

Das Brexit-Referendum und seine Folgen

Dr Paul Behrens*

Stellungnahme
für den Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union

12. Januar 2019

Zusammenfassung

- Das gegenwärtig debattierte Withdrawal Agreement (WA) enthält u.a. Artikel zu Bürgerrechten, Finanzieller Regelung und zur Streitbeilegung.
- Dem WA angefügt ist das umstrittene Nordirlandprotokoll, das ein einheitliches Zollgebiet zwischen dem UK und der EU vorsieht.
- Für die langfristigen Beziehungen des UK mit der EU sind besonders die Schweizer, die Norwegische und die Kanadische Lösung diskutiert worden.
- Für die nähere Zukunft erscheinen ebenfalls drei Optionen möglich: Brexit aufgrund des WA, Brexit ohne deal und ein zweites Referendum.
- Für EU27-Bürger im UK ist die Rechtsform des "settled status" vorgesehen, die aber einige Schwierigkeiten (unter anderem im Antragsverfahren) birgt.
- Probleme ergeben sich auch u.a. aus den Pensionsregelungen, dem Fortfall des Wahlrechts und dem Fehlen einer effektiven Kontrollinstanz
- Im Widerstreit zwischen staatlichen Interessen und Individualrechten der Bürger haben bislang in unverhältnismäßiger Weise die staatlichen Interessen überwogen.
- Universitäten im UK sind in besonderer Weise betroffen. Europäische Förderungsmöglichkeiten würden bei einem no-deal Brexit möglicherweise entfallen; für Studenten ist ein Ansteigen der Studiengebühren wahrscheinlich. Erasmus+ wird vermutlich weitergelten.
- Brexit ist keine bloße *affaire britannique*. Es fordert auch EU27-Staaten auf, Solidarität mit ihren Mitbürgern zu zeigen und ihnen wirksame Hilfe anheimkommen zu lassen.

* Reader in Law, University of Edinburgh. School of Law, University of Edinburgh, Old College, South Bridge, Edinburgh EH8 9YL, UK. E-mail: pbehrens@ed.ac.uk

Inhaltsübersicht

1.	Das Referendum und die politische Ausgangslage	3
2.	Das Austrittsabkommen (Withdrawal Agreement)	4
3.	Die künftigen Beziehungen – allgemeine Betrachtungen	10
3.1	Längerfristige Möglichkeiten	10
3.1.1	Die Norwegische Lösung	10
3.1.2	Die Schweizer Lösung	11
3.1.3	Die Kanadische Lösung	11
3.2	Möglichkeiten in der näheren Zukunft	12
3.2.1	Die Annahme des Brexit-Deals	12
3.2.2	Eine weitere Volksabstimmung	14
3.2.3	Der No-Deal Brexit	16
4.	Ein besonderer Aspekt künftiger Beziehungen: Die Situation der EU-Bürger im Vereinigten Königreich	21
4.1	Die Lage innerhalb des Vereinigten Königreiches	22
4.1.1	Eine Situation der Unsicherheit	22
4.1.2	"Settled status"	24
4.1.3	Pensionen	28
4.1.4	Wahlrecht	29
4.1.5	Abschiebungen	30
4.1.6	Familienmitglieder	32
4.1.7	"Pre-settled status" und Ende der Antragsfrist	33
4.1.8	Legislatives Verfahren und Mangel an effektiver Kontrolle	33
4.2	Der Einfluß der Herkunftsländer auf die Situation der EU-Bürger im UK	38
4.2.1	Fragen der Staatsangehörigkeit	38
4.2.2	Fragen der Wiedereingliederung	39
5.	Ein weiterer Aspekt künftiger Beziehungen: Der Universitätssektor	41
5.1	Die Situation im Vereinigten Königreich	41
5.1.1	Brexit und die Europäische Forschungsförderung	42
5.1.2	Europäische Zusammenarbeit im Hochschulsektor	45
5.1.3	Mobilität und Anwerbung von neuen Mitarbeitern	45
5.1.4	Studiengebühren	48
5.1.5	Austauschprogramme	49
5.2	Die Situation in den EU27-Staaten	51
6.	Schlußbemerkungen	53

1. Das Referendum und die politische Ausgangslage

1. Am 23. Juni 2016 entschieden 51,9% der Wahlberechtigten im Vereinigten Königreich (UK) in einem Referendum, die Europäische Union zu verlassen. Das Verfahren zum Austritt aus der EU ist in seinen Grundzügen in Artikel 50 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) vorgegeben. Eine Absichtserklärung nach Art. 50(2) EUV wurde von der britischen Regierung dem Europäischen Rat am 29. März 2017 mitgeteilt. Am 10. Dezember 2018 hat der Europäische Gerichtshof (EuGH) festgestellt, daß die Absichtserklärung vom Mitgliedsstaat einseitig widerrufen werden kann.¹

2. Die folgenden Punkte sind dabei vom Leave-Lager im Diskurs vor dem 23. Juni 2016 mit einiger Regelmäßigkeit genannt worden²: das Bestreben,

- Migration in das Vereinigte Königreich künftig selbst bestimmen zu können;
- dem Einfluß der europäischen Institutionen, vor allem aber des Gerichtshofes der Europäischen Union, zu entkommen;
- die Zahlungen an die Europäische Union einzustellen;
- Kontrolle über die eigenen Fischgründe zu erhalten;
- sowie auch die Möglichkeit, eine eigene Handelspolitik (mit eigenen Handelsabkommen) betreiben zu können.

3. Die Stimmen des Remain-Lagers sind jedoch, seit dem 23. Juni 2016, nicht verstummt (seit etwa Juli 2017 zeichnet sich bei Meinungsumfragen eine kontinuierliche Mehrheit für den Verbleib in der Europäischen Union ab).³ Die fortwährende Popularität des Remain-Lagers fußt unter anderem auf folgenden Gründen:

- Sorge um den Fortfall bestimmter Rechte, die unter dem gegenwärtigen EU-System bestehen (Arbeitnehmerrechte, Zugang zum Gesundheitswesen anderer EU-Länder [der 'EU27']);
- Wirtschaftliche Gründe: Sorge um die allgemeine wirtschaftliche Entwicklung nach dem Brexit, insbesondere nach einer Analyse des Schatzkanzlers im November 2018, die wirtschaftlichen Schaden für das Vereinigte Königreich unter allen besprochenen Brexit-Optionen sah;

¹ C 621-18, *Whiteman et al v Secretary of State for Exiting the European Union*, (ECJ) 10 December 2018, ¶ 75.

² Siehe auch Centre for Social Investigation, *People's Stated Reasons for Voting Leave or Remain*, 25. April 2018, <http://csi.nuff.ox.ac.uk/?p=1153>, gerade in Hinblick auf die ersten drei Punkte.

³ Siehe NatCen Social Research, 'If there was a referendum on Britain's membership in the EU, how would you vote?', *What UK ThinksEU*, at <https://whatukthinks.org/eu/questions/if-there-was-a-referendum-on-britains-membership-of-the-eu-how-would-you-vote-2/>

- Neu hinzugekommene Gründe, wie etwa die weithin berichteten finanziellen Regelwidrigkeiten auf Seiten des Leave-Lagers, die bislang zu Geldstrafen, zur Aufnahme einer Untersuchung durch die National Crime Agency und zu einem Gerichtsverfahren geführt hat⁴.

4. Die Beweggründe beider Lager sind weiterhin von Belang. Die Gründe auf der Leave-Seite sind maßgeblich dafür, inwieweit die diskutierte Optionen für die Beziehungen zu der EU nach dem Austritt, den jeweiligen Erwartungen entgegenkommen (siehe dazu Teil 3.). Sie tragen in der Folge auch dazu bei, den Grad der Wahrscheinlichkeit dieser Optionen zu bestimmen. Die Gründe auf der Remain-Seite geben Aufschluß darüber, weshalb ein "zweites Referendum" eine zunehmende Rolle in der politischen Debatte spielt.

2. Das Austrittsabkommen (Withdrawal Agreement)

5. Artikel 50(2) EUV sieht vor, daß die EU mit einem Staat, der die Absicht zum Austritt erklärt hat, ein Austrittsabkommen ("Withdrawal Agreement", WA) verhandelt. Zuvor war bereits ein Gemeinsamer Bericht der EU und des Vereinigten Königreiches über den ordnungsgemäßen Austritt des UK herausgegeben worden (Joint Report, 8. Dezember 2017). Entwürfe eines Austrittsabkommens wurden am 28. Februar 2018 und am 19. März 2018 veröffentlicht; in seiner gegenwärtigen Form wurde das WA am 14. November 2018 veröffentlicht.

6. Das umfangreiche WA ist in seinem Hauptteil in sechs Teile gegliedert. Diese enthalten Gemeinsame Bestimmungen (Teil I), Bürgerrechte (Teil II), Trennungsbestimmungen (Teil III), Regeln über den Übergangszeitraum (Teil IV), Finanzielle Regelungen (Teil V) sowie Institutionelle und Abschließende Regelungen (Teil VI). Darüber hinaus enthält das WA drei Protokolle (zu Nordirland und Irland, mit Anhängen; zu Zypern und zu Gibraltar) sowie neun Anhänge zu verschiedenen Themenbereichen (unter anderem eine Liste der Informationssysteme, auf die sich einige Regeln des Hauptteiles beziehen, verfahrensrechtliche Regeln für den Gemeinsamen Ausschuß und für die Streitbeilegung).

7. Das WA sieht vor, daß vom Zeitpunkt seines Inkrafttretens bis zum 31. Dezember 2020 eine Übergangszeit gelten soll (Art. 126). Innerhalb der Übergangszeit gilt der

⁴ National Crimes Agency, 'NCA initiates investigation following Electoral Commission referral', <http://www.nationalcrimeagency.gov.uk/news/1498-nca-initiates-investigation-following-electoral-commission-referral> und R (on the application of Susan Wilson and Others) v The Prime Minister and Others [2018] EWHC 3520 (Admin). Eine Entscheidung des Court of Appeal in dem Fall wird gegenwärtig noch erwartet. Siehe UKinEU Challenge, Case Updates: 17th December 2018, <https://www.ukineuchallenge.com/> .

Grundsatz, daß EU-Recht weiterhin in Hinsicht auf das Vereinigte Königreich Anwendung findet (Art. 127). Art 127 sieht einige Ausnahmen von dieser Regel vor und erklärt etwa Artikel 39 und 40 der Grundrechtecharta für die Übergangszeit unanwendbar (siehe dazu unten).

8. Während der Übergangszeit bleibt das Vereinigte Königreich verpflichtet, nichts zu tun, was die Interessen der EU beeinträchtigt (Art. 129(3)). Es kann jedoch internationale Verträge im Bereich der ausschließlichen Zuständigkeit der EU aushandeln, unterzeichnen und ratifizieren, solange diese nicht innerhalb der Übergangszeit in Kraft treten (Art. 129(4)). Kraft dieser Regel ist das Vereinigte Königreich also befugt, bereits vor dem 31. Dezember 2020 Handelsabkommen abzuschließen, wenn der Zeitpunkt ihres Inkrafttretens nach diesem Datum eintritt.

9. Während der Übergangszeit genießt der Gerichtshof der EU gegenüber dem Vereinigten Königreich weiterhin die Zuständigkeit, die ihm unter den Verträgen zustehen (Art. 131).

10. Die Übergangsfrist kann einmalig durch einen Beschluß des Gemeinsamen Ausschusses verlängert werden (Art. 132).

11. In materieller Hinsicht enthält das WA, vor allem in Teilen II und III, Regelungen für eine Vielzahl von Bereichen, die von dem Austritt des Vereinigten Königreiches betroffen sein werden. Diese erstrecken sich über Fragen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, der zollrechtlichen Behandlung von Waren, bis hin zu Immunitäten der Europäischen Union. Von besonderer Bedeutung, gerade in Hinblick auf die unterschiedlichen Positionen, die im Vorfeld des 2016 Referendums vorgebracht wurden, erscheinen vor allem die Rechte der EU-Bürger im Vereinigten Königreich (siehe dazu unten, Teil 4), die finanziellen Regelungen, die Überwachung der Umsetzung des Abkommens, sowie die Situation Nordirlands.

12. Die Finanziellen Regelungen sind in Teil V des WA enthalten. Dieser Teil legt die Mechanismen fest, auf deren Grundlage die finanziellen Verpflichtungen des Vereinigten Königreiches ermessen werden. Demnach zahlt das UK etwa für die Jahre 2019 und 2020 weiterhin in den EU-Haushalt ein (Art. 135(1)), und trägt auch seinen Teil der finanziellen Verantwortung für die Verpflichtungen, die bis zum 31. Dezember 2020 noch ausstehen (Art. 140(1)). Das Vereinigte Königreich bleibt auch verantwortlich für seinen Beitrag zur Unionsverantwortlichkeit in Bezug auf Pensionsrechte, soweit diese bis zum 31. Dezember 2020 angefallen sind. Das WA enthält aber auch Regeln über Zahlungen, die dem UK zustehen: etwa werden seine Rücklagen in der Europäischen Zentralbank an die Bank of England zurückbezahlt (Art. 149), wie auch der bei der Liquidierung des Kapitals der Europäischen

Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) anfallende Anteil des Vereinigten Königreiches (Art. 145).

13. Im Vorfeld der Verhandlungen hatte die Frage der "Scheidungsrechnung" (Divorce Bill) zu einiger Unruhe geführt – insbesondere, als Ende 2017 Angaben zu Verpflichtungen in Höhe von 100 Milliarden Pfund in einigen Zeitungen die Runde machten.⁵ Das WA selber nennt keine spezifische Summe für die Gesamtverpflichtung, sondern legt lediglich die Berechnungsgrundlage fest. Im Oktober 2018 jedoch veröffentlichte das Office of Budget Responsibility seine Schätzungen zu der bevorstehenden "Rechnung", die sich auf £38.7 Milliarden Pfund beliefen (etwa €42.2 Milliarden)⁶. Tatsächlich scheint die finanzielle Regelung mittlerweile nicht mehr im Mittelpunkt der politischen Debatte zu stehen.

14. Teil VI, Titel 3. behandelt die Frage der Streitbeilegung, bei der der Gemeinsame Ausschuß (Joint Committee) eine Rolle spielt. Der Gemeinsame Ausschuß, der aus Vertretern des UK und der EU besteht und bei dem UK und EU den gemeinsamen Vorsitz führen (Art. 164 WA), ist für die Überwachung der Umsetzung des WA zuständig. In seiner Arbeit wird er von Fachausschüssen (Specialised Committees, Art. 165 WA) unterstützt. Seine Entscheidungen, die mit gemeinsamer Zustimmung getroffen werden, sind für das UK und die EU bindend und haben dieselbe Rechtskraft wie das WA selber (Art. 166(2) WA).

15. Kommt es nun zu einer Streitigkeit über die Anwendung und Interpretation des WA, so sieht das WA zunächst Konsultationen im Gemeinsamen Ausschuß selber vor. Das Konsultationsverfahren wird dabei durch schriftliche Mitteilung einer der Parteien eingeleitet (Art. 169(1) WA). Ist aber der Gemeinsame Ausschuß nicht in der Lage, binnen dreier Monate eine von beiden Parteien akzeptierte Lösung zu finden, so kann sowohl die EU als auch das Vereinigte Königreich die Einsetzung eines Schiedspanels beantragen (Art. 170(1) WA). Dieser Antrag wird der anderen Partei und dem Internationalen Bureau des Ständigen Schiedshofes in Den Haag zugeleitet (Art. 170(1) WA). Artikel 171 – 181 enthalten weitere Vorschriften zum Verfahren vor dem Schiedspanel, dessen Entscheidung für die EU und das Vereinigte Königreich bindend sind (Art. 175 WA).

16. Der Europäischen Gerichtshof spielt in diesem Verfahren nur eine subsidiäre Rolle. Nach Art. 174 muß das Schiedspanel den EuGH um eine Entscheidung bitten, wenn eine Streitigkeit eine Frage der Auslegung eines EU-Konzeptes betrifft oder die Auslegung von EU-Recht, wenn das WA darauf Bezug genommen hat. Ebenso muß es den EuGH um eine Entscheidung bitten, wenn es um die Frage geht, ob das UK

⁵ S. dazu Jon Stone, "Brexit: UK and EU negotiators 'agree divorce bill', reports say", *Independent*, 28 November 2017.

⁶ Office For Budget Responsibility, *Economic and Fiscal Outlook*, Cm 9713, October 2018, 158.

seinen Verpflichtungen aus Art. 89(2) WA nachgekommen ist (dabei geht es um Fälle, in denen der EuGH bereits entschieden hat, daß das Vereinigte Königreich seinen Verpflichtungen unter den Verträgen oder dem WA nicht nachgekommen ist, und das UK die notwendigen Maßnahmen ergreifen muß, um dem Urteil des EuGH zu entsprechen).

17. Auch in anderen Situationen ist die Rolle des EuGH eingeschränkt. Er ist etwa zuständig für Verfahren, die vor Ende der Übergangszeit vom oder gegen das UK angestrengt wurden (Art. 86 WA). Wenn die Kommission der Ansicht ist, daß das UK seine Pflichten unter den Verträgen oder unter Teil 4 des WA (der sich mit der Übergangszeit beschäftigt) nicht erfüllt hat, kann sie ebenfalls den EuGH in dieser Sache anrufen – allerdings nur innerhalb von vier Jahren nach dem Ende der Übergangszeit (Art. 87 WA). Des weiteren müssen die gerichtlichen und Verwaltungsbehörden in ihrer Interpretation und Anwendung des WA die Rechtsprechung des EuGH in Betracht ziehen (Art. 4(5) WA). Diese Regelungen haben jedoch ausgereicht, um im Teilen der britischen Presse zu Unmut zu führen sowie der Behauptung, daß das WA den EuGH als das "höchste Gericht" verstünde.⁷

18. Vor allem aber ist es die Regelung der Situation in Nordirland – und der damit verbundenen Auswirkungen für das ganze Vereinigte Königreich – die im UK zu Debatte und politischen Konsequenzen führte. In Bezug auf Nordirland mußte das WA dabei die besonderen historischen Gegebenheiten dieses Teiles des Vereinigten Königreiches berücksichtigen: seit den 1920er Jahren besteht ein einheitliches Reisegebiet (Common Travel Area), das die gesamte irische Insel einschließt und die für Briten und Iren Reisen zwischen der Republik Irland und Nordirland ohne Reisepässe und Visa ermöglicht. Darüber hinaus wirkt sich das Good Friday Agreement von 1998 auf die Lage in Nordirland aus, das den Abbau von "Sicherheitsanlagen" vorsieht.⁸

19. Auf der Basis dieser Umstände haben sich im UK bestimmte politische Zielvorgaben entwickelt, die bei der Verhandlung des WA eine Rolle gespielt haben. Zum einen sollte es grundsätzlich keine unterschiedliche Behandlung zwischen Nordirland und dem Rest des Vereinigten Königreiches (Großbritannien) geben und vor allem nicht zu unterschiedlichen Zollgebieten; zum anderen sollte es nicht zu

⁷ *Spectator*, 'The top 40 horrors lurking in the small print of Theresa May's Brexit deal', 30 December 2018, <<https://blogs.spectator.co.uk/2018/12/the-top-40-horrors-lurking-in-the-small-print-of-theresa-mays-brex-it-deal-2/>>

⁸ Die genaue Regelung im ist wie folgt: "Security [...] 2. The British Government will make progress towards the objective of as early a return as possible to normal security arrangements in Northern Ireland, consistent with the level of threat and with a published overall strategy, dealing with: [...] (ii) the removal of security installations", Northern Ireland Peace Agreement, 10. April 1998.

einer harten Grenze auf der irischen Insel kommen. Es sind dies Positionen, die mittlerweile auch ihren Niederschlag im britischen Recht erhalten haben.⁹

20. Die Umsetzung beider Positionen mit Geltung für eine Zeit, in der Nordirland, aus EU-Sicht, Teil eines Drittstaates sein würde, hat sich als schwierig erwiesen. Lösungsvorschläge des UK, eine physische Grenze etwa durch "facilitated customs arrangements", inklusive der Einführung von neuen Technologien, zu vermeiden, sind von EU-Seite mit Skepsis betrachtet worden (haben allerdings Erwähnung in der Political Declaration über mögliche künftige Beziehungen zwischen dem UK und der EU gefunden).¹⁰

21. In einem Protokoll zu Irland und Nordirland ("Irland-Protokoll"), das Teil des WA bildet, wird daher eine rechtliche Lösung vorgesehen, die die Notwendigkeit einer physischen Grenze vermeidet. Nach dieser Regelung wird ein einheitliches Zollgebiet ("single customs territory") zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU errichtet, und Nordirland verbleibt daher im selben Zollgebiet wie das UK (Art. 6 Irland-Protokoll). In Bezug auf die Angleichung an EU-Regeln bestehen jedoch weiterhin einige Unterschiede zwischen der Situation Nordirlands und der Großbritanniens.

