



Saar Blueprints

Lyn Paula Fischer

Ausgewählte Rechtsfragen des Brexit



Programm für
lebenslanges
Lernen

03 / 2017 DE

Zum Autor

Dipl.-Jur. Lyn Paula Fischer ist aktuell LL.M.-Studentin am Europa-Institut Saarbrücken (internationales und europäisches Recht) und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für französisches öffentliches Recht von Prof. Dr. Cossalter. Sie absolvierte zuvor das Doppelstudium im deutschen und französischen Recht am Centre juridique franco-allemand der Universität des Saarlandes und erwarb die Licence en droit an der Université Paris I Panthéon Sorbonne.

Ein besonderer Dank geht an Desirée Schmitt für die gute Betreuung und Unterstützung sowie an Prof. Dr. Stefan Weber für die Zustimmung zur Benutzung und Veröffentlichung seiner Grafik im Anhang.

Vorwort

Diese Veröffentlichung ist Teil einer elektronischen Zeitschriftenserie (Saar Blueprints), welche von Jean-Monnet-Saar, einem Lehrstuhlprojekt von Prof. Dr. Thomas Giegerich, LL.M. am Europa-Institut der Universität des Saarlandes herausgegeben wird. Die weiteren Titel der Serie können unter <http://jean-monnet-saar.eu/> abgerufen werden.

In den Veröffentlichungen geäußerte Feststellungen und Meinungen sind ausschließlich jene der angegebenen Autoren.

Herausgeber

Lehrstuhl Prof. Dr. Thomas Giegerich
Universität des Saarlandes
Postfach 15 11 50
66041 Saarbrücken
Germany

ISSN

2199-0050 (Saar Blueprints)

Zitierempfehlung

Fischer, Lyn Paula, Ausgewählte Rechtsfragen des Brexit, Saar Blueprints, 03/2017 DE, online verfügbar unter: http://jean-monnet-saar.eu/?page_id=67

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	4
B. Die Möglichkeit eines Teilaustritts Großbritanniens - Verbleib von Nordirland und Schottland in der EU?.....	5
I. Die Möglichkeit der Mitgliedschaft nach Sezession vom Vereinigten Königreich	6
II. Die möglichen Modelle ohne Sezession	9
1. Das Modell "reverse Greenland".....	10
2. Das Modell Zyperns.....	10
3. Der Vorschlag der Schottischen Regierung	12
4. Zwischenfazit.....	12
C. Das Austrittsverfahren des Art. 50 EUV	13
I. Einführung.....	13
II. Erfordernis eines verfassungsgemäßen Austrittsbeschlusses?	14
III. Die Einleitung des Austrittsverfahrens durch die einseitige Mitteilung gegenüber dem Rat	17
1. Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Mitteilung?	18
2. Möglichkeit des einseitigen Widerrufs der bereits erklärten Mitteilung?	19
IV. Die Verhandlung eines Austrittsabkommens innerhalb der Zweijahresfrist.....	21
V. Materielle Voraussetzungen des Austritts?	21
VI. Das Ende der Anwendbarkeit der Verträge nach Ablauf der Zweijahresfrist und die Möglichkeit des Wiederbeitritts	23
D. Die zukünftigen Beziehungen zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU.....	23
E. Fazit.....	26

A. Einleitung

“The fact is that the negotiations ahead – given the unprecedented circumstances in which we now find ourselves – will be characterised by a necessity to find practical solutions to a range of complex issues.”¹

Am 23. Juni 2016 fand im Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland² ein Referendum statt, in welchem die britische Bevölkerung aufgefordert war, die Frage *“Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?”* entweder mit der Antwort *„Remain a member of the European Union“* oder *„Leave the European Union“* zu beantworten.

Eine knappe Mehrheit der Briten sprach sich für den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU aus. Dieses Votum bezeugt im wahrsten Sinne des Wortes eine Spaltung des Landes: Während die Bevölkerung in England und Wales überwiegend für den Austritt stimmte, fand sich in Nordirland und Schottland eine Mehrheit für den Verbleib in der EU.

