

Deutscher Bundestag

Ausschuss für die Angelegenheiten  
der Europäischen Union

Ausschussdrucksache

19(21)37

Prof. Dr. Franz C. Mayer LL.M. (Yale)

Tel.: 0521.106-6964, -4412

Fax: 0521.106-154412, -89016

franz.mayer@uni-bielefeld.de

www.jura.uni-bielefeld.de/Lehrstuehle/

**Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland  
aus der Europäischen Union (Brexit)**

**Vorbereitungen auf den Austritt  
mit einem Austrittsabkommen**

Thesen zur Anhörung im  
Deutschen Bundestag, Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union,  
Montag, 14. Januar 2019

1. Abkommen über die Einzelheiten eines Austritts aus der EU sind in Art. 50 Abs. 2 EUV als **Abkommen der EU („EU only“)** konzipiert. Eine **parlamentarische Zustimmung** erfolgt durch das **Europäische Parlament**. Art. 50 EUV sieht **keine Mitwirkung nationaler Parlamente** vor. **Deutschland ist auch ohne Tätigwerden des Bundestags an das Abkommen gebunden.**
2. Das **BREXIT-Übergangsgesetz** ist für die **Geltung des Austrittsabkommen in Deutschland** mithin **nicht erforderlich.**
3. Ein solches Gesetz kann sinnvoll sein, wenn es der **Rechtsklarheit** und damit **Rechtssicherheit** dient, es sollte jedenfalls nichts verunklaren. Unter diesem Aspekt erscheint der vorliegende **Entwurf verbesserungsfähig.**
4. Das BREXIT-ÜG sieht vor, dass **im Bundesrecht** das Vereinigte Königreich während des Übergangszeitraums weiter **als Mitgliedstaat gilt.** Soweit diese Mitgliedschaftsfiktion **bereits durch das Austrittsabkommen angeordnet** wird, ist die Festlegung im BREXIT-ÜG **lediglich deklaratorischer (wiederholender) Natur.**
5. Einen **echten Regelungsmehrwert** bewirkt das **Brexit-Übergangsgesetz** für solche Konstellationen, in denen im Bundesrecht auf „Mitgliedstaaten der EU“ Bezug genommen wird, **ohne** dass es sich um **Bundesrecht zur Umsetzung oder Anwendung von Unionsrecht** handelt.
6. Ganz allgemein kann ein **BREXIT-ÜG als politisches Bekenntnis** zu einem abkommengestützten Austritt Impulse für eine entsprechende Entscheidung im britischen Parlament geben und damit eine **Restrationalität in einem hochgradig irrationalen politischen Prozess im Vereinigten Königreich** wahren helfen.

## Vorbemerkung

1. Nach der Austrittserklärung des Vereinigten Königreichs bestehen auch drei Monate vor dem Ende der nach Art. 50 EUV laufenden Zweijahresfrist bis zum **Ende der Mitgliedschaft am 29. März 2019** noch immer **vier Szenarien für den weiteren Verlauf**: Austritt mit dem vorliegenden Austrittsabkommen (AA), Austritt ohne Abkommen, einvernehmliche Verlängerung der Frist bis zum Ende der Mitgliedschaft und einseitige britische Rücknahme der Austrittsmitteilung. Die nachfolgenden Überlegungen konzentrieren sich auf das erste Szenario, für das alleine das Brexit-Übergangsgesetz in Kraft treten würde (§ 4 BrexitÜG).