22. Für das gesamte Königreich gilt, daß das UK seine Handelspolitik mit der Gemeinsamen Handelspolitik der EU harmonisiert, soweit das für das Protokoll notwendig ist (Art. 4(1) Irland-Protokoll, Annex 2). Zölle auf Importe und Exporte zwischen Teilen des einheitlichen Zollgebietes sind verboten (Art. 2(1) Irland-Protokoll, Annex 2). Die Zölle, die das UK gegenüber Drittstaaten erhebt, müssen dem Gemeinsamen Zolltarif der EU angeglichen werden, und es darf vor allen Dingen vom UK kein Zolltarif gegenüber Drittstaaten erhoben werden, der unter dem Gemeinsamen Zolltarif der EU liegt (Art. 3 Irland-Protokoll, Annex 2). Fischerei und Aquakultur sind von den Regeln des einheitlichen Zollgebietes (zunächst) ausgenommen (Art. 6(1) Irland-Protokoll).

23. Für Nordirland gelten zusätzlich noch weitere Regeln, die in Annex 5 zu dem Irland-Protokoll genannt sind. Es geht hier vor allem um Regeln, die sich aus den Bedürfnissen des Binnenmarktes ergeben. In Bezug auf Nordirland gilt etwa der Zollkodex der EU (Union Customs Code, Artikel 1 Irland-Protokoll, Annex 5) und das Vereinigte Königreich muß in Bezug auf Nordirland einigen Unionsregeln entsprechen, die sich etwa auf Mehrwertsteuer (in Bezug auf Güter), auf Landwirtschaft, auf den Elektrizitätsbinnenmarkt und auf staatliche Beihilfen beziehen (siehe dazu Artikel 9-12 Irland-Protokoll). Im Gegenzug dazu genießen

⁹ Siehe dazu s. 10(2)(b) Withdrawal Act 2018 und s. 55(1) Taxation (Cross-border Trade) Act 2008.

¹⁰ Siehe ¶¶ 26 und 27, Political Declaration.

Händler in Nordirland dahingehend eine bevorzugte Stellung, daß sie ohne weitere Beschränkungen Güter in den europäischen Binnenmarkt einbringen können.

24. In den britischen Medien ist, in Bezug auf die unterschiedliche Behandlung Nordirlands und des restlichen Königreichs, die Metapher einer "swimming pool"-Lösung verwendet worden: während Nordirland sich in Bezug auf europäische Regelungen im tiefen Teil des pools befinde, liege der Rest des Vereinigten Königreiches im seichteren Teil.¹¹

25. Die Regelung ist allerdings nur als temporäre Lösung vorgesehen – wie das Protokoll selber erklärt, soll sie gelten, bis sie von einem späteren Vertrag abgelöst wird (Art. 1(4) Irland-Protokoll). Aus europäischer Sicht ist dieser "backstop" eine Notfalllösung – eine Versicherungspolice, die zumindest für die vorhersehbare Zukunft sicherstellt, daß es einer harten Grenze auf der irischen Insel nicht bedarf.¹² Der "backstop" soll von Ende der Übergangszeit ab gelten (Art. 185 WA) und kann auch dadurch beendet werden, daß Union und UK im Joint Committee gemeinsam erklären, daß er nicht mehr anwendbar sei (Art. 20 Irland-Protokoll) – nicht jedoch durch einseitige Erklärung des UK.

26. Kein Aspekt des WA hat ein solches Ausmaß an negativen Reaktionen hervorgerufen wie das Nordirlandprotokoll. Die Democratic Unionist Party (DUP), eine Partei, die sich für die Union zwischen Nordirland und Großbritannien einsetzt und auf deren Unterstützung die Regierung May angewiesen ist, hat von Anfang an ihre Opposition zu der Regelung erklärt und betonte noch am 4. Januar 2019, daß sie "auf keinen Fall" den Brexit-Deal unterstützen würde.¹³ Am Tag nach der Veröffentlichung des WA waren bereits sechs Kabinettsminister und Parlamentarische Staatssekretäre zurückgetreten (darunter der Brexitminister), die in ihren Rücktrittserklärungen alle auf die backstop-Regelung Bezug nahmen.¹⁴ Am 12. Dezember 2018 kam es innerhalb der konservativen Parlamentsfraktion zu einer Kampfabstimmung über den Vorsitz der Partei, die Theresa May mit 200 zu 117 Stimmen gewann. Angesichts dieser Verhältnisse kann daher nicht mit Sicherheit

¹¹ So etwa Robert Peston (ITV), Jonathan Bell, 'Brexit breakthrough: UK handcuffed to EU with Brussels holding the keys and Northern Ireland dependent on Dublin, says DUP's Arlene Foster', *Belfast Telegraph*, 13 November 2018.

¹² Siehe auch European Commission Factsheet, 'Protocol on Ireland and Northern Ireland', Brussels, 14 November 2018.

¹³ BBC News Online, 'Brexit: The DUP says there is "no way" it will back PM's deal', 4 Januar 2019, <https://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-46757459>

¹⁴ Die Minister, mit ihren englischen Titeln, waren Dominic Raab (Secretary of State for Exiting the European Union), Esther McVey (Secretary of State for Work and Pensions), Shailesh Vara (Minister of State for Northern Ireland), Suella Braverman (Parliamentary Under-Secretary of State for Exiting the European Union), Ranil Jayawardena (Parliamentary Private Secretary in the Ministry of Justice), Anne-Marie Trevelyan (Parliamentary Private Secretary in the Ministry of Defence).

davon ausgegangen werden, daß das WA im britischen Parlament die notwendige Mehrheit erreichen wird.

3. Die künftigen Beziehungen – allgemeine Betrachtungen

3.1 Längerfristige Möglichkeiten

27. Bereits vor der Volksabstimmung des Jahres 2016 sind verschiedene Modelle in die Debatte eingebracht worden, denen ein Vereinigtes Königreich, das sich außerhalb der EU befände, folgen könnte.¹⁵ Sie alle haben ihre eigenen Charakteristiken, die – vor allem, wenn sie an den Motivationen der Leavers gemessen werden (siehe oben, ¶2) – zu unterschiedlichen Bewertungen führen können. Drei der am häufigsten genannten Ansätze – die Norwegische (siehe ¶28), die Schweizer (¶30) und die Kanadische Lösung (¶32) – setzen substanziellere Verhandlungen voraus und können daher nicht zu einem System führen, das bis zum 29. März 2019 zur Verfügung stünde; sie bleiben der Debatte aber als längerfristige Möglichkeiten erhalten.

3.1.1 Die Norwegische Lösung

28. Norwegen ist, wie Island, Liechtenstein und die Schweiz – Mitglied der European Free Trade Association (EFTA), die im Namen der Mitglieder Freihandelsabkommen abschließen kann. Es ist auch Mitglied des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR), und dadurch mit der EU verbunden. Der EWR bildet keine Zollunion, jedoch eine Freihandelszone, in der die vier Grundfreiheiten des gemeinsamen Marktes gelten (freier Warenverkehr, Personenfreizügigkeit, Dienstleistungsfreiheit und freier Kapitalverkehr). Allerdings ist Norwegen nicht Teil der gemeinsamen Agrar- und der gemeinsamen Fischereipolitik.

29. Auf der einen Seite würde das Norwegische Modell daher die Schwierigkeiten einer Zollunion umgehen, die bei dem backstop des WA solche Schwierigkeiten hervorgerufen hatte (siehe oben, ¶¶25-26).¹⁶ Auf der anderen Seite wird gerade diese Lösung nicht dem Wunsch der Leave-Anhänger gerecht, die Migration in das Vereinigte Königreich vollkommen selber steuern zu können. Norwegen trägt auch in nicht unerheblichem Maß zum EU-Budget bei (ein früherer Norwegischer Europaminister wurde mit den Worten zitiert, daß die norwegischen Beiträge etwa

¹⁵ Siehe etwa Griff Witte, "EU referendum: What will happen to Britain if there's Brexit? Here are four possible outcomes", *The Independent*, 17 Juni 2016.

¹⁶ Siehe dazu Paolo Vergano und Tobias Dolle, *The Trade Consequences of Brexit*, EJRR (2016).

mit denen eines vergleichbaren EU-Mitgliedsstaates auf einer Ebene liegen¹⁷), ohne jedoch eine Stimme in den EU-Organen zu haben.¹⁸ Als EWR-Staat ist Norwegen der Rechtsprechung des EFTA-Gerichtshofes unterworfen, der jedoch zusammen mit dem EuGH eine homogene Auslegung des EWR-Abkommens zu wahren sucht.

3.1.2 Die Schweizer Lösung

30. Die Schweiz ist ebenfalls Mitglied der EFTA, aber nicht des Europäischen Wirtschaftsraumes. Dennoch ist es zu einer nahen Anbindung der Schweiz an die EU gekommen – bewerkstelligt ist dies durch den Abschluß von mehr als 100 bilateralen Verträgen.¹⁹ Die Schweiz ist nicht Teil der europäischen Zollunion, kann Freihandelsabkommen abschließen und hat dies in der Vergangenheit mehrfach getan. Ihre bilateralen Verträge mit der EU haben zu Verringerungen einiger (aber nicht aller) Barrieren im grenzüberschreitenden Verkehr geführt; im Dienstleistungsverkehr dagegen bleibt der Zugang zum gemeinsamen Markt beschränkt.

31. Die Möglichkeit, unabhängige Freihandelsabkommen abzuschließen zu können und nicht an einen Gemeinsamen Zolltarif gebunden zu sein, kommt den Anhängern des Leave-Lagers entgegen. Die Personenfreizügigkeit dagegen wirkt für die Schweiz fort: die EU hat klargestellt, daß sie diese Freiheit als einen wichtigen Teil der bilateralen Abkommen mit der Schweiz ansieht.²⁰ Die Schweiz trägt auch zu dem Budget der EU bei, ist dabei in den EU-Organen nicht vertreten²¹ und ist in einigen Gebieten der Rechtsprechung des EuGH unterworfen.²²

3.1.3 Die Kanadische Lösung

32. Kanada ist mit der EU durch das Umfassende Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) verbunden, das in weiten Teilen im September 2017 in Kraft trat. CETA sieht eine phasenweise Eliminierung der Zölle auf industrielle und die meisten landwirtschaftlichen Güter vor. Kanadische Firmen sind jedoch den Herkunftsregeln unterworfen und müssen daher nachweisen können, daß nicht mehr als ein bestimmter Prozentsatz des betreffenden Produktes in Kanada hergestellt

¹⁷ UK Government, *Alternatives to Membership: Possible models for the United Kingdom outside the European Union*, (March 2016), 19.

¹⁸ Norwegen hat bestimmte Konsultationsrechte, ebd.

¹⁹ Katarczyna Dulewicz, "The lead up to Brexit and the post-Brexit employment law landscape: the impact on multinational employers across the globe", *International Bar Association* (April 2017).

²⁰ Siehe etwa zu dem betreffenden Streit zwischen der Schweiz und der EU und seiner Lösung, Eric Maurice, "EU and Switzerland agree on free movement", *EU Observer* (22 Dec 2016).

²¹ Und hat in dieser Beziehung noch weniger Rechte als Norwegen, Vergano / Dolle (2016).

²² Etwa in der zivilen Luftfahrt, UK Government (n 17), 27.

worden ist.²³ In Bezug auf Dienstleistungen sind die Vergünstigungen unter CETA beschränkt: "Passporting"-Rechte für finanzielle Dienstleister sind darin etwa nicht enthalten.²⁴

33. Als vorteilhaft für Leavers stellt sich dar, daß CETA keine generelle Personenfreizügigkeit vorschreibt.²⁵ Wie bei vielen Freihandelsabkommen ist für die Streitbeilegung, außer Konsultationen, die Möglichkeit der Verweisung durch die Parteien an ein Schiedsgericht vorgesehen.²⁶ In den EU-Organen ist Kanada freilich nicht vertreten; für die Überwachung und Anwendung des Abkommens ist ein Gemeinsamer Ausschuß unter Mitwirkung von kanadischen und EU-Vertretern vorgesehen.²⁷ Fernerhin muß die Tatsache berücksichtigt werden, daß die Verhandlungen selber fünf Jahre in Anspruch genommen haben; von Anfang der Verhandlungen bis zum ersten Teil des Inkrafttretens vergingen mehr als sieben Jahre.

3.2 Möglichkeiten in der näheren Zukunft

34. Der Austritt des Vereinigten Königreiches aus der EU steht zum 29. März 2019 an. Wenn noch eine mögliche Verlängerung der Frist dazugerechnet wird, gibt es drei Alternativen, die vom UK auf einer realistischen Basis verwirklicht werden können: die Annahme des WA und der Political Declaration, das Anberaumen einer zweiten Volksabstimmung mit der Möglichkeit eines Verbleibes in der EU und das Ausscheiden aus der EU ohne einen Brexit-Deal.

3.2.1 Die Annahme des Brexit-Deals

35. Artikel 50(2) EUV sieht nicht allein "ein Abkommen über die Einzelheiten des Austritts" des betreffenden Mitgliedstaates (das WA) vor, sondern auch die Tatsache, daß der "Rahmen für die künftigen Beziehungen des Staates zur Union berücksichtigt" werden muß. Auf dieser Grundlage haben die EU und das UK am 22. November 2018 eine "Politische Erklärung" ("Political Declaration" (PD)) ausgehandelt, zu der der Europäische Rat am 25. November 2018 seine Zustimmung erteilt hat.

²³ Ebd 31.

²⁴ Oliver Wright, "EU referendum: 40 facts about Britain and the EU to help you decide how to vote", *Independent*, 22 June 2016

²⁵ Kanada muß allerdings einige Regeln bezüglich der temporären Freizügigkeit für Personen im Dienstleistungssektor akzeptieren, UK Government (n 17), 34.

²⁶ Article 29.6 CETA.

²⁷ Article 26.1 CETA.

36. Die PD ist kein rechtlich bindendes Instrument. Sie enthält vielmehr die Zielvorstellungen der Verhandlungspartner über die künftigen Beziehungen des UK und der EU. In dieser Hinsicht ist sie ambitioniert gefaßt und deckt eine Vielzahl von Bereichen ab, von justizieller Zusammenarbeit in Strafsachen bis zum Flugverkehr und zu Zollfragen. In vielen Bereichen bleibt die Formulierung der künftigen Beziehungen vage (der Parteiführer der Labourpartei, Jeremy Corbyn, nannte sie "26 Seiten Geschwafel"²⁸). Tatsächlich waren detailliertere Bestimmungen aber von Artikel 50(2) EUV wohl nicht erwartet und waren in dem gegebenen Zeitrahmen auch nicht zu verwirklichen.

37. Dennoch ist auffallend, daß die Verhandlungsparteien bei vielen Materien davor zurückscheuten, einen künftigen Vertrag auch nur anzudeuten. Stattdessen ist häufig die Rede von 'Kooperation' oder einer Bekräftigung von bestimmten Positionen (commitments). Die Erwähnung spezifisch ins Auge gefaßter Verträge ist eher selten.²⁹ Was den Parteien jedoch vorschwebt, ist ein umgreifender institutioneller Rahmen, etwa in der Form eines Assoziierungsabkommens (§122 PD) mit dem mehrere Einzelabkommen, die sich auf verschiedene Felder der Kooperation beziehen, verbunden sein sollen (§120 PD).

38. In Bezug auf die Streitbeilegung gründet die PD sich auf die Mechanismen, die das WA bereits vorgesehen hat: eine Streitsache kann dem Gemeinsamen Ausschuß für ein formelles Verfahren zugeleitet werden (§132 PD); in einem weiteren Stadium kann ein Schiedspanel eingesetzt werden (§133 PD). Falls die Streitsache eine Frage der Auslegung von Unionsrecht betrifft, muß das Schiedspanel sie dem EuGH zur Entscheidung vorlegen (§134 PD).

39. Die Akzeptanz der Political Declaration muß ebenfalls im Zusammenhang mit der Debatte um das Withdrawal Agreement gesehen, auf das sich die PD verschiedenfach bezieht.³⁰ Die oben angeführten Schwierigkeiten (siehe oben, §26.) entfalten daher auch in diesem Zusammenhang ihre Wirkung. Es ist dabei nicht ausgeschlossen, daß der 'Deal' der Regierung, etwa durch die Hilfe einiger Mitglieder der Labourpartei, denen Zugeständnisse gemacht wurden, doch noch zum Erfolg kommen wird. Allerdings ist der Rahmen für solche Zugeständnisse eng gesteckt: die EU etwa hat schon mehrmals darauf hingewiesen, daß es nicht zu einer

²⁸ McLaughlin und Smith-Spark, "Brexit deal condemned as '26 pages of waffle'", CNN, 28 November 2018.

²⁹ Eine Ausnahme etwa bildet das geplante 'Comprehensive Air Transport Agreement (CATA)', Art. 60 PD.

³⁰ Das ist vor allem von einiger Bedeutung, wenn es um künftige Zollvereinbarungen geht. In diesem Hinblick erklärt die PD, daß die "wirtschaftliche Partnerschaft" mit der EU auf dem einheitlichen Zollgebiet, das das WA vorsieht, "aufbauen" und es "verbessern" soll ("build and improve on the single customs territory provided for in the Withdrawal Agreement", §23 PD).

Wiederaufnahme der Verhandlungen um das WA kommen werde,³¹ so daß von dieser Seite bestenfalls politische Absichtserklärungen erwartet werden können.

3.2.2 Eine weitere Volksabstimmung

40. Eine weitere Möglichkeit wäre eine Rückverweisung des Sachverhaltes an die Wähler, so daß es in dieser Hinsicht zu einer weiteren Volksabstimmung kommt. Es ist eine Option, die sich verschiedenen grundlegenden Schwierigkeiten ausgesetzt sieht. Unklar etwa bleibt, welche Fragen den Wählern vorgelegt werden sollen ("Remain" vs "Leave"? Oder die drei Optionen "Remain", "Leave" und das "Withdrawal Agreement"?) und auf welche Weise die Stimmen gezählt werden sollen (soll eine relative Mehrheit genügen? Sollen die Wähler ihre Präferenzen angeben können, so daß auch der zweitrangierten Option ein Gewicht zukommen kann?)³²

41. Darüber hinaus nimmt der Gesamtablauf einer zweiten Volksabstimmung einen gewissen Zeitraum in Anspruch. Im Oktober 2018 analysierte die Constitution Unit des University College London in einer vielbeachteten Studie die verschiedenen Phasen, die die Vorbereitung eines solchen Referendums durchlaufen müßte (und die zum Teil gesetzlich vorgeschrieben sind) und kam zu dem Ergebnis, daß der Mindestzeitraum von legislativer Beratung bis zum Abhalten des Referendums 22 Wochen betrage.³³ Zur Zeit wird erwartet, daß die Abstimmung im Parlament über den Brexit-Deal am Dienstag, dem 15. Januar 2019 stattfindet.³⁴ Selbst wenn das Parlament am selben Tag einen zweiten Volksabstimmungsprozeß einleitete, würde nach dieser Kalkulation ein Referendum erst am 18 Juni 2019 möglich sein.

