

Deutscher Bundestag

Ausschuss für die Angelegenheiten
der Europäischen Union

Ausschussdrucksache

19(21)31

Ang des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union
des Deutschen Bundestages

14.01.2019

Schriftliche Stellungnahme: Jane Golding, Co-Vorsitzender British in Europe und
Vorsitzender British in Germany e.V.

**Themenblock 1: Vorbereitungen auf einen Austritt mit Austrittsabkommen: Bürgerrechte
British in Europe ASBL/British in Germany e.V.**

Das Bündnis British in Europe ist ein Zusammenschluss von Bürgergruppen für britische Staatsangehörige in der EU 27. British in Germany ist Mitglied des Zusammenschlusses für Deutschland. Zusammen mit der größten Gruppe der EU Bürger in GB the3million haben wir uns intensiv auf EU, GB und EU 27 Ebene (und natürlich auch in Deutschland) für Bürgerrechte im Kontext der Verhandlungen engagiert. Das Bündnis hat circa 35,000+ Mitglieder insgesamt. 80% der britischen Bürger in der EU 27 sind im Arbeitsalter oder jünger. Über 60% dieser Bürger hatten keine Stimme in dem EU Referendum, und es ist ein Ziel des Bündnisses, diesen Bürger eine Stimme im Rahmen des politischen Prozesses auf britischer und EU Ebene zu geben.

Kontext

In Juli 2018 hat die EU Kommission ihre Mitteilung, *Vorbereitung auf den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nord Irland* veröffentlicht. Diese Mitteilung behandelt die Vorbereitung in beiden Szenarien: Austritt mit- und ohne Austrittsabkommen. Die Mitteilung beinhaltet wenige Details zum Thema Bürgerrechte.

Das Risiko eines No-Deal Brexit steigt. Ein unregelmäßiger Austritt würde bedeuten, dass Briten in der EU-27 am 30.03.2019 ihre EU-Bürgerrechte über Nacht verlieren würden, wenn ihre Position nicht auf EU- oder nationalen Ebene vorher gesichert wäre. Es besteht die große Gefahr, dass ab dem 30.03.2019 britische Bürger sämtliche Bürgerrechte als EU Bürger verlieren und nur noch wie Drittstaatsangehörige behandelt werden. Noch schlimmer wäre die Möglichkeit, dass die EU-27 diese Briten einfach als Personen, die aus einem Drittstaat von außen einreisen wollen, ansehen - und nicht als Menschen, die unter Anwendung eines ihnen zustehenden Rechtes eine zweite Heimat in einem anderen EU Mitgliedsstaat gegründet haben.

Die Bürgerrechte der EU Bürger in Großbritannien werden am 30.03.2019 nicht automatisch wegfallen. Aber sie werden ihre jetzigen Bürgerrechte auch verlieren und verpflichtet werden, einen Antrag auf einen neuen Status zu stellen, den so genannten „Settled Status“. Sollten sie erfolgreich sein, wird dieser Status jedoch deutlich minderwertiger als ihr Status als EU-Bürger sein. Einzelheiten zu diesem Status wurden aber nur in einer Mitteilung der britischen Regierung am 6 Dezember veröffentlicht¹ und bisher noch nicht gesetzlich bestätigt.

Ein No Deal, nach zwei Jahren in der Schwebe, wäre der schlimmste Ausgang für die betroffenen Bürger.

¹ Dept for Exiting the EU, Policy Paper on citizens' rights in the event of a no deal Brexit, 6 December 2018:
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/762222/Policy_paper_on_citizens_rights_in_the_event_of_a_no_deal_Brexit.pdf

Im besten Fall sollten die EU und Großbritannien im Falle eines unregulierten Austritts bereit sein, das Kapitel zu den Rechten der betroffenen Bürger aus dem vorliegenden Text des Austrittsabkommens im vollen Umfang umzusetzen. Das einfache und grundlose Wegwerfen eines so langwierig ausgehandelten Abkommens, angesichts der daraus resultierenden Unsicherheiten und Härten, wäre grobe Fahrlässigkeit und fast schon Wahnsinn.

Aber die Regelung im Einzelfall durch jeden Mitgliedstaat der EU 27 und GB, auch wenn sie von dem Austrittsabkommen inspiriert wird, wird eine besonders suboptimale Lösung sein, da ein sehr wichtiger Teil der Bürgerrechte koordiniert und reziprok umgesetzt werden: zB der ganze Sozialversicherungsteil der Bürgerrechte².

Es ist also klar, dass ein Austritt ohne Austrittsabkommen eine Katastrophe für die betroffenen Bürger sein würde. Während des Referendums haben mehrere Vertreter der Leave Kampagne behauptet, dass die Wiener Vertragsrechtskonvention alle Rechte der EU Bürger in GB und der britischen Bürger in der EU-27 garantieren würden. Natürlich ist dies nicht der Fall, da diese Konvention keine solide Garantie der Rechten der Einzelpersonen vorsieht.