## Natur des Austrittsabkommens, parlamentarische Begleitung

2. Konzeptionell ist zu **trennen** zwischen einem **Austrittsabkommen** („Abkommen über die Einzelheiten eines Austritts“) nach Art. 50 Abs. 2 EUV **und einem Abkommen über die künftigen Beziehungen**. Das **Abkommen über die künftigen Beziehungen** dürfte mit einem Assoziationsabkommen oder Freihandelsabkommen zu vergleichen sein. Inhalt und Reichweite sind Verhandlungssache. Dieses Abkommen wird Materien enthalten, die dazu führen, dass es als **gemischtes Abkommen** der Zustimmung der Mitgliedstaaten bedarf.
3. Abkommen über die Einzelheiten eines Austritts aus der EU sind in Art. 50 Abs. 2 EUV als **Abkommen der EU („EU only“)** konzipiert. Die Union handelt das Abkommen aus, der Rat schließt es im Namen der Union mit dem ausscheidenden Mitgliedstaat. Die **Beschlussfassung im Rat erfolgt dabei mit qualifizierter Mehrheit**. Eine **parlamentarische Zustimmung** erfolgt durch das **Europäische Parlament**. Art. 50 EUV sieht **keine Mitwirkung nationaler Parlamente** vor, es kann diesbezüglich daher – für Deutschland – allenfalls um Maßgaben aus dem Grundgesetz gehen.
4. Nach Art. 216 AEUV binden die von der Union geschlossenen Übereinkünfte die Organe der Union **und die Mitgliedstaaten**. **Deutschland ist auch ohne Tätigwerden des Bundestags an das Abkommen gebunden**.
5. Soweit ersichtlich entspricht das vorliegende Austrittsabkommen der Konzeption des Art. 50 EUV. Es enthält als reines Austrittsabkommen keine offene oder verdeckte Übertragung von Hoheitsrechten an die EU. Mithin ist ein **nationales Zustimmungsgesetz- oder Ratifikationsgesetz nach Art. 23, 59 GG** oder eine sonstige Billigung durch den Bundestag in Gesetzform **nicht erforderlich**. Das Brexit-Übergangsgesetz ist insoweit **verfassungsrechtlich nicht geboten**.

## Regelungsansatz des Austrittsabkommens

6. Das Austrittsabkommen ordnet **für eine Übergangszeit** im Grundsatz an, dass Unionsrecht für das Vereinigte Königreich und im Vereinigten Königreich anwendbar bleibt (Art. 127 Abs. 1 AA). „**Mitgliedstaaten**“ soll demnach - im Grundsatz - so zu verstehen sein, dass **bis Ende der Übergangszeit das Vereinigte König-**

**reich mit umfasst** ist. Dies gilt für Bezugnahmen auf „Mitgliedstaaten“ **im Recht der Union** ebenso wie **im Recht der Mitgliedstaaten, mit dem Unionsrecht umgesetzt und angewendet** wird (Art. 127 Abs. 6 AA).

7. Die die Mitgliedstaaten betreffende Formulierung in Art. 127 Abs. 6 AA dürfte zu **Abgrenzungsproblemen** führen. Im Wortlaut:  
*„Sofern in diesem Abkommen nichts anderes bestimmt ist, schließen während des Übergangszeitraums alle Bezugnahmen auf Mitgliedstaaten in dem nach Absatz 1 geltenden Unionsrecht, **einschließlich der Durchführung und Anwendung durch die Mitgliedstaaten, das Vereinigte Königreich ein.**“*  
[EN: „...during the transition period, any reference to Member States in the Union law applicable pursuant to paragraph 1, **including as implemented and applied by Member States, shall be understood as including the United Kingdom.**“,  
FR: „...toute référence aux États membres dans le droit de l'Union ..., **y compris dans sa mise en œuvre et son application par les États membres, s'entend comme incluant le Royaume-Uni.**“]
8. Es gibt im Bereich des Art. 51 EU-Grundrechtecharta eine seit langem bestehende Kontroverse, ob die Unionsgrundrechte für die Mitgliedstaaten lediglich bei der **Umsetzung/Durchführung von Unionsrecht** oder auch **im Anwendungsbereich des Unionsrechts** gelten. Eine **vergleichbare Kontroverse** könnte sich vorliegend um die Frage entzünden, ob Mitgliedstaaten bereits im Bereich der Anwendung des Unionsrechts sind oder nicht.