42. Die Zweijahresfrist nach der Mitteilung der Austrittserklärung, nach dessen Ablauf die Verträge auf den austretenden Staat keine Anwendung mehr entfalten, ist

³¹ Cullen and Guy, "EU rules out renegotiating Brexit deal (again)", CNN Online, 3 Januar 2019

³² Siehe etwa Jon Stone, "Brexit: What should the question for a second referendum actually be?", *Independent*, 17 Dezember 2018.

³³ Die vier Stagen, die die Constitution Unit unterscheidet sind der Gesetzgebungsprozeß (11 Wochen), die (gesetzlich vorgeschriebene) Evaluierung der Frage(n) des Referendums durch die Electoral Commission (8 Wochen), die (Vorbereitungs)zeit zwischen Gesetzgebungsprozeß und der Wahlkampfzeit (1 Woche), sowie die gesetzlich vorgeschriebene Wahlkampfzeit (10 Wochen). Es wird dabei von einem regulatorischen Rahmen ausgegangen, der sich nicht wesentlich von dem im Jahre 2016 unterscheidet; wenn komplexere Fragestellungen im Referendum vorgesehen werden, kann sich die Zeitspanne erweitern. Jess Sargeant, Alan Renwick and Meg Russell, "The Mechanics of a Further Referendum on Brexit", The Constitution Unit, University College London, October 2018, 9 – 14.

³⁴ Sabbagh and Boffey, "May hopes for EU assurance before Brexit meaningful vote", *Guardian*, 7 January 2019, at <https://www.theguardian.com/politics/2019/jan/07/brexit-eu-to-reassure-may-with-pledge-for-trade-deal-by-2021>

in Art. 50(3) EUV geregelt. Danach ist eine Verlängerung der Frist durch einstimmigen Beschluß des Europäischen Rates "im Einvernehmen mit dem betroffenen Mitgliedstaat" grundsätzlich möglich. Eine Garantie, daß der Europäische Rat in diesem Sinne handeln würde, gibt es nicht;³⁵ und eine solche Fristverlängerung erscheint, gerade in Hinblick auf die Tatsache, daß der Beginn der Wahlen zum Europäischen Parlament auf den 23. Mai 2019 festgelegt worden ist, und das Vereinigte Königreich als Mitgliedstaat an diesen Wahlen teilnehmen müßte, durchaus fraglich.

43. Eine weitere Möglichkeit zur Fristverlängerung ergibt sich aus der Feststellung des EuGH vom 10. Dezember 2018, daß die Absichtserklärung nach Artikel 50 EUV von dem erklärenden Mitgliedsstaat einseitig widerrufen werden kann.³⁶

44. In diesem Kontext hat Prof. Ronan McCrea die Meinung vertreten, daß ein Widerruf aus solchen Gründen nicht möglich sei: der Gerichtshof habe festgestellt, daß der Widerruf "eindeutig und definitiv" ("unequivocal and definitive") sein müsse. Nach McCrea heißt das, daß das UK seinen Austritt nur dann widerrufen kann, wenn es definitiv entschieden habe, in der EU zu verbleiben.³⁷ Diese Ansicht ist jedoch nicht unwidersprochen: Prof. Guelke wies darauf hin, daß dem UK, als Mitgliedstaat genau dieselben Rechte zufielen wie jedem anderen Mitgliedstaat, inklusive des Rechtes, den Artikel 50-Prozeß [wieder] einzuleiten.³⁸

45. Eine genaue Lesung des Urteils zeigt, daß es sich bei Guelke's Meinung um die richtige Interpretation handeln muß: tatsächlich spricht der Gerichtshof von einer "unequivocal and unconditional" (eindeutigen und unbedingten) Erklärung, deren Zweck es sein müsse, die EU-Mitgliedschaft zu bestätigen.³⁹ Nichts weiter ist verlangt, und der EuGH bringt im nächsten Absatz zum Ausdruck, daß sich die Worte "unequivocal and unconditional" wohl eher auf die Art und Weise des Widerrufs beziehen müssen.⁴⁰

46. Von größerer praktischer Bedeutung ist die Tatsache, daß Theresa May zu mehreren Gelegenheiten die Möglichkeit eines zweiten Referendums ausgeschlossen hat. Meinungsumfragen zufolge ist jedoch in weiten Teilen der

³⁵ Siehe dazu auch Boffey and Rankin, "Brexit delay for a Brexiter PM is 'unrealistic', says EU", *Guardian*, 12 Dezember 2018.

³⁶ C 621-18, *Whiteman et al v Secretary of State for Exiting the European Union*, (ECJ) 10 Dezember 2018, ¶ 75.

³⁷ Ronan McCrea, "Ireland's Brexit backstop gamble may not be a wise bet", *Irish Times*, 3 Januar 2019.

³⁸ Adrian Guelke, "Brexit and the Backstop", *Irish Times*, 5 Januar 2019.

³⁹ *Whiteman et al* (n 36), ¶ 74

⁴⁰ "in an unequivocal and unconditional manner, by a notice addressed to the European Council in writing, after the Member State concerned has taken the revocation decision in accordance with its constitutional requirements", aaO, ¶ 75.

Bevölkerung eine deutliche Vorliebe für ein zweites Referendum zu erkennen⁴¹; und Bewegungen wie die großen Demonstrationen für eine "People's Vote" in Juni und Oktober 2018⁴² haben ihren Teil dazu beigetragen, daß auch innerhalb der politischen Parteien ein Umschwung zu erkennen ist. Bereits im September 2018 beschloß der Parteitag der Labourpartei daß die Partei, falls sie keine Neuwahlen erreichen könne, sich alle Optionen offenhalten müsse, inklusive einer Volksabstimmung.⁴³ Von Theresa May's zurückgetretenen Ministern sprachen sich mehrere für ein zweites Referendum aus,⁴⁴ und selbst die amtierende Ministerin für Arbeit und Pensionen, Amber Rudd, erklärte, daß es einen "plausiblen Grund" für ein zweites Referendum gäbe, wenn Theresa May's deal vom Parlament nicht angenommen würde.⁴⁵ Der Druck auf Theresa May in dieser Frage nimmt zu;⁴⁶ ausschließen läßt sich die Möglichkeit eines zweiten Referendums nicht.

3.2.3 Der No-Deal Brexit

47. Angesichts der Schwierigkeiten, denen sich sowohl die Annahme des Withdrawal Agreements als auch ein zweites Referendum gegenübersehen, läßt sich allerdings auch die Möglichkeit eines Brexit ohne deal nicht ausschließen. Da dies tatsächlich die Voreinstellung darstellt, wenn keine der anderen Optionen durchsetzbar ist⁴⁷, ist ihr Eintreten durchaus nicht unrealistisch. In einem solchen Fall müssen das Vereinigten Königreiches und andere betroffene Parteien den Versuch unternehmen, ihre Rechtsbeziehungen auf drei Säulen zu stützen, von denen keine dieselbe umfassende Grundlage für künftige Beziehungen bietet wie das geltende EU-Recht. Diese sind die anwendbaren Regeln des allgemeinen Völkerrechts (oder bilateraler

⁴¹ In der größten Brexit-Umfrage seit der Volksabstimmung 2016, erklärten sich 53% für ein zweites Referendum, während 54% sich für einen Verbleib in der EU aussprachen. (YouGov Online-Umfrage unter 25.537 Erwachsenen, durchgeführt zwischen 21. Dezember 2018 und 4. January 2019. "Don't know" Stimmen wurden bei diesem Ergebnis nicht berücksichtigt.) Adam Forrest, "Majority of Britons back Final Say vote on Brexit", 6. Januar 2019.

⁴² S. Mattha Busby, "People's Vote march: '700,000' rally for new Brexit referendum- as it happened", *Guardian*, 20 Oktober 2018.

⁴³ "If we cannot get a general election, Labour must support all options remaining on the table, including campaigning for a public vote", Benjamin Kentish, "Labour conference passes motion saying party 'must' leave door open for new Brexit referendum", *Independent*, 25 September 2018.

⁴⁴ Etwa Jo Johnson: Daniel Gayle, "Jo Johnson: it would be a travesty not to have second Brexit vote", *Guardian*, 10 November 2018; Sam Gyimah: Nadeem Badshah, "Sam Gyimah: second Brexit referendum best option for both sides", *Guardian*, 1 Dezember 2018.

⁴⁵ Greenfield, Elgot, Walker, "Amber Rudd says she can see argument for second referendum", *Guardian*, 19 Dezember 2018.

⁴⁶ Siehe auch Gordon Rayner, "A second referendum on leaving could be May's plan B", *Daily Telegraph*, 10 Dezember 2018.

⁴⁷ Das bleibt auch angesichts jüngster Entwicklungen der Fall. Am 8. Januar 2019 beschloß das House of Commons eine Änderung zu einem Gesetzesvorhaben (der Finance Bill), um die Steuerverwaltungsrechte der Regierung zu beschneiden, falls es zu einem "no deal" Brexit kommen würde, Jessica Elgot, "Theresa May suffers Commons defeat over no-deal Brexit", *The Guardian*, 8 Januar 2019. Das Austrittsdatum nach EU-Recht bleibt indessen dasselbe; die Voreinstellung für den Brexit bleibt damit der 29. März 2019.

Verträge, wo sie existieren), einseitige Rechtsetzung und noch zu schließende "Behelfsverträge" zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU oder ihrer Mitgliedstaaten.

48. Das Völkerrecht hält in einigen, aber nicht in allen Bereichen Regeln bereit, auf die das UK zurückgreifen kann. Bisweilen bestehen bilaterale Regeln (etwa zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit), die das Vereinigte Königreich bereits vor seinem Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften geschlossen hat, und die möglicherweise wiederaufleben können.⁴⁸ In anderen Bereichen existieren multilaterale Verträge, die für einen Teil der betroffenen Gebiete eingreifen können. Die Gesetzesdichte und Rechtssicherheit der Europäischen Union läßt sich jedoch dadurch kaum replizieren: es ist gerade ein Charakteristikum der EU, daß sie in den Bereichen, mit denen sie sich beschäftigt, ein hochspezialisiertes System bietet, das sich weit von der bisherigen Entwicklung im Völkerrecht unterscheidet.

49. Die residualen Regeln des Völkerrechts wirken sich nicht unbedingt zum Vorteil des Vereinigten Königreiches aus. Ein häufig genannter Aspekt etwa sind die Regeln der Welthandelsorganisation (WTO), die auf das Vereinigte Königreich, das eines ihrer Gründungsmitglieder ist, Anwendung finden.

50. In diesem Zusammenhang ist es zum einen die Meistbegünstigtenklausel (most favoured nations clause), die die außenwirtschaftliche Position des UK einschränkt: Nach Art. I(1) GATT muß das Vereinigte Königreich alle Vorteile, die einem Erzeugnis gewährt werden, das aus einem anderen Land stammt, "sofort und bedingungslos auch auf jedes gleichartige Erzeugnis" ausdehnen, das aus den Gebieten anderer Vertragspartner stammt. Zölle sind ausdrücklich als Beispiele erwähnt. Ausnahmen gelten nur im begrenzten Rahmen (etwa gerade für Zollunionen und Freihandelszonen nach Art. XXIV GATT).⁴⁹

51. Darüber hinaus bedeutet Mitgliedschaft in der WTO nicht das Ende der Verhandlungsarbeit für ein Land, das die EU verläßt: ein solcher Staat muß vor allem seine eigene Liste der Zollzugeständnisse bekanntgeben. Im Falle des UK haben sich dabei bereits Schwierigkeiten im Feld der Zollkontingente ergeben: während es mit der EU schon zu einer Einigung über die Zollkontingente gekommen ist, haben andere Staaten (darunter Rußland, die Vereinigten Staaten und Kanada) gegen die Vorschläge Widerspruch erhoben.⁵⁰ Art. XXVIII sieht zwar generell die Möglichkeit einer Änderung der Zugeständnisse vor, stellt sie aber unter die Voraussetzung, daß

⁴⁸ Ares et al haben jedoch, gerade in Bezug auf diese Koordinationsregeln, einige Skepsis an der weitergehenden Geltung geäußert. Elena Ares et al, *What if there's no Brexit deal?*, House of Commons Library Briefing Paper Number 08397, 28 Dezember 2018, 127.

⁴⁹ S. im Einzelnen Meinhard Hilf / Stefan Oeter (Hrsg), *WTO-Recht*, Nomos 2010, 244.

⁵⁰ Allie Renison, "Russia's trade intervention is just the start of Liam Fox's problems", *Guardian*, 26 October 2018.

zuvor mit den "hauptsächlich beteiligten Vertragsparteien" darüber verhandelt und eine Einigung erzielt wurde.⁵¹

52. Auch bei einem Austritt, bei dem sich künftige Beziehungen auf die allgemeinen Regeln des Völkerrechts stützen, bleibt festzuhalten, daß ein "no deal Brexit" nicht die Existenz der EU selber beseitigt, noch ihren Einfluß vollkommen eliminiert. Britische Unternehmen, wie die britische Regierung selber 2016 feststellte, werden auch weiterhin die Regeln der EU beachten müssen, wenn sie mit dem Binnenmarkt Handel treiben wollen, und der Binnenmarkt wird für das UK weiterhin den größten Exportmarkt darstellen,⁵² ohne daß das UK künftig eine Stimme in den Organen und Institutionen der EU haben wird.

53. Eine besonders schwierige Situation ergibt sich auch in Hinblick auf Nordirland. Zwar dürfte der Austritt aus der EU auch ohne ein Austrittsabkommen an sich nicht das Good Friday Agreement verletzen; aber es ist schwer abzuschätzen, wie der europäische Binnenmarkt vor Gütern geschützt werden kann, die nicht den EU-Erfordernissen entsprechen, wenn es keine Grenzkontrollen zu Drittländern (in diesem Fall also zwischen der Republik Irland und Nordirland als Teil des UK) kommt. Der no-deal Brexit löst also in keiner Weise die irische Frage.

54. Die zweite Grundlage, die bei einem Austritt ohne deal eintritt – dh, einseitige Rechtsetzung des Vereinigten Königreiches und der EU – ist ebenfalls mit Schwierigkeiten belastet. Solche Rechtsakte existieren nicht für alle Gebiete, die vom Brexit betroffen sind, und sie sind grundsätzlich keiner Kontrolle durch internationale Gerichte unterworfen.

55. Den weitesten Geltungsbereich hat in diesem Kontext der European Union (Withdrawal) Act 2018 (EWA) der am 26. Juni 2018 verabschiedet wurde. Der Act hebt den European Communities Act 1972 auf (Art. 1 EWA), der die Grundlage für die Geltung der europäischen Verträge im UK bildete. Er legt jedoch auch die vorläufige Weitergeltung des bereits anwendbaren europäischen Rechts im UK fest. In Hinblick darauf unterscheidet er zwischen drei verschiedenen rechtlichen Konzepten: zwischen innerstaatlichem Recht, das auf EU-Recht fußt (s. 2 EWA), direkt anwendbarem EU-Recht (wie etwa Verordnungen und Entscheidungen, s. 3 EWA) und bestimmten Rechten und Verpflichtungen, die direkten Effekt haben (darunter solche, die sich aus den Regeln des Binnenmarktes herleiten, s. 4 EWA).

56. Diese Regeln können jedoch nach dem Austritt des UK aus der EU jederzeit im Rahmen des anwendbaren innerstaatlichen Verfahrens abgeändert oder aufgehoben werden; und für die Regeln, die von s. 4 umfaßt sind, wird das, auf Grund der

⁵¹ Siehe auch Vergano / Dolle (2016) 799.

⁵² UK Government (n 17), 37, 42.

Tatsache, daß das UK beabsichtigt, den gemeinsamen Markt zu verlassen, auch erwartet.⁵³

57. Darüber hinaus hat das Vereinigte Königreich eine nach Wirtschaftssektoren und Lebensbereichen gegliederte Analyse eines Austrittes ohne deal durchgeführt und mehr als 100 "Guidance Notes" herausgegeben, um Bürger und Unternehmen auf diesen Fall vorzubereiten.⁵⁴ Die betreffenden Gebiete reichen von Flugsicherheit bis zu Horizon 2020, von Zöllen bis zur Zulassung von Medikamenten, aber sie halten nicht in allen Fällen gesetzliche Lösungen für diese Situation bereit.

58. Die Europäische Kommission hat ihrerseits im Dezember 2018 vierzehn Maßnahmen als Teils ihres "Contingency Action Plans" beschlossen, die sich auf verschiedene spezifische Gebiete beziehen (etwa in den Bereichen der Flugsicherheit, der finanziellen Dienstleistungen und, in Bezug auf Nordirland, der fortwährenden Geltung des PEACE IV-Programmes bis 2020). Zum Teil bedürfen diese Maßnahmen noch der rechtlichen Umsetzung.

59. Trotz ihrer selektiven Ausrichtung geben diese Maßnahmen und Guidance Notes betroffenen Privatpersonen und Unternehmen eine gewisse Hilfestellung. Es ist zu erwarten, daß ein ähnliches Vorbereitungsprogramm in der Bundesrepublik, das, vor allem mittels des Internets (und in verständlicher Sprache) auf mögliche Veränderungen im Falle eines no deal Brexit hinweist, von betroffenen Parteien sehr begrüßt werden würde.

60. In Gebieten, in denen weder auf bestehende Regeln des Völkerrechts noch auf die einseitige Rechtsetzung des Vereinigten Königreiches oder der Union zurückgegriffen werden, wird sich die Situation für das UK so darstellen, wie sie bereits heute für Drittstaaten existiert, die keine spezifischen Abkommen mit der Union getroffen haben. Bisweilen wird der Hoffnung Ausdruck verliehen, daß "Behelfsverträge" – kleinere Abkommen für besondere Bereiche – die gravierendsten Auswirkungen eines Scheitern des umfassenden WA mitigieren könnten. Der frühere Brexitminister Dominic Raab etwa wurde mit den Worten zitiert, daß in einem solchen Fall "no deal deals" eintreten könnten – etwa Memorandums of Understanding oder andere, formalere Abkommen.⁵⁵ Es gibt indessen wenig Anhaltspunkte für die Bereitschaft, eine solche Lösung zu formulieren. In ihrer Kommunikation vom 19. Dezember 2018 hat die Europäische Kommission ihrerseits

⁵³ Graeme Cowie, *The status of "retained" EU Law*, House of Commons Briefing Paper 08375, 30 July 2018, 32.

⁵⁴ Siehe UK Government, "How to Prepare if the UK Leaves the EU with No Deal", <https://www.gov.uk/government/collections/how-to-prepare-if-the-uk-leaves-the-eu-with-no-deal> (Last update 12 October 2018).

⁵⁵ Ares (n 48), 17.

Mitgliedstaaten aufgefordert, davon Abstand zu nehmen, bilaterale Abkommen und Diskussionen mit dem Vereinigten Königreich zu führen.⁵⁶

⁵⁶ Communication from the Commission, Preparing for the withdrawal of the United Kingdom from the European Union on 30 March 2019: Implementing the Commission's Contingency Action Plan, Brussels, 19 Dezember 2018, COM(2018) 890 final, 2.

