präambel.

60 Vgl. dazu Vertrag zur Änderung der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften bezüglich Grönlands, in: Amtsblatt der EG, Nr. L 29 vom 1. Februar 1985, S. 1-7; siehe auch *argumentum e contrario* Art. 204 AEUV.

61 Siehe oben.

62 Siehe oben.

63 Art. 16 Abs. 4 UAbs. 1 EUV.

64 Art. 50 Abs. 3 EUV.

65 Vgl. dazu unten.

66 Vgl. zum Auswirkungsprinzip grundsätzlich EuGH: Rs. 89/85 (*Åhlström/Kommission*), ECLI:EU:C:1988:447.

Drittstaaten gewährt,<sup>67</sup> ist aber einschränkbar<sup>68</sup> und bindet ohnehin nicht umgekehrt einen Drittstaat. Dies dürfte auch den (aus unionsintegrativer Sicht problematischen<sup>69</sup>) Fusionsplan von Deutscher Börse und London Stock Exchange mit geplantem Sitz in London nicht unbeeinträchtigt lassen. Im Warenverkehr können die Europäische Union und Britannien zueinander Zölle unter Beachtung des General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)<sup>70</sup> erheben. Das Diskriminierungsverbot aus Gründen der Staatsangehörigkeit<sup>71</sup> im wechselseitigen Verhältnis endet ebenso wie die Rechte der Unionsbürgerschaft für Briten in der Europäischen Union und für Unionsbürger in Britannien (darunter namentlich Freizügigkeit, Aufenthaltsrecht, Wahlrechte, diplomatischer und konsularischer Schutz).<sup>72</sup> Mit dem Fristablauf endet zugleich die britische Beteiligung an den Organen der Europäischen Union und damit auch die Mitwirkung in der europäischen Rechtsetzung. Inhaltlich dürften dadurch einige insulare Druckfaktoren zur Begünstigung des eigenen Finanz- und Beratungssektors schwächer werden:<sup>73</sup> so im Gesellschaftsrecht der von der ‚private limited company‘ inspirierte Gedanke der faktisch mindestkapitallosen Kapitalgesellschaft<sup>74</sup> oder im Bilanzrecht die Ausrichtung auf kurzfristige Anlegerrenditeinteressen.<sup>75</sup> In der Anwendung des Wettbewerbsrechts könnte sich der (umstrittene) „more economic approach“<sup>76</sup> abschwächen.

Für die Europäische Union ohne Britannien entsteht die Frage nach einer Primärrechtsänderung. Dies betrifft zum einen die (einflussrelevante) numerische Zusammensetzung der Repräsentativorgane und beratenden Einrichtungen. Diese wird zwar durch Beschlüsse des Europäischen Rates für das Europäische Parlament<sup>77</sup> und des Rates für den Wirtschafts- und Sozialausschuss sowie den Ausschuss der Regionen festgelegt.<sup>78</sup> Indes bedarf es zur relativen Wahrung des derzeitigen Proportionalitätsschlüssels der mitgliedstaatlichen Sitzkontingente einer Änderung der von Art. 14 Abs. 2 UAbs. 1 S. 4 EUV festgelegten Höchstzahl der Parlamentssitze für einen einzelnen Mitgliedstaat (derzeit 96), falls die gemäß Art. 14 Abs. 2 UAbs. 1 S. 2 EUV mögliche, aber nicht zwingend auszufüllende Höchstzahl der Abgeordneten (750 zuzüglich Präsident) ausgeschöpft werden soll. Die Vertragsvorschriften über den räumlichen Anwendungsbereich<sup>79</sup> und die Vertragssprachen<sup>80</sup> sowie die Britannien betreffenden Protokolle sollten im Interesse der Klarheit bereinigt werden, sofern sie nicht als sachlich erledigt betrachtet werden können. Angesichts des geringen Umfangs dieser Änderungen kann der Europäische Rat nach Zustimmung

67 Art. 63 AEUV.

68 Art. 64-66 AEUV.

69 Vgl. dazu die Stellungnahme von Euronext-Chef Stéphane Boujnah in Christian Schubert: „Europa braucht keinen Offshore-Finanzplatz“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 21.9.2016.

70 Namentlich unter Beachtung der Meistbegünstigungsklausel des Art. I GATT.

71 Art. 18 AEUV.

72 Art. 20-24 AEUV.

73 Vgl. dazu Peter-Christian Müller-Graff: Gemeinschaftsprivatrecht ohne Britannien, in: GPR – Zeitschrift für das Privatrecht der Europäischen Union 4/2016, S. 157.