British in Europe, die die britischen Bürger in der EU-27, inklusive Deutschland (durch British in Germany) vertritt, zusammen mit the3million in Großbritannien, die wiederum die EU-Bürger in GB vertritt, streben immer noch für den Fall eines No-Deals eine Absicherungs-Option durch die Umsetzung des Teiles „Bürgerrechte“ des Austrittsabkommens als internationaler Vertrag und, für den Fall einer Einigung, eine Verbesserung des Austrittsabkommens.

Im Folgenden analysieren wir die Situation der britischen Bürger in Deutschland im Falle eines geregelten Austritts des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nord Irland. Aber aufgrund des obengenannten Kontexts, haben wir auch im zweiten Teil der Stellungnahme eine kurze Analyse der Konsequenzen eines unregulierten Austritts zusammengefasst.

A. Das Austrittsabkommen (AA)

Das Austrittsabkommen beinhaltet sehr wohl einen Teil der Rechte von Bürgern, sowohl GB als auch EU-27, die ihr Leben in anderen Mitgliedstaaten gestaltet haben, jedoch bleiben Schlüsselfragen unreguliert. Insbesondere vollständige Freizügigkeit innerhalb der EU und die damit verbundenen Rechte für diese Bürger fallen weg. Wie die Rechte gemäß dem AA in Deutschland gesichert werden sollen ist auch noch nicht ganz klar.

1. Rechte sichern – das Antragsystem

Deutschland – wie die Mehrheit der EU-Staaten – verfügt über ein verpflichtendes Anmeldesystem. Dies bedeutet, im Gegensatz zu GB, dass Deutschland nicht von vorne anfangen muss, um die bereits in Deutschland lebenden Briten zu identifizieren und festzustellen, ob diese von dem Austrittsabkommen gedeckt sind.

GB jedoch hat darauf bestanden, ein „konstitutives“ System für EU-Bürger zu errichten, der sogenannte „Settled Status,“ im Gegensatz zu dem jetzigen deklaratorischen System gemäß

² Das BMAS hat in Oktober 2018 einen Entwurf eines Gesetzes schon veröffentlicht, den die Risiken eines unregulierten Austritts des Vereinigten Königreichs aus der EU bzgl. der Koordinierung sozialer Sicherheit identifiziert: <https://www.bmas.de/DE/Service/Gesetze/uebergangsregelung-nach-austritt-grossbritannien-nordirland-aus-eu.html>

der Richtlinie 38/2004 zum Thema Freizügigkeit³. Demnach müssen diese Bürger den neuen Status beantragen, um ihre Rechte zu sichern, statt einfach die bestehenden Rechte zu bestätigen.

Infolgedessen stehen jetzt Deutschland und die anderen EU-Länder vor der Wahl, ob sie dem Beispiel GBs folgen, und auch ein derartiges konstitutives System einzuführen, oder eher ein deklaratorisches System vorziehen, welches das EU-Recht gemäß der Richtlinie 38/2004 widerspiegelt.

In beiden Systemen ist eine verpflichtende Anmeldung mit Ausstellung eines Aufenthaltsscheins möglich.

(a) Ein deklaratorisches System gem. Art. 18(4) AA.

In diesem System, ist die Registrierung oder Anmeldung des Bürgers „deklaratorisch,“ der Rechten des Bürgers, da die Primärrechte unter Anwendung des AA entstehen würden und müssen dann lediglich im Erfassungssystem gem. Art. 18(4) bestätigt bzw. „bescheinigt“ werden. In vielen Mitgliedsstaaten sind britische Bürger bereits durch ein derartiges System erfasst.

Deklaratorisch heißt aber nicht, dass es dem Bürger/der Bürgerin freisteht, ob er/sie sich im Aufenthaltsstaat anmeldet. Es beruht einfach auf der Tatsache, dass die Rechte, die dem Bürger/der Bürgerin zustehen, ihre Grundlage in einem Abkommen haben. Daher funktioniert ein Anmeldesystem lediglich als „deklaratorisch“ in Hinsicht auf diese Rechte.

Das aktuelle deklaratorische System gem. Richtlinie 38/2004 und dem EU Recht erlaubt es einem Mitgliedstaat, wenn gewollt, ein verpflichtendes Anmeldeverfahren innerhalb der ersten drei Monaten ab Einreise einzuführen und einen Aufenthaltstitel bei der Anmeldung auszustellen. (Siehe Art. 8(2) EU Richtlinie 38/2004).

(b) Ein konstitutives System gem. Art 18(1) AA

Dieses System widerspiegelt nicht das jetzige System gem. Richtlinie 38/2004. Ein solches System setzt voraus, dass ein neuer Status beantragt werden muss, der die Rechte gemäß des AA gewährt. Dies unterliegt ferner Bedingungen, die ebenfalls mit der Richtlinie 38/2004 nicht konform wären, z.B. eine systematische polizeiliche Überprüfung. Darüber hinaus besteht selbstverständlich die Möglichkeit, dass in einem konstitutiven System Anträge abgelehnt werden können.