4. Ein besonderer Aspekt künftiger Beziehungen: Die Situation der EU-Bürger im Vereinigten Königreich

61. Für das Juni 2018 schätzte das Office for National Statistics, daß etwa 3,656 Millionen EU-Bürger im Vereinigten Königreich lebten (davon ca. 3.233.000 in England, 228.000 in Schottland, 102.000 in Nordirland, 93.000 in Wales).⁵⁷ Etwa 81% der Bürger aus EU27-Staaten waren (2016) in Vollzeitbeschäftigung (im Vergleich zu etwa 74% der UK-Bürger).⁵⁸ Ein hoher Prozentsatz der EU-Bürger arbeitete in geringqualifizierten Berufen (23%), allerdings waren sie häufig für ihre Arbeit überqualifiziert.⁵⁹ Der Prozentsatz der EU-Bürger, die in der Lebensmittelproduktion arbeiteten, war besonders hoch (33% aller Arbeiter hier waren EU27-Bürger).⁶⁰

62. Allerdings geben die Prozentzahlen nicht immer ein genaues Bild der Bedeutung der Arbeit der EU-Bürger wieder. Im Gesundheitssektor etwa erklärten 2016 "nur" 57,608 Befragte, daß sie aus EU27-Staaten stammten⁶¹ (darunter ca. 10.000 Ärzte und 20.000 Krankenschwestern / -pfleger⁶²), aber der britische Gesundheitssektor hat hier seit längerem Schwierigkeiten, offene Stellen zu füllen: das Royal College of Nursing etwa gab an (2017), daß 24.000 Stellen für nurses nicht besetzt seien.⁶³ Bald nach der Volksabstimmung vom Juni 2016 zeigten sich deutliche Auswirkungen der Brexitentscheidung für diesen Arbeitsmarkt: während im Juli 2016 noch 1.304 Krankenschwestern und -pfleger aus EU27-Staaten in den National Health Service (NHS) eintraten, waren es im Dezember 2016 nur noch 96.

63. Im Brexit-Referendum 2016 durften die im Vereinigten Königreich ansässigen EU-Bürger nicht mitwählen. Gleichwohl hat auch Vote Leave (eine der wichtigsten Leave-Wahlkampfgruppen, die die Unterstützung von Michael Gove und Boris Johnson hatten) schon im Vorfeld erklärt, daß EU-Bürger nach dem Brexit nicht weniger vorteilhaft behandelt würden als zuvor.⁶⁴ Im Oktober 2017 hat Theresa May noch einmal darauf hingewiesen, daß nicht beabsichtigt sei, EU-Bürger als

⁵⁷ Office for National Statistics, *Population of the UK by country of birth and nationality*, <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/datasets/populationoftheunitedkingdombycountryofbirthandnationality>

⁵⁸ Feargal McGuinness, *Employment of Other EU Nationals in the UK*, House of Commons Library Briefing Paper 8069, August 2017, 4.

⁵⁹ "Around 38% of workers from the EU27 held a higher qualification than was typical for people working in that occupation in 2013-15, compared to 15% of workers from the UK.", ebd.

⁶⁰ Ebd.

⁶¹ James Tobin, "NHS and Social Care Workforce: Implications of Leaving the European Union", House of Lords, Library note 2016/039, July 2016, 1.

⁶² Tobin, Annex A.

⁶³ Daniel Boffey, "Record numbers of EU nurses quit NHS", *Guardian*, 18 März 2017.

⁶⁴ "will be treated no less favourably than they are at present", Paul Gallagher, "Three million EU citizens ponder their future in UK", *i-independent Print Ltd*, 27 June 2016.

Faustpfand ("bargaining chips") in den Verhandlungen zu gebrauchen,⁶⁵ und noch im September 2018 erklärte sie, an EU-Bürger gerichtet: "Ihr seid unsere Freunde, unsere Nachbarn, unsere Kollegen. Wir wollen, daß Ihr bleibt."⁶⁶ Die EU-Kommission hat ihrerseits darauf hingewiesen, daß der Schutz der EU-Bürger eine "Priorität" sei,⁶⁷ und Donald Tusk erklärte 2016, daß auch er eine Situation vermeiden wolle, in der EU-Bürger "bargaining chips" in den Verhandlungen würden.⁶⁸

64. Im Folgenden wird die Situation der EU-Bürger in verschiedenen relevanten Gebieten dargestellt. Grundlage ist dafür die im WA (und aufgrund einseitiger Absichtserklärungen) vorgesehene Behandlung der EU-Bürger wie auch die Aussichten im Falle einer no-deal-Situation. Zu diesen Punkten wurden auch mehrere im UK ansässige EU-Bürger befragt, deren Aussagen zum Teil in diesen Ausführungen aufgenommen worden sind. Eingearbeitet wurden auch die Ergebnisse einer Umfrage, die die Gruppe "The 3million" im Januar 2019 durchführte.⁶⁹ Die folgende Analyse betrifft zum Großteil die Situation, die sich im Vereinigten Königreich darstellt, um zu erläutern, wie sich die Lage der EU-Bürger im UK darstellt. Zu einem geringeren Teil befaßt sie sich mit der Situation in anderen EU-Ländern (siehe unten, Teil 4.2). Gleichwohl finden einige der diskutierten Regeln entsprechend auch Anwendung auf UK-Bürger in der EU, die sich jedoch, aufgrund der Vielzahl der zuständigen Empfangsländer, in einer rechtlich noch komplexeren Lage befinden.

4.1 Die Lage innerhalb des Vereinigten Königreiches

4.1.1 Eine Situation der Unsicherheit

65. Ein grundlegender Aspekt bei der Betrachtung der folgenden Rechtsgebiete ist die Unsicherheit, mit der die eigene Situation von vielen EU-Bürgern betrachtet wird.

⁶⁵ Rowena Mason, "Theresa May writes to EU citizens in UK to reassure them over post-Brexit status", Guardian, 18 Oct 2017.

⁶⁶ Siehe etwa Sky News, "PM attacks 'disrespectful' EU", 21. September 2018, <https://news.sky.com/story/pm-attacks-disrespectful-eu-the-angriest-quotes-from-her-brexit-speech-11504324>

⁶⁷ EU Commission (n 56).

⁶⁸ Belfast Telegraph Online, 29 Nov 2016, "Donald Tusk rejects call to intervene over rights of EU nationals living in UK".

⁶⁹ Diese Aussagen beinhalten keine Aussagen des Autors selber. Der Autor möchte an dieser Stelle Mitarbeitern der Universität Edinburgh, der Universität Birmingham sowie der Birmingham City University danken, wie auch den Gruppen "The 3million" und "EUinBrum" und Herrn Gerhard Lohmann-Bond (Little Bytham Parish Council, und Vorstandsvorsitzender des Landesverbandes der East Midlands Green Party).

Eine Aussage, die die gegenwärtige typische Beklemmung gut ausdrückt, ist diese: "Es kommt mir zur Zeit unmöglich vor, eine feste Entscheidung über die nächsten 15 Jahre meines Arbeits- und Privatlebens zu treffen... inklusive der Frage, ob ich ein Haus kaufen oder weiter mieten soll, ob ich einige meiner privaten Pensionszahlungen auf einen Pensionsleister [im Herkunftsland] umlegen soll und, ja, ob ich aus Sicherheitsgründen zurückgehen oder hierbleiben soll."

66. Für diese Unsicherheit gibt es verschiedene Ursachen. Zum einen ist den EU-Bürgern nicht die Zunahme rassistisch und religiös motivierter Straftaten gerade in der Zeit um und nach dem Brexitvotum nicht entgangen – im Juli 2016 etwa wurde von der Polizei ein 41%er Anstieg solcher Verbrechen registriert; im August 2016 wurde ein polnischer Staatsangehöriger getötet, im September ein EU-Bürger aus der Tschechei.⁷⁰

Vor diesem Hintergrund ist es wenig überraschend, daß besonders große Sorgen von osteuropäischen EU-Bürgern geäußert werden. Eine Befragte erklärte, daß Brexit schon jetzt eine Auswirkung auf ihr Leben habe: "Ich bin polnisch, mit einem Engländer verheiratet und habe mich im UK als meinem 'Wahlland' niedergelassen. Ich fühle mich schon jetzt weniger sicher, da die Leute gegenüber meinen Mitbürgern feindseliger geworden sind, die Einstellungen gegenüber uns sich geändert haben und [das UK] nicht mehr das tolerante, einladende Land ist, das es einmal war... Ich denke, daß ich als polnische Bürgerin im UK weniger anstellbar bin. Ich denke, ich werde meine Nationalität von meinem CV nehmen, aber mit meinem Zunamen kann ich nicht verstecken, daß ich Ausländerin bin. Ich denke, ich erfahre Diskriminierung weil Brexit die Gesellschaft auf eine extreme Weise polarisiert hat, und besonders gegen Osteuropäer."

67. Darüber hinaus wird aber auch den Aussagen der britischen Regierung selber allgemein kein großes Vertrauen entgegengebracht. Diese Haltung gründet sich zum Teil auf die bisherige negative Bilanz der Regierung in Bezug auf die Behandlung von Migranten – die etwa durch den "Windrush-Skandal" in die Schlagzeilen kam (die unrechtmäßige Abschiebung von Bürgern aus karibischen Staaten);⁷¹ die aber auch in Theresa May's eigener Amtszeit als Innenministerin Bestätigung fand – sie war es, die damals die Absicht der Regierung erklärte, eine "wirklich feindliche

⁷⁰ Katie Forster, "Hate crimes soared by 41% after Brexit vote, official figures reveal", *Independent*, 13 Oktober 2016.

⁷¹ Siehe May Bulman, "Rudd says she was 'mised' over Windrush and wants to be home secretary again", *Independent*, 21 Oktober 2018.

Umgebung für illegale Migranten" zu schaffen.⁷² Im November 2018, zwei Monate, nachdem Theresa May von EU-Bürgern als "Nachbarn und Freunden" sprach, äußerte sie vor der Confederation of British Industry die Meinung, es könne nicht mehr der Fall sein, daß europäische Bürger sich "vordrängelten" ("jump the queue").⁷³ Im folgenden Monat wurde vom britischen Brexitministerium ein Policy Paper herausgegeben, das bereits deutliche Abstriche an der bisher geplanten Rechtstellung der EU-Bürger im Vereinigten Königreich vorsah.⁷⁴

68. Die von der Presse berichteten negativen Erfahrungen, die einige EU-Bürger bereits mit der Bürokratie des Innenministeriums gemacht haben, verstärken das Gefühl der Unsicherheit. Schlagzeilen etwa machte der Fall der Monique Hawkins, einer holländischen Software-Ingenieurin, die seit 24 Jahren im Vereinigten Königreich lebte und zwei Kinder mit ihrem britischen Ehemann hatte, deren Antrag auf ein permanentes Aufenthaltsrecht im Oktober 2016 abgelehnt wurde, mit dem Hinweis, daß sie nun Vorkehrungen treffen sollte, das Land zu verlassen, da sie "keine alternative Grundlage" für ihren Aufenthalt im UK habe.⁷⁵ Eine ähnliche Ablehnung war unter vergleichbaren Umständen dem deutschen Neurowissenschaftler Sam Schwarzkopf geschickt worden.⁷⁶ 2018 wurde die Bewerbung um britische Staatsangehörigkeit der Inga Lockington mit der Begründung abgelehnt, daß nicht festgestellt werden konnte, daß sie ihren permanenten Aufenthaltsort im UK habe. Die aus Dänemark stammende Mrs Lockington lebt seit 1979 im Vereinigten Königreich und ist die frühere Bürgermeisterin von Ipswich.⁷⁷

4.1.2 "Settled Status"

69. Das WA sieht ein permanentes Aufenthaltsrecht für EU-Bürger und ihre Familien im UK vor, wenn sie fünf Jahre lang beständig ihren rechtmäßigen Aufenthalt in diesem Staat hatten.⁷⁸ Das Vereinigten Königreich hat für diese Fälle die Rechtsform des "settled status" eingerichtet. Settled status wird allerdings nur auf Antrag

⁷² Alan Travis, "Immigration bill: Theresa May defends plans to create 'hostile environment'", *Guardian*, 10. Oktober 2013.

⁷³ Theresa May, "Speech to the Confederation of British Industry", 19. November 2018, at <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-to-cbi-19-november-2018>. May erklärte später, daß sie diese Worte nicht hätte gebrauchen sollen. Andrew Sparrow, "May admits her 'queue jumping' jibe about EU nationals was a mistake", *Guardian*, 27 November 2018.

⁷⁴ Department for Exiting the European Union, "Citizens' Rights – EU citizens in the UK and UK", Policy Paper, 6 Dezember 2018.

⁷⁵ Lisa O'Carroll, "Dutch woman with two British children told to leave UK after 24 years", *Guardian*, 28. Dezember 2016;

⁷⁶ Lisa O'Carroll, "German neuroscientist also told to leave UK after residency rejection", *Guardian*, 29 Dezember 2016.

⁷⁷ Nicola Slawson, "Ex-mayor of Ipswich denied citizenship after almost 40 years in UK", *Guardian*, 23. Mai 2018.

⁷⁸ Art. 15(1) WA.

verliehen; EU-Bürger, die es versäumen, bis Ende der Antragsfrist ihren Antrag einzureichen, gehen das Risiko ein, daß sie ihr Recht, dauerhaft im UK zu leben, verlieren.⁷⁹ Das Innenministerium hat klargestellt, daß EU-Bürger, die "settled status" haben, keine (weiteren) Immigrationsbedingungen erfüllen müssen.⁸⁰

70. Das Antragsverfahren selber soll, dem WA zufolge, "glatt, transparent und einfach" sein; die Antragsformulare sollen "kurz, einfach" und "user friendly" sein (Art. 18(1)(e) und (f) WA). Im Jahr 2018 wurden verschiedene Institutionen zu einer Teilnahme an einem Testversuch zum "settled status" eingeladen – darunter auch die University of Edinburgh. Für eine erfolgreiche Anmeldung müssen dem Innenministerium Informationen zu den folgenden Punkten vorliegen: zu der Identität des Antragstellers, zu seinem oder ihrem ständigen Aufenthalt im UK und gegebenenfalls zu Einträgen im Strafregister. Die Identität kann durch Einscannen eines Reisepasses vom Antragsteller nachgewiesen werden. Den ständigen Aufenthalt kann das Ministerium selber nachprüfen, wenn die National Insurance number (staatliche Versicherungsnummer) vom Antragsteller angegeben wird. Das Ministerium prüft auch selber, ob Einträge im Strafregister ("UK crime databases") vorliegen; bei Verurteilung aufgrund geringerer Straftatbestände kann der Antragsteller weiterhin für settled status qualifiziert bleiben, bei Verurteilung wegen anderer Straftatbestände wird eine Einzelfallprüfung vorgenommen.

71. Ein Problem ergibt sich aus dem Verfahren der Antragstellung selber, das sehr einseitig auf moderne Technologien abstellt. Das stellt ein Problem nicht nur für ältere Antragsteller dar. Für das Einscannen des Identitätsdokumentes etwa wird der Besitz eines Smartphones erwartet, das mindestens Android 6.0 als Betriebssystem aufweist – mit iPhone oder früheren Android-Versionen geht es nicht. Sobald das "settled status"-Programm allgemein verfügbar ist (von Januar 2019 ab), soll das Einscannen von Identitätsdokumenten auch bei bestimmten vorbezeichneten Behörden möglich sein. Diese können jedoch eine Gebühr dafür verlangen, und da die Liste der relevanten Behörden sehr kurz ist (in Birmingham gibt es keine, in London allerdings zwei) kommen in vielen Fällen noch Reisekosten hinzu. Für in Thurso wohnhafte Bürger etwa liegt der nächste Einscannpunkt im 264 Meilen (424km) entfernten Edinburgh.⁸¹

⁷⁹ Hannah Wilkins, "The status of EU citizens in the UK after Brexit", House of Commons Library Paper, 18 Oktober 2018, <https://commonslibrary.parliament.uk/home-affairs/immigration/the-status-of-eu-citizens-in-the-uk-after-brexite/>

⁸⁰ Home Office, *The United Kingdom's Exit from the European Union. Safeguarding the Position of EU Citizens Living in the UK and of UK Nationals Living in the EU*, White Paper, June 2017 (Cmnd 9464), 8.

⁸¹ Sam Trendall, "EU citizens without Android devices could have to travel 250 miles in Home Office settlement scheme pilot", *Civil Service World*, 10 Dezember 2018, <https://www.civilserviceworld.com/articles/news/eu-citizens-without-android-devices-could-have-travel-250-miles-home-office-settlement>

72. Von noch größerer Schwierigkeit dürfte in vielen Fällen der Nachweis des "ständigen Aufenthaltes" sein. In dieser Hinsicht muß in Erinnerung gerufen werden, daß es im UK keine polizeiliche Meldepflicht gibt. Fernerhin konnten EU-Bürger, die sich hier niedergelassen haben, davon ausgehen, daß ihr Niederlassungsrecht auf den EU-Verträgen beruhte und sie daher keine Pflicht hatten, fünf Jahre lang Dokumente aufzubewahren, mit denen sie ihren Wohnsitz hätten nachweisen können. Hat also ein EU-Bürger aus irgendeinem Grund keine Versicherungsnummer, so kann der Nachweis fünfjähriger Residenz schwierig sein.

Zwei Beispiele, die sich aus Befragungen von EU-Bürgern ergaben, sind hier interessant. In einem Fall sprach eine Betroffene ihre Sorgen dahingehend aus, daß ihr Ehemann, der erst als Rentner in das UK gekommen war (und seine Pension auch immer nur aus dem Herkunftsland bezogen hat) den Nachweis des beständigen Aufenthaltes nicht leicht führen könnte. Ein anderer EU-Bürger hatte sich jahrelang als stay-at-home parent um die Erziehung seiner Kinder gekümmert. In diesem Fall, wie auch in Fällen, in denen EU-Bürger etwa mit der Pflege älterer Verwandter beschäftigt sind, dürfte der Nachweis beständigen Aufenthaltes nicht immer einfach zu erbringen sein.

73. Für den "settled status"-Antrag fallen £65 pro Person an; für Kinder (unter 16 Jahren) £32.50. Dazu können leicht weitere Kosten kommen – etwa Reisekosten zu der nächsten Behörde, die den Reisepaß einscannen kann oder gar die Anschaffung eines smartphones, das das Einscannen vornehmen kann.

Der Eindruck der befragten EU-Bürger zum "settled status"-Verfahren war gemischt. Ein Befragter äußerte sich positiv über das zügige Verfahren; andere beschwerten sich über die Mühe, die die Antragstellung für sie selber und für von ihnen abhängige Familienangehörige mit sich brachten. Im Allgemeinen entsteht aber vor allem der Eindruck, daß an dieser Stelle der Bruch mit angestammten Rechten, mit denen EU-Bürger eine legitime Erwartung verband, besonders deutlich wird: konnte sich ein EU-Bürger bislang zwanzig Jahre lang als Mitbürger derselben Gemeinschaft fühlen, wird er nun genötigt, einen Antrag zu stellen und Geld zu zahlen, um im selben Haus und in derselben Gemeinde weiter leben zu dürfen.

74. Nach erfolgreichem Abschluß des "settled status"-Verfahrens wird dem Antragsteller kein "physisches Dokument" (etwa in Form einer

Aufenthaltsbescheinigung oä) ausgehändigt. Bereits das WA sah in dieser Hinsicht vor, daß ein Dokument, das den jeweiligen Status bescheinigt, "in digitaler Form" verfügbar sein kann (Art. 18(1) WA). Diese Regelung wirft Probleme auf. Das Vereinigte Königreich verpflichtet Vermieter (in England) zu einer Überprüfung der Tatsache, daß ihre künftigen Mieter das Recht haben, sich im Land aufzuhalten. Dies geschieht zumeist durch die Vorlage eines Identifikationsdokuments.⁸² Das Unterlassen einer solchen Überprüfung kann mit bis zu £3.000 pro Mieter geahndet werden. Tatsächlich hat diese Situation bereits dazu geführt, daß selbst britische Bürger, die keinen Reisepaß haben (der Besitz eines Identifikationsdokumentes ist im UK nicht verpflichtend) von Vermietern abgelehnt wurden.⁸³ Wenn es nun in der Zukunft EU-Bürger mit unterschiedlichem Status gibt (siehe dazu unten ¶88), dürfte die Versuchung für Vermieter groß sein, "auf Nummer Sicher" zu gehen und grundsätzlich Wohnungen an EU-Bürger nicht zu vermieten.⁸⁴

Die Befürchtung künftiger Diskriminierung spielt eine große Rolle bei den befragten EU-Bürger. Mehrere der Befragten haben Sorgen in dieser Hinsicht geäußert – in Hinblick auf Wohnungssuche, aber auch auf den Arbeitsmarkt, und in Hinblick auf rassistische Gewalt (siehe oben). Eine Umfrage, die die Gruppe "The 3million" im Januar 2019 unter ihren Mitgliedern über die Sorgen der EU-Bürger im UK durchführte, zeigte, daß die Angst vor Diskriminierung durch Arbeitgeber, Vermieter usw. die zuerst genannte Option war (443 Stimmen), dicht gefolgt von "hostile environment and risk of deportation" (432 Stimmen).

