

EUROPÄISCHE UNION OHNE BRITANNIEN: DIE UNIONSRECHTLICHEN PERSPEKTIVEN

Peter-Christian Müller-Graff¹

Professor Dr. iur. habil. Dr.h.c. mult.
Ph.D.h.c., MAE, Universität Heidelberg.

Das Ergebnis des britischen Referendums vom 23.Juni 2016 zur Frage des Austritts Britanniens aus der Europäischen Union wirkt immer noch erstaunlich. Es signalisiert eine eher dumpfe Erwartung einer knappen abstimmungsaktiven Mehrheit der britischen Bevölkerung, der internationale Alleingang ihres Inselstaates könne für sie erfolgreicher werden als das Zusammenwirken in der Europäischen Union. Die knapp überstimmte Minderheit, unter ihnen insbesondere die mit der bisherigen internationalen Wirklichkeit des 21. Jahrhunderts Vertrauten, sieht dies anders. Nicht verwunderlich ringt Britannien jetzt mit der Wahl seiner politischen Gestaltungsoptionen. Seine seit langem aufgestauten internen sozialen, wirtschaftlichen, politischen und mentalen Problemprofile werden dadurch auch jenseits der britischen Küsten deutlich sichtbar. Sie haben internationale Auswirkungen. Der britische Journalist *Gary Younge* hat sie im "Guardian" jüngst auf den historischen Punkt gebracht: „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 post-colonial iteration that fits its size and budget.“²

Die Unklarheit über Britanniens konkretes künftiges Verhältnis zur Europäischen Union stürzt auch diese in politische Ungewissheiten. Unklar sind auch die rechtlichen Perspektiven. Gewiss ist nur, dass der Austritt nach Art. 50

¹ Professor Dr.iur.habil.Dr.h.c.mult.Peter-Christian Müller-Graff, Ph.D.h.c., MAE, Universität Heidelberg

² *Gary Younge*, Brexit: a disaster decades in the making, in:

<http://www.theguardian.com/politics/2016/jun/30/brexit-disaster-decades-in-the-making> (30.6.2016).

Revista *Argumentum* – RA, eISSN 2359-6889, Marília/SP, V. 18, N. 1, pp. 207-228, Jan.-Abr. 2017.

Abs. 2 S. 1 EUV voraussetzt, dass ein Mitgliedstaat, der auszutreten beschließt, dem Europäischen Rat seine Absicht mitzuteilen hat (diese Mitteilung ist seitens der britischen Regierung für März 2017 angekündigt³) (I). Dies führt aber nicht zum sofortigen Ende der Mitgliedschaft und der sofortigen Unanwendbarkeit des Unionsrechts in und für Britannien (II), sondern setzt eine (verkürz- oder verlängerbare) Zweijahresfrist in Gang (III), nach deren Ablauf Mitgliedschaft und unionsrechtliche Anwendbarkeit des Unionsrechts enden (IV). Allerdings stellen sich rechtspolitische Fragen zu Regelungen von Einzelfragen der Entflechtung (V) und zum Verhältnis der Europäischen Union zu Britannien nach dessen Austritt (VI).

I. Die *Voraussetzungen* der Austrittsmitteilung sind *unionsrechtlich* einfach.⁴ 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. Unklar ist die unionsrechtliche Bedeutung des Erfordernisses, dass der zugrunde liegende Beschluss im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Bestimmungen des Austrittsstaates gefasst ist. Einerseits handelt es sich um eine unionsrechtliche Voraussetzung, andererseits entsteht die Frage, ob der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) die Rechtmäßigkeit der Handlung eines Mitgliedstaats anhand dessen Verfassungsrechts überprüfen darf. Immerhin hat der EuGH „bei der Auslegung und Anwendung der Verträge“, also auch des Art. 50 EUV, „die Wahrung des Rechts zu sichern“ (Art. 19 Abs. 1 S. 2 EUV). Die textliche Bezugnahme auf das „Recht“ ist allgemein, beinhaltet also keine Eingrenzung. Daher ist nicht grundsätzlich auszuschließen, dass sich der EuGH bei der „Auslegung und Anwendung der Verträge auch mit nationalem Recht zu befassen hat. Sollten an der Verfassungsgemäßheit der britischen Mitteilung substantiierte Zweifel bestehen (so im hypothetischen Fall der Mißachtung der vom Obersten Gerichtshof gestellten Verfassungslage der innerbritischen Zuständigkeit), ginge es um die Frage, ob die widerspruchslose

³ Vgl. Theresa May. Großbritannien will Brexit bis Ende März einleiten, in: <http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-10/grossbritannien-will-bis-ende-maerz-brexit-einleiten> (2.10.2016).

⁴ Hingegen bedürften die rechtlichen Voraussetzungen im britischen Recht der Klärung durch den Supreme Court; vgl. dazu *Owen Bowcott/Rowena Mason/Anuska Asthana*, Supreme court rules parliament must have vote to trigger article 50, in: <https://www.theguardian.com/politics/2017/jan/24/supreme-court-brexit-ruling-parliament-vote-article-50> (24.1.2017).

Behandlung der britischen Mitteilung durch den Europäischen Rat als Mitteilung im Sinne des Art. 50 Abs. 2 S. 1 EUV, als Handlung des Europäischen Rates mit Rechtswirkung gegenüber Dritten (Art. 263 Abs. 1 AEUV) gegen die Voraussetzungen des Art. 50 Abs. 1 EUV verstößt, wenn gewichtige Zweifel am Einklang des Austrittsbeschlusses mit den verfassungsrechtlichen Vorschriften dieses Mitgliedstaats bestehen. Es lässt sich vertreten, dass der Europäische Rat die Mitteilung als unwirksam zu betrachten hat, 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.“

Angesichts der entschiedenen Äußerung der schottischen Regierungschefin, Schottland wolle die EU nicht verlassen,⁵ und angesichts des auch in Nordirland von England und Wales abweichenden Referendumergebnisses⁶ mag die Frage aufkommen, ob die Mitteilung des Austritts auf England und Wales begrenzt werden kann. Vertragspartner ist völkerrechtlich allein das Vereinigte Königreich.⁷ Erklärt es den Austritt, gilt dies für den Gesamtstaat. Davon zu unterscheiden wäre eine Vereinbarung nach dem Grönland-Modell von 1985. Seinerzeit vereinbarten die Mitgliedstaaten den Ausschluss der Anwendbarkeit des größten Teils des Gemeinschaftsrechts in jenem nördlichen Teil des Hoheitsgebietes Dänemarks.⁸ In Parallele wäre juristisch konstruierbar ein Verbleib Britanniens in der EU unter Vereinbarung der Nichtanwendbarkeit des Unionsrechts in England und Wales. Britannien könnte damit einer (hypothetischen) Abspaltung Schottlands und einem (latenten) Wiederaufleben des Nordirland-Konflikts entgegenwirken und in der Union den Sonderstatus für Schottland und Nordirland bewahren. Seitens der Union müsste allerdings zugleich der damit verbundenen Reduzierung der britischen Unionsbürger auf ca. 7 Millionen bei der Zusammensetzung des Europäischen Parlaments und

⁵ Vgl. *Lobby Brooks*, Nicola Sturgeon: Scottish Parliament could block Brexit, in: <http://www.theguardian.com/politics/2016/jun/26/nicola-sturgeon-new-scottish-referendum-brexit> (26.6.2016).

⁶ Vgl. *Gabriel Rath*, Das unvereinigte Königreich, in: <http://www.diepresse.com/home/politik/eu/5034476/Das-unvereinigte-Koenigreich-Land-gegen-Stadt-Alt-gegen-Jung> (24.6.2016).

⁷ Art. 1 Abs. 1 EUV i.V.m. der Präambel des EUV.