### **Regelungsgehalt des Brexit-Übergangsgesetzes mit Austrittsabkommen**

9. Auf **nationaler Ebene** knüpft das **bestehende Umsetzungsrecht** nicht selten an allgemeine Tatbestandsmerkmale wie Unionsbürger oder Unionsware an. Personen oder Sachverhalte mit Bezug zu Großbritannien würden bereits durch den Austritt herausfallen. Hier ist **politisch entschieden worden, dass für die Übergangszeit eine Weitergeltung von Berechtigungen** in vollem Umfange erfolgen soll.
10. Das BREXIT-ÜG sieht vor, dass **im Bundesrecht** - vorbehaltlich einiger Ausnahmen (Beispiel: EP- und Kommunalwahlrecht für Unionsbürger) - das Vereinigte Königreich während des Übergangszeitraums weiter **als Mitgliedstaat gilt**. Soweit diese Mitgliedschaftsfiktion **bereits durch das Austrittsabkommen angeordnet** wird, ist die Festlegung im BREXIT-ÜG allerdings **lediglich deklaratorischer Natur** (wiederholend, ohne eigenen Regelungsgehalt). Dies wird im Gesetzesentwurf wie in der Gesetzesbegründung nicht hinreichend deutlich gemacht.
11. Einen **echten Regelungsmehrwert** bewirkt das BREXIT-ÜG aber für solche Konstellationen, in denen im Bundesrecht auf „Mitgliedstaaten der EU“ Bezug genommen wird, **ohne dass es sich um Bundesrecht zur Umsetzung oder Anwendung von Unionsrecht** handelt. Dies betrifft insbesondere **Regelungen im Bundesrecht, die ohne unionsrechtliche Veranlassung auf die Eigenschaft von Staaten als EU-Mitgliedstaaten abstellen**. Solche Regelungen können sich sowohl in Umsetzungsrecht wie auch im sonstigen Recht finden.

## Regelungsgehalt des Brexit-Übergangsgesetzes ohne Austrittsabkommen

12. Das **Brexit-Übergangsgesetz setzt das Inkrafttreten des Austrittsabkommens voraus**. Sollte es zu einem Brexit ohne Austrittsabkommen kommen, bleibt der Regelungsansatz des Brexit-Übergangsgesetzes gleichwohl möglich. Der Bundesgesetzgeber könnte auch ohne Austrittsabkommen für einen bestimmten Zeitraum anordnen, dass das Vereinigte Königreich im Bundesrecht wie ein Mitgliedstaat behandelt wird. Ohne unionsrechtliche Abschirmung durch Art. 50 EUV hätte dies der Sache nach das Gewicht einer Neubegründung der Geltung eines erheblichen Rechtsbestandes im Hinblick auf das Vereinigte Königreich. Eine pauschale Übergangsregel wie vorliegend in § 1 BrexitÜG vorgesehen könnte dies wohl nicht tragen. Entsprechend hat die Bundesregierung detailliertere **Gesetzesvorhaben für den Fall eines No deal-Brexit** bereits auf den Weg gebracht

Bundesrat Drs. 1/19, Entwurf eines Gesetzes zu Übergangsregelungen in den Bereichen Arbeit, Bildung, Gesundheit, Soziales und Staatsangehörigkeit nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs; Bundesrat Drs. 4/19, Entwurf eines Gesetzes über steuerliche und weitere Begleitregelungen zum Austritt des Vereinigten Königreichs.

### Einzelfragen

#### Wahlrecht zum EP

13. Auch im Hinblick auf die Ausnahmen hat das Brexit-Übergangsgesetz überwiegend **keinen eigenen Regelungsgehalt** sondern **verweist auf die in Art. 127 AA festgelegten Ausnahmen** von der Mitgliedstaatenfiktion. Hier empfiehlt sich, aus Gründen der Rechtsklarheit für die Normanwender und die Wähler, ausdrücklich die in Art. 127 AA getroffene Festlegung zu wiederholen, der zufolge **britische Staatsangehörige zukünftig weder aktiv noch passiv für die Wahlen zum Europäischen Parlament wahlberechtigt** sein werden. Eine entsprechende - wiederholend klarstellende - Regelung hat auf Landesebene beispielsweise **Nordrhein-Westfalen für das Kommunalwahlrecht von britischen Staatsangehörigen** getroffen (NRW LT Drs. 17/4351).