75. Unklar bleibt weiterhin die Verwertung und mögliche Weitergabe der Daten, die durch den Antrag auf settled status von der Regierung gewonnen werden. Die in dieser Hinsicht bestehende Unsicherheit ist umso schwerer zu akzeptieren, als das UK und die EU in der Political Declaration selber auf die Bedeutung des Schutzes persönlicher Daten in ihren künftigen Beziehungen hingewiesen haben (¶8 PD).

76. Das WA sieht vor, daß das Recht auf permanenten Aufenthalt nur durch eine Abwesenheit vom Gastland verloren geht, die einen Zeitraum von fünf aufeinanderfolgenden Jahren überschreitet (Art. 15 WA). Das UK ist dieser Vorgabe in seinen settled-status-Bestimmungen gefolgt.⁸⁵

⁸² Home Office, "Right to Rent Document Checks: A User Guide", Dezember 2016.

⁸³ S. Alan Travis, "British citizens without passports being turned away by landlords", *Guardian*, 4 August 2015.

⁸⁴ Siehe auch Stijn Smismans, "Six Brexit scenarios for citizens' rights", *The UK in a Changing Europe*, 12 October 2018, <http://ukandeu.ac.uk/explainers/six-brexit-scenarios-for-citizens-rights/>

⁸⁵ S. Wilkins (n 79).

Mehrere der befragten EU-Bürger haben in der Umsetzung dieser Regel Schwierigkeiten gesehen. Wenn etwa Kinder eines EU-Bürgers mit dem gleichen Status das Land verlassen, um im Ausland zu studieren und im Laufe des Studiums ihren "settled status" verlieren, können sich Schwierigkeiten bei der Rückkehr ergeben. Wenn sie nach allgemeinen Immigrationsregeln behandelt werden, fällt gegebenenfalls eine Visumsgebühr für sie an und die Person, die den Rückkehrer "sponsort" muß ein bestimmtes Minimumeinkommen vorweisen können.¹

4.1.3 Pensionen

77. Besondere Schwierigkeiten können sich bei Pensionszahlungen an EU-Bürger ergeben. In Bezug auf Pensionen – wie auch auf den Gesundheitsdienst und andere Sozialleistungen – hat die Regierung zwar darauf hingewiesen, daß Personen, die settled status haben, denselben Zugang genießen sollen, wie es zur Zeit schon der Fall ist.⁸⁶ Probleme aber stellen sich ein, wenn ein grenzüberschreitendes Element mit den Pensionszahlungen verbunden ist. Im Einzelnen geht es vor allem um zwei Situationen: zum einen, um die Aggregation von Pensionsrechten, die in mehr als einem EU-Staat erworben worden sind – eine Schwierigkeit die vor allem darauf gründet, daß innerhalb der EU eine Koordination des Systems der sozialen Sicherheit stattgefunden hat, und daß es nun nötig sein wird, neue Verträge abzuschließen, um das System in ähnlicher Weise zu replizieren.⁸⁷

78. Zum anderen geht es um die Frage, ob Pensionen, die im Vereinigten Königreich erworben worden sind, die aber in ein anderes EU27-Land überwiesen werden müssen (etwa, weil der Pensionär seinen Ruhestand im Herkunftsland verbringen möchte) auch weiterhin erhöht werden (uprating), um gesteigerten Lebenshaltungskosten Rechnung zu tragen. Das Uprating von Pensionen wird von dem Vereinigten Königreich zur Zeit innerhalb des Europäischen Wirtschaftsraumes vorgenommen. Im Juni 2017 hat sich das britische Innenministerium in der Weise geäußert, daß Export und Uprating der staatlichen Pension innerhalb der EU vorgenommen werde "in der Erwartung", daß es zu einer reziproken Behandlung dieser Rechte durch EU-Mitgliedsstaaten komme.⁸⁸ Anders las es sich im White Paper des Innenministeriums ein Jahr später: Pensionäre "sollten" das Recht auf Export der Staatspensionen beibehalten, und "wir würden gerne mit dem Uprating fortfahren, aber müßten Entscheidungen in Hinblick darauf treffen, ob, wie wir hoffen

⁸⁶ S. Wilkins (n 79).

⁸⁷ Ares et al (n 48), 131.

⁸⁸ Home Office (n 80), 5 ¶7.

und erwarten, es zu reziproken Abkommen mit der EU kommt".⁸⁹ Es kann daher nicht verwundern, daß es EU-Bürgern vorkommen muß, als seien ihre Rechte einer graduellen Erosion unterworfen, und der Hinweis auf die notwendige "Reziprozität" deutet darauf hin, daß ihre Stellung eben doch langsam zu der eines Faustpfandes in Verhandlungen verkommt.

79. Private Pensionen (company pensions, workplace pensions), die, aufgrund der niedrigen staatlichen Pensionsrate⁹⁰ im UK eine wichtige Rolle spielen, unterliegen der innerstaatlichen Regulierung. Ares et al. weisen jedoch darauf hin, daß die Tatsache, daß viele Betreiber privater Pensionen internationale Investitionen vornehmen, im Falle eines no-deal Brexit von Bedeutung ist: der Verlust etwa von Passportingrechten kann in dieser Situation eine Auswirkung auch auf private Pensionsfonds haben.⁹¹

Das Universities Superannuation Scheme (ein Universitätspensionsfonds) etwa weist lediglich darauf hin, daß Brexitverhandlungen "noch stattfinden und wir deshalb nicht mit Sicherheit sagen können, welchen Einfluß es auf überseeische Pensionszahlungen geben wird, bis die vollen Konsequenzen des Brexit bekannt sind."¹ Dieser Unsicherheit haben auch die befragten EU-Bürger eine Stimme verliehen. Hingewiesen wurde auf die Möglichkeit, daß die Pensionsrechte, die ein Betroffener in verschiedenen EU-Ländern angesammelt habe, in Gefahr geraten könnten sowie auf die Notwendigkeit, dem durch ein Abkommen – oder auch durch unilaterale Gesetzgebung – entgegenzusteuern. In Bezug auf private Pensionen wurde darauf hingewiesen, daß auch staatlicherseits auf eine Anwendung der betreffenden Regeln ohne Diskriminierung aufgrund der Nationalität der Betroffenen geachtet werden müsse.

4.1.4 Wahlrecht

80. Auf Kommunalebene besitzen Unionsbürgerinnen und –bürger sowohl das aktive wie das passive Wahlrecht (Art. 20(2)(b) AEUV und Art. 40 der Grundrechtecharta).

⁸⁹ "Pensioners should retain the option to export their state pension if they move to an EU country, and we would want to continue uprating these, but would need to take decisions in light of whether, as we hope and expect, reciprocal agreements with the EU are agreed", Home Office, *The UK's Future Skills-Based Immigration System*, White Paper (Dezember 2018) Cm 9722, 96 ¶14.8.

⁹⁰ Gegenwärtig liegen etwa die staatlichen wöchentlichen Pensionszahlungen für eine Frau, die vor dem 6. April 1950 geboren worden ist, bei £125.95. Citizens' Advice Bureau, *State Pension*, <https://www.citizensadvice.org.uk/debt-and-money/pensions/types-of-pension/state-pension/>

⁹¹ S. Ares (n 48), 131.

Gemessen an der Wichtigkeit, die die Verträge diesem Recht zubilligen, scheint es seltsam, daß es in der Debatte um die Stellung der Unionsbürger einen untergeordneten Wert einnimmt. Das WA erwähnt das Wahlrecht in Teil II, der sich mit den Bürgerrechten beschäftigt, nicht, und mehr beiläufig wird, in einem viel später erscheinenden Artikel, erklärt, daß "Punkt (b) des Artikels 20(2) des AEUV" sowie "Artikel 39 und 40 der Grundrechtecharta" auch schon in der Übergangszeit nicht mehr anwendbar seien (Art. 127 WA). Das Vereinigte Königreich hat einseitig entschieden, daß das Wahlrecht für EU-Bürger in den englischen und nordirischen Kommunalwahlen im Mai 2019 beibehalten werden soll, und daß EU-Bürger, die dabei gewählt werden, auch die volle Länge ihres Mandates wahrnehmen dürfen – "als Zeichen des guten Willens".⁹²

81. Das ist eine staatszentrische Perspektive, die sich – auf Seiten beider Parteien – sonderlich ausnimmt. Geht es um die Freiheiten des Binnenmarktes, so bringen die Organe und Unterhändler der EU regelmäßig zum Ausdruck, daß diese unteilbar sind.⁹³ Bürgerrechte aber sollen sehr wohl aufgespalten werden können: das Recht auf Aufenthalt wird auf Lebenszeit zugestanden (Art. 39 WA), das Wahlrecht nicht einmal bis zum Ende der Übergangszeit (Art. 127 WA).

Dabei kann die Ausübung des Wahlrechtes durchaus bestimmend für die Lebensgestaltung des einzelnen EU-Bürgers gewesen sein und sein Wegfall gravierende Folgen für seine Gemeinde haben. Ein Beispiel ist der Fall des deutschen Staatsangehörigen Gerhard Lohmann-Bond, der dem Little Bytham Parish Council (Lincolnshire) seit Jahren als Gemeinderat dient und regionaler Koordinator seiner Partei in den East Midlands ist. Von dem (zunächst) weitergeltenden Wahlrecht hat ihn das Innenministerium nicht in Erkenntnis gesetzt (obwohl er sich für updates registriert hatte). Die betreffende Regelung wäre auf jeden Fall zu spät gekommen: der aktive Wahlkampf (und damit auch Entscheidungen bezüglich aussichtsreicher Wahlkreise, die anvisiert werden sollten) hatte ein Jahr vor dem Wahltermin begonnen. Dazu kommt noch, daß Herr Lohmann-Bond seit den 1970ern im Vereinigten Königreich ansässig ist, und damit auch sein Wahlrecht in der Bundesrepublik verloren hat.

4.1.5 Abschiebungen

82. Ein besonderes Problem stellt auch die Regelung der Abschiebungsmöglichkeiten von EU-Bürgern dar. Nach der gegenwärtigen

⁹² Department for Exiting the European Union, *Citizens' Rights – EU citizens in the UK and UK nationals in the EU*, Policy Paper (6. Dezember 2018); para 31

⁹³ Siehe etwa John Walsh, "No-deal Brexit becoming more likely, says agency", 17 August 2018.

europäische Regelung ist eine Abschiebung nur in spezifischen Fällen möglich: Richtlinie 2004/38/EG spricht dabei von "Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit oder Gesundheit", die eine Beschränkung des Aufenthaltsrechtes zulassen (Art. 27(1) Richtlinie 2004/38/EG). Das persönliche Verhalten muß dabei eine "tatsächliche, gegenwärtige und erhebliche Gefahr darstellen, die ein Grundinteresse der Gesellschaft berührt" (Art. 27(2) Richtlinie 2004/38/EG). Diese Regelung soll für die Übergangszeit fortgelten; danach soll für die Bewertung des jeweiligen Verhaltens der EU-Bürger im Vereinigten Königreich UK-Recht gelten.

83. Die damit verbundene Schwierigkeit ergibt sich aus der tatsächlichen Abschiebep Praxis des UK. Bereits im September 2017 stellte eine Auswertung von Regierungsdaten fest, daß ein deutlicher Anstieg der Abschiebungen von EU27-Bürgern seit dem Brexit-Referendum zu verzeichnen war (in den ersten drei Monaten des Jahres 2017 kam es zu 26% mehr Abschiebungen als im selben Zeitraum des Vorjahres; in den zwölf Monaten vor September 2017 waren 5.000 EU-Bürger abgeschoben worden – die größte Anzahl seit dem Beginn offizieller Aufzeichnungen zu diesem Fachbereich).⁹⁴

84. Was eine noch größere Besorgnis hervorruft, ist die Tatsache, daß dabei Verhaltensweisen zur Grundlage der Abschiebungen gemacht wurden, die von den strengen Vorgaben der Richtlinie kaum gedeckt sein dürften. Insbesondere hatte das Innenministerium Weisungen zum "European Economic Area Administrative Removal" (dh, Abschiebung von Personen aus dem Europäischen Wirtschaftsraum) herausgegeben, in denen in bestimmten Fällen auch die Abschiebung von Obdachlosen vorgesehen war.⁹⁵ Nach Angaben von Wohlfahrtsorganisationen hatten dabei einige der Obdachlosen schon mehr als fünf Jahre im Land gelebt.⁹⁶ Die entsprechende Weisung des Innenministeriums wurde vom High Court 2017 als rechtswidrig verworfen,⁹⁷ aber sie erklärt das mangelnde Vertrauen von EU-Bürgern in dieser Hinsicht. Im Dezember 2018 betonte das Brexitministerium, daß, im Falle eines no-deal Brexits, die britischen Regeln für die Abschiebung aufgrund von Straftaten, die nach dem Austritt des UK aus der EU begangen sein würden, Geltung habe.⁹⁸

⁹⁴ Ben Kentish, "Deportations of EU citizens soar since vote for Brexit", *Independent*, 11 September 2017.

⁹⁵ "Rough sleeping may be a misuse of a right to reside, therefore EEA nationals or their family members encountered sleeping rough may be subject to administrative removal [...]", *R [Gureckis] v Home Secretary*, [2018] 4 WLR 9, ¶60.

⁹⁶ Kentish (n 94).

⁹⁷ *Gureckis* (n 95).

⁹⁸ Department for Exiting the European Union (n 92) 4, ¶11.

4.1.6 Familienmitglieder

85. Eine der wichtigsten Unterschiede zwischen der Situation von EU-Bürgern im Falle eines Brexits unter den Regeln des WA und im Falle eines no-deal Brexits betrifft die Stellung ihrer Familien – genauer gesagt, den Nachzug von Familienmitgliedern.

Die Sorge um Familienmitglieder – besonders solche, die (noch) nicht im UK leben oder, in der Tat, in keinem EU-Mitgliedstaat leben – hat sich in mehreren Äußerungen der befragten EU-Bürger niedergeschlagen. Eine der Befragten erklärte, daß Fragen etwa von Familienzusammenführungen zu den "unmittelbarsten" Gebieten zählten, die einer Regelung bedürften und sah "größere Schwierigkeiten" in Bezug auf den Erhalt ihrer eigenen Familienbeziehungen mit ihren Eltern, ihrer Schwester und der weiteren Familie voraus.

86. Das WA bezieht die Aufenthaltsrechte, inklusive des Rechtes auf permanenten Aufenthalt im UK nach fünf Jahren, auf EU-Bürger wie auch auf deren Familienangehörige (Art. 15(1) WA). Die Definition von "Familienangehörige" ist jedoch recht umfangreichen Regeln unterworfen (Art. 10(1)(e) WA). Die erste Alternative etwa betrifft Familienangehörige, die bereits vor dem Ende der Übergangszeit nach EU-Regeln im Gastland ihren Aufenthaltsort hatten und dort nun weiterleben. Auch für die meisten anderen Alternativen spielt der Zeitpunkt (Ende der Übergangszeit) eine entscheidende Rolle⁹⁹. Kinder, die erst nach Ende der Übergangszeit geboren worden sind, haben ebenfalls ein Aufenthaltsrecht, wenn etwa einer der Eltern EU-Bürgerschaft hatte (Art. 10(1)(e)(iii) WA), sein Aufenthaltsrecht im UK vor Ende der Übergangszeit geltend gemacht hatte und dort auch weiterlebt (Art. 10(1)(a) WA).

87. Im Falle eines no-deal Brexit treten hier jedoch entscheidende Änderungen ein. Das Policy Paper des Brexitministeriums vom 6. Dezember 2018 sieht zwar vor, daß "nahe Familienangehörige" (inklusive Kinder, Partner, Eltern und Großeltern), die zum Zeitpunkt des Brexit nicht im UK lebten, zu dem entsprechenden EU-Bürger im UK ziehen können, sofern die Beziehung zum Brexitzeitpunkt schon bestand (oder ein Kind danach im Ausland geboren wurde). Dieses Nachzugsrecht gilt jedoch nur bis zum 29. März 2022, also drei Jahre lang. Danach gelten für den Nachzug die

⁹⁹ Etwa in der zweiten Alternative: Familienangehörige, die zwar innerhalb der Übergangszeit noch in einem anderen Land lebten, aber deren Beziehung zu dem EU-Bürger vor dem Ende der Übergangszeit schon bestanden hat, Art. 10(1)(e)(ii) WA.

allgemeinen Immigrationsregeln des UK.¹⁰⁰ Das White Paper des Innenministeriums vom Dezember 2018 stellt in dieser Hinsicht mehrere Bedingungen für den Nachzug auf – unter anderem "finanzielle Unabhängigkeit", die an dem Einkommen des "Sponsors" gemessen wird (etwa ein Mindesteinkommen von £18.600, um den Nachzug eines Partners zu sponsern; £22.400 für einen Partner und ein nichtbritisches Kind, und zusätzliche £2.400 für jedes weitere Kind.)¹⁰¹

4.1.7 "Pre-settled status" und Ende der Antragsfrist

88. Anträge zum "settled status" sollen, nach derzeitiger Lage, bis zum 30. Juni 2021 möglich sein, dh, auch noch eine Weile nach Ende der Übergangszeit.¹⁰² Ist ein EU-Bürger zum Ende der Übergangszeit im Vereinigten Königreich, hat aber noch keine fünf Jahre dort gelebt, so kann er, nach Maßgabe des WA, die notwendigen weiteren Jahre im UK "ansammeln" ("Accumulation of periods", Art. 16 WA). Das UK beabsichtigt, dieser Vorgabe durch die Einrichtung einer eigenen Rechtsform zu folgen – dem sogenannten "pre-settled status", der für EU-Bürger gilt, die die vollen fünf Jahre noch nicht angesammelt haben.¹⁰³

89. Auch in dieser Hinsicht sind einschneidende Änderungen im Falle eines "no deal"-Scenarios zu erwarten. Im Dezember 2018 erklärte das Brexitministerium, daß Anträge zum "settled status" in einem solchen Fall nur noch bis zum 31. Dezember 2020 (statt 30. Juni 2021) möglich sein sollen. Settled status bezöge sich dann auch nur auf EU-Bürger, die schon zum 29 März 2019 im Land gewesen seien – da es ja im Falle eines no deal keine Übergangsfrist mehr gäbe.¹⁰⁴

4.1.8 Legislatives Verfahren und Mangel an effektiver Kontrolle

90. Auch in verfahrenstechnischer Hinsicht gibt die gegenwärtige Situation Grund zur Sorge. Die Rechte der EU-Bürger können in verschiedener Form in innerstaatliches Recht umgesetzt werden. Am einfachsten geschieht das durch delegierte Gesetzgebung, die dann gegebenenfalls ohne größere Parlamentsdebatte auch wieder durch die Exekutive geändert werden kann.¹⁰⁵ Smismans weist in diesem Zusammenhang darauf hin, daß s.8 des European Union (Withdrawal) Act 2018 auch die Möglichkeit einräumt, den Status von EU-Bürgern durch "Henry VIII"-

¹⁰⁰ Department for Exiting the European Union (n 92), 4 ¶12.

¹⁰¹ Home Office (n 89), 67, ¶8.7.

¹⁰² Ibid, 84, ¶12.3.

¹⁰³ Ares et al (n 48), 113.

¹⁰⁴ Department for Exiting the European Union (n 92), 3 and 4, ¶¶ 9 und 11.