74 Zumal auch der Rechtsformwettbewerb der von Art. 49 und 54 AEUV vermittelten Zugangsfreiheit englischer Gesellschaftsformen in die Mitgliedstaaten der Europäischen Union entfällt. Vgl. EuGH: Rs. C-212/97 (*Centros Ltd/Erhvervs- og Selskabsstyrelsen*), ECLI:EU:C:1999:126.

75 Im Unterschied zu dem traditionellen Vorsichtsprinzip im deutschen Rechnungswesen.

76 Vgl. dazu zum Beispiel André Schmidt/Stefan Voigt: Der „more economic approach“ in der Missbrauchsaufsicht. Einige kritische Anmerkungen zu den Vorschlägen der Generaldirektion Wettbewerb, in: Wirtschaft und Wettbewerb 11/2006, S. 1097-1106.

77 Art. 14 Abs. 2 EUV.

78 Art. 301, 305 AEUV.

79 Art. 52 EUV und Art. 355 AEUV.

80 Art. 55 EUV und Art. 358 AEUV.

des Europäischen Parlaments gemäß Art. 48 Abs. 2 UAbs. 2 EUV beschließen, auf die Einberufung eines Konvents zu verzichten. Ob der Brexit zu weitergehenden Vertragsänderungen, etwa im Bereich der Finanzvorschriften<sup>81</sup> und/oder zur primärrechtlichen Eingliederung der Regeln des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion vom 31. Januar 2012 („Fiskalpakt“)<sup>82</sup> zur Haushaltsführung der Mitgliedstaaten und/oder der Regeln über die Übertragung von Beiträgen auf den einheitlichen Abwicklungsfonds und über die gemeinsame Nutzung dieser Beiträge (Übereinkommen vom 21. Mai 2014<sup>83</sup>), Anlass gibt, ist eine politische Frage.

Bestimmungen des Sekundärrechts, in denen Britannien gesondert figuriert, sind daraufhin durchzumustern, ob sie anzupassen sind oder als erledigt betrachtet werden können. Der räumliche Anwendungsbereich von Abkommen der Europäischen Union mit Drittstaaten oder internationalen Organisationen ist grundsätzlich im Einklang mit der völkerrechtlichen Lehre der beweglichen Vertragsgrenzen zu lösen.<sup>84</sup> Sonderfragen ergeben sich bei gemischten Abkommen der Europäischen Union und ihrer Mitgliedstaaten mit Drittstaaten oder internationalen Organisationen.

Von dieser grundsätzlichen, zwei Jahre nach der Mitteilung eintretenden Rechtsfolge der Beendigung der Anwendbarkeit des Unionsrechts bestehen zwei *Ausnahmen*.

Die erste Ausnahme betrifft den Fall, dass der Europäische Rat im Einvernehmen mit dem betroffenen Mitgliedstaat einstimmig beschließt, die Zweijahresfrist zu verlängern.<sup>85</sup> Es versteht sich, dass das Mitglied des Europäischen Rates, das den austretenden Mitgliedstaat vertritt, weder an den diesen Mitgliedstaat betreffenden Beratungen noch an der entsprechenden Beschlussfassung teilnimmt.<sup>86</sup>

Die zweite Ausnahme von der Zweijahresfrist ist der Abschluss eines Abkommens zwischen der Europäischen Union und Britannien über die Einzelheiten des Austritts. In diesem Fall wird das Unionsrecht ab dem Inkrafttreten des Abkommens unanwendbar.<sup>87</sup> Angesichts der allfällig zahlreichen Fragen der Entflechtung zwischen der Europäischen Union und einem Austrittsstaat verpflichtet Art. 50 Abs. 2 EUV die Europäische Union in deren Interesse als erste Verfahrensspur nach Eingang einer Austrittsmitteilung zur Aushandlung eines Abkommens über die Einzelheiten des Austritts. Er besagt: „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.“<sup>88</sup> Da dies eine sich aus dem EUV ergebende Aufgabe der Europäischen Union ist, lässt sich aus dem

81 Dies erwägt Federico Fabbrini: Der Brexit als Möglichkeit für eine Vertragsreform in der EU, Jacques Delors Institut – Berlin/Bertelsmann Stiftung: spotlight europe #2016/01.

