



EU-Sachstand

Der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union – Nächste Schritte im Verfahren nach Artikel 50 EU-Vertrag

Zusammenfassung:

- Das Referendumsergebnis vom 23. Juni ist für die britische Regierung nicht rechtsverbindlich. Daher ist nun zunächst ein innerstaatlicher **förmlicher Austrittsbeschluss des Vereinigten Königreichs (VK)** zu fassen, an dem das britische Parlament zu beteiligen ist.
- Ein Mitgliedstaat, der auszutreten beschließt, teilt dem Europäischen Rat (ER) seine Absicht mit (Art. 50 Abs. 2 EU-Vertrag (EUV)). Diese **Austrittsmitteilung** kann nicht mit rechtlichen Mitteln erzwungen oder fingiert werden und scheint sich aufgrund des angekündigten Rücktritts von Premierminister David Cameron bis mindestens Oktober 2016 zu verzögern.
- Mit der förmlichen Notifizierung beginnt das Austrittsverfahren und eine **zweijährige Frist für die Verhandlung eines Austrittsabkommens** zwischen der EU und dem VK. Die Frist kann durch einstimmigen Beschluss des ER verlängert werden. Während dieser Übergangszeit bleibt das VK Mitglied der EU. Falls es innerhalb der (verlängerten) Frist zu keiner Einigung für ein geordnetes Ausscheiden aus der EU kommt, tritt die Beendigung der Mitgliedschaft automatisch ein.
- Die Leitlinien für die Austrittsverhandlungen werden vom ER beschlossen. Sodann legt die Europäische Kommission (KOM) dem Rat eine Empfehlung vor und beantragt die Erteilung eines **Verhandlungsmandats**. Auf EU-Seite übernimmt die KOM die Verhandlungsführung. ER-Präsident Tusk hat hierfür den Belgier **Didier Seeuws** als Chefunterhändler bestellt, der die „Brexit Taskforce“ der EU leiten wird.
- Das Abkommen wird schließlich nach Zustimmung des Europäischen Parlaments (EP) durch den Rat mit dem VK geschlossen. Eine Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten ist nicht erforderlich („**EU-only**“ **Abkommen**). Der **Deutsche Bundestag** kann durch **Stellungnahmen** im gesamten Verhandlungsprozess mitwirken.
- Während das Austrittsabkommen den Rahmen der künftigen Beziehungen EU-VK berücksichtigt, bedarf es zur detaillierten Regelung der künftigen (Handels-) Beziehungen eines separat abzuschließenden **Wirtschaftsabkommens**. Hierzu wird ein **gemischtes Abkommen** erforderlich sein, das auch die Mitgliedstaaten ratifizieren müssen (in Deutschland ist hierfür ein **Zustimmungsgesetz des Bundestages** erforderlich).

Stand: 27. Juni 2016

Bearbeiter: Regierungsrätin Juliette Orologas, Telefon: 32215, juliette.oroologas@bundestag.de

Referatsleiter: Ministerialrat Jan Muck Schlichting, Telefon: 32961, vorzimmer.pe2@bundestag.de

Der EU-Sachstand gibt nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegt er in der fachlichen Verantwortung des Verfassers sowie der Referatsleitung. Er ist dazu bestimmt, Mitglieder des Deutschen Bundestages bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen.



A. EINFÜHRUNG

In dem Referendum vom 23. Juni 2016 hat die Bevölkerung des VK mit einer Mehrheit von 51,9% für den Austritt aus der Europäischen Union gestimmt. Das nun anstehende Verfahren des Austritts aus der EU ist in **Art. 50 EUV** geregelt. Das für den gescheiterten Vertrag über eine Verfassung für Europa entwickelte und bereits im hierfür eingerichteten Verfassungskonvent stark kritisierte einseitige formelle Austrittsrecht wurde mit dem am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Vertrag von Lissabon in die geltenden europäischen Verträge eingeführt. Die bislang noch nicht angewandte Vorschrift lässt zahlreiche Fragen unbeantwortet.

Art. 50 EUV sieht vor, dass ein Mitgliedstaat zwar einseitig seinen Austritt erklären kann, das Wirksamwerden desselben jedoch (grundsätzlich) an eine vertragliche Einigung mit der EU gebunden ist (**geordneter Austritt**). Für den Fall, dass eine solche Einigung über die Austrittsmodalitäten nicht zustande kommt, sieht die Vorschrift als *ultima ratio* eine einseitige und im Detail unregelte Beendigung der Mitgliedschaft vor („**dirty exit**“).

Cameron hatte am Vormittag des 24. Juni 2016 seinen Rücktritt bis Oktober 2016 angekündigt. Der Nachfolger Camerons soll aktuellen Pressemeldungen zufolge in einer bis Anfang September durchzuführenden internen Abstimmung durch die Mitglieder der konservativen Partei (Tories) bestimmt werden – vorgezogene Neuwahlen im VK sind derzeit nicht vorgesehen.