⁸ Vgl. dazu Vertrag zur Änderung der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften bezüglich Grönlands, ABl. 1985 L 29/1; s. auch arg. e contrario Art. 204 AEUV.

der beratenden Einrichtungen Rechnung getragen werden – und ebenso beim demographischen Repräsentationsgewicht der britischen Regierung bei qualifizierten Mehrheitsentscheidungen im Rat (Art. 16 Abs. 4 UAbs. 1 EUV). Ein derart bizarres Modell gefährdet jedoch wegen seines potenziellen Präzedenzcharakters den Zusammenhalt der Union.

II. Die Mitteilung führt nicht zum sofortigen Verlust der Mitgliedschaft und zur sofortigen Unanwendbarkeit des Unionsrechts in und für Britannien.

Dies bedeutet, dass Britannien als Unionsmitglied weiterhin an den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit gebunden ist (Art. 4 Abs. 3 EUV). Dieser umschließt die Pflicht der Mitgliedstaaten, die Union bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu unterstützen und alle Maßnahmen zu unterlassen, die die Verwirklichung der Ziele der Union gefährden können. Daraus folgt, dass Britannien vor dem Wirksamwerden des Austritts beispielsweise nicht bereits Handelsverträge mit Drittstaaten abschließen darf, da dies eine Verletzung der ausschließlichen Kompetenz der Union für die Handelspolitik wäre (Art. 206f. AEUV iVm 3 Abs. 1 Buchst. e AEUV). Auch Bemühungen Britanniens, die Mitgliedstaaten für die Verhandlungen über Britanniens Austritt auseinander zu dividieren und dadurch den Zusammenhalt der Union zu schwächen,⁹ stellt eine Verletzung der Loyalitätspflicht dar.

Faktisch befindet sich Britannien seit dem Referendumsergebnis in den vier politischen Organen der Union in einer Art von politischer Quarantäne. Im *Europäischen Parlament* wurde die UKIP-Fraktion (die stärkste britische Partei im EP) vom Kommissions-Präsidenten am 28. Juni mit den Worten bedacht: „Warum sind Sie denn überhaupt hier?“¹⁰ Seine zuvor üblicherweise dreisprachig geteilte Rede erfolgte sodann nur noch in den beiden großen Gründersprachen Deutsch und Französisch.¹¹ Das MdEP *Graf von Lambsdorff* erwartet nicht, dass es in Britannien noch eine Beteiligung an den Direktwahlen

⁹ Zu derartigen Ansätzen vgl. *Daniel Boffey/Dan Roberts/Jon Henley*, Divide and rule tactics could leave UK without deal, say EU politicians, in: <https://www.theguardian.com/uk-news/2017/feb/20/divide-and-rule-tactics-could-leave-uk-without-deal-say-eu-politicians> (20.2.2017).

¹⁰ Vgl. „Warum sind Sie denn überhaupt hier?“ <http://www.welt.de/politik/ausland/article156645390/Warum-sind-Sie-denn-ueberhaupt-hier.html> (28.6.2016).

¹¹ Ebda.

zum Europäischen Parlament im Jahre 2019 geben kann.¹² Ratschläge des britischen Außenministers zugunsten einer künftigen Mitgliedschaft der Türkei in der Europäischen Union sind vom Fraktionsvorsitzenden der Europäischen Volkspartei im Europäischen Parlament als unpassend zu Britanniens jetziger Austrittsperspektive zurückgewiesen worden.¹³ Der *Europäische Rat* schlüpfte zur Beratung der Zukunft der EU bereits am 29. Juni in das Gewand des Treffens von 27 Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten (also ohne Britannien).¹⁴ Für den *Ministerrat* hat Britannien bereits förmlich auf den turnusgemäß vorgesehenen *Vorsitz* am 1.7.2017 *verzichtet*.¹⁵ Und in der Europäischen *Kommission* ist nach dem Rücktritt des vom Referendum enttäuschten britischen Kommissars *Jonathan Hill*¹⁶ das neue Mitglied mit britischer Staatsangehörigkeit, *Julian King*, nur „Junior-Mitglied“ für die Sicherheitsunion.¹⁷

III. Wenn auch die Mitteilung der Austrittsabsicht die Mitgliedschaft noch nicht beendet, so setzt sie doch eine Zweijahresfrist in Gang, nach deren Ablauf die Anwendbarkeit der Verträge endet (Art. 50 Abs. 3 EUV). Dies betrifft das gesamte Primär- und Sekundärrecht der Europäischen Union. Der Zeitpunkt der Nichtanwendbarkeit kann allerdings früher oder später liegen, wenn zwischen der Union und dem austrittswilligen Staat ein Abkommen über die Einzelheiten des Austritts abgeschlossen wird. Dann endet die Anwendbarkeit des Unionsrechts am Tag des Inkrafttretens des Austrittsabkommens (Art. 50 Abs. 3 EUV). Möglich ist auch die Vereinbarung einer Fristverlängerung durch einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates im Einvernehmen mit dem

¹² Vgl. *Oliver Georgi*, Im Gespräch: Graf Lambsdorff „Boris Johnson lebt in einem Parallel-Universum“, in: <http://www.faz.net/aktuell/politik/brexit/graf-lambsdorff-im-interview-zu-brexit-und-boris-johnson-14311060.html> (28.6.2016).

¹³ Vgl.: EVP-Chef wirft Boris Johnson „pure Arroganz“ vor, in: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/eu-beitritt-der-tuerkei-manfred-weber-schimpft-ueber-boris-johnson-a-1122611.html> (22.11.2016).

¹⁴ Europäischer Rat, 29.6.2016, 15:15: Informelle Tagung der 27, Brüssel, den 29. Juni 2016, Erklärung.

¹⁵ Vgl.: Theresa May. Großbritannien verzichtet auf EU-Ratspräsidentschaft, in: <http://www.zeit.de/politik/ausland/2016-07/grossbritannien-eu-ratspraesidentschaft-2017-verzicht-theresa-may> (20.7.2016).

¹⁶ Vgl. Jonathan Hill. EU-Finanzkommissar legt Amt nach Brexit-Votum nieder, in: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/ruecktritt-von-eu-finanzkommissar-jonathan-hill-wegen-brexit-14308105.html> (25.6.2016).

¹⁷ Vgl. EU-Sicherheitskommissar mit wenig Kompetenzen, in: <http://www.kurier.at/politik/ausland/julian-king-ein-kommissar-fuer-die-sicherheit-aber-mit-wenig-kompetenzen/213.303.430> (2.8.2016); Europäisches Parlament, Pressemitteilung v. 15.9.2016: Grünes Licht zur Ernennung von Julian King zum Kommissar für die Sicherheitsunion, vgl. <http://www.europaparl.europa.eu/news/de/news-rom/20160909IPR41739> (15.9.2016).

austrittswilligen Staat (Art. 50 Abs. 3 EUV). Das Mitglied des Europäischen Rates, das den austretenden Mitgliedstaat vertritt, darf (naturgemäß wegen Interessenkonflikts) weder an den diesen Mitgliedstaaten betreffenden Beratungen noch an der entsprechenden Beschlussfassung des Europäischen Rates teilnehmen (Art. 50 Abs. 4 EUV).

Ungeregelt ist hingegen die Frage, ob ein austrittswilliger Staat seine Absicht widerrufen kann. Auch das Wiener Vertragsrechtsübereinkommen regelt diese Frage nicht in seinem Teil über die Beendigung von Verträgen (Artt. 54ff. WVRK). Angesichts der gravierenden politischen und wirtschaftlichen Planungsfolgen, die bereits die Mitteilung der Austrittsabsicht eines Mitgliedstaats für die anderen Mitgliedstaaten und die Union auslöst, und zur Verhinderung des Missbrauchs der Mitteilung (und der Schaffung eines dies ermöglichenden Präzedenz), sollte ein Widerruf im Sinne eines einseitigen Akt des betroffenen Staates nicht anerkannt werden. Diese Bedenken bestehen nicht, wenn die Union mit der Rücknahme der Mitteilung im Einzelfall einverstanden ist. Die vertragliche Regelungslücke dieser Frage lässt sich mittels einer Analogie zu Art. 50 Abs. 3 EUV schließen. Dies bedeutet, dass die unionsrechtliche Invalidation der Mitteilung der Austrittsabsicht nur durch einen einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates im Einvernehmen mit dem betroffenen Staat erfolgen könnte.