Fakt ist: Auch wenn das Referendum rechtlich nicht bindend war, hat sich das britische Volk geäußert, sodass aufgrund des Demokratieprinzips zumindest politische Konsequenzen hieraus gezogen werden müssen. Die neue Premierministerin *Theresa May* hat am 17. Januar 2016 in einer Rede ihre Ziele für die Austrittsverhandlungen bekanntgegeben, wobei bereits schon unmittelbar nach dem Referendum feststand, dass es zum Austritt kommen würde.

Im Zusammenhang mit dem Brexit stellt sich eine Reihe von Rechtsfragen, die sich vor allem aus dem Fehlen eines Präzedenzfalles und einer nicht besonders eindeutigen Normierung ergibt. Im Folgenden werden drei aus Sicht des Europarechts besonders brisante und wegweisende Themenkomplexe behandelt: Die Frage nach der Möglichkeit eines Verbleibs Schottlands und Nordirlands in der EU, das Austrittsverfahren des Art. 50 EUV sowie die möglichen zukünftigen Beziehungen des Vereinigten Königreichs mit der EU. Hierbei ist es unmöglich, die Ausführungen ausschließlich auf die Rechtsfragen zu reduzieren, handelt es sich doch um ein europa- sowie innenpolitisch höchst umstrittenes Thema, in welchem sich fast wöchentlich neue Entwicklungen ereignen.

Nachdem nun beide Parlamentskammern den Weg für die Austrittserklärung freigemacht haben,³ welche für Ende diesen Monats angekündigt wurde,⁴ stellt sich aktuell insbesondere die Frage, welche Auswirkungen nun das von der schottischen Ersten Ministerin *Nicola*

¹ *Nicola Sturgeon* im Vorwort von *The Scottish Government, Scotland's Place in Europe*, <http://www.gov.scot/Resource/0051/00512073.pdf> (letzter Abruf am 13.01.2017).

² Im folgenden *“Vereinigtes Königreich“* oder *“Großbritannien“*.

³ *Pieper*, Freie Bahn für den Brexit, <http://www.tagesschau.de/ausland/brexit-abstimmung-101.html> (letzter Abruf am 15.03.2017).

⁴ *Meier*, Großbritanniens Abschied auf Raten, <http://www.tagesspiegel.de/politik/brexit-plaene-von-theresa-may-grossbritanniens-abschied-auf-raten/14635832.html> (letzter Abruf am 11.01.2017).

Sturgeon Unabhängigkeitsreferendum⁵ haben wird und wie die Verhandlungen nach der für den 29. März 2017 angekündigten Erklärung aufgenommen werden

B. Die Möglichkeit eines Teilaustritts Großbritanniens - Verbleib von Nordirland und Schottland in der EU?

„Scotland voted overwhelmingly to stay in the EU. It should be allowed to do so.“⁶

Im Referendum sprachen sich 62% der abstimmenden schottischen Bevölkerung für den Verbleib in der EU aus, in Nordirland stimmten 55,8% der Wähler für „remain“.⁷ Das Britische Überseegebiet Gibraltar brachte es sogar auf 95,9%, und auch in den Großstädten London (59,9%), Bristol (61,7%), Liverpool (58,2%) und Manchester (60,4%) fand sich eine Mehrheit gegen den Brexit.⁸

Im Falle der beiden *constituent states* Schottland und Nordirland wird diskutiert, ob die Möglichkeit besteht, ihren Verbleib in der EU zu sichern.⁹ Die Erste Ministerin Schottlands *Nicola Sturgeon* versprach nach dem Referendum, alle Möglichkeiten auszuloten, um einen Austritt Schottlands aus der EU zu verhindern.¹⁰ In Nordirland hingegen gehen hierüber die Meinungen auseinander.¹¹

Die verschiedenen Möglichkeiten lassen sich zunächst danach unterteilen, ob Schottland und Nordirland abspalten oder weiterhin Teil des Vereinigten Königreichs bleiben.