Auf dem Rat für Allgemeine Angelegenheiten (**RfAA**) **am 24. Juni 2016** haben die Außen- bzw. Europaminister der Mitgliedstaaten sich dem Vernehmen nach auf eine einheitliche **Sprachregelung** im Sinne von „Regret – Respect – Resolve“ geeinigt. Es solle nun weder der Eindruck entstehen, man wolle das VK abstrafen, noch sollen Signale großer Reformen für die Rest-EU gesendet werden, die den erstarkenden populistischen Kräften und ihren Rufen nach weiteren Referenden in ihren Mitgliedstaaten Vorschub leisten könnten. Unter diesem Motto stehen auch die **Gemeinsame Erklärung der vier Präsidenten**¹ des Europäischen Parlaments (Schulz), ER (Tusk), Rat (NL Premierminister Rutte) und Europäischer Kommission (Juncker) vom 24. Juni 2016 sowie die **Gemeinsame Erklärung der Außenminister der sechs Gründungsstaaten der EU**² (BE, DE, FR, IT, LU, NL), die diese nach ihrem Treffen in Berlin am 25. Juni 2016 abgegeben haben.

Im **Deutschen Bundestag** fand am 24. Juni 2016 eine Sondersitzung des Ausschusses für die Angelegenheiten der EU statt. Am 28. Juni 2016 ist eine Sondersitzung des Plenums anberaumt, in der Bundeskanzlerin Angela Merkel eine Regierungserklärung zum Ausgang des Referendums in Großbritannien abgeben wird. Auch das Plenum des **EP** kommt am 28. Juni 2016 zu einer Sondersitzung zusammen, bei der eine EntschlieÙung bezüglich des weiteren Vorgehens verabschiedet werden soll.

Das weitere Vorgehen wird Hauptthema auf dem kommenden **ER am 28./29. Juni 2016** sein, an dem auch der britische Premierminister David Cameron teilnehmen wird.³ Dem Einladungsschreiben⁴ von ER-Präsident Donald Tusk ist zu entnehmen, dass Cameron selbst in das Thema

¹ https://ec.europa.eu/germany/news/schulz-tusk-rutte-und-juncker-union-der-27-mitgliedstaaten-steht-zusammen_de

² http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Meldungen/2016/160625_Gemeinsam_Erklaerung_Gruenderstaatentreffen.html?version=3

³ Vgl. Politico vom 24. Juni 2016: „[David Cameron resigns](#)“.

⁴ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/06/24-tusk-invitation-letter-euco/>



einbringen und das Abstimmungsergebnis erläutern wird, bevor die verbleibenden EU-27 in informellen Gesprächen „am Rande“ des Gipfels die Strategie in den nun folgenden „Scheidungsverhandlungen“ abstimmen werden.

B. NÄCHSTE SCHRITTE IM VERFAHREN NACH ARTIKEL 50 EUV

I. AUSTRITTSMITTEILUNG

1. Austrittsbeschluss des VK

Das Austrittsverfahren nach Artikel 50 EUV setzt zunächst einen Beschluss des betreffenden Mitgliedstaats voraus, aus der EU auszutreten (Art. 50 Abs. 1 EUV). Die Anforderungen an das Zustandekommen des Beschlusses richten sich nach nationalem Recht. Referenden wie die Abstimmung vom 23. Juni 2016 sind im VK nicht rechtlich verbindlich. Auch in der rechtlichen Grundlage der Abstimmung, dem EU Referendum Act vom 17. Dezember 2015⁵, findet sich keine Regelung dazu, wie das Abstimmungsergebnis seitens der Regierung umzusetzen ist. Im Wahlprogramm der Konservativen Partei David Camerons von 2015⁶ findet sich hierzu ein allein politisches Versprechen an die Wähler:

„We will honour the result of the referendum, whatever the outcome.“

Während ein hypothetischer Austrittsbeschluss der Bundesregierung Deutschlands mit Blick auf das Bekenntnis des Grundgesetzes zur EU verfassungsrechtliche Bedenken⁷ aufwerfen und jedenfalls ein Zustimmungsgesetz von Bundestag und Bundesrat mit Zweidrittelmehrheit erfordern würde, stellen sich im VK – mangels geschriebener Verfassung – keine derart fundamentalen Probleme. Für die rechtsverbindliche Austrittsentscheidung scheint nach britischem Recht jedoch kein bloßer Kabinettsbeschluss ausreichend, sondern es soll ein **förmlicher Beschluss des Unterhauses** (House of Commons) erforderlich sein, der sodann von der Queen auszufertigen ist.⁸ Im britischen Parlament war die deutliche Mehrheit der Mitglieder für den Verbleib in der EU. Theoretisch könnte das Parlament das Referendumsergebnis ignorieren und den Austrittsbeschluss blockieren.⁹

2. Mitteilung gegenüber ER

Nach der innerstaatlichen Beschlussfassung ist die Austrittsabsicht gegenüber dem ER zu notifizieren (Art. 50 Abs. 2 S. 1 EUV). Ab Mitteilung der Austrittsabsicht bleiben die Europäischen Verträge noch **zwei Jahre** lang auf den austrittswilligen Mitgliedstaat anwendbar, wobei der ER die Frist im Einvernehmen mit dem betroffenen Mitgliedstaat durch einstimmigen Beschluss verlängern kann (Art. 50 Abs. 3 EUV).