IV. Endet die Mitgliedschaft Britanniens, so hat dies eine Reihe zu bedenkender unionsrechtlicher Konsequenzen.

1. Zuallererst ist festzuhalten, dass die endende Mitgliedschaft Britanniens eine im Vergleich zu den anderen Mitgliedstaaten bereits nach derzeitigem Unionsrecht inhaltlich abgestufte (oder mindere Mitgliedschaft) ist. Britannien hat eine mitgliedschaftliche *Sonderstellung* in der Union. Anders gesagt: Die Europäische Union *mit* Britannien ist nach der Vertragslage teils längst eine Europäische Union *ohne* Britannien. Es hat *trotz formeller Vollmitgliedschaft* einen *abgestuften Sonderstatus* hinsichtlich der in Art. 3 EUV genannten vier

operativen Hauptziele der Union.¹⁸ So besteht *keine* verpflichtende Beteiligung an zwei der dreieinhalb *supranationalen* operativen Hauptziele der Union. Dies bedeutet in concreto: *keine* Beteiligung am *grenzkontrollfreien Binnenraum*, dem so genannten Schengenraum (in der Vertragsterminologie, „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“) mit seinen Folgepolitiken in den Bereichen Außengrenzkontrollen, Visa, Flüchtlinge, Migration sowie justizieller und polizeilicher Zusammenarbeit in der Kriminalitätsbekämpfung (Art. 3 Abs. 2 EUV, Art. 67ff. AEUV).¹⁹ Des Weiteren nimmt Britannien nicht am operativen Hauptziel der *Währungsunion* teil (Art. 3 Abs. 4 EUV, Art. 119 Abs. 2 AEUV).²⁰ Es gibt überdies sogar ein kleines *Ausnahmeprotokoll* zum dritten *supranationalen* operativen Hauptziel, dem *Binnenmarkt* (Art. 3 Abs. 3 EUV, Art. 26 Abs. 2 AEUV).²¹ Im Rahmen des vierten operativen Hauptziels, des gemeinsamen auswärtigen Auftretens (Art. 3 Abs. 5 EUV), leistete sich Britannien in dessen intergouvernementalem Teil,²² der *Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik*, in der *Irakfrage* einen schweren *Loyalitätsbruch* durch gezielte Spaltung der Europäischen Union zugunsten der amerikanischen Invasion.²³ Es war ein Verhalten, durch das sich *de Gaulle* in seiner einstigen Ablehnung einer britischen Mitgliedschaft in den Europäischen Gemeinschaften bestätigt gesehen hätte; ihm wird die Bezeichnung *Britanniens* als „Trojanisches Pferd der USA“ zugeschrieben.²⁴ Untermauert hätte diese Einschätzung der Londoner *Chilcot*-Untersuchungsbericht der Irak-Intervention vom Juli 2016, der die bedingungslose Gefolgschaft des seinerzeitigen britischen Premierministers schonungslos aufdeckte und verurteilte²⁵. Des Weiteren hat Britannien im *Unionsrecht* einen Ausnahmestatus bei der

¹⁸ Zu den vier operativen Hauptzielen vgl. *Peter-Christian Müller-Graff*, Verfassungsziele der Europäischen Union, in: Manfred Dausen (Hrsg.), Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, EL 31, Juli 2012, A I Rn. 114ff.

¹⁹ Protokoll (Nr. 21) über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.

²⁰ Protokoll (Nr. 15) über einige Bestimmungen betreffend das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland.

²¹ 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.

²² Der *supranationale* Teil des vereinbarten gemeinsamen auswärtigen Auftretens betrifft insbesondere die *Gemeinsame Handelspolitik* (Art. 206ff. AEUV).

²³ Vgl. „Die Idee mit einem Brief“, in: <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-26270952.html> (3.2.2003).

²⁴ Vgl. Der Hahn krächte, in: <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-45142070.html> (23.1.1963).

²⁵ Vgl. Chilcot report: key points from the Iraq inquiry, in: <https://www.theguardian.com/uk-news/2016/jul/06/iraq-inquiry-key-points-from-the-chilcot-report> (6.7.2016).

Grundrechte-Charta.²⁶ Und es genießt einen seit jeher umstrittenen 66%-*Beitragsrabatt*,²⁷ ohne dass aber der britische Einfluss auf die Haushaltsgestaltung der EU im Vergleich zu den vollzahlenden Mitgliedstaaten gemindert wäre.

Dieses gesamte unionsrechtliche *Rosinenkuriosum endet* im Falle des Austritts - und auch der (innerhalb Europas immer schon befremdliche, manchmal neokolonial anmutende) *sprachliche* Dominanzanspruch in der EU. Die englische Sprache zählte nicht zu den Gründungssprachen der Europäischen Gemeinschaften, sondern hat erst mit dem Beitritt Britannien im Jahre 1973 den Status einer der Gemeinschaftsrechtssprachen erlangt. Mit dem Austritt Britanniens steht die Zukunft der englischen Sprache als einer der derzeit verbindlichen 24 Unionsrechtssprachen (Art. 55 EUV, Art. 358 AEUV) und Amtssprachen²⁸ 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,²⁹ so dass gegebenenfalls Irisch oder Maltesisch als Vertrags- und Amtssprache aufgegeben werden müsste.

2. Infolge des Austritts nicht zum Tragen kommen daher auch die für den Fall eines Verbleibs von Britannien in der Union im Februar 2016 ins Auge gefassten Verstärkungen der Sonderstellung Britanniens in der Union. Hätte Britannien auf der unionsrechtlichen Umsetzung der *Verhandlungsergebnisse* vom Februar 2016 bestanden und sich die Union darauf eingelassen, wären die umfänglichen Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates v.

²⁶ Protokoll (Nr. 30) über die Anwendung der Charta der Grundrechte der Europäischen Union auf Polen und das Vereinigte Königreich.

²⁷ Vgl. *Alessandro D'Alfonso*, in: Europäisches Parlament, European Parliamentary Research Service: Briefing 2016: The UK „rebate“ on the EU budget. An Explanation of the abatement and other correction mechanisms.

²⁸ Art. 1 VO Nr. 1/1958, ABl. 1958 L 17/385; zuletzt geändert durch VO (EU) Nr. 517/2013, ABl. 2013 L 58/1, 71.

²⁹ 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*, in Rudolf Streinz (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 55 EUV, Rn. 2.

18./19. Februar 2016³⁰ aktuell geworden. 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 befasst sich *inhaltlich* mit den Themen der wirtschaftspolitischen Steuerung, der Wettbewerbsfähigkeit, der Souveränität, der Sozialleistungen und der Freizügigkeit.

Hätte die britische Regierung gemäß Ziff. II 2 des Beschlusses dem Generalsekretär des Rates mitgeteilt, „dass das Vereinigte Königreich beschlossen hat, Mitglied der Europäischen Union zu bleiben“, wären die Vereinbarungen an diesem Tag *wirksam* geworden – freilich *nur politisch*. Für deren *unionsrechtliche Wirksamkeit* hätten entsprechende Rechtsänderungsverfahren je nach Stellung der betroffenen Regel im Unionsrecht in Gang gesetzt werden müssen: im Fall von *Primärrecht* durch ein Vertragsänderungsverfahren,³¹ im Fall von *Sekundärrecht* durch das einschlägige Rechtsetzungsverfahren der Unionsorgane (soweit die Änderungen primärrechtlich zulässig gewesen wären³²). Soweit die Schlussfolgerungen sich zur *Auslegung* bestehenden Unionsrechts äußern³³ und damit unterstellen, dass es keiner Rechtsänderung bedarf, handelt es sich um eine bloße Meinungsäußerung des Europäischen Rats. Insoweit war die Rechnung ohne den EuGH gemacht.