#### Europäischer Haftbefehl, sicherer Drittstaat

14. Ausweislich der Gesetzesbegründung soll § 1 BrexitÜG sich **nicht auf Bestimmungen des Grundgesetzes erstrecken**, weil diese gegenüber dem einfachen Parlamentsgesetz (BrexitÜG) höherrangiges Recht seien. In **Art. 16 Abs. 2 (Europäischer Haftbefehl)** und **Artikel 16a Absatz 2 S. 1 GG (sichere Herkunftsstaaten im Asylrecht)** würde danach „EU-Mitgliedstaaten“ nicht mehr auch das Vereinigte Königreich umfassen. Da somit die **Überstellung von Deutschen** aufgrund eines Europäischen Haftbefehls bereits im Übergangszeitraum **nicht mehr möglich** sei, werde die Bundesrepublik Deutschland eine Erklärung gemäß Art. 185 AA [Artikel-Nummer ist anzupassen] abgeben. Damit dürfte im deutsch-britischen Verhältnis der Europäische Haftbefehl absehbar wechselseitig nicht mehr auf eigene Staatsangehörige Anwendung finden. **Sicherer Drittstaat** im Sinne von Art. 16a Abs. 2 GG sei das Vereinigte Königreich ab Austritt nur dann, **wenn es einfachgesetzlich dazu erklärt** werde.

15. Die Gesetzesbegründung ist hier indessen zu knapp und wahrscheinlich unzutreffend. **Art. 16 Abs. 2 GG** stellt sich im Hinblick auf den Europäischen Haftbefehl als **Umsetzungsrecht im Sinne von Art. 127 AA** dar und wäre mithin schon durch Art. 127 AA von der Mitgliedstaatenfiktion erfasst. Daneben spricht der **Wortlaut des § 1 BrexitÜG von „Bundesrecht“**, nicht „Bundesgesetz“, wobei ersteres das Grundgesetz mit einschließt.
16. **Gegen eine Überstellung bzw. Auslieferung deutscher Staatsangehöriger an das Vereinigte Königreich** aufgrund eines Europäischen Haftbefehls im Übergangszeitraum und damit für eine Erklärung gemäß Art. 185 AA sprechen gleichwohl gewichtige Gründe. Mit Austritt **gelten im Vereinigten Königreich die Gewährleistungen der Charta der Grundrechte der EU** und die Unionsgrundrechte als allgemeine Rechtsgrundsätze nicht mehr. Die **Wahrung rechtsstaatlicher Grundsätze** nach Art. 16 Abs. 2 S. 2 GG kann dann nicht mehr ohne Weiteres als gegeben angesehen werden, die Überstellung Deutscher in das Vereinigte Königreich ist mithin zu unterlassen. Im deutsch-britischen Verhältnis würde man damit zu einem **klassischen bilateralen Auslieferungsabkommen** zurückkehren müssen.

### **Mehrfache Staatsangehörigkeit**

17. Deutschland verlangt grundsätzlich **bei Einbürgerung von Ausländern die Aufgabe der ausländischen Staatsangehörigkeit**. Zugleich **verliert ein Deutscher bei Einbürgerung in einem ausländischen Staat grundsätzlich die deutsche Staatsangehörigkeit** - es sei denn, es wird die Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaates oder der Schweiz erworben (§ 25 Abs. 1 StAG) oder es wird eine Beibehaltungsgenehmigung erteilt (§ 25 Abs. 2 StAG). Hier findet sich ein Beispiel für eine im Bundesrecht enthaltene Bezugnahme auf „EU-Mitgliedstaat“, die nicht der unmittelbaren Umsetzung von Unionsrecht dient.
- Nach § 3 BrexitÜG wird für britische und deutsche Staatsangehörige sichergestellt, dass für die einschlägigen Normen eine **Gleichstellung des Vereinigten Königreichs mit den verbleibenden EU-Mitgliedstaaten** vorgenommen darf. Ferner trifft das BrexitÜG in § 3 eine großzügige und begrüßenswerte Regelung dazu, dass die **Antragstellung im Übergangszeitraum ausreicht**, die behördliche Entscheidung muss nicht mehr im Übergangszeitraum liegen.
-