Es ist weder im britischen Recht eine Maximalfrist vorgesehen, die zwischen Referendumsergebnis und Beschlussfassung über den Austritt liegen darf, noch bestimmt das Europarecht

⁵ Das Gesetz ist abrufbar unter: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/36/pdfs/ukpga_20150036_en.pdf.

⁶ The Conservative Party Manifesto 2015, <https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/manifesto2015/ConservativeManifesto2015.pdf>, S. 73.

⁷ Calliess/Ruffert (4. Aufl. 2011), EUV Art. 50, Rn. 4; Meng in: Von der Groeben/ Schwarze/ Werner (7. Aufl. 2015), EUV Art. 50, Rn. 9.

⁸ Vgl. Thiele: „Der Austritt aus der EU – Hintergründe und rechtliche Rahmenbedingungen eines `Brexit`, EuR 2016, 281 (294).

⁹ Vgl. hierzu Politico vom 27. Juni 2016: [„Brexit? Maybe not, after all“](http://www.politico.com/story/2016/06/brexit-maybe-not-after-all).



eine Frist, innerhalb derer die Notifizierung des ER erfolgen muss, nachdem der innerstaatliche Austrittsbeschluss gefasst wurde. In der Ankündigung seines Rücktritts hat Cameron erklärt, er wolle es seinem Nachfolger überlassen, mit der förmlichen Mitteilung der Austrittsabsicht die Zweijahresfrist in Gang zu setzen und die sodann vorgesehenen Verhandlungen mit der EU über die Austrittsmodalitäten zu führen (dazu sogleich unten). Eine förmliche Austrittsanzeige durch Cameron bereits auf dem ER am 28./29. Juni 2016 ist folglich nicht zu erwarten. Die daraus folgende **Verzögerung des Verhandlungsbeginns bis zum Herbst des Jahres** wird von vielen Seiten **kritisiert**. Bereits im Vorfeld des Referendums hatten sich die Anführer der Out-Kampagne, der amtierende britische Justizminister Michael Gove und der ehemalige Londoner Bürgermeister Boris Johnson (beide Tories), dahingehend geäußert, man könne durch Verzögerung der Notifizierung informelle Gespräche vor den eigentlichen Austrittsverhandlungen ermöglichen. Seitens der EU wird ein Verhandlungsbeginn vor Zugang der Austrittsanzeige jedoch abgelehnt und ein unnötig langer Schwebezustand befürchtet, der die EU lähmen und andere Dossiers weiterhin aufhalten würde. So haben auch die vier Präsidenten von EP, ER, Rat und KOM in ihrer Gemeinsamen Erklärung vom 24. Juni 2016¹⁰ die klare Erwartungshaltung formuliert, dass die Austrittsanzeige nun unverzüglich erfolgt. Darin heißt es:

„Wir erwarten nun von der Regierung des Vereinigten Königreichs, dass sie die Entscheidung des britischen Volkes so schnell wie möglich umsetzt, so schmerzhaft der Prozess auch sein mag. Jede Verzögerung würde die Unsicherheit unnötig verlängern.“

Auch das EP übt erheblichen politischen Druck auf das VK aus, die Austrittsmitteilung nun unverzüglich zu übermitteln.¹¹ Wenn auch die Verzögerung der Mitteilung treuwidrig erscheinen mag, **mit rechtlichen Mitteln erzwingen** kann die EU die Notifizierung jedenfalls nicht. Insbesondere kennt das Europarecht keine Möglichkeit zur Aufforderung mit Ablehnungsandrohung oder zur Umdeutung der Präsentation des Referendumsergebnisses durch Cameron auf dem kommenden ER in eine Austrittsanzeige. Auch die Möglichkeit einer vorübergehenden Suspendierung von Rechten des VK bzw. seiner Bürger als Zwangsmaßnahme scheint fernliegend. Eine solche Suspendierung setzt jedenfalls zwingend eine Vertragsverletzung voraus (vgl. Artikel 72 der Wiener Vertragsrechtskonvention). Artikel 50 EUV statuiert jedoch keine Rechtspflicht des VK zur Austrittsmitteilung, die hier verletzt werden könnte.