Inhaltlich hätten einige dieser Rechtsänderungen den abgestuften *Sonderstatus* Britanniens in der Union *noch verstärkt*: zum einen im Binnenmarktrecht und zum anderen hinsichtlich der generellen Integrationsperspektive der Europäischen Union. Der *Binnenmarkt* als der materiellrechtliche Sockel der gesamten supranationalen Integration der EU 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

³⁰ EUCO 1/16, Anlage I.

³¹ Art. 48 Abs. 2 oder gegebenenfalls Abs. 6 EUV.

³² Vgl. zur Problematik der Einschränkung von Sozialleistungen für Wanderarbeitnehmer im Lichte der Rechtsprechung des EuGH *Ferdinand Wollenschläger*, Freizügigkeit, Sozialleistungen und Brexit – Hält der Deal?, EuZW 2016, 241f.

³³ So teils im Abschnitt über Sozialleistungen und Freizügigkeit; vgl. S. 19ff.

Bestimmungen der Verträge gewährleistet ist.“³⁴ Im Falle der Umsetzung der Vereinbarungen wäre es zu einer (schwer überschaubaren) sektoralen *Sonderlage* bei der Verwirklichung von *drei* der vier Grundfreiheiten (*Niederlassungs-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrsfreiheit*) im Verhältnis zu Britannien gekommen, da die Durchführung von Maßnahmen (einschließlich der Beaufsichtigung von Finanzmärkten und Finanzinstituten oder deren Abwicklung) im Hinblick auf die Wahrung der Finanzstabilität von Mitgliedstaaten, deren Währung nicht der Euro ist, deren *eigenen* Behörden obliegen sollte.³⁵ Dadurch wären möglicherweise Probleme für den Anlegerschutz und das angestrebte System unverfälschten Wettbewerbs im Binnenmarkt entstanden. Des Weiteren wäre die *Arbeitnehmerfreizügigkeit* durch zwei zwar allen Mitgliedstaaten zugängliche, aber speziell von Britannien reklamierte (und von den anderen Mitgliedstaaten für Britannien bereits akzeptierte) *Optionen* abgebremst worden: erstens durch die *Option*, im Falle eines außergewöhnlich großen Zustroms von Arbeitnehmern aus anderen Mitgliedstaaten diese Arbeitnehmer während der ersten vier Jahre von nicht beitragsfinanzierten *Lohnergänzungsleistungen* auszuschließen³⁶ (z.B. von Lohnzuschüssen oder vom Anspruch auf eine Sozialwohnung); zweitens durch die *Option*, die Höhe von Leistungen für Kinder eines Arbeitnehmers, die in einem anderen Mitgliedstaat wohnen, an die Bedingungen in diesem Mitgliedstaat zu koppeln.³⁷ Jenseits dieser binnenmarktrechtlichen Einschränkung wäre Britannien von der generellen *Integrationsperspektive* des Art. 1 Abs. 2 EUV *entbunden* worden, nämlich von „der Verwirklichung einer immer engeren Union der Völker Europas.“³⁸ Diese Entkoppelung eines Mitglieds der Union vom politisch-historischen Sinn der europäischen Integration wäre befremdlich gewesen.

3. Mit der Unanwendbarkeit des Unionsrechts in und für Britannien endet im Verhältnis zwischen Britannien und der Europäischen Union und ihren

³⁴ Vgl. dazu *Peter-Christian Müller-Graff*, Grundfreiheiten und Wettbewerbsordnung, in: Armin Hatje/Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.), *Europäisches Verfassungs- und Organisationsrecht* (EnzEuR Band 1), 2014, § 9 (S. 477ff.); *ders.*, a.a.O. (Fn. 14), Rn. 117ff. m.w.N.

³⁵ Vgl. Schlussfolgerungen A 4 (S. 14).

³⁶ Vgl. Schlussfolgerungen D 2 lit. b und VO (EU) Nr. 492/2011, ABl. 2011 L 141/1.

³⁷ Vgl. Schlussfolgerungen D 2 lit. a und VO (EU) Nr. 883/2004, ABl. 2004 L 166/1.

³⁸ Vgl. Schlussfolgerungen C 1.

Mitgliedstaaten insbesondere die Anwendbarkeit des Grundkonzepts für die laufende innere Verflechtung und den Zusammenhalt der Union, nämlich die Gewährleistung der transnationalen *Marktzugangsfreiheiten* des Binnenmarktes (darunter insbesondere auch die Arbeitnehmer-, Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit, darin eingeschlossen diejenige der Finanzdienstleister und damit auch die Verfügbarkeit des „Europäischen Bankenpasses“³⁹ für britische Finanzinstitute) in einem System, das einerseits den Wettbewerb vor Verfälschungen schützt (Artt. 101ff. AEUV) und andererseits den Zusammenhalt durch Kohäsionspolitik unterstützt (Artt. 174ff. AEUV). Lediglich die Kapital- und Zahlungsverkehrsfreiheit wird vom primären Unionsrecht einseitig auch im Verhältnis zu Drittstaaten gewährt (Art. 63 AEUV), ist aber einschränkbar (Art. 64ff. AEUV) und bindet ohnehin nicht umgekehrt einen Drittstaat. Allerdings bleiben in Britannien ansässige Unternehmen Adressaten des Wettbewerbsrechts der Union, soweit sie wettbewerbsrechtswidrige Maßnahmen auf dem Gebiet des Binnenmarkts durchführen.⁴⁰ Im Warenverkehr können die EU und Britannien zueinander Zölle unter Beachtung des GATT⁴¹ erheben. Das *Diskriminierungsverbot* aus Gründen der Staatsangehörigkeit (Art. 18 AEUV) im wechselseitigen Verhältnis endet ebenso wie die Rechte der *Unionsbürgerschaft* für Briten in der EU und für Unionsbürger in Britannien (darunter namentlich: Freizügigkeit, Aufenthaltsrecht, kommunale Wahlrechte, diplomatischer und konsularischer Schutz in Drittstaaten).⁴² Denkbar ist, unbeschadet eines eigenständigen Vertrages über die künftigen Beziehungen, die Vereinbarung von Übergangsregelungen, um abrupte Härten zu vermeiden.⁴³

Das Ende der unionsrechtlichen Verbindlichkeit von Unionsrecht, insbesondere von Richtlinien (Art. 288 Abs. 3 AEUV), schließt jedoch nicht aus, dass in britisches Recht umgesetztes Unionsrecht kraft Entscheidung des britischen

³⁹ Das Recht von Einlagekreditinstituten und Wertpapierunternehmen, mit der in ihrem Heimatland erteilten Betriebserlaubnis auch in anderen Mitgliedstaaten der Europäischen Union tätig zu werden, setzt von der Union angeglichenes Recht voraus.

⁴⁰ Zu diesem „Territorialitätsprinzip“ im Wettbewerbsrecht EuGH, verb. Rs. 89/85 u.a., Slg. 1988, 5193 Rn. 11ff., 17f. (Ahlström).

⁴¹ Namentlich unter Beachtung der Meistbegünstigungsklausel des Art. I GATT.

⁴² Art. 20 bis 24 AEUV.

⁴³ Dies wird von der britischen Regierung angestrebt, um einen „cliff edge“-Austritt (ein schönes Sprachbild der südlichen britischen Inselküste von Dover) zu vermeiden.