Obwohl Deutschland schon ein verpflichtendes Anmeldesystem hat, hat es entschieden, dem Beispiel GBs zu folgen und ein konstitutives System einzuführen. Als Grund wird der Wille genannt, den Bürgern juristische Sicherheit zu geben. Dieser Grund ist schwer zu verstehen, da beiden Systeme eine verpflichtende Anmeldung mit Ausstellung eines Aufenthaltsscheins ermöglichen, und es gibt keine Zweifel, dass das aktuelle deklaratorische System der Richtlinie 38/2004 den EU Bürgern juristische Sicherheit gewährt.

Andere EU Länder, zB Spanien und Italien, scheinen ein deklaratorisches System gewählt zu haben. Die Niederlande haben sich auch kürzlich für ein einfaches System entschieden.

³ Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und Rates vom 29 April 2004 über das Recht der Unionsbürger und ihrer Familienangehörigen, sich in Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten

2. Umsetzung des Antragssystem

Die Folge davon ist, dass Deutschland jetzt ein neues System erschaffen muss, um die Anträge der britischen Bürger in Deutschland auf den Status gemäß des AA zu bearbeiten. In Deutschland leben rund 117,000 britische Bürger.

Die Umsetzung des AA erfolgt in 2 Phasen: die Übergangsphase bis Ende 2020 (oder länger, wenn es eine Verlängerung gibt); und die Phase danach. Im Folgenden analysieren wir den Status der britischen Bürger und den Antrag auf diesen Status sowie den Nachweis des Status während den beiden Phasen.

(a) Der Status.

Übergangsphase

Während der Übergangsphase bleiben die meisten Rechte der britischen Bürgern gleich: sie werden bis Dezember 2020 weiterhin ihre Freizügigkeitsrechte behalten, aber sie werden ihre politischen Rechte in Deutschland verlieren, da zB das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen sowie der Wahl zum europäischen Parlament für britische Staatsangehörigen wegfällt.

Nach der Übergangsphase

Obwohl britische Bürger in der EU am 30.03.2019 Drittstaatler werden, werden ihre Rechte und Status mit denjenigen von bisherigen Drittstaatlern nicht gleich sein. Sie werden, als Teil einer vom AA geschützten Gruppe, einen Hybrid-Status haben und werden viele der Rechte, die sie als ehemalige EU Bürgerinnen und Bürger hatten, im Aufenthaltsstatus weiterhin beibehalten.

Es ist deswegen nicht angemessen, diesen Bürgern die gleichen Aufenthaltstitel wie bei anderen Drittstaatlern auszustellen. Es entstünde das Risiko von Unklarheiten auf verschiedenen Ebenen, wer welche Rechte und Status hat. Zum Beispiel gleicht das Recht auf unbefristeten Aufenthalt, das gemäß dem AA nach fünf Jahren erworben ist, nicht dem, das gemäß Richtlinie 109/2003⁴ bei langfristigem Aufenthalt für Drittstaatler entsteht (Daueraufenthaltsurlaubnis). Eine klare Unterscheidung ist erforderlich.

(b) Der Antrag

Übergangsphase

Während der Übergangsphase muss kein Antrag gestellt werden, da die Rechte der britischen Bürger während dieser Zeit gleichbleiben, auch wenn sie erst nach März 2019 nach Deutschland einreisen.

Nach der Übergangsphase

Obwohl britische Bürger in Deutschland schon angemeldet sind und deswegen den Hauptwohnsitz in Deutschland bevor dem Ende der Übergangsphase nachweisen können, werden sie wie die EU Bürger in GB (wo es kein Anmeldesystem gibt) verpflichtet sein, einen Antrag auf einen neuen Status zu stellen, um ihr Leben wie vorher weiterführen zu können.

⁴ Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25 November 2003 betreffen die Rechtstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen

Tun sie dies nicht, werden Bürger keinen klaren juristischen Status haben, was ihnen die Existenzgrundlage entziehen kann.

Der Antrag muss bis 6 Monate nach der Übergangsphase gestellt werden (im Prinzip bis Ende Juni 2021). Eine erste Frage ist: was ist der Status des Bürgers während dieser 6 Monaten und wie können sie ihn nachweisen? Wird es eine weitere Übergangsphase (im Prinzip bis Ende Juni 2021) geben, während der die Bürger ihr Aufenthaltsrecht behalten?

Wer nicht bis 6 Monate nach der Übergangsphase einen Antrag stellt, wird im Prinzip illegal werden und keinen Status gemäß dem AA bekommen, außer man kann einen guten Grund nachweisen, warum man vor Fristende keinen Antrag gestellt hat.