II. VERHANDLUNGEN ZWISCHEN EU UND VK ÜBER AUSTRITTSMODALITÄTEN

1. Verfahren

Nach der Austrittsanzeige gegenüber dem ER beginnen die Verhandlungen über die Einzelheiten des Austritts (Art. 50 Abs. 2 EUV i. V. m. Art. 218 Abs. 3 AEUV). Hierfür sehen die Verträge die folgenden Schritte vor:

- (1) **ER** beschließt Leitlinien für die Verhandlungen (einstimmig).
- (2) **KOM** legt dem Rat Empfehlung vor und beantragt beim Rat die Ermächtigung zur Verhandlungsaufnahme und Erteilung eines entsprechenden **Verhandlungsmandats**;
- (3) **Rat** erlässt Beschluss zur Aufnahme von Verhandlungen und über Benennung des Ver-

¹⁰ https://ec.europa.eu/germany/news/schulz-tusk-rutte-und-juncker-union-der-27-mitgliedstaaten-steht-zusammen_de

¹¹ Vgl. http://www.euractiv.de/section/eu-innenpolitik/news/eu-parlament-kein-neuer-uk-eu-deal-vor-einleitung-des-brexits/?nl_ref=15637273



handlungsführers der EU. Im Rahmen dieses Mandats führt die KOM sodann die Verhandlungen mit dem austretenden Mitgliedstaat. Pressemeldungen¹² zufolge hat ER-Präsident Tusk bereits den belgischen Diplomaten **Didier Seeuws** zum Chefunterhändler für die „**Brexit Taskforce**“ der EU benannt. Seeuws leitete bis November 2014 das Kabinett von Tusks Amtsvorgänger Herman Van Rompuy.

- (4) Das Abkommen wird nach Zustimmung des **EP** vom **Rat** im Namen der EU mit dem VK beschlossen. Im Rat ist hierfür eine qualifizierte Mehrheit (d. h. mindestens 20 Mitgliedstaaten) erforderlich, im EP genügt hingegen eine einfache Mehrheit. Es handelt sich um ein **bilaterales Abkommen** zwischen dem austretenden Mitgliedstaat und der EU (sog. „**EU-only**“-Abkommen), so dass (anders als bei sog. gemischten Abkommen) keine Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten erforderlich ist (wohl aber im VK).

Im Zusammenhang mit den Austrittsverhandlungen wird der jeweilige Vertreter des VK an den Beratungen und Beschlussfassungen in Rat und ER nicht teilnehmen (Art. 50 Abs. 4 EUV i. V. m. Art. 238 Abs. 3 lit. b AEUV). Für die Abstimmung im EP findet sich hingegen keine Regelung über den Ausschluss britischer MdEPs.

EU und VK sind verpflichtet, zu verhandeln, müssen dabei aber zu keinem Ergebnis kommen. Der erfolgreiche Abschluss eines Austrittsabkommens ist keine konstitutive Voraussetzung für den Austritt. Für die Verhandlungen ist eine Dauer von **zwei Jahren** vorgesehen, während der die EU-Mitgliedschaft fortbesteht. Die Frist beginnt erst mit der förmlichen Notifizierung über den Austritt. Sie kann durch den ER im Einvernehmen mit dem betroffenen Mitgliedstaat durch einstimmigen Beschluss verlängert werden. Falls es innerhalb der Frist nicht zum Abschluss einer Austrittsvereinbarung für einen geordneten Ausstieg aus der EU kommt, wird der Austritt automatisch wirksam (sog. „**sunset clause**“, vgl. Art. 50 Abs. 3 EUV). Falls es zu einem solchen ungeordneten Austritt („dirty exit“) kommen sollte, würden hieraus ein erhebliches Maß an Rechtsunsicherheit und massive Eingriffe in geschützte Rechtspositionen von Unternehmen und Personen, die die Grundfreiheiten in Anspruch genommen haben, resultieren. Teilweise werden in diesem Fall auch Haftungsansprüche Privater gegenüber dem VK für möglich gehalten.¹³

Einer Ansicht im juristischen Schrifttum zufolge besteht während der laufenden Austrittsverhandlungen für das VK jederzeit die rechtliche Möglichkeit, von der Austrittsanzeige wieder Abstand zu nehmen („**Exit vom Brexit**“).¹⁴ Dementsprechend schiene es auch theoretisch möglich, die Notifizierung ggf. wiederholt zurückzunehmen und neu zu übermitteln, um unter Vermeidung des für eine Fristverlängerung erforderlichen Einstimmigkeitserfordernisses im ER die Zweijahresfrist immer wieder neu in Gang zu setzen („**pull-and-refile**“). Falls das VK hingegen nach vollzogenem Austritt wieder in die EU eintreten wollen würde, gälte hierfür jedenfalls das für jeden Bewerberstaat vorgesehene reguläre Verfahren nach Art. 49 EUV (vgl. Art. 50 Abs. 5 EUV). Auch die derzeit bestehenden Ausnahmeregelungen für das VK (sog. Opt-outs¹⁵) würden nicht etwa automatisch wiederaufleben, sondern müssten neu mit den EU-27

¹² Vgl. Financial Times Blog vom 25. Juni 2016: http://blogs.ft.com/westminster/liveblogs/2016-06-25/?ft_site=falcon&desktop=true; The Guardian vom 26. Juni 2016: <http://www.theguardian.com/politics/2016/jun/26/belgian-diplomat-to-head-eus-brexit-taskforce>.

¹³ Vgl. Kumin in: Hummer/Obwexer (Hrsg.), „Der Vertrag von Lissabon“, S. 321.