82 Mit der in Art. 16 ausgesprochenen Intention, binnen höchstens fünf Jahren ab dem Inkrafttreten dieses Vertrages Schritte mit dem Ziel zu unternehmen, den Inhalt dieses Vertrages „in den Rechtsrahmen der Europäischen Union zu überführen“.

83 Übereinkommen über die Übertragung von Beiträgen auf den einheitlichen Abwicklungsfonds und über die gemeinsame Nutzung dieser Beiträge, in: Bundesgesetzblatt Teil II, Nr. 31 vom 22. Dezember 2014, S. 1299-1317, hier S. 1316; mit der in Art. 16 Abs. 2 ausgesprochenen Intention, spätestens innerhalb von zehn Jahren nach dem Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Übereinkommens die notwendigen Schritte einzuleiten, den Inhalt dieses Übereinkommens „in den Rechtsrahmen der Union aufzunehmen“.

84 Vgl. Art. 29 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge (WVK).

85 Art. 50 Abs. 3 EUV.

86 So ausdrücklich Art. 50 Abs. 4 UAbs. 1 EUV.

87 Art. 50 Abs. 3 EUV.

88 Art. 50 Abs. 2 S. 2 EUV.

Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit<sup>89</sup> auch der austrittswillige Staat für verpflichtet halten, verhandlungsbereit für ein Abkommen über die Einzelheiten des Austritts zu sein. Für die Aushandlung des Abkommens gelten die allgemeinen unionsrechtlichen Vorschriften über internationale Übereinkünfte gemäß Art. 218 Abs. 3 AEUV,<sup>90</sup> für den Abschluss gilt Art. 50 Abs. 2 S. 4 EUV. Auch hier gilt, dass das den austretenden Staat vertretende Mitglied des Europäischen Rates oder des Rates der Europäischen Union weder an den Beratungen noch an der Beschlussfassung teilnimmt.<sup>91</sup> Hier treten jedoch weitere spezielle Inkompatibilitätsfragen auf: Darf der Kommissar mit britischer Staatsangehörigkeit bei austrittsbezogenen Beratungen und Beschlüssen der Kommission mitwirken? Dürfen in Britannien gewählte Mitglieder des Europäischen Parlaments bei austrittsbezogenen Beratungen und Entscheidungen mitwirken? Für die Mitwirkung des Kommissars mit britischer Staatsangehörigkeit spricht, dass die Kommissare ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit zum Wohl der Union ausüben haben.<sup>92</sup> Dagegen streitet jedoch, dass es faktisch zu Loyalitätskonflikten des Kommissars mit seiner Staatsangehörigkeit kommen kann. Systemtheoretisch gedacht können inkompatible Systemlogiken aufeinanderstoßen. Wegen dieses Konfliktpotenzials (und seiner möglichen öffentlichen Unterstellung) ist es sinnfälliger, die Mitwirkung auszuschließen. Vergleichbares gilt im Ergebnis für die in Britannien gewählten Mitglieder des Europäischen Parlaments, wenn auch mit anderer Begründung. Zwar vertreten sie die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger,<sup>93</sup> diese aber erstens nach degressiv proportionalen Länderkontingenten<sup>94</sup> und zweitens durch jeweils im nationalen Wahlrecht mitgliedstaatlich radizierte Wahlen.

Kommt es nicht zu einem derartigen Abkommen, greift die Zweijahresfrist des Art. 50 Abs. 3 EUV, sofern sie nicht vom Europäischen Rat im Einvernehmen mit Britannien einstimmig verlängert wird.

Der Rahmen für die künftigen Beziehungen der Europäischen Union und Britannien ist, falls ein Abkommen über die Einzelheiten des Austritts ausgehandelt wird, in diesem zu berücksichtigen.<sup>95</sup> Hier werden insbesondere drei Faktoren eine Rolle spielen: zunächst unionsrechtliche Vorgaben für die Union, sodann die beiderseitige Interessenlage der Europäischen Union und Britanniens und schließlich die Erfahrung mit Gestaltungsmodellen für Drittstaatsbeziehungen der Europäischen Union.