⁵ Ibid.

⁶ Ramsay, A reverse Greenland: the EU should let Scotland stay, <https://www.opendemocracy.net/uk/adam-ramsay/reverse-greenland-letting-scotland-stay> (letzter Abruf am 12.01.2017).

⁷ BBC, EU referendum: The results in maps and charts, <http://www.bbc.com/news/uk-politics-36616028> (letzter Abruf am 13.01.2017).

⁸ Ibid.

⁹ Im Rahmen dieser Arbeit werden nur die Möglichkeiten Schottlands und Nordirlands betrachtet, da hier tatsächlich vorstellbare umfassende Regelungen existieren, wohingegen für Gibraltar und London aus Sicht der Verfasserin nur begrenzte Ausnahmeregelungen denkbar sind (nicht hingegen für die anderen genannten Städte).

¹⁰ *Nicola Sturgeon*, Statement on #EUref result and its implications for Scotland, <http://www.snp.org/statement-on-euref-result-and-its-implications-for-scotland> (letzter Abruf am 12.01.2017).

¹¹ Während die Partei Sinn Féin ein Referendum im Hinblick auf die Vereinigung mit der Irischen Republik fordert, wird dies u.a. von der Ersten Ministerin *Arlene Foster* abgelehnt, vgl. *McAdam*, EU Referendum: *Theresa Villiers* dismisses Sinn Fein demands to hold a border poll, <http://www.belfasttelegraph.co.uk/news/brexit/eu-referendum-theresa-villiers-dismisses-sinn-fein-demands-to-hold-a-border-poll-34830722.html> (letzter Abruf am 12.01.2017). Aus diesem Grund ist in Bezug auf Schottland eine ausführlichere Ausarbeitung des Themas möglich.

I. Die Möglichkeit der Mitgliedschaft nach Sezession vom Vereinigten Königreich

“[...] it is therefore a statement of the obvious that the option of a second referendum must be on the table. And it is on the table.”¹²

Nachdem sich das britische Volk im Referendum für den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU ausgesprochen hat, liegt die erste, offensichtlichste Möglichkeit für Schottland und Nordirland darin, sich von diesem abzuspalten und als eigenständige, unabhängige Staaten (bzw. im Falle Nordirlands als Teil des Mitgliedstaates Irland) Mitglied in der EU zu werden.¹³

In Bezug auf Schottland halten dies viele Autoren für wahrscheinlich,¹⁴ und *Nicola Sturgeon* hat nun angekündigt, ein Unabhängigkeits-Referendum durchführen zu wollen.¹⁵ Erst 2014 war ein solches Referendum mit 55% für den Verbleib im Vereinigten Königreich ausgefallen.¹⁶ Auch in Nordirland ist eine Abspaltung zumindest im Gespräch.¹⁷

Gemäß Section 1 (1) des Northern Ireland Act 1998 ist Nordirland solange Teil des Vereinigten Königreichs, bis die Mehrheit der Bevölkerung sich in einem Referendum dagegen entscheidet.¹⁸ Während Nordirland mithin ein verfassungsrechtlich festgeschriebenes Recht auf Abspaltung genießt, ist ein solches Recht für Schottland nicht festgeschrieben.¹⁹ Für die Durchführung eines Referendums müsste Schottland die Zustimmung des Parlaments des Vereinigten Königreichs erwirken,²⁰ so wie 2012 durch das Edinburgh Agreement dem Referendum von 2014 zugestimmt wurde. Ein allgemeines Recht auf Sezession besteht nach völkerrechtlichen Grundsätzen nur in absoluten Ausnahmefällen, von denen hier keiner einschlägig wäre.²¹

¹² *Nicola Sturgeon*, Statement on #EUref result and its implications for Scotland, http://www.snp.org/statement_on_euref_result_and_its_implications_for_scotland (letzter Abruf am 12.01.2017).