¹⁴ Bis zur Unterzeichnung des Austrittsabkommens handele es sich um eine nicht unmittelbar gestaltende einseitige Willenserklärung, die auch einseitig wieder zurückgenommen werden kann – vgl. Thiele: „Der Austritt aus der EU – Hintergründe und rechtliche Rahmenbedingungen eines `Brexit`, EuR 2016, 281 (294).

¹⁵ Vgl. hierzu Sachstand PE 2: „Ausnahmeregelungen innerhalb der Europäischen Union („Opt-outs“)“.



verhandelt und in allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden.

2. Möglicher Inhalt der Vereinbarung(en)

Regelungsinhalt der Vereinbarung sind die „Einzelheiten des Austritts [...], wobei der Rahmen für die künftigen Beziehungen dieses Staates zur Union berücksichtigt wird“ (Art. 50 Abs. 2 S. 2 EUV). Die Grenzen des möglichen Regelungsgehalts des **Austrittsabkommens** ergeben sich aus dessen Natur als bilaterale Vereinbarung zwischen dem austretenden Mitgliedstaat und der EU. Es handelt sich hierbei also um ein sog. „**EU-only**“-Abkommen, das nicht von den Mitgliedstaaten zu ratifizieren ist (der Bundestag muss dem Austrittsabkommen also nicht zustimmen). Somit steht das Austrittsabkommen im Gegensatz zum multilateralen Beitrittsabkommen nach Art. 49 EUV und kann mangels EU-Kompetenz nicht etwa spiegelbildlich hierzu dieselben Bereiche regeln.¹⁶ Die Austrittsvereinbarung ist also **kein actus contrarius zum Beitrittsvertrag**.¹⁷ Dementsprechend können in der Austrittsvereinbarung keine institutionellen Anpassungen und materiellen Änderungen der Verträge vorgenommen werden, da hierfür ein förmliches Vertragsänderungsverfahren nach Art. 48 EUV erforderlich ist.¹⁸ Auch sind hier keine Details der künftigen (Handels-) Beziehungen regelbar, da hierfür ein separates gemischtes Abkommen erforderlich ist, das die EU und die Mitgliedstaaten gemeinsam mit dem VK schließen (und ratifizieren) müssen. Ein detailliertes Handels- bzw. Wirtschaftsabkommen über die künftigen Beziehungen zwischen der EU und dem VK ist daher zusätzlich zu der Austrittsvereinbarung zu verhandeln.

Von Seiten des VK wird davon ausgegangen, dass beide Abkommen zusammen („**in tandem**“) verhandelt werden.¹⁹ Auch wird mit einer erheblichen Einflussnahme seitens der Mitgliedstaaten auf die Gesamtverhandlungen und einer starken Verquickung der unterschiedlichsten Interessen gerechnet, so dass **nichts verhandelt** sein wird, **bis nicht alles verhandelt** ist. Die KOM sieht eine Notwendigkeit zur gemeinsamen Verhandlung dem Vernehmen nach hingegen nicht, zumal das Wirtschaftsabkommen eine ungleich längere Verhandlungsdauer erwarten lässt als das Austrittsabkommen.

a) Austrittsabkommen

Es wird für möglich gehalten, ein sich auf die drängendsten Fragen beschränkendes Austrittsabkommen in den vorgesehenen **zwei Jahren** zu verhandeln und durch das **VK und die EU zu ratifizieren** (keine Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten erforderlich – Mitwirkung des Bundestages beschränkt sich auf das Stellungnahmerecht gem. § 8 EUZBBG). Das Abkommen müsste unter grober Skizzierung der in einer separaten Vereinbarung zu regelnden künftigen Handelsbeziehungen unter anderem die folgenden Fragen regeln:

- Kompensationszahlungen aus gegenseitigen finanziellen Verpflichtungen aus den EU-Haushalten?
- Fortbestehendes Aufenthaltsrecht von britischen Bürgern, die bereits in der EU leben

¹⁶ Vgl. Calliess/Ruffert (4. Aufl. 2011), EUV Art. 50, Rn. 7.

¹⁷ Meng in: Von der Groeben/ Schwarze/ Werner (7. Aufl. 2015), EUV Art. 50, Rn. 7.

¹⁸ Calliess/Ruffert (4. Aufl. 2011), EUV Art. 50, Rn. 13.

¹⁹ Vgl. hierzu House of Lords, European Union Committee Report: [“The process of withdrawing from the European Union”](#), veröffentlicht am 4. Mai 2016, Rz. 38.



und umgekehrt (Bestandsschutz)?