BEISPIEL

Mary ist eine britische Bürgerin: 80 Jahre alt, hat Mobilitätsprobleme und lebt in einer betreuten Wohnung. Sie lebt in Deutschland, seit sie und ihr deutscher Mann in Rente gegangen sind. Ihr Mann ist während der Übergangsphase gestorben. Mary hat keine Kinder und kaum Verwandte in GB. Mary hat keinen Computer und ist fast nie online. Durch ihre persönliche Situation hat sie nicht wahrgenommen, dass sie den neuen Status beantragen muss. Da sie keinen Antrag gestellt hat, hat sie kein Aufenthaltsrecht in Deutschland nach dem 30 Juni 2021 und jetzt ist im Prinzip ein Antrag ausgeschlossen. In einem deklaratorischen System hätte sie immer noch die Option, sich registrieren zu lassen und eine Bescheinigung ihres Status zu bekommen.

Der Antrag wird nach den Bedingungen von Artikel 18 1 AA analysiert und bewertet. Die meisten Bedingungen des Artikels 18 1 AA den Bedingungen der Richtlinie entsprechen - aber nicht alle: zB hat Deutschland die Option gemäß Artikel 18 1(p) AA. eine systematische polizeiliche Überprüfung einzuführen. Dies bedeutet, dass auch britische Bürger, die seit langem in Deutschland leben, zB Mary in dem Beispiel hier oben, überprüft werden könnten. Es ist noch nicht klar, ob Deutschland diese systematische Überprüfung einführen wird.

Bisher hat Deutschland nicht kommuniziert, wie das neues Antragsystem aussehen wird, um die Anträge der britischen Bürger in Deutschland auf den Status gemäß des AA zu verwirklichen. Die folgenden Fragen sind dringend:

Wird die Basis des Systems eine Registrierung oder eine vorherige Einladung (auf Basis des Melderegisters) sein?

Wird das System online oder analog sein?

Werden die Bürger ein persönliches Interview mit einer Sacharbeiterin/einem Sacharbeiter haben müssen? Oder mehrere?

Welche Dokumente werden die Behörden benötigen? Werden Übersetzungen der Pässe und anderer Dokumente benötigt?

Wie werden die Behörden den britischen Bürger über das System informieren?

(c) Nachweis des Status

Übergangsphase

In Prinzip soll es nicht notwendig für britische Bürger, eine besondere Bescheinigung zu bekommen, um den Status nachzuweisen. Jeder britische Bürger, der in Deutschland

während der Übergangsphase ist, wird die gleichen Freizügigkeitsrechte wie jetzt haben und deswegen scheint eine Bescheinigung des Status nicht notwendig sein. Die Anmeldebestätigung und das Vorzeigen eines britischen Passes sollen völlig ausreichen.

Aber falls Deutschland entscheidet, dass britische Bürger eine Bescheinigung des Status erhalten sollen um ihren Status nachweisen zu können, wird die Situation viel komplizierter. Im AA ist kein System vorgesehen, um diese Rechte nachzuweisen. Während der Übergangsphase gilt weiterhin EU Recht für das Vereinigten Königreich gemäß Artikel 127 AA. Das bedeutet, dass der Status der britischen Bürger in Deutschland der gleiche bleibt und keine neue Registrierung notwendig sein sollte, da die Bedingungen der Richtlinie 38/2004 noch gelten. Während dieser Phase müssen britische Bürger keinen Antrag auf den neuen Status gemäß Artikel 18(1) AA stellen, da sie noch ihren bisherigen Status (Freizügigkeitsrecht) behalten. Die Niederlande zB kontaktieren jede Britin und jeden Briten, die angemeldet sind und schicken ihnen ein Dokument umstandslos zu.

Nach der Übergangsphase

Nach der Übergangsphase wird es notwendig für britische Bürger, ein Dokument zu bekommen, das den Status gemäß dem AA nachweist. Es scheint, dass das Format dieses Dokumentes auf EU Ebene koordiniert wird, wodurch das Dokument EU-weit anerkannt wird.

Aber wie schon oben erwähnt, müssen die britischen Bürger in Deutschland gemäß Artikel 18(1) (b) erst einen Antrag auf ihren neuen Status bis Ende Juni 2021 stellen, und es ist noch offen, was ihr Status während dieser Phase sein wird und wie er nachgewiesen wird.

2. Die Löcher des AA: die Rechte, die britische Bürger in der EU 27 verlieren werden

Auch wenn die Bürgerin/der Bürger den neuen Status bekommt, bedeutet es nicht, dass man die gleichen Rechte wie jetzt hat. Britische Bürger verlieren zB ihre Rechte außerhalb des Landes wo sie ihren Hauptwohnsitz haben - das heißt keine Freizügigkeit innerhalb der EU und die damit verbundenen Rechte:

- keine Freizügigkeit innerhalb der EU – die EU hat angeboten, dass britische Bürger noch Visum-frei für kurze Zeit in der EU reisen können, aber nur auf der Basis, dass auch EU Bürger weiterhin Visum-frei nach GB reisen dürfen;
- kein Niederlassungsrecht außerhalb Deutschlands;
- keine Anerkennung der Berufsqualifikationen außerhalb des Landes des Wohnsitzes (und nicht für alle innerhalb);
- kein **Recht** wie jetzt um grenzüberschreitende Dienstleistungen zu erbringen.