¹⁰⁵ Stijn Smismans, "Six Brexit scenarios for citizens' rights", *The UK in a Changing Europe*, 12 October 2018, <http://ukandeu.ac.uk/explainers/six-brexit-scenarios-for-citizens-rights/>

Ermächtigungen zu ändern¹⁰⁶ – das heißt, durch delegierte Gesetzgebung, die selbst Primärrecht (UK-Gesetze [Acts of Parliament]) abändern kann. Aber selbst, wenn die Rechte der EU-Bürger (und ihre Änderung) parlamentarische Hürden durchlaufen müßten, bleibt festzuhalten, daß im Vereinigten Königreich der Grundsatz der Parlamentarischen Souveränität herrscht, der die kontrollierende Macht eines Gerichtes erheblich einschränkt. Wenn also eine Regierung mithilfe ihrer Parlamentsmehrheit bedeutende Bürgerrechte aushebeln möchte, könnte auch der Supreme Court das resultierende Gesetz nicht für nichtig erklären.

Diese Situation hat mehreren der befragte EU-Bürger Sorgen bereitet. Als besonderes Problem wird dabei empfunden, daß es im kontinentalen Europa häufig an einer richtigen Vorstellung von der herausragenden Macht des Parlamentes mangelt. "Jeder, der einfach annimmt, daß das UK an eine Art Rechts- und Wertesystem von höherem Rang gebunden ist wie der Rest der Mitgliedstaaten", schreibt eine Bürgerin, "wird natürlich auch annehmen, daß es nicht auf rechtmäßige Weise viele der Dinge tun kann, die es sehr wohl tun könnte."

91. Verknüpft mit dieser Schwierigkeit ist demnach auch die Frage der Überwachung der Rechte der EU-Bürger. Der Gemeinsame Ausschuß (Joint Committee, siehe oben ¶14) ist auch für die Überwachung der Umsetzung der Teile des WA zuständig, die sich mit Bürgerrechten beschäftigen. Ihm zur Seite steht der Fachausschuß für Bürgerrechte (Art. 165(1)(a) WA). Sowohl der Fachausschuß als auch der Gemeinsame Ausschuß selber treffen sich "mindestens einmal im Jahr". Darüber hinaus wird eine "Unabhängige Behörde" im Vereinigten Königreich eingesetzt, die die Umsetzung des Bürgerrechtsteils des WA überwachen soll, Beschwerden der Bürger entgegennehmen und auch Klage vor einem zuständigen Gericht des UK erheben kann (Art. 159 WA). Dem EuGH fällt ebenfalls eine Rolle zu: Wenn ein Fall vor einem Gericht oder Tribunal des UK in erster Instanz innerhalb von acht Jahren nach Ende der Übergangsfrist beginnt und eine Frage der Auslegung von Teil II des WA (Bürgerrechte) betrifft, kann das Gericht oder Tribunal die Frage dem EuGH zur Vorabentscheidung vorlegen (Art. 158 WA). Verpflichtet ist es dazu nicht.

92. Für einen wirkungsvollen Schutz der EU-Bürger im Vereinigten Königreich sind diese Regeln unzureichend. Das Wesen der "Unabhängigen Behörde" (ganz abgesehen von der Frage, wie ihre Unabhängigkeit gesichert werden soll) krankt an dem Glauben an die Macht unabhängiger Kontrollinstanzen, die in anderen EU-Staaten ja durchaus existieren. Im Vereinigten Königreich *kann* sie gar keine zureichende Macht entfalten, weil die Gerichte selber keine zureichende Macht über

¹⁰⁶ Ebd.

die Exekutive haben (siehe oben ¶90). Als Zugang zu internationalen Instanzen ist lediglich ein jährlicher Bericht an den Fachausschuß vorgesehen (Art. 159(2) WA), und acht Jahre nach Ende der Übergangszeit darf das UK, mit Zustimmung des Gemeinsamen Ausschusses, die Unabhängige Behörde ganz abschaffen (Art. 159(3) WA).

93. Die Regeln über das Joint Committee sind offensichtlich den Regeln nachgebildet, die sich über solche Gemeinsamen Ausschüsse in Handelsverträgen finden,¹⁰⁷ aber sie sind denkbar ungeeignet für Fragen des persönlichen Lebensbereiches von Bürgern, die einer schnellen Antwort bedürfen. Die Tatsache, daß, als Voreinstellung, ein Treffen pro Jahr für Gemeinsamen Ausschuß wie auch Fachausschuß vorgesehen ist, nimmt sich, in Hinblick darauf, daß es selbst den Staats- und Regierungschefs des Europäischen Rates möglich ist, sich viermal im Jahr zu treffen, seltsam aus.

94. Was tatsächlich notwendig wäre, wäre Schutz durch eine internationale Instanz, die mit Autorität auch im Vereinigten Königreich handeln kann. So eine Instanz ist bislang der EuGH gewesen; aber gerade seine Wirksamkeit zur Wahrung der Bürgerrechte ist im WA stark beschnitten, und selbst seine geringe Zuständigkeit ist hier auf Fälle beschränkt, die im Zeitraum von bis zu acht Jahren nach Ende der Übergangszeit anhängig wurden.

Das Fehlen wirksamer Kontrollinstanzen ist von mehreren EU-Bürgern beklagt worden. Zumeist ist in dieser Hinsicht auf die mangelnde Macht des EuGH (als des wohl bekanntesten Themas) hingewiesen worden. Ein Befragter äußerte sich so: "Es scheint mir, daß es, um einen effektiven Schutz für EU27-Bürger im UK und UK-Bürger in EU27-Staaten zu gewähren, notwendig gewesen wäre, die automatische Beibehaltung aller EU-Rechte zu beschließen und dieselben Durchsetzungsmöglichkeiten zu behalten, d.h., die Zuständigkeit des EuGH."

95. Wird der Umstand bedacht, daß es dem Leave-Lager sehr auf die Eindämmung des Einflusses des EuGH ankam, so scheint die Annahme nicht weit hergeholt, daß hier der Versuch gemacht wurde, dem Vereinigten Königreich entgegenzukommen.

¹⁰⁷ Die Gemeinsamen Ausschüsse unter CETA und unter dem WA bestehen aus Repräsentanten beider Parteien, in beiden Fällen führen beide Parteien gemeinsam den Ausschuß; das CETA Joint Committee hat als Aufgabe zu "supervise and facilitate the implementation and application of this Agreement", das WA Joint Committee hat als Aufgabe zu "supervise and facilitate the implementation and application of this Agreement"; die zweite Aufgabe des CETA Joint Committee ist zu "supervise the work of all specialised committees [...]"; die zweite Aufgabe des WA Joint Committee ist zu "decide on the tasks of the specialised committees and supervise their work" usw. Art. 26.1 CETA; Art. 164 WA.

Aus staatspolitischen Gründen mag ein solches Vorgehen seinen Zweck haben. Es ist aber symptomatisch für eine Schwäche, die, in Bezug auf Bürgerrechte, das ganze WA durchzieht. Die Rechte, um die es hier geht, haben eine starke individuelle Komponente, die etwa Absprachen über Zollkontingente nicht zu eigen ist.

96. Diese Komponente ist folgerichtig auch vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) anerkannt worden. Das Recht auf Bürgerschaft hat in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) keine ausdrückliche Erwähnung gefunden. Das Recht auf Privatleben ist jedoch in Artikel 8 EMRK geschützt. Der Gerichtshof hat hierzu bemerkt, daß dieses Recht mit dem "Netz aus persönlichen, sozialen und wirtschaftlichen Beziehungen verbunden ist, die das private Leben jedes Menschen ausmachen",¹⁰⁸ und er fand, daß unter bestimmten Umständen auch der Entzug der Bürgerschaft Art. 8 EMRK verletzen kann. Vor dem House of Lords European Union Committee hat die Menschenrechtsanwältin Susi Alegre gerade diesen Punkt betont.¹⁰⁹

97. Von dieser Perspektive aus ergeben sich zumindest drei wichtige Schlußfolgerungen für die Behandlung der Bürgerrechte im WA. Zum einen ist die Aufteilung der Rechte der EU-Bürger, wie sie die Unterhändler beider Seiten vorgenommen hat, nicht zu verantworten. Die Rechte, die aus der Unionsbürgerschaft resultierten, wurden den EU-Bürgern als Ganzes gewährt,¹¹⁰ und als sie sich im UK niederließen, taten sie es in gerechtfertigtem Vertrauen auf diesen Umstand.¹¹¹

98. Zweitens, Individualrechte sind Rechte, die dem Staat gegenüber errungen wurden und ihm gegenüber ständig verteidigt werden müssen. Es ist für sie nachgerade typisch, daß die Exekutivgewalt des Staates versuchen wird, sie aus Gründen der Staatsraison – oder auch nur, um politische Versprechen einzuhalten – auszuhebeln. (Im Falle der Abschiebungen Obdachloser war der Grund offenbar darin zu sehen, die Versprechungen der konservativen Partei zur Deckelung der Migrantenquote einhalten zu können). Es verbietet sich daher, ihren alleinigen

¹⁰⁸ "the right to private life was bound up with "the network of personal, social and economic relations that make up the private life of every human being"", Application No 26828/06, *Kurić and Others v Slovenia*, Judgment, 13 July 2010, 344

¹⁰⁹ House of Lords, European Union Committee, *Brexit: Acquired Rights*, 10th Report of Session 2016-17, HL Paper 82, 14 Dezember 2016, ¶81.

¹¹⁰ Siehe, für den ähnlich situierten Fall der Rechte aus der EMRK, Paul Behrens, "The Law of Diplomatic Asylum – A Contextual Approach", 35 *Michigan Journal of International Law* (2014) 319, 346.

¹¹¹ Das schließt freilich nicht die Tatsache aus, daß es regelmäßig gerechtfertigte Interessen gibt, die den Rechten des Individuums entgegenlaufen. Die Abwägung konträrer Interessen ist eine der Charakteristiken der Individualrechtssystematik und kann im Einzelfall durchaus dazu führen, daß einige Rechte in größerem Maße gewährt werden als andere. Was sich jedoch verbietet, ist, bestimmte Rechte von Anfang an, um den Verhandlungsfrieden zu wahren, aus der Gleichung zu nehmen.

Schutz Institutionen zu überlassen, die der Exekutivgewalt eines Staates gegenüber machtlos sind.

99. Drittens, die einzige Möglichkeit, Rechte des Individuums effektiv zu wahren, besteht darin, ihre Interpretation und Durchsetzung einer Institution zu übertragen, die von der Exekutive, der gegenüber sie verteidigt werden, unabhängig ist und die gleichwohl die Autorität genießt, sie in dem betreffenden Staat geltend werden zu lassen. Eine solche Institution kann nicht in der "Unabhängigen Behörde" des WA gesehen werden und auch nicht in einem EuGH, der nur nach Gutdünken befragt wird. Was nötig ist, ist ein Europäischer Gerichtshof, der zwingend und mit Durchsetzungsmacht dann zum Einsatz kommt, wenn die Rechte des Einzelnen auf dem Spiel stehen.

100. Die praktische Umsetzung solcher Mechanismen mag, gerade wenn im UK häufig mit einer angebliche "Fesselung des Königreiches an den EuGH" argumentiert wird, schwierig erscheinen. In dieser Hinsicht jedoch vermag die Tatsache, daß mit dem WA – das weitgehend als Handelsvertrag konzipiert worden ist – ein falsches Instrumentarium gewählt worden ist, sich auch als Hilfestellung erweisen.

101. Professor Stijn Smismans (Cardiff) hat in diesem Zusammenhang einen Vorschlag formuliert, der eine verfahrensrechtliche Alternative zu der bisherigen Lösung vorsieht: die Einbettung der Rechte der EU-Bürger in einen eigenen Vertrag (Smismans sieht hierfür ein Protokoll zum WA vor).¹¹² Im Grundsatz scheint das eine gangbare Lösung,¹¹³ wie auch eine, die einige Schwierigkeiten des WA vermeiden kann. Zum einen eröffnet sie die Möglichkeit, die Rechte der EU-Bürger umfassend zu regeln; zum anderen läßt sich eine effektive Zuständigkeit des EuGH in einem solchen Vertrag damit begründen, daß es hier lediglich um einen sehr spezifischen Rechtsbereich geht – ausschließlich um Regeln, die die EU-Bürger betreffen. Auch Anhänger des Leave-Lager können damit kaum Schwierigkeiten haben – hatten sie doch bereits 2016 klargestellt, daß EU-Bürger nicht schlechtergestellt werden sollten, als sie es vor dem Referendum waren (siehe oben ¶63).

¹¹² Stijn Smismans, "Six Brexit scenarios for citizens' rights", *The UK in a Changing Europe*, 12 October 2018, <http://ukandeu.ac.uk/explainers/six-brexit-scenarios-for-citizens-rights/>

¹¹³ In den Einzelheiten indessen muß es nicht zwingend ein Vertrag sein, der sich so nahe an die WA-Vorgaben knüpft, wie es Smismans' Modell tut, Stijn Smisman, "Brexit and EU27 citizens' rights: a proposal for a Protocol", 12 Juni 2018, <http://eulawanalysis.blogspot.com/2018/06/brexit-and-eu27-citizens-rights.html>

4.2 Der Einfluß der Herkunftsländer auf die Situation der EU-Bürger im UK

4.2.1 Fragen der Staatsangehörigkeit

102. Ein wesentlicher Grund, weshalb die rechtliche Situation der Herkunftsländer weiterhin einen Einfluß auf im UK ansässige Bürger hat, liegt in der Tatsache, daß es diesen häufig nicht darum geht, ihre Bindungen zum Herkunftsland zu kappen, ja, daß der Brexitprozeß vielfach solche Bindungen noch verstärkt, während sie zur selben Zeit auch praktische und lebensbezogene Vorteile darin sehen, das britische Bürgerrecht zu erwerben. In einigen Staaten jedoch wirkt sich das Staatsangehörigkeitsrecht in diesem Sinne restriktiv aus – etwa, wenn es Doppelstaatlichkeit bei EU-Bürgern hinnimmt, aber bei Drittstaaten verweigert.

Eine EU-Bürgerin drückte es so aus: "Ich bin österreichische Staatsangehörige... und Österreich akzeptiert keine doppelte Staatsangehörigkeit. Wenn ich also britische Bürgerin werden würde, würde ich das Risiko eingehen, daß Österreich meinen österreichischen Reisepaß (und damit meine EU-Bürgerschaft) wegnehmen würde. Das würde zur Zeit keine weise Entscheidung sein.

[Anm: Tatsächlich läßt Österreich doppelte Staatsbürgerschaft zu, allerdings nur in wenigen besonderen Ausnahmefällen].

Ein weiterer EU-Bürger erklärte: "da doppelte Staatsbürgerschaft zu irgendeinem Zeitpunkt (möglicherweise nach sechs Jahren Aufenthalt) die einzige Möglichkeit erscheint, um alle Rechte zu sichern und innere Ruhe zu finden, sollte es 'carte blanche' für uns geben, so daß wir die deutsche Staatsangehörigkeit behalten können wenn wir die (dann nicht-EU) UK-Staatsbürgerschaft erhalten..."

103. In diesem Sinne stellt §3 des geplanten BrexitÜG eine Möglichkeit dar, die den genannten Besorgnissen zum Teil gerecht wird. Allerdings stellt §3 BrexitÜG eine Lösung nur für den eng begrenzten Übergangszeitraum dar. Diese Regelung scheint aus mehreren Gründen problematisch.

104. Zum einen ist es durchaus möglich, daß eine schrittweise Erosion der beibehaltenen EU-Bürgerrechte erst nach der Übergangszeit – und vielleicht erst, nachdem das UK der Zuständigkeit des EuGH endgültig entkommen ist – eintritt, und es gerade dann für deutsche Staatsbürger wichtig wird, zum eigenen Schutz britische Staatsbürgerschaft anzunehmen.

105. Zweitens muß in Erinnerung gerufen werden, daß der Schutz der EU-Bürger im UK wie auch der UK-Bürger in der Europäischen Union von der Europäischen Kommission zur Priorität erklärt wurde und in die Mitgliedstaaten in der Beziehung zu einer "großzügigen Regelung" aufgerufen wurden.¹¹⁴ Die geplante Regelung ist mit diesem Erfordernis schwer in Einklang zu bringen.

106. Drittens ergibt eine Abwägung zwischen den bestehenden Individualrechten der betroffenen Personen und den Staatsinteressen keine Gewichtung zugunsten der letzteren, selbst wenn die Möglichkeit der Doppelstaatlichkeit zeitlich unbegrenzt gewährt würde (eine Regelung, die bereits für einige Staaten existiert, die nicht EU-Mitglieder sind). In Hinblick darauf macht auch die Bundesregierung selber klar, daß durch das Eröffnen der Möglichkeit der Doppelstaatlichkeit kein Erfüllungsaufwand entsteht, keine Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand und keine weiteren Kosten anfallen.

107. In Anbetracht dieser Gründe erscheint es ein verhältnismäßig weniger einschneidender Eingriff, wenn, anstelle des gegenwärtigen §3 BrexitÜG das Gesetz bestimme, daß in §25 des Staatsangehörigkeitsgesetzes (StAG) nach dem Worten "der Schweiz" die Worte ", des Vereinigten Königreiches von Großbritannien und Nordirland" eingefügt werden.

4.2.2 Fragen der Wiedereingliederung

108. Zur selben Zeit muß festgehalten werden, daß die gegenwärtige Lage im Vereinigten Königreich durchaus auch dazu geführt hat, daß einige EU-Bürger ihren weitem Verbleib in diesem Land, häufig trotz mehrjährigem Aufenthalt und weit geknüpfter Beziehungen, überdenken. In diesen Fällen können Herkunftsländer häufig wirksame Hilfe leisten, die von Solidaritätserklärungen bis hin zu Wiedereingliederungshilfen und der Schaffung von Arbeitsstellen reichen können.

109. Einige EU27-Länder sind in dieser Beziehung bereits aktiv geworden. Italien und Frankreich werden als Staaten genannt, die steuerliche Vergünstigungen für hochverdienende Rückkehrer bereithalten;¹¹⁵ und auch deutschstämmige Banker, die in London arbeiten, werden vermutlich von der Charme Offensive profitieren, in die sich die Stadt Frankfurt aktiv eingebracht hat¹¹⁶.

¹¹⁴ Ausdrücklich wurde das gegenüber den UK-Staatsbürgern in der EU zum Ausdruck gebracht; der Systemzusammenhang allerdings ergibt, daß dieselbe Auslegung für die Behandlung von EU-Bürgern gelten muß. EU Commission (n 56), 3.

¹¹⁵ Claudia Wanner, "Mit diesen Tricks buhlen Italien und Frankreich um Brexit-Flüchtlinge", *Die Welt*, 2. November 2018.

¹¹⁶ Siehe Claus-Jürgen Göpfert, "Banker wählen Frankfurt", *Frankfurter Rundschau*, 5. Juli 2016.

110. Die meisten EU27-Bürger im Vereinigten Königreich befinden sich in einer anderen Gehaltsklasse, aber leisten harte Arbeit in wichtigen Sektoren (siehe oben ¶61). In diesem Bereich kann noch viel getan werden, um die Wiedereingliederung derer, die es wünschen, zu fördern (siehe auch unten, ¶141.). Es wäre eine Form von Solidarität die, durch den Zustrom und die Wirtschaftskraft von ausgebildeten Arbeitern durchaus positive Folgen hätte und zugleich ein deutliches Zeichen dahingehend setzte, daß sich das Festhalten an den Freiheiten des gemeinsamen Marktes – und gerade auch an der Niederlassungsfreiheit – lohnt.