Gesetzgebers als britisches Recht fortgilt. Es wäre ein Akt autonomer Beibehaltung. Dies ist seitens der britischen Regierung jedenfalls vorübergehend im Zusammenhang mit dem „Great Repeal Act“ vorgesehen.⁴⁴

4. Mit Fristablauf endet zugleich die britische *Beteiligung in den Organen* der EU. Dies betrifft namentlich auch die Mitwirkung in der europäischen Rechtsetzung. Inhaltlich dürften dadurch einige insulare Druckfaktoren zur Begünstigung des britischen Finanz- und Beratungssektors schwächer werden:⁴⁵ so im Gesellschaftsrecht der von der „private limited company“ inspirierte Gedanke der faktisch mindestkapitallosen Kapitalgesellschaft (zumal auch der derzeit durch die Niederlassungsfreiheit ermöglichte Wettbewerb britischer Gesellschaftsformen in anderen Mitgliedstaaten der EU⁴⁶ entfällt) oder im Bilanzrecht die Ausrichtung auf kurzfristige Anlegerrenditeinteressen.⁴⁷ In der Anwendung des Wettbewerbsrechts könnte sich der (umstrittene) „more economic approach“⁴⁸ abschwächen.

Die britische Beteiligung endet auch im Rechtsschutzsystem des EuGH. Während einerseits Britannien nach Verlust der Mitgliedschaft grundsätzlich keine Vertragsverletzungsverfahren (Art. 258ff. AEUV) mehr zu gewärtigen hat⁴⁹, entfällt andererseits das Recht, aber auch die Pflicht, britischer Gerichte, Fragen zur Auslegung und Gültigkeit von Unionsrecht dem EuGH vorzulegen. Dies gilt auch, wenn diese Fragen sich vor britischen Gerichten in Sachverhalten ergeben, die sich vor dem Wirksamwerden des Austritts Britanniens ereigneten. Denn Art. 267 AEUV befugt und verpflichtet nur Gerichte „eines Mitgliedstaats“. Dadurch ist auch die Zuständigkeit des EuGH

⁴⁴ Vgl. Rowena Mason, Theresa May's „great repeal act“, in: <https://www.theguardian.com/politics/2016/oct/02/theresa-may-great-repeal-bill-eu-british-law> (2.10.2016); Jon Henley, Brexit white paper: key points explained, in: <https://www.theguardian.com/politics/2017/feb02/brexit-white-paper-key-points-explained> (2.2.2017).

⁴⁵ Vgl. dazu Peter-Christian Müller-Graff, Gemeinschaftsprivatrecht ohne Britannien, GPR 2016, 157.

⁴⁶ Vgl. EuGH, Rs. C-212/97, ECLI:EU:C:1999:126 zu Art. 49, 54 AEUV.

⁴⁷ Im Unterschied zu dem traditionellen Vorsichtsprinzip im deutschen Rechnungswesen.

⁴⁸ Vgl. dazu z.B. André Schmidt/Stefan Voigt, Der „more economic approach“ in der Missbrauchsaufsicht, WuW 2006, 1097ff.

⁴⁹ Dies sollte auch für Alt-Sachverhalte gelten. Zwar mag nach Ende der Mitgliedschaft noch ein Rechtsschutzinteresse Privater an der Feststellung einer Vertragsverletzung Britanniens während seiner Mitgliedschaft bestehen, um einen Staatshaftungsanspruch wegen qualifizierter Vertragsverletzung vor britischen Gerichten geltend zu machen. Diese Beurteilung obliegt nach dem Ende der Mitgliedschaft aber allein den mit einer derartigen Schadensersatzklage befassten britischen Gerichten.

zu einer Vorabentscheidung beschränkt. Nichtigkeitsverfahren gegen Handlungen der Organe und Einrichtungen der Union (z.B. Bußgeldbescheide wegen Kartellrechtsverletzung) sind von britischen Staatsangehörigen und in Britannien ansässigen juristischen Personen auch nach Beendigung der britischen Mitgliedschaft im Rahmen der Klagebefugnis des Art. 263 Abs. 4 AEUV möglich. Sollte es allerdings zur Vereinbarung von Übergangsregelungen kommen (s. oben 4), müsste im Interesse der Rechtssicherheit für betroffene Marktakteure ein funktionsfähiges Rechtsschutzsystem für allfällige Auslegungstreitigkeiten über diese Übergangsregelungen eingerichtet werden.

5. Für die Europäische Union stellt sich im Blick auf das Ausscheiden Britanniens die Frage, ob eine *Primärrechtsänderung* erforderlich ist. Dies betrifft zum einen die numerische Zusammensetzung der Repräsentantivorgane und beratenden Einrichtungen. Diese wird zwar durch Beschlüsse des Europäischen Rates für das Europäische Parlament⁵⁰ und des Rates für den Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen festgelegt.⁵¹ Indes stellt sich die Frage, ob wegen der Proportionalität der mitgliedstaatlichen Sitzkontingente eine Änderung der Höchstzahl der Parlamentssitze für einen einzelnen Mitgliedstaat nötig ist (Art. 14 Abs. 2 EUV), falls die vertraglich festgelegte Höchstzahl der Abgeordneten des Europäischen Parlaments ausgeschöpft werden soll. Die Vertragsvorschriften über den räumlichen Anwendungsbereich⁵² und die Vertragssprachen⁵³ sowie Protokolle, die speziell Britannien betreffen, sollten im Interesse der Klarheit bereinigt werden, sofern sie nicht als sachlich erledigt betrachtet werden können.

Bestimmungen des *Sekundärrechts*, in denen Britannien gesondert figuriert, sind daraufhin zu überprüfen, ob sie anzupassen sind oder als erledigt betrachtet werden können. Der räumliche Anwendungsbereich von *Abkommen* der EU mit Drittstaaten oder internationalen Organisationen ist grundsätzlich im Einklang mit der völkerrechtlichen Lehre der beweglichen Vertragsgrenzen zu

⁵⁰ Art. 14 Abs. 2 EUV.

⁵¹ Art. 301, 305 AEUV.

⁵² Art. 52 EUV und Art. 355 AEUV.

⁵³ Art. 55 EUV und Art. 358 AEUV.

lösen.⁵⁴ Sonderfragen ergeben sich bei gemischten Abkommen mit Drittstaaten oder internationalen Organisationen.

V. Angesichts der zahlreichen Einzelfragen der *Entflechtung* von Union und Austrittsstaat (z.B.: Handelsregeln; Rechte der derzeit in Britannien beschäftigte Unionsbürger aus anderen Mitgliedstaaten und vice versa) verpflichtet der Unionsvertrag die Union und den austrittswilligen Mitgliedstaat zwecks Vermeidung einer scharfen Zäsur zuallererst, die Einzelheiten der Scheidung durch ein *Abkommen* zu regeln. Art. 50 Abs. 2 S. 1 EUV 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.“

Hierbei wird es voraussichtlich auch um die Frage von *Übergangfristen* gehen, um die Trennung abzufedern.⁵⁵ Indes kann dies nur materielle Regeln betreffen, nicht aber die Mitgliedschaft selbst und die damit verbundenen Mitwirkungsrechte in der Union. Übergangsfristen für die Beendigung des wechselseitig unbeschränkten Zugangs (von Waren, marktaktiven Personen und Dienstleistungen) müssten allerdings abgewogen ausgestaltet werden und klare Enddaten enthalten. Dies erfordert nicht zwingend eine Symmetrie im Detail, aber doch eine Paketlösung, bei der das Integrationsziel der Union unbeschädigt bleibt.

Für die Aushandlung des Abkommens gelten die allgemeinen unionsrechtlichen Vorschriften über internationale Übereinkünfte gemäß Art. 218 Abs. 3 AEUV,⁵⁶ für den Abschluss die speziellen Regeln des Art. 50 Abs. 2 S. 4 EUV. Das Mitglied des Europäischen Rates oder des Rates, das den austretenden Staat vertritt, darf naturgemäß weder an den Beratungen noch an der Beschlussfassung teilnehmen (Art. 50 Abs. 2 S. 3 EUV). Hier treten weitere

⁵⁴ Vgl. Art. 29 WWK.