Die EU hat eine Diskussion dieser Rechte während der ersten Phase der Verhandlungen und in Rahmen des AA ausgeschlossen, **auch** für die britischen Bürger in der EU 27, die ihre Freizügigkeit und die dazu verbundenen Rechten schon ausüben.

Diese Rechte sind aber fundamental für britische Bürger in der EU 27, da 80% der Briten in Europa im Arbeitsalter oder jünger sind und wir eine sehr mobile Gruppe sind. Dazu verlieren wir wie schon erwähnt auch unsere Wahlrechte (lokal und EU).

Das Austrittsabkommen schränkt die Freizügigkeit für britische Bürger auf das Aufenthalts-Mitgliedsland ein. British in Europe, besonders British in Germany, sind aktive und mobile

Mitbürger. Diese Einschränkung wird sich äußerst negativ auf ihre Existenz und Familienverbindungen auswirken.

In September 2017 bot GB das Recht auf Rückkehr auf Lebenszeit für EU-Bürger als Gegenleistung für die Fortgewährung der Freizügigkeit für britische Bürger an. Dieses Angebot scheint vom Bildschirm verschwunden zu sein. Aus unseren Gesprächen mit den Mitgliedsstaaten in jüngster Zeit haben wir erfahren, dass diese politisch mit einer derartigen Lösung kein Problem haben, vorausgesetzt, dass GB dieses Angebot unterbreitet. Wir sind deswegen verblüfft, dass diese Rechte nicht im Austrittsabkommen bestätigt wurden.

Start-up Unternehmer in Berlin

Jess und Doug sind britische Start-Up Unternehmer in Berlin. Das deutsche Unternehmen läuft sehr gut in Berlin und beide überlegen, ob Jess ein weiteres Büro in Warschau aufmachen soll. Aber nach der Übergangsphase hat Jess kein Freizügigkeitsrecht, um nach Warschau zu ziehen und das Büro zu öffnen. Eine andere Lösung muss her, aber ohne das volle Engagement von Jess direkt am Ort hat das neue Büro keinen Erfolg.

Architekt in München

Martin ist Architekt mit einem Büro in München. Er arbeitet seit Jahren dort und seine britischen Berufsqualifikationen werden in Deutschland anerkannt. Früher hat er auch in anderen EU-Länder als Architekt gearbeitet, zB 15 Jahre in Belgien. Nach Brexit werden seine Berufsqualifikationen nur in Deutschland und nicht mehr automatisch in Belgien anerkannt.

3. BrexitÜG: Übergangsphase und doppelte Staatsbürgerschaft

British in Germany e.V. und British in Europe begrüßen die Vorlage des Entwurfs zu einem BrexitÜG. British in Germany e.V. ist sich bewusst, angesichts der bestehenden Verwaltungsvorschriften und –praxis, was für ein Entgegenkommen zu Gunsten britischer Bürger in Deutschland die Bestimmungen des § 3 des Entwurfs bedeuten.

Aus der Einleitung und Begründung des Entwurfs geht hervor, dass ein erheblicher Grund für diesen Entwurf die unterschiedlichen Bearbeitungszeiten der gestellten Anträge auf Einbürgerung ist. Diese Unterschiede sollen nicht den britischen Antragsstellern zur Last fallen und rechtfertigen daher eine Abweichung von bisheriger Praxis bzw. Rechtslage.

British in Germany e.V. vertritt aber auch die Auffassung, dass diese Abweichung nicht die Einzige ist, die der bevorstehende Austritt Großbritanniens rechtfertigt. § 3 des Entwurfs kommt lediglich zur Anwendung bei einem britischen Einbürgerungsbewerber, wenn gegen Ende des Übergangszeitraums alle sonstigen Voraussetzungen für dessen Einbürgerung erfüllt sind. Bei einer Aufenthaltsvoraussetzung von acht Jahren bedeutet dies, dass lediglich Anträge von Briten, die spätestens seit 31.12.2012 rechtmäßig in Deutschland ansässig sind, hiervon erfasst werden können.

Die Bestimmung des § 3 schließt daher diejenigen aus, die zwischen dem 01.01.2013 und dem 29.03.2017, also vor mehr als vier Jahren, im guten Glauben von ihrem Freizügigkeitsrecht Gebrauch gemacht haben, in der berechtigten Erwartung, dass ihnen der

Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit, also Beibehaltung der britischen Staatsangehörigkeit, nach Erfüllung der Einbürgerungsvoraussetzungen, zustünde.

Für diese Bürger soll nach Auffassung von British in Germany e.V. Vertrauensschutz gewährt werden. § 3 des BrexitÜG könnte so abgeändert werden, dass es diesen Bürgern auch nach dem Ablauf des Übergangszeitraums ermöglicht wird, die Aufenthaltsvoraussetzung für Einbürgerung unter Hinnahme von Mehrstaatigkeit weiterhin zu erfüllen.