Zuallererst ist festzuhalten, dass die Union bei der Berücksichtigung des Rahmens für künftige Beziehungen nicht im unionsrechtsfreien Raum agiert. Vielmehr ist sie durch den Nachbarschaftsauftrag des Art. 8 EUV gebunden, auch wenn sie eine Assoziierung mit dem Drittstaat nach Art. 217 AEUV anstrebt. Der Nachbarschaftsartikel verpflichtet die Union, „besondere Beziehungen zu den Ländern in ihrer Nachbarschaft [zu entwickeln], um einen Raum des Wohlstands und der guten Nachbarschaft zu schaffen, der auf den Werten der Union aufbaut und sich durch enge friedliche Beziehungen auf der Grundlage der Zusammenarbeit auszeichnet.“<sup>96</sup> Der Union darf ihre Nachbarschaft mithin nicht gleichgültig sein. Britannien fiel zweifelsohne unter den Nachbarschaftsauftrag. Dem steht nicht entgegen, dass Art. 8 EUV oft derart verstanden wird, dass er diejenigen Län-

89 Art. 4 Abs. 3 EUV.

90 So ausdrücklich Art. 50 Abs. 2 S. 3 EUV.

91 Art. 50 Abs. 4 UAbs. 1 EUV.

92 Art. 17 Abs. 3 EUV.

93 So Art. 14 Abs. 2 UAbs. 1 S. 1 EUV.

94 So Art. 14 Abs. 2 UAbs. 1 S. 3 EUV.

95 Art. 50 Abs. 2 S. 2 EUV.

96 Art. 8 Abs. 1 EUV.

der betrifft, denen keine Beitrittsperspektive eröffnet wird. Dies ist eine von der Europäischen Union politisch zu entscheidende Frage. Art. 50 Abs. 5 EUV schließt nicht aus, dass ein ausgetretener Staat über das Beitrittsverfahren des Art. 49 EUV wieder eintreten kann, trifft aber keine Aussage darüber, ob die Union dies auch politisch will. Seitens des Unionsrechts gibt es also mehrere Optionen: ein Nachbarschaftsabkommen, ein Assoziierungsabkommen, ein Innominatabkommen oder kein Abkommen.

Der zweite Faktor für eine Vertragsgestaltung der künftigen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Britannien sollte das Ergebnis nüchterner Interessenanalysen auf beiden Seiten sein.

Die britische Position ist derzeit noch unklar. Erkennbar ist allerdings ein Interesse am selektiven beziehungsweise sektoralen Zugang zum Binnenmarkt der Europäischen Union,<sup>97</sup> wohl insbesondere für die in Britannien ansässige Finanzbranche.<sup>98</sup> Zugleich wird die Sicherung der Rechte der derzeit in anderen Unionsstaaten Tätigen angestrebt.<sup>99</sup> Allerdings soll künftig der Zuzug von Arbeitnehmern aus Unionsstaaten nach Britannien eingeschränkt werden.<sup>100</sup>

Auf Seiten der Europäischen Union werden gewiss auch ökonomische Gesichtspunkte eine wesentliche Rolle spielen, unter anderem das Interesse der deutschen Industrie an einem möglichst barrierefreien Warenvertrieb in Britannien.<sup>101</sup> Dies allein spräche entweder für ein klassisches Freihandelsabkommen, also ohne die anderen Freiheiten des Binnenmarkts, oder für eine qualifizierte Freihandelszone. Die Europäische Union kann sich allerdings nicht mit wirtschaftlichen Überlegungen begnügen. Sie ist seit Anbeginn der Europäischen Gemeinschaften ein politisches Vorhaben. Im Interesse ihres Zusammenhalts wird sie einen Zugang (insbesondere auch des britischen Finanzsektors) zum Binnenmarkt nicht ohne Voraussetzungen akzeptieren können: so namentlich nicht ohne Beachtung der einschlägigen sekundärrechtlichen Regulativa des Freiverkehrs zum Schutz insbesondere von Verbrauchern, Anlegern, Gesundheit und Umwelt, nicht ohne Kompensationsbeiträge für die durch den Zugang eröffneten Gewinnchancen und vor allem auch nicht ohne den Grundsatz der Freizügigkeit marktaktiver Personen.<sup>102</sup> Letztendlich wird im Eigeninteresse der Union gegen Desintegrationstendenzen ein Abkommen mit Britannien dessen Nichtmitgliedschaft zu den Vorteilen einer Mitgliedschaft in der Europäischen Union kontrastieren. Dies konfliktiert jedenfalls im Hinblick auf Britanniens Verhältnis zur Europäischen Union mit dem erklärten Ziel der britischen Regierung, den Austritt zum Erfolg zu machen.<sup>103</sup>

97 Vgl. zum Beispiel Spiegel Online: Brexit-Minister Davis. Freihandelsabkommen soll EU-Austritt abfedern, 5.9.2016; Phillip Inman: Economic icebergs in the path of Theresa May's government, in: *The Guardian*, 17.7.2016.