⁵⁵ Vgl. dazu: *Marcus Theurer*, Nach dem Votum: Brexit könnte auf die lange Bank geschoben werden, in: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/brexit-koennte-auf-die-lange-bank-geschoben-werden-145475467.html> (27.11.2016).

⁵⁶ So ausdrücklich Art. 50 Abs. 2 S. 3 EUV.

spezielle Inkompatibilitätsfragen auf: die Mitwirkung des Kommissars mit britischer Staatsangehörigkeit bei austrittsbezogenen Beratungen und Beschlüssen der Kommission und die Mitwirkung der in Britannien gewählten Mitglieder des Europäischen Parlaments bei austrittsbezogenen Beratungen und Beschlüssen. Für die Mitwirkung des Kommissars mit britischer Staatsangehörigkeit spricht zwar, dass die Kommissare ihre Tätigkeit in voller Unabhängigkeit zum Wohl der Union auszuüben haben (Art. 17 Abs. 3 EUV). Dagegen streitet, dass es faktisch zu Loyalitätskonflikten des Kommissars mit der Staatsangehörigkeit des austrittswilligen Staates kommen kann. Systemtheoretisch gedacht können inkompatible Systemlogiken aufeinanderstoßen. Wegen dieses Konfliktpotenzials (und seiner möglichen öffentlichen Unterstellung) ist es sinnfälliger, seine Mitwirkung auszuschließen. Vergleichbares gilt im Ergebnis für die aus Britannien gewählten Mitglieder des Europäischen Parlaments, wenn auch mit anderer Begründung. Zwar vertreten sie die Unionsbürgerinnen und Unionsbürger,⁵⁷ diese aber durch jeweils im nationalen Recht radizierte Wahlen.

Das Abkommen würde nach allgemeinen Grundsätzen auf Seiten der Union „integrierender Bestandteil“ der Unionsrechtsordnung.⁵⁸ Dessen Auslegung unterläge daher unionsintern der Gerichtsbarkeit des EuGH,⁵⁹ ohne dass dessen Auslegung aber, naturgemäß, auch Britannien bände.

Kommt es *nicht* zu einem derartigen Abkommen, greift, wie oben dargelegt, die Zweijahres-Frist des Art. 50 Abs. 3 EUV, sofern sie nicht vom Europäischen Rat im Einvernehmen mit Britannien einstimmig verlängert wird.

VI. In einem Austrittsabkommen ist nach Art. 50 Abs. 2 EUV der *Rahmen für die künftigen Beziehungen des Austrittsstaats zur Union zu „berücksichtigen“*.

⁵⁷ So Art. 14 Abs. 2 UAbs. 1 S. 1 EUV.

⁵⁸ Vgl. EuGH, Rs. 181/73, Slg. 1974, 449 Rn. 26 – Haegemann/Belgien; ständige Rechtsprechung

⁵⁹ Vgl. EuGH, verb. Rs. 21-24/72 – International Fruit Company, Slg. 1972, 1219 Rn. 4ff.; EuGH, Rs. C-162/96, Slg. 1997, I-3655 Rn. 25ff. – Racke/HZA Mainz.

1. Dies ist aus Sicht des Unionsinteresses schon deshalb sinnvoll, weil der Austrittsstaat in die Rolle eines Nachbarstaats im Sinne des Art. 8 EUV wechselt. Daher agiert die Union für die Gestaltung der zukünftigen Beziehungen mit Britannien *nicht im unionsrechtsfreien Raum*. Sie ist vielmehr an den *Nachbarschaftsauftrag* des Art. 8 EUV gebunden. Dies gilt auch, wenn sie eine Assoziierung mit dem Drittstaat nach Art. 217 AEUV anstrebt. Sie ist danach verpflichtet, „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.“ Der Union darf ihre Nachbarschaft daher *nicht gleichgültig* sein. Britannien fiel zweifelsohne unter den Nachbarschaftsauftrag. Dem steht nicht entgegen, dass Art. 8 EUV oft derart verstanden wird, dass sie diejenigen Länder betrifft, denen *keine Beitrittsperspektive* eröffnet wird. Dies ist eine von der EU 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. Die Norm trifft aber keine Aussage darüber, ob die Union dies im gegebenen Fall politisch will. Seitens des Unionsrechts gibt es also mehrere Optionen: ein Nachbarschaftsabkommen, ein Assoziierungsabkommen, ein Innominat-Abkommen oder kein spezifisch bilaterales Abkommen.

2. Die Bestimmung des Rahmens für die künftigen Beziehungen zu Britannien fordert die Union in ihrem essentiellen *Selbstverständnis*. Sie darf sich dabei *nicht* mit *ökonomischen* Überlegungen begnügen,⁶⁰ obwohl bereits diese dazu führen dürften, dass die Integrität und Stabilität des Binnenmarkts der Union der (künftig) 27 Mitgliedstaaten wertvoller sind als die Bewahrung des derzeitigen Volumens des Wirtschaftsaustausches mit Britannien.⁶¹ Die ökonomische Dimension wird zwar von Britannien in den Vordergrund gestellt, so namentlich dessen Interesse am selektiven Zugang zum Binnenmarkt der

⁶⁰ Dies scheint auch von einem Großteil der Politik und Wirtschaft in der Union so gesehen werden; vgl. dazu die Zitate in Daniel Boffey/Dan Roberts/Jon Henley, a.a.O.

⁶¹ Vgl. dazu den Hinweis auf die Einschätzung der “continental businesspeople” bei Daniel Boffey/Dan Roberts/Jon Henley, a.a.O..

EU,⁶² insbesondere für die in Britannien ansässige Finanzbranche,⁶³ und (als Lockmittel) die Marktchancen kontinentaler Unternehmen in Britannien wohingegen es die Gewährleistung des freien Zuzugs marktaktiver Personen, insbesondere von Arbeitnehmern, aus Unionsstaaten nach Britannien ablehnt.⁶⁴

Die Union ist jedoch in ihrer historisch innovativen Einzigartigkeit seit ihrem Anbeginn in Gestalt der Europäischen Gemeinschaften ein *politisches* Vorhaben. Im Interesse ihres *Zusammenhalts* wird sie einen Zugang zum Binnenmarkt nicht ohne dessen grundsätzliche Voraussetzungen akzeptieren können: so namentlich *nicht ohne* den Grundsatz der Freizügigkeit marktaktiver Personen, nicht ohne Beachtung der einschlägigen sekundärrechtlichen Marktregulativa zum Schutz insbesondere von Verbrauchern und Anlegern, von Gesundheit und Umwelt und auch *nicht ohne Beiträge zur Kohäsion der Union* als Kompensation für die durch den Zugang eröffneten Gewinnchancen. Es liegt im Eigeninteresse der Union gegen Desintegrationstendenzen, dass ein künftiges bilaterales Abkommen mit Britannien, falls es dazu kommt, dessen Nicht-Mitgliedschaft im Vergleich zu den Vorteilen einer Mitgliedschaft in der EU widerspiegelt.⁶⁵ Dies konfligiert (jedenfalls im Hinblick auf Britanniens Verhältnis zur EU) mit dem erklärten Ziel der britischen Regierung, den Austritt zum Erfolg zu machen.⁶⁶

3. Infolge dieses Interessengegensatzes wird es sehr schwierig werden, einen vertraglichen Rahmen für die künftigen Beziehungen der Union zu Britannien zu finden, der sich an bisherigen Gestaltungsmodellen der Union zu Nachbarstaaten orientiert.

⁶² Vgl. z.B. Brexit-Minister Davis – Freihandelsabkommen soll EU-Austritt abfedern, in: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/brexit-minister-david-davis-freihandelsabkommen-nach-austritt-a-1111021.html> (5.9.2016); Economic icebergs in the path of Theresa May's government, in: <https://www.theguardian.com/business/2016/jul/16/economic-icebergs-theresa-may-government> (17.7.2016).