Dieser Gedanke ist nicht neu. Er ist bereits in dem vorläufig vereinbarten Austrittsabkommen in Sachen permanenter Aufenthalt zu finden. Art 15 I und Art 16 des Austrittsabkommens idF vom November 2018 sehen ausdrücklich vor, dass in Bezug auf die Gewährung vom Status des dauerhaften Aufenthalts, Zeiten des rechtmäßigen Aufenthalts vor und nach dem Ablauf des Übergangszeitraums bei der Berechnung des erforderlichen fünfjährigen Zeitraums zu addieren sind. Dieser Gedanke lässt sich auch auf die Berechnung der Aufenthaltsvoraussetzung für Einbürgerung übertragen und zwar im vollen Umfang. Was für den Begriff "permanenter Aufenthalt" anwendbar ist, ist ebenfalls anwendbar auf die Aufenthaltsvoraussetzung für Einbürgerung,

Es lässt sich daher daraus folgern, dass die oben geschilderte Auswirkung des vorgeschlagenen § 3 BrexitÜG überwiegend jüngere Bürger treffen wird. British in Germany e.V. geht davon aus, dass diese Folge nicht erwünscht ist.

British in Germany e.V. regt an, dass Mehrstaatigkeit bei Einbürgerungsanträgen britischer Staatsangehöriger, die vor dem 29.03.2017 bzw. dem Ablauf der vereinbarten Übergangsperiode ihren gewöhnlichen Aufenthalt in der Bundesrepublik Deutschland bereits haben, weiterhin hingenommen wird, wenn alle Voraussetzungen für die Einbürgerung erfüllt sind. Dies behebt eine Ungerechtigkeit und ermöglicht es denjenigen Briten, die vor der Zustellung der Austrittserklärung bereits von der Freizügigkeitsregelung der EU im guten Glauben Gebrauch gemacht hatten, weiterhin die deutsche Staatsangehörigkeit zu erwerben, ohne hierfür die britische aufgeben zu müssen.

4. Wahlrecht

Die Umsetzung der Ausnahmen gem. Art. 127 Abs. 1 lit. b) des Austrittsabkommens führt dazu, dass das bisher zustehende aktive und passive Wahlrecht bei Kommunalwahlen sowie der Wahl zum europäischen Parlament für britische Staatsangehörige wegfällt. Bei Wegfall dieses Wahlrechtes werden britische Staatsangehörige, die langjährig in Deutschland leben, vom demokratischen Prozess abgeschnitten. Die britische Regierung beabsichtigt, im Wege der bilateralen Abkommen das aktive und passive Wahlrecht auf Kommunalebene wiederherzustellen. Wir hoffen, dass die Bundesrepublik Deutschland für eine derartige Lösung offenbleibt.

B. Austritt ohne Austrittsabkommen

1. Kontext

Wie schon hier oben erwähnt, im besten Fall sollten die EU und Großbritannien bereit sein, das Kapitel zu den Rechten der betroffenen Bürger aus dem vorliegenden Text des Austrittsabkommens im vollen Umfang umzusetzen. Das einfache und grundlose Wegwerfen eines so langwierig ausgehandelten Abkommens, angesichts der daraus resultierenden Unsicherheiten und Härten, wäre grobe Fahrlässigkeit und fast schon Wahnsinn.

Im schlechtesten Fall, wenn alle Mitgliedstaaten der EU 27 jeweils einzeln die Bürgerrechtsfrage regeln, müsste der Ausgangspunkt die Erklärung der Europäischen Kommission vom 19.12.2018 sein, in der die Kommission an die Mitgliedstaaten appelliert, „in Bezug auf die Rechte der Bürgerinnen und Bürger des Vereinigten Königreichs in der EU einen großzügigen Ansatz zu verfolgen, sofern das Vereinigte Königreich diesen Ansatz ebenfalls annimmt.“

In diesem Sinne:

Nach den uns zuletzt bekannten Zahlen (Ende 2017), leben in Deutschland 116.480 britische Staatsangehörige. Davon sind 90.870 länger als vier Jahre in der Bundesrepublik wohnhaft. In der Zwischenzeit sind mit Sicherheit noch mehr hinzugekommen.

Britische Bürger in Deutschland sind ab dem 30.03.2019 nicht einfach wie Drittstaatsangehörige zu sehen und zu behandeln. Die Vorgeschichte muss mitberücksichtigt werden. Es handelt sich nicht um Menschen, die aus einem Drittstaat von außen einreisen wollen, sondern um Menschen, die unter Anwendung eines ihnen zustehenden Rechtes eine zweite Heimat in der Bundesrepublik gegründet haben. In der überwiegenden Mehrheit, fast 80%, handelt es sich ferner um Menschen, die langjährig hier wohnen und denen es nicht gestattet wurde, bei dem Referendum zum Austritt/Verbleib Großbritanniens abzustimmen.

2. Das Registrierungs-/Antragssystem

(a) Der Status.