98 Vgl. Bettina Schulz: Die Angst der Banker vor dem Brexit, in: *Zeit Online*, 27.6.2016.

99 Vgl. Stephanie Kirchgässner: Theresa May: EU citizens' rights depend on fate of Britons abroad, in: *The Guardian*, 27.7.2016.

100 Vgl. Spiegel Online: Brexit-Minister Davis, 2016.

101 Darauf setzt etwa der britische Brexit-Minister Davis, Spiegel Online: Brexit-Minister Davis, 2016.

102 So deutlich die Finanzminister Deutschlands und Frankreichs: vgl. Albrecht Meier: Folgen des Brexit-Votums. Finanzminister Schäuble kritisiert Boris Johnson, in: *Der Tagesspiegel*, 23.9.2016. Siehe auch Funda Tekin: Was folgt aus dem Brexit? Mögliche Szenarien differenzierter (Des-)Integration, in: *integration* 3/2016, S. 183-197: „Echte Desintegrationstendenzen sind nur dann zu befürchten, wenn Großbritannien zu viele Zugeständnisse gemacht werden. Die Grundfreiheiten des Binnenmarktes sollten dabei eine rote Linie darstellen, da sie den Punkt markieren, an dem sich differenzierte Integration in differenzierte Desintegration wandelt“.

103 Vgl. Andrew Sparrow/Ben Quinn: Theresa May says she will make success of Brexit as prime minister – as it happened, in: *The Guardian*, 11.7.2016.

In die Abteilung der austrittsrelevanten Einzelheiten, die gegebenenfalls in einem entsprechenden Austrittsabkommen<sup>104</sup> regelbar sind, zählen unter anderem<sup>105</sup> die Fragen der Wahrung der Rechte der derzeit in Britannien tätigen Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten und der britischen Staatsangehörigen innerhalb der Europäischen Union.<sup>106</sup> Eine von der Europäischen Union autonom zu klärende Frage ist die Weiterbeschäftigung britischer Staatsangehöriger innerhalb der Organe und Einrichtungen der Europäischen Union. Hierbei ist auch die Frage der Funktionen zu bedenken, die im Gemeinwohlinteresse der Union nur von Unionsbürgern wahrgenommen werden sollten.

In der Gestaltung des künftigen Verhältnisses der Europäischen Union zu Britannien werden drittens Erfahrungen mit Gestaltungsmodellen zu Drittstaaten, die Zugang zum Binnenmarkt gewonnen haben, eine Rolle spielen. Man kann sie in sektoral-bilaterale und holistisch-multilaterale Vertragsbeziehungen einteilen. Beiseitegelassen werden können hierbei wegen ihrer speziellen Zwecksetzungen die Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit sechs Balkanstaaten zur Transformationshilfe und Beitrittsvorbereitung<sup>107</sup> sowie das Ukraine-Assoziierungsabkommen.<sup>108</sup>

Zu den am weitesten entwickelten sektoral-bilateralen Vertragsbeziehungen zählen diejenigen zur Türkei und zur Schweiz.

Das Ankara-Abkommen von 1963 und die darauf beruhenden Beschlüsse des Assoziationsrates erschöpfen sich im Wesentlichen in einer seit 1996 beziehungsweise 2005 verwirklichten Zollunion für fast alle Waren. Dies scheint zu funktionieren.<sup>109</sup> Allerdings dürfte eine Zollunion der Europäischen Union mit Britannien nicht zur Debatte stehen. Eine bloße Freihandelszone wäre seitens der Union nicht ohne Einhaltung der unionsrechtlichen Schutzstandards namentlich im Verbraucher-, Gesundheits- und Umweltschutz durch britische Waren passfähig. Mit ihr würden auch weder der Zugang des britischen Finanzsektors zum EU-Binnenmarkt noch die Arbeitnehmerfreizügigkeit nach Britannien erfasst.