- Schicksal laufender Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) sowie im Verwaltungsbereich (z. B. laufende Kartellverfahren)?
- Fortlaufende Beteiligung britischer Unternehmen an Forschungs- und Investitionsprojekten, die aus dem EU-Haushalt gefördert werden (Abwicklung Austritt des VK aus der Europäischen Investitionsbank)?
- Welchen Anteil an den Pensionsverpflichtungen und Krankenversicherungen für die britischen EU-Beamten und britischen Rentner im EU-Ausland übernimmt nun das VK?
- Werden britische Beamte in den EU-Institutionen weiter beschäftigt?
- In welchen konkreten Themenbereichen werden sich die Vertreter des VK während der Verhandlungsphase in den Entscheidungsgremien der EU enthalten („selective disengagement“)?
- Verzichtet das VK auf seinen für das zweite Halbjahr 2017 vorgesehenen Vorsitz im Rat? (Dies ist naheliegend, zumal das VK von den die Austrittsverhandlungen betreffenden Beratungen im Rat gem. Art. 50 Abs. 4 EUV ausgeschlossen wäre und diese vermutlich beträchtlichen Raum einnehmen werden.)

Mit Blick auf die Austrittsvereinbarung ist zu bemerken, dass Gegenstand der Verhandlungen allein das „Wie“, nicht hingegen das „Ob“ des Austritts sein kann.²⁰ Der Austritt selbst ist nicht mehr Verhandlungsgegenstand. Er wurde zuvor bereits einseitig durch den betroffenen Mitgliedstaat erklärt. Auch die Gemeinsame Erklärung der vier Präsidenten vom 24. Juni 2016²¹ stellt hierzu nochmals klar:

*„Die ‚Neue Regelung für das Vereinigte Königreich innerhalb der Europäischen Union‘, die beim Europäischen Rat vom 18. und 19. Februar 2016 beschlossen wurde, wird wie vereinbart nicht in Kraft treten und ist damit hinfällig. Es wird **keine Neuverhandlung** geben.“*

Während der Verhandlungen bleibt das VK vollwertiges Mitglied der EU, so dass die **europäischen Verträge während dieser Übergangszeit auf das VK anwendbar** bleiben. Vertreter der Leave-Kampagne hatten vorgeschlagen, unmittelbar nach dem im ihren Sinne ausgehenden Referendum Gesetzesvorschläge einzubringen, mit denen die Rechtsprechungsgewalt der europäischen Gerichte sowie die Einwanderung von EU-Bürgern in das VK eingeschränkt werden sollen. Beides stünde in eklatantem Widerspruch zu den Pflichten des VK aus den geltenden europäischen Verträgen. In der Gemeinsamen Erklärung der vier Präsidenten vom 24. Juni 2016²² wird hierzu nochmals betont:

„Nach den Verträgen, die das Vereinigte Königreich ratifiziert hat, ist EU-Recht so lange vollumfänglich im Vereinigten Königreich anzuwenden, bis es nicht länger Mitglied ist.“

Hierzu ist zu bedenken, dass das VK aufgrund der Dauer eines Vertragsverletzungsverfahrens vor dem EuGH zum Zeitpunkt eines möglichen Urteils womöglich nicht mehr Mitglied der EU und damit kein tauglicher Adressat eines Urteils des EuGH mehr sein würde. Außerdem wird vereinzelt darauf hingewiesen, dass das britische Parlament das innerstaatliche Gesetz über den Beitritt zur EU (European Communities Act) von 1972 und damit aus innerstaatlicher

²⁰ Vgl. Thiele: „Der Austritt aus der EU – Hintergründe und rechtliche Rahmenbedingungen eines `Brexit‘“, EuR 2016, 281 (297).

²¹ http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-16-2329_de.htm.

²² http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-16-2329_de.htm.



Sicht die **Geltung des EU-Rechts im VK** aufheben könnte. Aus europarechtlicher Sicht wäre das VK aber weiterhin an die Verträge gebunden, solange nicht der Austritt gemäß Art. 50 EUV erfolgt ist. Teilweise ist außerdem zu hören, das Referendumsergebnis könne als „grundlegende Änderung der Umstände“ im Sinne von Artikel 62 der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK) eine sofortige Beendigung der Mitgliedschaft rechtfertigen.²³ Dies erscheint jedoch fernliegend, wenn die grundlegende Änderung – wie hier durch Abhalten des Referendums – selbst herbeigeführt wurde.

b) Wirtschaftsabkommen

Während der Rahmen der künftigen Beziehungen zwischen der EU und dem VK in der (bilateralen) Austrittsvereinbarung bereits im Sinne einer Grundentscheidung für eine bestimmte Art von Abkommen skizziert werden kann, wird zur abschließenden und detaillierten Regelung der künftigen Handelsbeziehungen eine ausführliche Vereinbarung zu treffen sein. Diese wird aller Wahrscheinlichkeit nach auch in mitgliedstaatliche Kompetenzbereiche vordringen und somit als sog. **gemischtes Abkommen** geschlossen werden, das auch von den **Mitgliedstaaten zu ratifizieren** sein wird (in DE wird also ein Zustimmungsgesetz des Bundestages erforderlich sein). Die Verhandlungen werden aller Voraussicht nach **erheblich länger dauern** als zwei Jahre. Verwiesen wird hierzu insbesondere auf das Wirtschaftsabkommen mit Grönland, dessen Verhandlung nach der Austrittsentscheidung Grönlands im Jahr 1982 weitere drei Jahre in Anspruch genommen hatte, obwohl es im Kern allein um Fischereifragen ging. Bereits aufgrund dieser Differenz in der zu erwartenden Verhandlungsdauer werden die beiden Abkommen vermutlich zumindest nicht vollständig parallel verhandelt und abgeschlossen werden können.