Hier soll es nicht darum gehen, welcher bestehende Aufenthaltstitel für Drittstaatsangehörige am besten/leichtesten anzuwenden ist, sondern unter Anerkennung dieser misslichen Lage, einen auf diese Sondersituation zugeschnitten Titel auszudenken. Dies verlangt der Vertrauensschutz, worauf sich die betroffenen Bürger berechtigterweise verlassen dürfen. Ziel soll es sein, den Wechsel aus dem Status eines EU-Bürgers so einfach und reibungslos zu gestalten, wie die inländische Gesetzgebung es machen kann.

Ein Beispiel in dieser Richtung ist der Brief des niederländischen Kabinetts an das niederländische Parlament (Extrakt auf Englisch von der Webseite [ind.nl](https://ind.nl/en/Pages/Brexit.aspx) <https://ind.nl/en/Pages/Brexit.aspx>):

- “In the case of a no deal, a national transition period applies from 29 March 2019 to 1 July 2020. In the transitional period, you retain your rights of residence, work and study in the Netherlands. This also applies if you are a family member of a British citizen and you do not have an EU nationality. Before 29 March 2019 the IND will send you a letter. This letter will be your temporary residence permit. You do not have to take action yourself.

- After the transitional period you need a new national residence permit. You can obtain a residence permit if you meet the same residence conditions that apply to EU citizens. With this residence permit you also have the right to work and study in the Netherlands. You will receive an invitation letter to apply for this national residence permit before 1 April 2020.”

Bisher ist es nicht klar, welchen Titel die britischen Bürger in Deutschland im Falle eines No Deals erwerben könnten. Das Bundesministerium des Innern hat am 21 Dezember 2018 FAQs zu aufenthaltsrechtlichen Fragen im Zusammenhang mit dem Brexit veröffentlicht.

Übergangszeit

Das BMI plant im Falle eines unregelmäßigen Austritts eine Übergangszeit von 3 Monaten, die verlängert werden könnte. Es erklärt, dass:

„Während dieser Zeit können bisher freizügigkeitsberechtigende britische Staatsangehörige und ihre Familienangehörigen weiter ohne Aufenthaltstitel in Deutschland leben und arbeiten wie bisher.“

Das hört sich positiv an, aber die betroffenen Bürger wollen natürlich gern wissen, was genau ihr Status während dieser Übergangszeit sein wird. Es scheint, dass sie die ihnen zustehenden Rechte behalten sollen und als Bürger mit vorherigem Aufenthaltstitel nach deutschem Recht behandelt werden und nicht als Menschen, die einfach aus einem Drittstaat von außen einreisen wollen und von der Pflicht einen Aufenthaltstitels zu haben befreit sind. Aber diese Interpretation wurde noch nicht bestätigt.

Nach der Übergangszeit

Nach der Übergangszeit erklärt das BMI den nächsten Schritt auf der Webseite:

„Zum weiteren Aufenthalt in Deutschland nach Ablauf der Übergangszeit von zunächst drei Monaten benötigen die Betroffenen daher einen Aufenthaltstitel.....Information zu Aufenthaltstiteln erhalten Sie zB im Internetauftritt des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge sowie bei Ihrer Ausländerbehörde.“

Die Bedeutung dieser Erklärung ist nicht 100% klar aber es könnte bedeuten, dass britische Bürger in Deutschland ab dem 30.03.2019 einfach wie Drittstaatsangehörige angesehen und behandelt werden. Wir hoffen, dass es doch eine bundesweite Koordinierung des Status geben wird und ein auf diese Sondersituation zugeschnittener Titel entworfen wird.

Für diejenigen, die seit bereits seit 5 Jahren ihren Wohnsitz als EU Bürger in einem Mitgliedstaat haben, hat die Kommission vorgeschlagen⁵, dass dieser Aufenthalt nach den Bedingungen der Richtlinie 38/2004 vor dem Austritt soll für das Recht auf unbefristeten Aufenthalt, das gemäß Richtlinie 109/2003⁶ bei langfristigem Aufenthalt für Drittstaatler entsteht (Daueraufenthaltsurlaub), gelten. British in Europe begrüßt den Vorschlag, hofft jedoch, dass der Nachweis des Aufenthaltes unter den Bedingungen der Richtlinie 38/2004 in Deutschland ausreichen wird, ohne die Erfüllung von weiteren Bedingungen gemäß Richtlinie 109/2003.

⁵ Mitteilungen der Kommission, KOM (2018) 880 endg. und KOM (2018) 890 endg. vom 13 November 2018 und 19 Dezember 2018

⁶ Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25 November 2003 betreffen die Rechtstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen

(b) Der Antrag

In einem verpflichtenden Antragsverfahren für den neuen Aufenthaltstitel soll es in diesem Fall ausreichend sein, den Inhalt des zu stellenden Antrags mit dem Inhalt des entsprechenden Eintrags im Melderegister zu vergleichen, um sicher zu stellen, dass die betroffene Person Anspruch auf den neuen Titel hat. So kann für die überwiegende Mehrheit der Antragsteller gewährleistet sein, dass sie, wie von allen Seiten in den Austrittsverhandlungen mehrmals betont wurde, weiterhin nach dem Austritt ihr Leben wie vorher führen können.