5. Ein weiterer Aspekt künftiger Beziehungen: Der Universitätssektor

5.1 Die Situation im Vereinigten Königreich

111. Im Folgenden wird die Situation des Hochschulsektors und der Menschen, die in ihm arbeiten und studieren, in den verschiedenen Gebieten dargestellt, die bei einem Brexit von besonderer Relevanz sein werden. In dieser Hinsicht wird, soweit erkennbar, auf die Lage im Falle eines Austrittes auf der Grundlage des WA und der PD abgestellt, wie auch auf die möglichen Folgen eines no-deal Brexits. Zu diesen Punkten wurden auch mehrere im UK ansässige Akademiker befragt, unter anderem der Senior Vice Principal der Universität Edinburgh, Prof. Charlie Jeffery. Ihre Aussagen sind zum Teil in diesen Ausführungen aufgenommen worden.¹¹⁷ Eingearbeitet wurden auch die Ergebnisse einer Studie zum Brexit, die Prof. Alex de Ruyter und David Hearne von dem Centre for Brexit Studies (Birmingham City University) im Auftrag der Regional Studies Association ("RSA", einer internationalen Gelehrten-gesellschaft) durchführte. Bei dieser Studie ging es um die Einstellung von RSA-Mitgliedern zum Brexit und seinen wahrscheinlichen Auswirkungen, insbesondere auf Institutionen im Hochschulsektor. Die Studie liegt zur Zeit noch als Entwurf vor ("RSA-Studie").¹¹⁸

Die RSA-Studie resultierte in 165 Rückmeldungen. In Bezug auf ihre Nationalität gaben 27 Personen an, daß sie britisch seien, 93 kamen aus den EU27-Staaten, 45 aus Staaten außerhalb der EU. Auffallend waren bereits die Antworten zu grundlegenden Fragen: über 90% der Befragten gaben an, für einen Verbleib des UK in der EU zu sein. 72% bewerteten die langfristigen wirtschaftlichen Auswirkungen des Austrittes auf das UK als negativ; 88% bewerteten seine Auswirkungen auf die Forschung im UK als unvorteilhaft. Interessanterweise sahen auch 54% der Befragten seine Auswirkung auf die Forschung im EU27-Gebiet als unvorteilhaft, nur 14% als vorteilhaft. Die restlichen 32% gaben an, daß Brexit sich hier weder vorteilhaft noch unvorteilhaft auswirke.

112. Der Hochschulsektor stellt ein wichtiges Element im volkswirtschaftlichen System des Vereinigten Königreiches statt. Für das Jahr 2015/16 etwa betrug das totale Einkommen im Hochschulsektor £34,7 Milliarden (bei Ausgaben von £33

¹¹⁷ Die Aussagen der nachfolgend zitierten Akademiker beinhalten keine Aussagen des Autors selber. Der Autor möchte an dieser Stelle Mitarbeitern der Universität Edinburgh, der Universität Birmingham sowie der Birmingham City University danken, und insbesondere Prof. Charlie Jeffery, David Hearne, Prof Alex deRuyter und Beverley Nielsen.

¹¹⁸ Alex de Ruyter, David Hearne, *RSA Members and Brexit* [2019]. Der Autor dieser Stellungnahme nahm nicht an der Studie teil.

Milliarden); 2016/17 waren an den 162 Institutionen des Hochschulsektors mehr als 206.000 akademische und mehr als 212.000 nichtakademische Mitarbeiter beschäftigt.¹¹⁹ Im selben Zeitraum waren 2,32 Millionen Studenten an britischen Hochschulen eingeschrieben, davon 134,835 aus EU27-Ländern.¹²⁰ EU-Bürger sind auch unter den Mitarbeitern der Hochschulen gut repräsentiert: sie konstituieren 16% der akademischen Arbeitskräfte.¹²¹

An der Universität Edinburgh kommen sogar 25% der akademischen Arbeitskräfte aus EU-Staaten, sowie 14% der Studenten.¹

5.1.1 Brexit und die Europäische Forschungsförderung

113. Das Vereinigte Königreich gehört zu den Ländern, deren Hochschulsektor in besonderer Weise von EU-Fördermaßnahmen profitiert hat. Im Jahr 2014/15 erhielten Universitäten im UK £836 Millionen an Forschungsförderungen und Verträgen von der EU; eine Summe, die 14.2% all seiner Mittel aus Forschungsförderungen und Verträgen repräsentierte.¹²²

114. Im Juli 2018 hat das Brexitministerium in Bezug auf die künftigen Beziehungen mit der EU eine "Wissenschafts- und Innovationsvereinbarung" ("science and innovation accord") angeregt, die auch eine (weitere) Teilnahme des UK an EU Forschungsförderungsprogrammen vorsehen würde.¹²³

¹¹⁹ Universities UK, *Higher Education in Numbers*, <https://www.universitiesuk.ac.uk/facts-and-stats/Pages/higher-education-data.aspx>

¹²⁰ Ebd.

¹²¹ Ares et al (n 48) 175.

¹²² Ursula Kelly, *Economic Impact on the UK of EU Research Funding to UK Universities* (May 2016), 3

¹²³ Department for Exiting the European Union, *The Future Relationship between the United Kingdom and the European Union*, Cm 9593 (July 2018) 78, ¶28.

Tatsächlich stellte die Zukunft der Forschungsförderung für die befragten EU-Akademiker, einen der größten Gründe zur Besorgnis dar. Mehrere Befragte unterstrichen die Notwendigkeit von Abkommen, um weiterhin Zugang zur europäischen Forschungsförderung zu gewährleisten; eine Befragte wies darauf hin, daß die EU Förderbudgets von Kanada mit Neid betrachtet würden. Interessant war auch die unterschiedliche Gewichtung dieses Punktes nach Fachbereichen: ein Informatiker etwa gab an, daß britische Förderung (im Gegensatz zur EU-Förderung) auf diesem Gebiet gering sei, ein weiterer Akademiker erklärte die Befürchtung, daß den britischen Naturwissenschaften ein Schaden erwachsen könne – "außer auf Gebieten, die vom [britischen Forschungsrat] speziell ausgewählt werden, vielleicht künstliche Intelligenz, Biomedizin und Genomforschung.

Die RSA-Studie kam zu einem ähnlichen Resultat: der Verlust des Zugangs zu EU-Fördermitteln und Zusammenarbeit war ein Grund besonderer Sorge für britische, aber auch nicht-britische europäische Akademiker, die im UK arbeiteten.

(David Hearne, E-mail an den Autor, 7. Januar 2019)

115. Der Austritt des UK aus der EU würde zu einem Zeitpunkt stattfinden, in dem das achte, und bisher größte, EU-Forschungsrahmenprogramm ("Horizon 2020") noch läuft. Horizon2020 stellt über einen Zeitraum von sieben Jahren etwa 80 Milliarden Euros zur Verfügung – das UK hat sich dabei, nach Regierungsangaben, erfolgreich um 4.6 Milliarden Euro der betreffenden Fördermittel beworben.¹²⁴ Die Absicht sowohl des UK als auch der EU war es, daß britische Forscher und Unternehmen für die Laufzeit des Programmes weiterhin an Horizon2020 beteiligt sein können.¹²⁵

116. Die Situation im Falle eines no-deal Brexit dagegen ist wenig ermutigend. Falls in dieser Hinsicht keine Vereinbarung getroffen würde, würden Institutionen des UK mit dem Ausscheiden des UK auch nicht mehr für Horizon2020 qualifiziert sein; Förderung für existierende Projekte würde zurückgezogen und Forscher könnten sich nicht länger um Fördermittel unter diesem Programm bewerben¹²⁶.

¹²⁴ Department for Business, Energy and Industrial Strategy, *Horizon2020 Funding if there's no Brexit deal*, 23 August 2018, <https://www.gov.uk/government/publications/horizon-2020-funding-if-theres-no-brexit-deal/horizon-2020-funding-if-theres-no-brexit-deal--2>

¹²⁵ Ebd. und siehe National Audit Office, *Exiting the EU: The Financial Settlement. Follow-Up Report* (29 November 2018) 19, ¶2.17.

¹²⁶ Ares et al (n 48) 173.

117. Im Vereinigten Königreich hat der Schatzkanzler bereits 2016 angekündigt, daß die Regierung die Förderung aller erfolgreicher Bewerbungen, die von britischen Teilnehmern eingereicht worden wurden, garantieren wird, und daß diese Garantie auch für die volle Laufdauer der jeweiligen Projekte Bestand haben wird.¹²⁷ Schwierigkeiten haben sich jedoch bei Projekten ergeben, bei denen ausländische Organisationen in einem Verbund mit britischen Teilnehmern standen – hier deckt die Garantie nur die britischen Teilnehmer.¹²⁸ Darüber hinaus hat das Vereinigte Königreich vor, die Möglichkeit durchzusetzen, daß (im Falle eines no-deal Brexit) britische Bewerber an denjenigen Fördermöglichkeiten teilnehmen können, die Drittstaaten offenstehen. Darunter fallen jedoch nicht alle Horizon2020-Programme: die European Research Council – Förderungen und die Marie Skłodowska-Curie Actions sind davon etwa ausgenommen.¹²⁹

Die Bedeutung, die Horizon2020 für Universitäten im Vereinigten Königreich hat, ist auch an den Antworten der befragten Akademiker erkennbar. Mehrfach wurde hier auf die Notwendigkeit hingewiesen, die Teilnahme an dem Programm zu ermöglichen. Einige der Befragten verbanden ihre eigene Zukunftsperspektiven mit Horizon2020. "Ich war an einem FP7 [EU Framework Programme 7, das Forschungsrahmenprogramm, das Horizon2020 vorausging] beteiligt, das uns erlaubte, Arbeit auszuführen, die sonst unmöglich gewesen wäre. Das wird ein großer Verlust sein, sowohl für das UK wie auch die EU. Ich bin ziemlich frustriert und fange nun an, mich nach Stellen in anderen Ländern umzuschauen". Auch ein anderer Kollege erklärte, daß es für ihn einfach nicht sinnvoll sei, im Land zu bleiben, wenn die Teilnahme an H2020 und FP9 nicht möglich sei.

118. FP9 (Framework Programme 9 oder "Horizon Europe") ist das Forschungsrahmenprogramm, das Horizon2020 folgen soll. Für dieses und für EU-Forschungsförderungsprogramme allgemein hat das Brexitministerium angekündigt, daß die Möglichkeit einer "Assoziation" ausgelotet werden soll und hat darauf verwiesen, daß Drittstaaten schon früher an einigen dieser Programme beteiligt waren.¹³⁰ Eine solche Teilnahme bleibt freilich von der Zustimmung der Europäischen Union abhängig.

¹²⁷ Department for Business, Energy and Industrial Strategy (n 124)

¹²⁸ Ebd.

¹²⁹ Ebd.

¹³⁰ Department for Exiting the European Union (n 123) 78 ¶29.

5.1.2 Europäische Zusammenarbeit im Hochschulsektor

119. Mit dem (drohenden) Verlust der Forschungsförderung geht unmittelbar das Risiko verminderter akademischer Zusammenarbeit einher. Die British Heart Foundation etwa – eine Organisation, deren Anliegen die Förderung kardiovaskulärer Forschung ist – hat die Befürchtung ausgedrückt, daß die Unsicherheit bezüglich des britischen Zugang zu Horizon2020 nach dem Brexit EU-Forscher davon abhalten könnte, mit ihren britischen Kollegen an relevanten Projekten zusammenzuarbeiten.¹³¹

120. Das Brexitministerium seinerseits hat im Juli 2018 angeregt, daß das UK in Netzwerken mitarbeiten sollte, die "Unternehmern, Forschern, Bürgern und Patienten" im UK und in der EU zugute kommen und hat als Beispiele, gerade im medizinischen Bereich, die Europäischen Referenznetzwerke und die Konsortien für Europäische Forschungsinfrastruktur genannt¹³² (ERICs). Im November hat die Political Declaration diesen Punkt aufgegriffen und erklärt, daß die Parteien eine mögliche Teilnahme des UK an den ERICs untersuchen sollen (§12 PD). Die PD hat sich auch dafür ausgesprochen, daß die Parteien Prinzipien und Bedingungen für die Teilnahme des UK an Programmen der EU in den Bereichen Wissenschaft und Innovation vereinbaren würden. (§11 PD)

Zur selben Zeit bleibt festzuhalten, daß Brexit auch jetzt schon Auswirkungen auf akademische Zusammenarbeit zeigt. "Ich habe es seit 1989 genossen, an EU-geförderten Projekten zusammenzuarbeiten," sagte einer der befragten Akademiker. "Seit der Brexit-Abstimmung hat die nicht-explizite / unterbewußte Voreingenommenheit in den Bewertungsprozessen dazu geführt, daß britisch geführte Bewerbungen strenger beurteilt wurden. Unsere Kooperationspartner haben das bemerkt und haben ihre Interaktionen mit dem Vereinigten Königreich verringert, und uns kürzlich merken lassen, daß die momentanen Bewerbungen weniger UK-Partner und weniger UK-Fördermittel aufweisen sollen."

5.1.3 Mobilität und Anwerbung von neuen Mitarbeitern

121. Die Möglichkeit, Migration in das Vereinigte Königreich selbst bestimmen zu können, war eines der erklärten Anliegen des Leave-Lagers; und der Slogan "taking

¹³¹ Ares et al (n 48) 173.

¹³² Department for Exiting the European Union (n 123) 78 ¶30.

back control of our borders" war eine der meistgebrauchten Phrasen im Brexitwahlkampf.¹³³ Für viele Akademiker stellt sich Reisefreiheit in einem ganz anderen Licht dar.

Die Wichtigkeit der Freizügigkeit wurde von mehreren der Befragten betont und in Zusammenhang mit der sinkenden Attraktivität der Stellen im UK gebracht.

Einer der Kollegen merkte an: "Seit der Brexitwahl ist die Zahl der Bewerbungen für offene Positionen in meinem Labor gesunken, insbesondere gab es nur ein paar Bewerbungen von EU-Mitgliedsstaaten auf die vier Stellen, die ich anzubieten hatte. Das ist ein Unterschied zu den vergangenen zehn Jahren, in denen ich nun an britischen Universitäten gearbeitet habe." Ein dritter Akademiker sprach ebenfalls die Schwierigkeit an, Forscher aus EU-Staaten anzuwerben: "wir hatten schon mehrere Leute, die Berufsangebote ausschlugen und sich auf Unsicherheit wegen des Brexit beriefen. Im Wesentlichen haben wir mehrere Positionen, die wir nicht füllen können, weil wir keine UK-Bewerber haben und EU-Bewerber abgeschreckt werden."

Die Entwicklung an der Universität Edinburgh läuft dem Trend entgegen: tatsächlich hat die Universität eine Zunahme an europäischen Akademikern seit dem Brexit verzeichnet (Jeffery, 14). Zu den Gründen siehe auch unten ¶131.

122. Ein wesentlicher Umstand, der hier berücksichtigt werden muß, sind die Einwanderungshürden – insbesondere die Visumpflicht und Visumsauflagen – denen sich Bewerber im UK ausgesetzt sehen. Die gegenwärtige Regelung sieht für ein "Tier 2"-Visum (dh, ein allgemeines Arbeitsvisum) grundsätzlich vor, daß der Antragsteller ein Gehalt von mindestens £30.000 im Jahr nachweisen kann – "oder die angemessene Bezahlung für die Stelle, die Ihnen angeboten worden ist – welches auch immer der höhere Betrag ist."¹³⁴ EU-Bürger sind davon freilich, aufgrund der Grundfreiheiten des gemeinsamen Marktes, ausgenommen.

¹³³ Siehe etwa Western Morning News, "Vote Leave 'to create 21,000 new jobs'", 21. Juni 2016 und Michael Wilkinson, "EU Referendum: Michael Gove prepared to lose his Cabinet job over 'principled decision' on Brexit", *Daily Telegraph*, 13. Juni 2016, mit Bezug auf Matthew Elliott, den Chief Executive von Vote Leave, der, nachdem Zahlen zur Einbürgerung von Migranten im Vereinigten Königreich veröffentlicht worden waren, sagte: "Diese Zahlen zeigen, wie wenig Kontrolle wir über unsere Grenzen haben, während wir in der EU bleiben... die einzige Möglichkeit, die Kontrolle wieder darüber zu übernehmen, wie unser Land und unsere Wirtschaft regiert wird, ist, am 23. Juni dafür zu stimmen, die EU zu verlassen".

¹³⁴ Siehe dazu UK Government, "General Work Visa (Tier 2)", <https://www.gov.uk/tier-2-general/eligibility>. Nach Regierungsangaben liegt der "angemessene Betrag" für einen Hochschuldozenten etwa bei £25.700 (Einstiegsgehalt) oder bei £32.000 (erfahrener Arbeitnehmer), Home Office, *Immigration Rules*, 25 February 2016, <https://www.gov.uk/guidance/immigration-rules/immigration-rules-appendix-j-codes-of-practice-for-skilled-work>

123. Das Innenministerium hat diese Unterscheidung zwischen EU- und Nicht-EU-Bürgern als ein "duales System" bezeichnet, bei dem von Staaten außerhalb der EU nur hochqualifizierte Arbeiter zugelassen würden, während Arbeiter aus EU-Staaten mit "allen Qualifikationsgraden" ins Land kommen dürften und hat die Absicht erklärt, diese Regeln mit einem einheitlichen System zu ersetzen.¹³⁵ Nach Brexit und nach dem Ende der Übergangszeit, so das Innenministerium, werden EU-Bürger "nicht länger Freizügigkeitsrechte haben und werden denselben Regeln unterworfen sein wie Nicht-EU-Bürger."¹³⁶

124. Daß EU-Bürger von der Freizügigkeit innerhalb des Binnemarktes Vorteile hatten, läßt sich nicht bestreiten. Was das Innenministerium indessen nicht angibt, ist, daß diese Vorteile nicht zum ausschließlich persönlichen Nutzen der Bürger aus EU27-Staaten existierten. Sie gelten in gleicher Weise für britische Akademiker, die auf dem Kontinent ihrer Arbeit nachgehen, und sie gelten darüber hinaus für die vielen britischen Universitäten, die EU27-Bürger beschäftigen.

125. In diesem Zusammenhang hat die Russell-Gruppe (ein Verbund forschungsstarker Universitäten) darauf hingewiesen, daß ein System, unter dem EU(27)-Bürger jetzt schon die Bedingungen eines Tier2-Visums erfüllen müßten, dazu führen würden, daß nahezu ein Viertel der gegenwärtig an Universitäten der Russell-Gruppe beschäftigten Europäer die Bedingungen für die Arbeitsaufnahme im UK nicht erfüllten.¹³⁷ Darüber hinaus wiesen sie darauf hin, daß der Verlust des europäischen Kontingentes auch nicht ohne weiteres von UK-Bürgern ersetzt werden könnte.¹³⁸

126. Auch MillionPlus – eine Gruppe jüngerer Universitäten – hat den Fall einer bedeutenden Verringerung der EU-Mitarbeiter ins Auge gefaßt und erklärt, daß so ein Verlust bestimmte Fachgebiete in besonders unverhältnismäßiger Weise beträfe – etwa Fremdsprachen und STEM-Kurse (Science, Technology, Engineering and Mathematics).¹³⁹ In diesen Fächern kommen 15% der Mitarbeiter aus EU27-Ländern; in der Gruppe "Biologie, Mathematik und Physik" sind es sogar mehr als 20%.¹⁴⁰

¹³⁵ Home Office (n 89) 15, ¶16.

¹³⁶ Ibid, 34, ¶46.

¹³⁷ Russell Group (DND0044), "Written Evidence", in House of Lords, European Union Committee, *Brexit: Deal or No Deal*, 7th Report of Session 2017-19, HL Paper 46, ¶5.4.

¹³⁸ "as they are unlikely to have the specialist skills, expertise and experience to match those brought to the UK by excellent European academics", *ibid*.

¹³⁹ MillionPlus (DND0013), "Written Evidence", in House of Lords, European Union Committee, *Brexit: Deal or No Deal*, 7th Report of Session 2017-19, HL Paper 46, ¶16.

¹⁴⁰ MillionPlus, "Trade in Higher Education Services and Research – Negotiating Brexit", *Policy Briefing*, 12, 13.