Erheblich intensiver mit dem Binnenmarkt verbunden ist die Schweiz.<sup>110</sup> Aufgrund zahlreicher bilateraler Einzelabkommen<sup>111</sup> ist sie zu einem Großteil, aber nicht vollständig

104 Art. 50 Abs. 2 S. 2 EUV; siehe oben.

105 Zu weiteren Fragen vgl. Sommer: Welcher Brexit soll's denn sein?, 2016.

106 Siehe dazu auch Kirchgässner: Theresa May, 2016.

107 Vgl. dazu Sinisa Rodin: § 21. Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen Südosteuropa, in: Armin Hatje/Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.): Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht (EnzEuR), Band 1, Baden-Baden 2014, S. 985-1000.

108 Vgl. dazu Roman Petrov/Dominik Braun: § 22. Die Östliche Partnerschaft als besondere Ausprägung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, in: Armin Hatje/Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.): Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht (EnzEuR), Band 1, Baden-Baden 2014, S. 1001-1028.

109 Vgl. dazu Akdağ Güney: § 23. Abkommen Europäische Union – Türkei, in: Armin Hatje/Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.): Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht (EnzEuR), Band 1, Baden-Baden 2014, S. 1029-1050.

110 Vgl. Christine Kaddous: § 20. Die Zusammenarbeit zwischen der EU und der Schweiz, in: Armin Hatje/Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.): Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht (EnzEuR), Band 1, Baden-Baden 2014, S. 937-984; Fritz Breuss/Thomas Cottier/Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.): Die Schweiz im europäischen Integrationsprozess, Baden-Baden 2008; Peter-Christian Müller-Graff: Die Schweiz und der EU-Binnenmarkt – drinnen, draußen oder am liebsten beides?, in: Andreas Kellerhals (Hrsg.): Bilateralismus im multilateralen Europa. Referate zu Fragen der Zukunft Europas 2013, Zürich 2014, S. 283-298.

111 Vgl. Daniel Thürer/Rolf H. Weber/Wolfgang Portmann/Andreas Kellerhals (Hrsg.): Bilaterale Verträge I & II. Schweiz – EU. Handbuch, Zürich 2007.

am Binnenmarkt beteiligt,<sup>112</sup> so insbesondere durch das Freihandelsabkommen<sup>113</sup> und das Freizügigkeitsabkommen.<sup>114</sup> Allerdings zwingt die Sicherung des faktischen Zugangs von Schweizer Produkten zum Binnenmarkt die Schweiz immer wieder zum sogenannten autonomen Nachvollzug sekundärrechtlicher EU-Marktregulativa zur Qualitätssicherung und technischen Normung sowie zum Gesundheits-, Verbraucher- und Umweltschutz.<sup>115</sup> Als Gegenleistung zu den Vorteilen des Zugangs zum Binnenmarkt zahlt die Schweiz sogenannte Kohäsionsbeiträge zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten innerhalb der erweiterten Europäischen Union.<sup>116</sup> Als unbefriedigend für Dienstleister aus der Europäischen Union in der Schweiz hat sich das Fehlen einer gemeinsamen Gerichtsbarkeit entpuppt, die im Streitfall detaillierte Auslegungsfragen von Vertragsbestimmungen entscheidet.<sup>117</sup> Der Europäischen Union ist im Interesse ihres Zusammenhalts grundsätzlich davon abzuraten, ein derartiges ‚Sonderling-Rosinen-Modell‘ (das infolge der Schweizer Referendumsablehnung des Beitritts zum Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) 1992 als ‚Betriebsunfall‘ entstanden ist) auch mit Britannien auszuhandeln.

Aus Sicht der Europäischen Union käme ein Beitritt Britanniens zum multilateralen EWR-Abkommen in Betracht. Durch dieses haben sich die drei EFTA-Staaten<sup>118</sup> Norwegen, Island und Liechtenstein mit der Europäischen Union ohne supranationale Dimension auf das Ziel verständigt, „eine beständige und ausgewogene Stärkung der Handels- und Wirtschaftsbeziehungen [...] unter gleichen Wettbewerbsbedingungen und die Einhaltung gleicher Regeln zu fördern, um einen homogenen Europäischen Wirtschaftsraum [...] zu schaffen.“<sup>119</sup> Die dafür vertraglich vereinbarten Vorschriften entsprechen im Grundsatz den Marktgrundfreiheiten und Wettbewerbsregeln des Binnenmarktes der Europäischen Union,<sup>120</sup> enthalten also auch die (von Britannien nicht gewünschte) Freizügigkeit marktaktiver Personen und können um neues binnenmarktrelevantes Sekundärrecht der Europä-

112 Vgl. Müller-Graff: Die Schweiz und der EU-Binnenmarkt, 2014.

113 Schweizerische Eidgenossenschaft, Der Bundesrat: Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 22. Juli 1972, 0.632.401.