Hinsichtlich der Verhandlungsstrategie der EU-27 seien konstruktive, aber strenge Verhandlungen beabsichtigt. Dabei wird kontinuierlich betont, eine zu „großzügige“ Verhandlungsposition der EU könne **Nachahmungstendenzen** in anderen potenziell austrittswilligen Mitgliedstaaten verstärken (genannt werden hier insbesondere FR, AT, FI, NL, HU) und schließlich einen **Dominoeffekt** auslösen. Um dies zu verhindern, müsse nun der Eindruck eines nach dem Austritt erhältlichen „Europa à la carte“ vermieden werden. Insbesondere dürfe kein Zweifel darüber entstehen, dass der „Kronjuwel“ des freien Zugangs zum Binnenmarkt nur gegen Einhaltung der Grundfreiheiten und Einzahlung in den EU-Haushalt erhältlich ist.

Konkret diskutiert werden insbesondere die folgenden Optionen:²⁴

- Modell Norwegen: VK tritt dem Europäischen Wirtschaftsraum (**EWR**) bei, der den EU-Binnenmarkt auf Norwegen, Island und Liechtenstein erstreckt. Das VK müsste hierbei die Binnenmarktregeln (insbesondere das Freizügigkeitsprinzip) beachten, ohne bei deren Verabschiedung Mitspracherechte in Rat und EP zu haben. Auch müsste das VK einen Beitrag zum EU-Haushalt leisten. Daher kommt diese Option wohl nicht ernsthaft in Betracht, wie BM Schäuble bereits mit seinem vielzitierten Kommentar „Out is out“ zusammengefasst hat.²⁵

²³ Vgl. Politico vom 24. Juni 2016: „[How the UK exit will work](#)“.

²⁴ Vgl. hierzu auch Sachstand PE 2 vom 27. Juni 2016: „Ökonomische Aspekte eines EU-Austritts des Vereinigten Königreichs (Brexit)“.

²⁵ Vgl. Spiegel Online Interview mit BM Schäuble vom 10. Juni 2016, <http://www.spiegel.de/international/europe/spiegel-interview-with-wolfgang-schaeuble-on-brexit-a-1096999.html>: „**SPIEGEL: But Britain could continue to enjoy the benefits of the single market without being an EU member, in the same way that Switzerland and Norway**



- Modell Schweiz: VK nimmt durch zahlreiche für einzelne Wirtschaftssektoren abgeschlossene **bilaterale Abkommen** am Binnenmarkt teil. VK müsste jedoch auch hier in den EU-Haushalt einzahlen und die Freizügigkeitsregeln beachten.
- Modell Botswana: Im Verhältnis VK-EU gelten nur noch die allgemeinen **WTO-Regeln** und es kommt zur Wiedereinführung von Zöllen. Diese Option dient insbesondere als Drohszenario, das eintritt, falls es zu keiner Einigung mit der EU kommt.
- Modell Türkei: Von Seiten des VK²⁶ sowie des BMF²⁷ scheint eine **Assoziierungsvereinbarung** favorisiert zu werden, die sich neben traditionellen Handelsregelungen auch auf Finanz- und Versicherungsdienstleistungen erstreckt. Das Abkommen würde mit dem VK als Drittstaat geschlossen werden, wobei Art. 8 EUV spezielle Übereinkünfte mit privilegierten Nachbarländern ausdrücklich vorsieht.

C. PRIMÄRRECHTSÄNDERUNGEN

Infolge des Austritts des VK werden zudem (redaktionelle) Vertragsänderungen erforderlich werden, die im ordentlichen Vertragsänderungsverfahren zwischen den verbleibenden EU-27 nach Art. 48 EUV durchzuführen sein werden.

Im Zuge dessen könnte es auch zu überschießenden **grundlegenden EU-Reformen** kommen, die seit längerem diskutiert werden. Eine entsprechende Diskussion hierüber könnte auf dem kommenden ER am 28./29. Juni 2016 durch ER-Präsident **Tusk** angestoßen werden.²⁸ KOM-Präsident **Juncker** kommentierte, dass er nun erwarte, dass FR und DE vorangehen, um die EU voranzubringen und die Situation zu stabilisieren.²⁹