⁶³ Vgl. Bettina Schulz, Die Angst der Banker vor dem Brexit, in: <http://www.zeit.de/wirtschaft/2016-06/london-banken-brexit-folgen-arbeitsmarkt-finanzmarkt> (27.6.2016).

⁶⁴ Vgl. Fn. 64: Brexit-Minister Davis.

⁶⁵ So auch ausdrücklich der maltesische Premierminister *Joseph Muscat* laut *Daniel Boffey/Dan Roberts/Jon Henley*, a.a.O.

⁶⁶ Vgl. Theresa May says she will make success of Brexit as prime minister – as it happened, in: <http://www.theguardian.com/politics/blog/live/2016/jul/11/andrea-leadsom-apologises-to-theresa-may-politics-live> (11.7.2016).

a. Als Orientierung scheiden wegen ihrer speziellen Zwecksetzungen von vornherein die Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit sechs Balkanstaaten (zur) Transformationshilfe und Beitrittsvorbereitung⁶⁷ sowie das Ukraine-Assoziierungsabkommen⁶⁸ aus. Auch das Modell des *Ankara-Abkommens* von 1963 und die darauf beruhenden Beschlüsse des Assoziationsrates dürften nicht in Betracht kommen. Es erschöpft sich im Wesentlichen in einer seit 1996 bzw. 2005 verwirklichten *Zollunion* für *fast alle Waren*.⁶⁹ Dies könnte für Britannien vordergründig interessant sein, da es nicht die Freizügigkeit marktaktiver Personen beinhaltet, würde Britannien jedoch in seinem Bemühen um Handelsabkommen mit Drittstaaten behindern und auch nicht die Freizügigkeit für Finanzdienstleistungen umfassen. Umgekehrt würde es der Haltung der Union widersprechen, Britannien keinen Zugang zum Binnenmarkt ohne die Freizügigkeit marktaktiver Personen der Art. 45, 49, 56 AEUV zu gewähren.

b. Kein nachahmenswertes Vorbild für die Union ist das sukzessiv entstandene komplexe System ihrer Vertragsbeziehungen zur *Schweiz*, über das diese mit dem Binnenmarkt verbunden ist.⁷⁰ Die Schweiz ist mittels zahlreicher bilateraler Einzelabkommen⁷¹ zu einem Großteil, aber *nur „sektoral“*, am Binnenmarkt beteiligt,⁷² so insbesondere durch ein Freihandelsabkommen⁷³

⁶⁷ Vgl. dazu *Sinisa Rodin*, Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen Südosteuropa, in: Armin Hatje/Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.), *Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht* (EnzEuR Band 1), 2014, § 21 (S. 985ff.).

⁶⁸ Vgl. dazu *Roman Petrov/Dominik Braun*, Die östliche Partnerschaft als besondere Ausprägung der Europäischen Nachbarschaftspolitik, in: Armin Hatje/Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.), *Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht* (EnzEuR Band 1), 2014, § 22 (S. 1001ff.).

⁶⁹ Vgl. dazu *Akdag Güney*, Abkommen Europäische Union – Türkei, in: Armin Hatje/Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.), *Europäisches Verfassungs- und Organisationsrecht* (EnzEuR Band 1), 2014, § 23 (S. 1029ff.).

⁷⁰ Vgl. *Christine Kaddous*, Die Zusammenarbeit zwischen der EU und der Schweiz, in: Armin Hatje/Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.), *Europäisches Verfassungs- und Organisationsrecht* (EnzEuR Band 1), 2014, § 20 (S. 937ff.); Fritz Breuss/Thomas Cottier/Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.), *Die Schweiz im europäischen Integrationsprozess*, 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*, 2014, S. 283ff.

⁷¹ Vgl. Daniel Thürer/Rolf H. Weber/Wolfgang Portmann/Andreas Kellerhals (Hrsg.), *Bilaterale Verträge I & II Schweiz – EU*, Handbuch, 2007.

⁷² Vgl. *Peter-Christian Müller-Graff*, a.a.O. (Fn. 71).

⁷³ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft v. 22.7.1972.

und ein Freizügigkeitsabkommen.⁷⁴ Das Interesse Schweizer Unternehmen am reibungslosen Zugang ihrer Produkte zum Binnenmarkt und an einheitlichen Standards veranlassen die Schweiz darüber hinaus zum sogenannten „*autonomen Nachvollzug*“ sekundärrechtlicher Marktregulativa der Union zur Qualitätssicherung und technischen Normung sowie zum Gesundheits-, Verbraucher- und Umweltschutz.⁷⁵ Als Gegenleistung zu den Vorteilen des Zugangs zum Binnenmarkt zahlt die Schweiz sogenannte *Kohäsionsbeiträge* zur Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheiten innerhalb der Union.⁷⁶ Unbefriedigend für Marktteilnehmer ist das *Fehlen einer gemeinsamen Gerichtsbarkeit*, die im Streitfall detaillierte Auslegungsfragen von Vertragsbestimmungen entscheidet.⁷⁷ Der Union ist im Interesse ihres Zusammenhalts grundsätzlich davon *abzuraten*, eine derartig komplexe Sonderbeziehung (entstanden infolge der Schweizer Referendumsablehnung des Beitritts zum EWR-Vertrag) auch mit Britannien einzugehen.

c. Seitens der Union ist Vorsicht auch gegenüber einer Anlehnung der künftigen Beziehungen der Union zu Britannien an das Modell des *CETA*-Abkommens mit *Kanada*⁷⁸ geboten. Es regelt das Verhältnis zu einem Staat, der infolge seiner geographischen Lage wegen Art. 49 Abs. 1 EUV nicht für eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union qualifiziert. Seine Übertragung auf das Verhältnis zu Britannien könnte Desintegrationstendenzen innerhalb der Union fördern.

d. Aus Sicht der Union käme ein Beitritt Britanniens zum *multilateralen*, nicht supranational ausgestalteten *EWR-Abkommen* in Betracht. Durch dieses haben sich die drei EFTA-Staaten Norwegen, Island und Liechtenstein mit der EU auf das Ziel verständigt, „eine beständige und ausgewogene Stärkung der

⁷⁴ Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit v. 21.6.1999; dazu *Dieter W.Grossen/Claire de Coulon*, in: Daniel Thürer u.a. (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 72), S. 135ff.

⁷⁵ Vgl. z.B. *Peter Forstmoser*, Der autonome Nach-, Mit- und Vorvollzug europäischen Rechts: das Beispiel der Anlagefondsgesetzgebung, in: Festschrift für Roger Zäch, 1999, S. 523ff.; s. auch *Heinrich Koller*, GPR 2006, 1.

⁷⁶ Vgl. z.B. Die EU drängt auf den nächsten Schweizer Kohäsionsbeitrag, in: <http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Die-EU-draengt-auf-den-naechsten-Schweizer-Kohaesionsbeitrag/story/28682636> (17.5.2011).

⁷⁷ Vgl. z.B. *Peter-Christian Müller-Graff*, a.a.O. (Fn. 71); *ders.*, Die vielen Gesichter Europas, in: Draussen & Drinnen – Ruperto-Carola Forschungsmagazin, Ausgabe 5, Oktober 2014, S. 88ff.

⁷⁸ Vgl. Europäische Kommission, KOM(2016) 444 endg., 2016/0206(NLE).