114 Schweizerische Eidgenossenschaft, Der Bundesrat: Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit vom 21. Juni 1999, 0.142.112.681; dazu Dieter W. Grossen/Claire de Coulon: Bilaterales Abkommen über die Freizügigkeit zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten, in: Daniel Thürer/Rolf H. Weber/Wolfgang Portmann/Andreas Kellerhals (Hrsg.): Bilaterale Verträge I & II. Schweiz – EU. Handbuch, Zürich 2007, S. 135-188.

115 Vgl. zum Beispiel Peter Forstmoser: Der autonome Nach-, Mit- und Vorvollzug europäischen Rechts: das Beispiel der Anlagefondsgesetzgebung, in: Peter Forstmoser/Hans Caspar von der Crone/Rolf H. Weber/Dieter Zobl (Hrsg.): Der Einfluss des europäischen Rechts auf die Schweiz. Festschrift zum 60. Geburtstag von Roger Zäch, Zürich 1999, S. 523-537; siehe auch Heinrich Koller: Autonomer Nachvollzug: Der Preis der Freiwilligkeit, in: GPR – Zeitschrift für das Privatrecht der Europäischen Union 1/2006, S. 1.

116 Vgl. zum Beispiel Tages-Anzeiger: Die EU drängt auf den nächsten Schweizer Kohäsionsbeitrag, 17.5.2011.

117 Vgl. zum Beispiel Müller-Graff: Die Schweiz und der EU-Binnenmarkt, 2014; Peter-Christian Müller-Graff: Dabei sein ist alles? Die vielen Gesichter Europas, in: Draussen & Drinnen. Forschungsmagazin Ruperto Carola 5/2014, S. 88-95.

118 European Free Trade Association.

119 Vgl. Art. 1 Abs. 1 EWR-Abkommen; dazu zum Beispiel Hans Petter Graver: § 19. Der Europäische Wirtschaftsraum (EWR), in: Armin Hatje/Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.): Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht (EnzEuR), Band 1, Baden-Baden 2014, S. 921-936; Peter-Christian Müller-Graff/Erling Selvig (Hrsg.): The European Economic Area: Norway's Basic Status in the Legal Construction of Europe, Berlin/Oslo 2007.

120 Vgl. Art. 1 Abs. 2 EWR-Abkommen.

ischen Union durch jeweiligen Beschluss im EWR ergänzt werden.<sup>121</sup> An der Entscheidung über Sekundärrecht der Europäischen Union können die drei EFTA-EWR-Staaten jedoch mangels Mitgliedschaft naturgemäß nicht mitwirken. Sie werden im Übrigen wie die Schweiz zu Kohäsionsbeiträgen verpflichtet.<sup>122</sup> Eine gemeinsame Auslegung des EWR-Rechts erfolgt für die EFTA-EWR-Staaten durch den EFTA-Gerichtshof,<sup>123</sup> für die EU-EWR-Staaten durch den EuGH.<sup>124</sup> Beide Gerichte nehmen wechselseitig ihre Rechtsprechung mit dem Ziel der homogenen Auslegung zur Kenntnis. Dies funktioniert.<sup>125</sup>

Allerdings würde Britanniens Einbeziehung in den EWR nach seinem Ausscheiden aus der Europäischen Union zum einen eine Mitgliedschaft in der (einst von ihm gegründeten und dann verlassenen) EFTA voraussetzen<sup>126</sup> (die von Norwegen derzeit nicht gewünscht zu sein scheint) und zum anderen die (von Britannien nicht gewünschte) Akzeptanz der Freizügigkeit marktaktiver Personen erfordern.<sup>127</sup> Angesichts der insoweit unterschiedlichen Interessenlage der Union und Britanniens muss daher der Verzicht auf eine spezielle bilaterale Vertragsbeziehung derzeit nicht die schlechteste Perspektive sein. Maßgeblich wären dann die multilateralen Regeln der Welthandelsorganisation mit GATT, GATS, TRIPS, DSU<sup>128</sup> und den dazugehörigen Satellitenabkommen.