¹³ *Ramsay*, A reverse Greenland: the EU should let Scotland stay, <https://www.opendemocracy.net/uk/adam-ramsay/reverse-greenland-letting-scotland-stay> (letzter Abruf am 12.01.2017).

¹⁴ *Davies*, German Law Journal Vol. 17 (2016) Brexit Supplement, S. 7, 8; *Avbelj*, German Law Journal Vol. 17 (2016) Brexit Supplement, S. 1, 4; *McCauliff*, German Law Journal Vol. 17 (2016) Brexit Supplement, S. 45, 48; *Michaels*, German Law Journal Vol. 17 (2016) Brexit Supplement, S. 51, 55.; *Shaw*, German Law Journal Vol. 17 (2016) Brexit Supplement, S. 99; *Michl*, NVwZ 2016, S. 1365, 1369; *Zeitmann*, Brexit-Referendum – was haben sie bloß getan?, 02.07.2016, <http://jean-monnet-saar.eu/?p=1465> (letzter Abruf am 11.01.2017).

¹⁵ *Pieper*, Freie Bahn für den Brexit, <http://www.tagesschau.de/ausland/brexit-abstimmung-101.html> (letzter Abruf am 15.03.2017).

¹⁶ *Lock*, A European Future for Scotland?, <http://verfassungsblog.de/a-european-future-for-scotland/> (letzter Abruf am 12.01.2017).

¹⁷ *Michaels*, German Law Journal Vol. 17 (2016) Brexit Supplement, S. 51, 55.

¹⁸ Für eine Vereinigung mit der Irischen Republik ist zusätzlich erforderlich, dass sich auch das irische Volk in einem Referendum hierfür ausspricht, vgl. *Skoutaris*, S. 2 (Fn 7).

¹⁹ *Skoutaris*, S. 2.

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Karajewski*, S. 149.

Im Falle einer Abspaltung Schottlands und/oder Nordirlands stellt sich nun die Frage, wie die angestrebte Mitgliedschaft in der EU erreicht werden könnte. Hierüber gehen die Meinungen auseinander. Schon 2014 wurde hierüber im Hinblick auf die eventuell bevorstehende Unabhängigkeit Schottlands diskutiert.²²

Zunächst ist festzuhalten, dass ein sich von einem Mitgliedstaat abgespaltener, unabhängig werdender Staat nicht automatisch auch Mitglied der EU wird, über eine Mitgliedschaft muss verhandelt werden.²³

Die offensichtlichste Lösung ist die des Beitritts nach Art. 49 EUV, jedoch birgt diese eine Reihe von Nachteilen: Das Verfahren dauert verhältnismäßig lange, zumal bis 2019 kein Beitritt möglich ist, und Schottland könnte nicht von den durch das Vereinigte Königreich verhandelten Ausnahmen profitieren.²⁴ Hinzu kommt das Problem, dass es in diesem Fall eine Übergangszeit gäbe, in der Schottland (bzw. Nordirland) nicht Mitglied der EU wäre.²⁵

Aus diesem Grund vertrat u.a. die schottische Regierung 2013, dass Art. 49 EUV nur für die Situationen gilt, in denen ein Staat von außerhalb der EU beitreten will.²⁶ Im Falle der Unabhängigkeit Schottlands läge eine Situation *sui generis* vor, für die gerade keine Vorschrift in den Europäischen Verträgen vorgesehen ist: Die einverständliche, rechtmäßige Abspaltung nach einem verfassungsrechtlichen Verfahren von einem Mitgliedstaat aufgrund einer demokratisch gebildeten Mehrheit.²⁷ Da Schottland jedoch schon seit 1973 Mitglied der EU sei, passe die Vorschrift des Art. 49 EUV nicht, vielmehr sei der Übergang in die Vollmitgliedschaft über das Vertragsänderungsverfahren nach Art. 48 EUV zu vollziehen.²⁸