Handels- und Wirtschaftsbeziehungen ... unter gleichen Wettbewerbsbedingungen und die Einhaltung gleicher Regeln zu fördern, um einen homogenen Europäischen Wirtschaftsraum ... zu schaffen.“⁷⁹ Diese entsprechen im Grundsatz den *Marktgrundfreiheiten* und *Wettbewerbsregeln* des Binnenmarktes der Union.⁸⁰ Sie können um neues binnenmarktrelevantes *Sekundärrecht* der Union durch jeweiligen Beschluss des Gemeinsamen EWR-Ausschusses⁸¹ im EWR ergänzt werden.⁸² Die EFTA-EWR-Staaten können an der Entscheidung über den Erlass von Sekundärrecht der Union jedoch mangels Mitgliedschaft naturgemäß *nicht* mitwirken.⁸³ Sie sind im Übrigen wie die Schweiz zu Kohäsionsbeiträgen verpflichtet.⁸⁴ Eine gemeinsame Auslegung des EWR-Rechts erfolgt für die drei EFTA-EWR-Staaten durch den EFTA-Gerichtshof,⁸⁵ für die EU-EWR-Staaten durch den EuGH.⁸⁶ Beide Gerichte nehmen wechselseitig ihre Rechtsprechung mit dem Ziel der homogenen Auslegung zur Kenntnis. Dies funktioniert.⁸⁷

Britanniens Einbeziehung in den EWR nach seinem Ausscheiden aus der EU würde jedoch eine Mitgliedschaft in der (einst von ihm gegründeten und dann verlassenen) EFTA voraussetzen.⁸⁸ Dagegen stellt sich derzeit anscheinend Norwegen. Überdies müsste Britannien die Freizügigkeit marktaktiver Personen gewährleisten.

4. Angesichts der unterschiedlichen Interessenlage der Union und Britanniens muss daher der Verzicht auf eine spezielle Vertragsbeziehung nicht

⁷⁹ Vgl. Art. 1 Abs. 1 des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum; dazu z.B. *Hans Petter Graver*, Der Europäische Wirtschaftsraum, in: Armin Hatje/Peter-Christian Müller-Graff (Hrsg.), *Europäisches Verfassungs- und Organisationsrecht* (EnzEuR Band 1), 2014, § 19 (S. 921ff.); Peter-Christian Müller-Graff/Erling Selvig (eds.), *The European Economic Area, - Norway's Basic Status in the Legal Construction of Europe*, 2007.

⁸⁰ Vgl. Art. 1 Abs. 2 des EWR-Abkommens.

⁸¹ Vgl. Art. 92 des EWR-Abkommens.

⁸² Vgl. Art. 102 des EWR-Abkommens; *Peter-Christian Müller-Graff*, EEA-Agreement and EC Law: A Comparison in Scope and Content, in: Peter-Christian Müller-Graff/Erling Selvig (eds.), a.a.O. (Fn. 80), S. 17ff.

⁸³ Allerdings ist eine konsultative Beteiligung von Sachverständigen aus den EWR-EFTA-Staaten bei der Entwicklung neuer Rechtsvorschriften der EU vorgesehen; vgl. Art. 99ff. des EWR-Abkommens.

⁸⁴ Vgl. dazu den EWR-Finanzmechanismus und den Norwegischen Finanzmechanismus.

⁸⁵ Vgl. *Björn Haug*, The EFTA Court, in: Peter-Christian Müller-Graff/Erling Selvig (eds.), a.a.O. (Fn. 80), S. 75ff.; Carl Baudenbacher/Per Tresselt/Thorgeir Örylgsson (eds.), *The EFTA Court – Ten Years On*, 2005.

⁸⁶ Vgl. *Peter-Christian Müller-Graff*, a.a.O. (Fn. 82), S. 37ff.

⁸⁷ Vgl. z.B. *Carl Baudenbacher*, The EFTA Court and the European Court, in: Peter-Christian Müller-Graff/Erling Selvig (eds.), *EEA-EU Relations*, 1999, S. 69ff.

⁸⁸ Vgl. Art. 128 EWR-Abkommen.

die schlechteste Perspektive sein. Maßgeblich wären dann allein die multilateralen Regeln der WTO mit GATT, GATS, TRIPS, DSU und den dazu gehörigen Satellitenabkommen. Die *Pointe des* am 21. Juni von dem Oxforder Spaß-Brexiteer *Johnson* mit britisch-amerikanischer Doppelstaatsangehörigkeit ausgerufenen „*Independence Day*“⁸⁹ könnte sein, dass Britannien für den begehrten „Zugang zum Binnenmarkt“ der Union die paradoxe Souveränität des „autonomen Nachvollzugs“ von EU-Normen eintauscht, an deren Zustandekommen es nicht mehr mitwirken darf. Vielleicht könnte sich eine derart klare Zäsur aber als heilsamer Anstoß zu einem historisch überfälligen (wenn auch schmerzhaften) britischen Selbstklärungsprozess und zur Behebung autochtoner insularer Strukturprobleme⁹⁰ erweisen. Und er könnte, falls die jetzt aufkommenden Konzepte (insulare Selbstgenügsamkeit, privilegierte Partnerschaft mit den USA,⁹¹ Verstärkung des „Commonwealth“, „Globales Britannien“⁹²) sich als unbefriedigend erweisen, dereinst vielleicht sogar zu einer Rückkehr in die EU und in eine normale EU-Mitgliedschaft ohne nostalgisch beflügelten nationalen Übermut und Privilegien führen. Einem ausgetretenen Staat steht ein Antrag auf erneute Mitgliedschaft unter den Voraussetzungen des Art. 49 EUV offen (Art. 50 Abs. 5 EUV).

Die kontinentale Aufgabe ist es jedenfalls, die Erfolgsgeschichte der freiwilligen Supranationalität in Europa als Garant gegen einen Rückfall gegen zerstörerische Vereinzelung fortzusetzen und die Ziele der Europäischen Union⁹³ sowie das Verständnis für deren Wert als europäischer Selbstorganisation und Selbstbehauptung zu fördern. Hier gibt es allzeit viel zu tun. Jede Generation ist neu gefordert. Das in Britannien aufgebrochene Phänomen signalisiert eine neue historische Herausforderung für die Union.

⁸⁹ Vgl. Boris Johnson's independence day claim nonsense, says David Cameron, in: <http://www.theguardian.com/politics/2016/jun/22/brexit-independence-day-claim-nonsense-says-david-cameron> (22.6.2016).

⁹⁰ Vgl. dazu z.B. *Gary Younge*, a.a.O. (Fn. 2).

⁹¹ Vgl. David Smith, Transatlantic tango: Trump and May take their turn at the special relationship, in: <https://www.theguardian.com/us-news/2017/jan/26/donald-trump-theresa-may-visit-special-relationship-history> (27.1.2017).

⁹² Vgl. Anushka Asthana/Heather Stewart/Jessica Elgot, Brexit: May's threat to Europe: no deal for Britain is better than a bad deal", in: <https://www.theguardian.com/politics/2017/jan/17/prime-minister-vows-to-put-final-brexit-deal-before-parliament> (18.1.2017).

⁹³ Zu den operativen Hauptzielen s. *Peter-Christian Müller-Graff*, a.a.O. (Fn. 14); *ders.*, Europa-Idee in der Krise?, in: *EuR Beiheft 2/2015*, S. 149ff.

Ihre Bewältigung erfordert nicht abstrakte und kontraproduktive Forderungen nach einer Staatswerdung Europas. Gefragt ist vielmehr die engagierte Verbreitung des Verstehens der großen sozialen, wirtschaftlichen und politischen Vorzüge des genialen Konzepts des Zusammenwirkens in der Union und dessen Potential auch für die Zukunft. Dies mag sich auch in Gestalt differenzierter Integration vollziehen,⁹⁴ sollte aber nicht in die klassische völkervertragliche Beliebigkeit und Bindungsschwäche zurückfallen. Die Zielbestimmung des Art. 3 EUV enthält das demokratisch beglaubigte Selbstverständnis der Völker Europas. Dieses gilt es zu leben.

⁹⁴ Vgl. Kerneuropa und Rest. Juncker will EU radikal reformieren, in: <http://www.spiegel.de/politik/ausland/jean-claude-juncker-wirbt-fuer-kerneuropa-radikale-eu-reform-a-1136086.html> (24.2.2017).