Welcher Weg auch immer im Falle eines Austritts Britanniens für das künftige Verhältnis mit der Europäischen Union sich ergibt, die Pointe des am 21. Juni 2016 von dem Oxforder Spaß-Brexitler mit britisch-amerikanischer Doppelstaatsangehörigkeit Boris Johnson ausgerufenen „Independence Day“<sup>129</sup> könnte sein, dass Britannien für den begehrten Zugang zum Binnenmarkt die paradoxe Souveränität des autonomen Nachvollzugs oder der EWR-Rezeption von EU-Normen eintauscht, an deren Entstehung es nicht mehr mitwirken darf. Eine Märchenbildfrage stellt sich ein: ein Hans im Glück? Oder ist es vielleicht doch der Anstoß zu einem historisch überfälligen britischen Selbstklärungsprozess<sup>130</sup> und der Behebung ‚hauseigener‘ insularer Strukturprobleme, der dereinst sogar zu einer normalen EU-Mitgliedschaft ohne nostalgisch beflügelten nationalen Übermut führt? Die kontinentale Aufgabe ist es jedenfalls, dass die Erfolgsgeschichte der freiwilligen Supranationalität in Europa als ein Garant gegen einen Rückfall zerstörerische Vereinzelung

121 Vgl. Peter-Christian Müller-Graff: EEA-Agreement and EC Law: A Comparison in Scope and Content, in: Peter-Christian Müller-Graff/Erling Selvig (Hrsg.): The European Economic Area: Norway's Basic Status in the Legal Construction of Europe, Berlin/Oslo 2007, S. 17-41.

122 Vgl. dazu den EWR-Finanzmechanismus und den norwegischen Finanzmechanismus.

123 Vgl. Björn Haug: The EFTA Court, in: Peter-Christian Müller-Graff/Erling Selvig (Hrsg.): The European Economic Area: Norway's Basic Status in the Legal Construction of Europe, Berlin/Oslo 2007, S. 75-80; Carl Baudenbacher/Per Tresselt/Thorger Örylgsson (Hrsg.): The EFTA Court. Ten Years On, London 2005.

124 Vgl. Müller-Graff: EEA-Agreement and EC Law, 2007, S. 37.

125 Vgl. zum Beispiel Carl Baudenbacher: The EFTA Court and the European Court, in: Peter-Christian Müller-Graff/Erling Selvig (Hrsg.): EEA-EU Relations, Berlin 1999, S. 69-95.

126 Vgl. Art. 128 EWR-Abkommen.

127 Vgl. Art. 28ff., 31ff., 36ff. EWR-Abkommen.

128 General Agreement on Tariffs and Trade, General Agreement on Trade in Services, Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights und Dispute Settlement Understanding.

129 Vgl. Matthew Waever: Boris Johnson's independence day claim nonsense, says David Cameron, in: The Guardian, 22.6.2016.

130 Vgl. dazu zum Beispiel Gary Younge: Brexit: a disaster decades in the making, in: The Guardian, 30.6.2016: „Ever since the Suez crisis, Britain has struggled with its place in the modern world. Nostalgic about its former glory, anxious about its diminished state, forgetful about its former crimes, bumptious about its future role, it has lived on its reputation as an elderly aristocrat might live on his trust fund – frugally and pompously, with a great sense of entitlement and precious little self-awareness. Once great, now not so great, it has struggled to find a status in its post-colonial iteration that fits its size and budget“.

weitergeht und die Ziele der Union<sup>131</sup> und deren Wert als europäische Selbstorganisation und Selbstbehauptung verstanden und gefördert werden. Hier gibt es allzeit viel zu tun.<sup>132</sup> Jede Generation ist neu gefordert. Aber das ist ein anderes Thema.

---

131 Zu den operativen Hauptzielen siehe Müller-Graff: A. I. Verfassungsziele der Europäischen Union, 2012; Peter-Christian Müller-Graff: Europa-Idee in der Krise?, in: Beiheft 2/2015 der Zeitschrift *Europarecht*, S. 149-170.

132 Vgl. zu neuen Aufgaben aus der Sicht der Europäischen Kommission Markus Becker: Junckers Rede zur Lage der EU. Bloß kein Europa-Pathos, in: *Spiegel Online*, 14.9.2016; *Frankfurter Allgemeine Zeitung*: Sondergipfel. Merkel: „Wir müssen besser werden“, 16.9.2016.