Der belgische Premierminister **Charles Michel** forderte darüber hinaus einen weiteren **Sonder-ER im Juli 2016**, auf dem ohne das VK die Zukunft der EU-27 diskutiert werden solle.³⁰ Er schlug vor, nun notwendige Initiativen in den Bereichen Binnenmarkt, Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion sowie innere und äußere Sicherheit zu vereinbaren. Eine Reihe von drängenden EU-Reformen schlagen auch die Außenminister Frankreichs und Deutschlands, **Jean-Marc Ayrault** und **Frank-Walter Steinmeier**, in einem gemeinsamen Papier vom 25. Juni 2016³¹ vor. Darin fordern sie eine Reihe grundlegender Reformen in den drei Bereichen Außen- und Sicherheitspolitik, Migration sowie Wirtschafts- und Währungsunion. In dem Papier werden kontinuierlich die mit Blick auf die notwendige weitere Integration unter den Mitgliedstaaten bestehenden unterschiedlichen Ambitionsniveaus betont. Für alle Bereich

do. Schäuble: That won't work. It would require the country to abide by the rules of a club from which it currently wants to withdraw. If the majority in Britain opts for Brexit, that would be a decision against the single market. In is in. Out is out. One has to respect the sovereignty of the British people."

²⁶ Vgl. House of Lords, European Union Committee Report: *"The process of withdrawing from the European Union"*, veröffentlicht am 4. Mai 2016, Rz. 37.

²⁷ <http://www.handelsblatt.com/politik/international/brexit-referendum/brexit-news/eu-ohne-grossbritannien-schaeubles-geheimplan-fuer-den-brexit/13783492.html>.

²⁸ Vgl. Politico vom 24. Juni 2016: *"Donald Tusk: 'What doesn't kill you makes you stronger'"*.

²⁹ Vgl. Politico vom 24. Juni 2016: *"EU leaders: 'no renegotiation' after Brexit"*.

³⁰ <http://www.euractiv.de/section/eu-innenpolitik/news/belgien-fordert-sondergipfel-zu-eu-zukunft/>

³¹ Ayrault/Steinmeier: *"Ein starkes Europa in einer unsicheren Welt"*.



wird daher die in Art. 326 ff. AEUV vorgesehene Möglichkeit der **Verstärkten Zusammenarbeit (Flexibilität)**³² hervorgehoben und angekündigt, dass DE und FR – vergleichbar dem Vorgehen bei der Finanztransaktionssteuer – in einer Gruppe jeweils williger Mitgliedstaaten einen ersten Vorstoß machen wollen. Der Verweis auf das unter den Mitgliedstaaten unterschiedliche Ambitionsniveau findet sich auch in der Gemeinsamen Erklärung der Außenminister der sechs Gründungsstaaten der EU vom 25. Juni 2016.³³ Ein weiterer Vorstoß für grundlegende EU-Reformen findet sich in einem gemeinsamen 10-Punkte Papier von **Sigmar Gabriel und Martin Schulz**.³⁴

D. SONSTIGE FRAGEN

Unter den zahlreichen sonstigen Fragen, die sich aus Sicht der EU nun stellen, finden sich insbesondere die Folgenden:

- Wer übernimmt die **Ratspräsidentschaft** im 2. Halbjahr 2017? Neben einem Vorziehen des Vorsitzes Estlands wird insbesondere eine mögliche Übernahme durch einen anderen Mitgliedstaat diskutiert.
- Nachdem der britische Finanzkommissar **Jonathan Hill** seinen Rücktritt erklärt hat, stellt sich weiterhin die Frage, ob und durch wen der Posten dauerhaft nachbesetzt wird und ob das VK ein anderes Ressort mit einem Kommissar besetzen wird.
- Während für **Beratungen und Beschlussfassungen** im Zusammenhang mit den Austrittsverhandlungen in Rat und ER in Art. 50 Abs. 4 EUV geregelt ist, dass die jeweiligen Vertreter des austrittswilligen Staates hieran nicht teilnehmen, findet sich in der Geschäftsordnung des EP keine Regelung hierzu. Es ist davon auszugehen, dass sich die **britischen MdEPs** während der Verhandlungsphase bei den betreffenden Abstimmungen selektiv enthalten. Auch erscheint unklar, ob die **britischen Ausschussvorsitzenden im EP** auf ihren Posten bleiben (Vicky Ford, MdEP, ist Vorsitzende des Ausschusses für Binnenmarkt und Verbraucherschutz; Claude Moraes, MdEP, ist Vorsitzender des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres).
- Welche Konsequenzen ergeben sich für die Verhandlungen zu TTIP und die **Ratifizierung von CETA** unter der Annahme, dass es sich um ein gemischtes Abkommen handelt?
- Wann ist mit dem durch die schottische Regierung avisierten **zweiten Referendum Schottlands** über dessen Unabhängigkeit vom VK (und fortbestehende EU-Mitgliedschaft) zu rechnen? Wird **Nordirland** sich anschließen?

gez.
Schlichting

³² Vgl. hierzu: http://www.europarl.europa.eu/brussels/website/media/Lexikon/Pdf/Verstaerkte_Zusammenarbeit.pdf

³³ http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Infoservice/Presse/Meldungen/2016/160625_Gemeinsam_Erklaerung_Gruenderstaatentreffen.html?version=3.

³⁴ Gabriel/Schulz: „Europa neu gründen“.