Für diejenigen, die nicht angemeldet sind bzw. der Anmeldepflicht noch nicht unterliegen, ist eine Schonfrist zur Nachholung von sechs Monaten vorstellbar. Eine längere Schonfrist wäre natürlich wünschenswert: die Niederländer haben sich zB für eine Schonfrist bis Juli 2020 entschieden.

Dieser neue Aufenthaltstitel soll alle Bestimmungen des Austrittsabkommens im Personenbereich enthalten, also Aufenthaltsberechtigung, Arbeit – selbstständig sowie nicht selbstständig, Familiennachzug.

Denjenigen Briten, die im Besitz einer Daueraufenthaltsbescheinigung sind, oder ihre frühere unbefristete Aufenthaltserlaubnis aufbewahrt haben, soll es gestattet sein, diese Unterlagen gegen den neuen Titel einfach auszutauschen. Dies wird für ältere Bürger eine besondere Vereinfachung darstellen.

Die FAQs des BMI enthalten wenig Informationen bzgl. dem Registrierungs-/Antragsverfahren. Es wird erklärt, dass einige Ausländerbehörden schon ein freiwilliges Registrierungs-/Antragsverfahren planen. Bisher scheint es, dass nur die Berliner Ausländerbehörde ein solches Verfahren umgesetzt hat. British in Germany e.V. begrüßt diese Initiative, aber unsere Mitglieder in anderen Ländern machen sich natürlich Sorgen über ihre Position und wir bekommen häufig diese Frage seit der Veröffentlichung des Berliner Verfahrens.

(c) Die Koordinierung sozialer Sicherheit

Das BMAS hat einen Entwurf eines Gesetzes zu Übergangsregelungen in diesem Bereich im Falle eines unregelmäßigen Austritts. Wir begrüßen die Arbeit, die das BMAS gemacht hat, die Risiken eines unregelmäßigen Austritts des Vereinigten Königreichs aus der EU bzgl. der Koordinierung sozialer Sicherheit zu identifizieren. Das Ergebnis für betroffene Bürger zeigt sich also außerordentlich gründlich. Aber natürlich kann dieses Gesetz diese bisherige bestehende Koordinierung ersetzen. Wir hoffen, dass die EU und das Vereinigte Königreich eine Lösung finden könnten, um diese Koordinierung im Falle eines unregelmäßigen Austritts zu erhalten.

3. Konklusion

Hiermit werden keine Forderungen gestellt, sondern ein Mechanismus im Falle eines unregelmäßigen Austritts vorgeschlagen, der am besten den Sorgen und Ängsten dieser Personengruppe, unter Berücksichtigung und Abwägung der Regelungskompetenz der Bundesrepublik, entgegenzutreten kann. Diese Sorgen, aus der Erfahrung unserer Gruppe, umfassen:

- Am 30.03.2019 ohne Weiteres ausreisepflichtig zu werden, oder es später zu werden;

- Nicht zu wissen, so kurzfristig vor dem Stichtag, welche Voraussetzungen für das Erlangen eines Aufenthaltstitels zu erfüllen sind und ob es etwaige
- Ausschlusskriterien hierfür geben werden;
- Einschränkung bzw. Verlust der Möglichkeit, innerhalb der Bundesrepublik den Arbeitsplatz bzw. die Wohnung zu wechseln;
- Verlust des Schutzes der Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit. Dies betrifft besonders Bürger im Ruhestand, die auf das System S1 für ihre Krankenversicherung über Großbritannien angewiesen sind;
- Verlust der Möglichkeit, Familienmitglieder zusammen zu führen;
- Angst vor einem weitreichenden, komplizierten Antragsverfahren, dessen Voraussetzungen sie sprachlich oder faktisch nicht gewachsen sind;
- Angst vor der Abweisung eines gestellten Antrags, aufgrund fehlender Unterlagen oder Unkenntnis; oder, dem Status eines Drittstaatsangehörigen einmal unterworfen, erheblich strengere Voraussetzungen erfüllen zu müssen, z.B. negativer Schufa-Eintrag, Vorstrafen, Gerichtsverfahren anhängig, zu niedriges Einkommen, niedrige Rente/Rentenbeiträge, Arbeitslosigkeit, in der Probezeit, in Zeitarbeit, unregelmäßiges Einkommen, Bezug von sozialen Leistungen, schwer/behindert, Familienmitglieder in Pflege.

Zum Schluss: es wird gehofft und erwartet, sobald über den neuen Titel entschieden wird, dass eine bundes- oder landesweite Informationskampagne durchgeführt wird, zusammen mit einer Beratungsstelle für die betroffenen Briten, an die sie sich mit ihren Fragen wenden können.

Jane Golding

British in Europe

British in Germany e.V.

11 Januar 2019