Auch unter den befragten Akademikern haben viele auf die Visumsbedingungen des Vereinigten Königreiches verwiesen und auf die Tatsache, daß es viele Kollegen gibt, die diese nicht leicht erfüllen könnten. "Ein Postdoktorand, der Forschung betreibt, wird wahrscheinlich weniger verdienen als die erwartete Minimumschwelle", sagte einer der Befragten. Ein anderer forderte die Entfernung von Immigrationsobergrenzen "und der £30k/Jahr-Schwelle, ein Labortechniker verdient nicht so viel, und sie sind schwierig zu finden."

5.1.4 Studiengebühren

127. Studiengebühren sind in den einzelnen Teilen des Vereinigten Königreiches unterschiedlich geregelt. In England betragen sie bis zu £9.250 im Jahr; in Schottland gilt für die meisten Studenten unter 25 Jahren, daß für ihr Studium (abgesehen von Graduiertenstudiengängen) keine Gebühren anfallen. Für Studenten aus EU27-Ländern gelten dabei dieselben Vorschriften wie für britische Studenten. Für "Internationale Studenten" (die nicht aus EU-Ländern kommen) fallen häufig erheblich höhere Gebühren an.¹⁴¹

128. EU27-Studenten, die ihr Studium im Studienjahr 2017/18 oder 2018/19 anfangen, hatte die Regierung dieselbe Gebührensrate garantiert, die für UK-Studenten gilt, sowie ihre Förderfähigkeit für finanzielle Beihilfen.¹⁴² Diese Garantie wurde später auf das Jahr 2019/20 ausgedehnt,¹⁴³ und sie gilt auch für die gesamte Dauer des Studienganges.

129. Für Studenten, die ihr Studium 2020/21 aufnehmen, bleibt die Situation jedoch ungewiß. Sofern in dieser Hinsicht kein Abkommen geschlossen wird oder das UK einseitig die Garantie für EU-Studenten verlängert, besteht durchaus die Möglichkeit, daß diese von 2020/21 an als "internationale Studenten" eingestuft würden und die entsprechenden Gebühren zahlen müßten.

¹⁴¹ An der School of Oriental and African Studies, London, etwa zahlen LLM (Masters in Law) Studenten im Jahr 2019/20 £14,875, wenn sie UK oder EU-Studenten sind (es handelt sich um einen Graduiertenstudiengang). Internationale Studenten zahlen £21,475. SOAS University of London, "Tuition Fees 2019/20 Postgraduate", <https://www.soas.ac.uk/registry/fees/postgraduate/>

¹⁴² Home Office (n 80) 5.

¹⁴³ Ellie Bothwell, "EU students in England get post-Brexit fees pledge for 2019-20", Times Higher Education, 2 July 2018.

Besorgnis über diesen Punkt taucht in mehreren Antworten der Befragten auf. Einer der Akademiker äußerte seine Unsicherheit darüber, ob seine Kinder "hier in Schottland zur Universität werden gehen können", und ob sie in dieser Beziehung genauso wie "home students" behandelt werden würden. Andere sprachen sich für die Gewährleistung finanzieller Beihilfen für EU-Studenten aus, um die höheren Gebühren, die sie im UK erwarten müßten, zu entschärfen oder dafür, vertraglich festzuhalten, daß Studenten dieselben Vorteile genießen sollen wie zuvor.

5.1.5 Austauschprogramme

130. Die Political Declaration hatte sich dafür ausgesprochen, daß die Parteien Bedingungen für eine britische Teilnahme an EU-Programmen in den Bereichen Wissenschaft und Innovation vereinbarten (siehe oben ¶120). Die Parteien waren auch übereingekommen, Bedingungen für die Einreise und Aufenthalt für Forschungszwecke, Studienzwecke und Jugendaustausche zu bedenken (¶53 PD).

131. In dieser Beziehung ist gerade das Erasmus+ Programm – das EU-geförderte Austauschprogramm, an dem in jedem Jahr viele Studenten und Akademiker teilnehmen, von besonderer Bedeutung. In dem Zeitraum von 2014 – 2020 sind durch das Erasmus+ Programm Mittel für Förderungen und Zusammenarbeit in Höhe von 14.7 Milliarden Euros bereitgestellt worden.¹⁴⁴

Die University Edinburgh hält dabei die Spitzenposition als Zielort für Erasmusstudenten, die ihren Aufenthalt im Vereinigten Königreich verbringen wollen. Prof Jeffery erklärt in diesem Zusammenhang, daß das Fehlen einer Studiengebühr für viele Studenten sicher eine Rolle spiele, aber auch die Tatsache, daß Schottland mit beachtlicher Mehrheit gegen den Brexit stimmte. Zudem hat auch die schottische Regierung EU-Studenten wie auch den Universitäten selber konsequent ihre Unterstützung gegeben.

(Jeffery, 3, und Gespräch mit dem Autor am 11. Januar 2019).

¹⁴⁴ Department of Education, "Erasmus+ in the UK if there's no Brexit Deal", Guidance, 23 August 2018
<https://www.gov.uk/government/publications/erasmus-in-the-uk-if-theres-no-brex-it-deal/erasmus-in-the-uk-if-theres-no-brex-it-deal>

132. In Art. 137 Withdrawal Agreement erklärten die Parteien, daß EU-Programme und Aktivitäten, die unter dem mehrjährigen Finanzrahmen von 2014 – 2020 beschlossen worden waren, in den Jahren 2019 und 2020 in Bezug auf das Vereinigte Königreich umgesetzt werden sollten. Davon ist auch das Erasmus+ Programme erfaßt, und nach dieser Sachlage würde das UK bis zum Ende der Übergangszeit innerhalb dieses Programmes bleiben.

133. Für den Fall, daß es zu einem no-deal Brexit kommt, hat das UK die Verantwortung für die Zahlung aller erfolgreicher Erasmus+ Bewerbungen übernommen, die von UK-Bewerbern vor dem Brexitdatum eingereicht wurden. Die Garantie gilt dabei für die gesamte Dauer des jeweiligen Projektes.¹⁴⁵

134. Die britische Regierung hat außerdem vor, eine Vereinbarung mit der EU zu treffen, nach der Organisationen im UK auch weiterhin an Erasmus+ Projekten teilnehmen können. Für den Fall, daß solche Gespräche mit der Kommission erfolglos blieben, hat sie ihre Absicht erklärt, mit Mitgliedstaaten und "wesentlichen Institutionen" ("key institutions") in Kontakt zu treten um sicherzustellen, daß UK-Teilnehmer mit ihren geplanten Aktivitäten fortfahren können.¹⁴⁶

135. Im Mai 2018 ist eine weitere Entwicklung eingetreten, die in dieser Beziehung von Interesse ist: die Europäische Kommission hat einen Vorschlag zu einer Verordnung "zur Einrichtung von Erasmus, dem Programm der Union für allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport" veröffentlicht.¹⁴⁷ Die Verordnung würde es, vom nächsten Förderungszyklus (2021) an, jedwedem Drittstaat erlauben, an Erasmus+ teilzunehmen, sofern bestimmte Bedingungen erfüllt sind.¹⁴⁸

136. Diese Verordnung könnte dem Vereinigten Königreich die Möglichkeit eröffnen, als Drittstaat – auch ohne ein gültiges Withdrawal Agreement – an Erasmus+ teilzunehmen. Franke und Heriard gehen dabei davon aus, daß das unter drei Vorschriften der Verordnung möglich wäre: Art. 16(1)(a), Art. 16(1)(d) und Art. 17.¹⁴⁹ Art. 16(1)(a) würde allerdings EFTA-Mitgliedschaft voraussetzen. Art. 16(1)(d) gilt für andere Drittländer, wenn eine spezifische Vereinbarung besteht und weitere

¹⁴⁵ Ibid.

¹⁴⁶ Ibid.

¹⁴⁷ Europäische Kommission, *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung von Erasmus, dem Programm der Union für allgemeine und berufliche Bildung, Jugend und Sport, und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1288/2013, 2018/0191 (COD)*, 30. Mai 2018.

¹⁴⁸ Ares et al (n 48) 174.

¹⁴⁹ Franke / Heriard, *Research for CULT Committee – Recognition of qualifications for educational and professional purposes: the impact of Brexit*, European Parliament Briefing, November 2018, 5.

Bedingungen erfüllt sind. Art. 17 betrifft alle anderen Drittstaaten: sie können an bestimmten, spezifizierten Maßnahmen der Verordnung teilnehmen.

Auch in den Aussagen der befragten Akademiker nimmt Erasmus+ eine große Rolle ein. Zum Teil wird der Abschluß eines Abkommens gefordert, der dem UK weiterhin Zugang zu EU Förderprogrammen und zu Erasmus erlaubt; zum Teil wird aber auch darauf hingewiesen, daß Drittstaaten auch jetzt schon an Erasmus teilnehmen und daß eine Vereinbarung in diesem Sinne überdacht werden sollte. Eine Kollegin führt auch an, daß die Frage der Studentenaustausche (nach Brexit) "wahrscheinlich eine größere Sorge für Länder wie Deutschland darstellt, weil die Erfahrung gezeigt hat, daß das UK ein viel attraktiveres Land für EU-Austauschstudenten ist als umgekehrt (wegen der Sprachbarriere)."

137. Über die Jahre hinweg ist Erasmus+ weit mehr als eines der bekanntesten Programme der Europäischen Union geworden. Erasmus hat bis heute mehr als drei Millionen Studenten den Weg zu anderen Universitäten gewiesen,¹⁵⁰ hat dazu beigetragen, nicht nur Sprach- und kulturelle Kenntnisse zu erweitern, sondern auch ein tiefes Verständnis für Menschen und Gesellschaften in europäischen Ländern zu vermitteln. Im Laufe der Zeit sind dabei Freundschaften entstanden und Familien gegründet worden, und in einem Kontinent, der seinen Teil an Feindseligkeiten gekannt hat, wurde 2014 das einmillionste Erasmusbaby gefeiert.¹⁵¹ Das sind Entwicklungen, die sich nicht in monetären Einheiten ausdrücken lassen. Aber sie setzen eine Haltung voraus, die es schafft, in Mobilität nicht nur eine Herausforderung, sondern eine Chance für beide Seiten zu sehen.

5.2 Die Situation in den EU27-Staaten

138. In einem statement für den Europaausschuß des britischen Oberhauses hat die Russell Group darauf hingewiesen, daß ein plötzliches Abbrechen der europäischen Forschungsförderung "ernsthafte Konsequenzen für die internationale Wettbewerbfähigkeit unserer Universitäten auf dem Forschungsgebiet" habe, und daß Universitäten anderer europäischer Länder bereits talentierte Forscher an britischen Universitäten mit Stellenangeboten kontaktiert hätten.¹⁵² Die Resignation, die britische Universitäten angesichts dieser Tatsache fühlen, ist verständlich.

¹⁵⁰ European Commission, *Erasmus. Facts, Figures and Trends* (2014), 4.

¹⁵¹ Chris Green, "EU's Erasmus study abroad programme is 'responsible for 1m babies'", *Independent*, 23 September 2014.

¹⁵² Russell Group (DND0044), "Written Evidence", in House of Lords, European Union Committee, *Brexit: Deal or No Deal*, 7th Report of Session 2017-19, HL Paper 46, ¶5.7.

139. Verständlich ist jedoch auch die Situation der EU-Akademiker, die ihre Lage im Vereinigten Königreich zur Zeit überdenken und, unter Umständen, überdenken müssen. Hingewiesen wurde bereits auf Kollegen, die es ohne Forschungsmittel schwierig finden, im Land zu bleiben (siehe oben, ¶117); in anderen Fällen sind es persönliche, aber gleichfalls Brexit-bedingte Gründe, die sie einen Wechsel überlegen lassen. Manchmal sind es Erfahrungen mit Diskriminierungen, die bereits stattgefunden haben oder befürchtet werden (siehe oben, ¶66).

140. Es ergibt sich daher häufig eine Situation, in der die Akademiker der EU27-Staaten auf die Hilfe ihrer Herkunftsländer vertrauen müssen. Zugleich aber stellen sie, wie die Russellgruppe richtig konstatiert, eine eigene Größe auf dem Arbeitsmarkt dar. Solidarität mit den eigenen Staatsangehörigen wird daher oft auch einen Vorteil für den Herkunftsstaat bedeuten. Zur selben Zeit setzt sie ein Signal, daß der Verbleib eines Staates in der Europäischen Union und unter Akzeptanz der Freizügigkeit des Binnenmarktes durchaus eine positive Macht in sich trägt.

141. Wahr ist aber auch, daß nicht alle EU27-Staaten im selben Maße aus der Mobilität der Arbeitskräfte einen Vorteil ziehen können. Wenn hier eine positive Auswirkung erreicht werden soll, so müssen die notwendigen Strukturen dafür vorhanden sein. Im akademischen Bereich etwa heißt das, daß die universitäre Infrastruktur dem Profil der Arbeitskräfte entsprechen muß. Das wird, im Falle arbeitssuchender Akademiker aus dem Vereinigten Königreich, zur Zeit vermutlich eher in den Niederlanden, Schweden und Irland der Fall sein als in Deutschland – vor allem aufgrund der Tatsache, daß diese Länder auch Stellen im akademischen Mittelbau (Lecturers, Senior Lecturers, Readers, Assistant Professors, Associate Professors) anbieten (und daß akademische Kurse in diesen Ländern häufig auch auf englisch gehalten werden können).

Die unterschiedlichen Situationen, in denen sich in Hinblick darauf verschiedene europäische Staaten befinden, sind auch von befragten Akademikern herausgestrichen worden. Ein Kollege zeigte sich allerdings optimistischer und erklärte: "vielleicht sollte Deutschland jetzt anfangen, UK Postdocs und Akademiker anzuwerben, Ich bin sicher, ein paar brillante [Köpfe] könnte man überreden, dort hin zu ziehen." Zugleich wies er darauf hin, daß Staaten wie Frankreich, Deutschland und Italien aus akademischer Sicht ein, im Vergleich zum UK, weniger attraktives System aufwiesen: "sehr wenige tenured positions, Fördergesellschaften sind politisierter usw."

6. Schlußbemerkungen

142. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist die Möglichkeit, daß das Vereinigte Königreich aus der EU ausscheiden wird, greifbar geworden, und selbst ein Brexit ohne Abkommen mit der Europäischen Union kann nicht ausgeschlossen werden. Allen Optionen stehen zur Zeit politische oder rechtliche Hindernisse im Weg, und das gilt selbst für einen no-deal Brexit. Er aber bleibt, aufgrund der Bedingungen des Artikels 50 EUV, die Voreinstellung.

143. Daß ein no-deal Brexit erhebliche wirtschaftliche Einschnitte mit sich bringt, kann nicht ernsthaft bezweifelt werden. Es kann wohl keiner so weltfremd sein, die Warnungen der Bank of England, des IWF und des Schatzkanzlers in den zu Wind schlagen.¹⁵³ Aber wirtschaftliche Probleme sind nicht die einzigen Schwierigkeiten, die sich aus dieser Situation ergeben. Das heutige UK hat im Zuge der Brexitentscheidung ein besorgniserregendes Ansteigen an rassistischen und religiös motivierten Straftaten erfahren, und es besteht kein Zweifel daran, daß Brexit eine stark polisorierende Wirkung entfaltet hat.

144. Für die im UK ansässigen EU-Bürger ist die gegenwärtige Lage besonders prekär. Die, die sich im Vereinigten Königreich in den letzten Jahrzehnten niederließen, taten das nicht, um ihren Herkunftsländern den Rücken zu kehren, sondern um sich mit ihrem Leben und Arbeiten dafür einzusetzen, daß aus der Idee Europa eine Wirklichkeit werde. Jetzt, da ihr Gastland sich entschlossen hat, aus der sie einenden Union auszutreten, hätten sie alles Recht, Solidarität zu erwarten – sowohl von der EU als auch von dem Land, in dem sie lange gewirkt haben.

145. Tatsächlich sehen sie sich nun Schwierigkeiten gegenüber, mit denen sie nicht rechnen mußten, als sie hier ihren Wohnort begründeten. Ihre Pensionen sind nicht gesichert; ihr Wahlrecht wird aufgehoben werden, auch wenn sie jahrelang zum Wohl ihrer Stadt oder Gemeinde gearbeitet haben, und selbst Rechte, die ihnen im Withdrawal Agreement zugestanden würden, sind nicht wirkungsvoll geschützt.

146. Was hier not tut, ist eine Abkehr von einem Denken, das von staats- und parteipolitischen Erwägungen und der wechselnden Dynamik des Konferenzraumes geleitet ist. Der Einsicht muß zum Licht verholphen werden, daß die Rechte des Einzelnen nicht zur Disposition stehen, sondern einen zumindest ebenso hohen Wert

¹⁵³ Dazu sind kürzlich noch die Rektoren von 150 britischen Universitäten hinzugekommen. Sean Coughlan, "Brexit: Universities warn no deal is 'biggest-ever threat'", *BBC News Online*, 4. Januar 2019 <https://www.bbc.co.uk/news/education-46748512>

genießen wie die legitimen Interessen des Staates. Dies ist die Feuerprobe der Unionsbürgerschaft. Wenn sie sie heute nicht besteht, darf nicht erwartet werden, daß sie morgen noch einen Heller wert ist.

147. Die Freizügigkeit, die so sehr die Mißgunst einiger Parteien im Brexitwahlkampf erregt hatte, ist für die akademische Freiheit nichts weniger als eine lebensnotwendige Bedingung. Ihre Einschränkung bildet daher eine besondere Schwierigkeit für Akademiker aus EU27-Ländern (und in der Tat auch für ihre britischen Kollegen). Andere Herausforderungen treten hinzu, darunter der Fortfall wichtiger Fördermittel, die die Europäische Union bislang bereithielt. Und es ist mehr damit verbunden. Akademiker, die sich um Fördergelder bewerben, tun es, um Erkenntnisse zu gewinnen, um kollegiale Zusammenarbeit zu ermöglichen, um Medikamente zu entwickeln, um den Ursachen von Hunger und Armut aufzuspüren. Noch größere Herausforderungen stehen in einigen Jahren bevor: das strenge Immigrationssystem, das etwa für das nächste Jahrzehnt geplant ist, wird vor allem junge und ärmere Akademiker besonders betreffen.

148. EU-Studenten sehen sich gleichfalls in einer bedrängten Lage. Wenn der bisherige Status der Studiengebühren nicht beibehalten wird, wird sich die große Mehrheit unter ihnen – trotz der möglichen Beibehaltung des Erasmusprogrammes – einen Studienaufenthalt im UK nicht mehr leisten können – und gerade das zu einer Zeit, in der es wichtiger denn je erscheint, die Bande zwischen dem Vereinigten Königreich und dem restlichen Europa zu schützen.

149. Hier ist das Handeln der EU27 geboten. Sie sind es, die darauf achten müssen, daß die Rechte der Studenten gewahrt bleiben, und daß sich auch die Situation der UK-Studenten nicht zum Schlechteren verändert. Sie müssen Großzügigkeit bei der Zugangsberechtigung zu Fördermitteln zeigen und vor allem auch den Zugang des Vereinigten Königreich, so weit es irgend möglich ist, zu den Programmen der EU beibehalten. Es sind nicht die Studenten, die sich 2016 gegen die EU ausgesprochen haben.¹⁵⁴

150. Und die Vertreter der verbleibenden EU-Länder sind gehalten, Solidarität zu zeigen mit ihren eigenen Bürgern, Akademikern und Nichtakademikern zu gleichen Teilen. Sie müssen ihnen Gehör leihen und aktive Hilfe denen geben, die in ihr Herkunftsland zurückkehren wollen oder müssen. Nicht aus Kulanz und nicht aus Interessenwahrung – obwohl eine solche Solidarität sowohl dem Herkunftsland als auch der EU zum Vorteil gereicht – sondern weil es recht ist, so zu handeln.

¹⁵⁴ Siehe Aftab Ali, "For every one student who voted Leave, six voted Remain, new analysis finds", *Independent* 25 Juli 2016, <https://www.independent.co.uk/student/news/brexit-eu-referendum-uk-student-vote-leave-remain-european-union-youthsight-analysis-a7154626.html>