In diesem Zusammenhang wird nun vertreten, dass aufgrund eines vollständigen Brexit (Austritt des gesamten Vereinigten Königreichs aus der EU) Vertragsänderungen ohnehin erforderlich würden; anstatt der Streichung der Worte „Vereinigtes Königreich“ aus den Verträgen könne man sie auch durch „Schottland“ ersetzen.²⁹

Eine andere Möglichkeit sei, das Austrittsabkommen zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU nutzen, um die zukünftige Mitgliedschaft Schottlands zu regeln.³⁰

Die Frage, ob das Beitrittsverfahren nach Art. 49 EUV durch ein unabhängig gewordenes Schottland wie dargelegt umgangen werden kann, lässt sich zumindest aus einem rein rechtswissenschaftlichen Blickwinkel recht eindeutig beantworten: Art. 49 EUV unterscheidet

²² Siehe z.B. die Debatte "Scotland's EU Membership" von 2014, <http://verfassungsblog.de/category/focus/scotlands-eu-membership/> (letzter Abruf am 13.01.2016).

²³ Lock, A European Future for Scotland?, <http://verfassungsblog.de/a-european-future-for-scotland/> (letzter Abruf am 12.01.2017).

²⁴ Ibid.

²⁵ Skoutaris, S. 4.

²⁶ The Scottish Government, Scotland's Future, S. 221, <http://www.gov.scot/Resource/0043/00439021.pdf> (letzter Abruf am 12.01.2017).

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

²⁹ Lock, A European Future for Scotland?, <http://verfassungsblog.de/a-european-future-for-scotland/> (letzter Abruf am 12.01.2017).

³⁰ Ibid.

nicht danach, wie der beitriftswillige Staat entstanden ist³¹ oder ob er bereits Mitglied in der EU gewesen ist.³² Würde man im Falle Schottlands kein Beitrittsverfahren nach Art. 49 EUV durchführen, ließe man für diejenigen Staaten, die durch Abspaltung von einem Mitgliedstaat entstehen, ein eigenes Beitrittsverfahren entstehen (dies ist zwar theoretisch vorstellbar, jedoch nur nach einer entsprechenden Vertragsänderung).³³ Im Übrigen ist Art. 49 EUV gegenüber Art. 48 EUV *lex specialis*: Es ließe sich kaum vertreten, dass für den Beitritt eines Staates in die EU die Vorschriften zur Vertragsänderung herangezogen werden, anstatt denen zum Beitritt.³⁴ Dem kann auch nicht entgegengehalten werden, es handele sich lediglich um die Statusänderung eines Gebietsteils eines Mitgliedstaates und nicht um die Aufnahme eines neuen Mitgliedsstaates.³⁵ Im Moment der Abspaltung entsteht ein neuer, unabhängiger Staat, der eben nicht mehr Gebietsteil eines Mitgliedsstaates ist. So argumentierte 2012 auch der damalige Kommissionspräsident *José Manuel Barroso* in einem Brief an *Lord Tugendhat*.³⁶

Durch die Umgehung der eindeutig anwendbaren Vorschriften (Art. 49 EUV) würde sich die EU berechtigterweise der Kritik des „undemokratischen Geschachers“ aussetzen.

Es sei noch angemerkt, dass der Fall Nordirlands einfacher zu behandeln wäre: Da eine Sezession vom Vereinigten Königreich mit der Vereinigung mit der Irischen Republik verbunden wäre, wäre Nordirland genau wie die DDR bei der deutschen Wiedervereinigung zu behandeln: Mitgliedschaft aufgrund des Beitritts zu einem Mitgliedstaat.³⁷

Aus einem politischen Blickwinkel jedoch muss anerkannt werden, dass Schottland bereits seit vielen Jahren Mitglied in der EU ist und die Durchführung eines Beitrittsverfahrens aus diesem Grund recht umständlich erscheint. Auch brächte sie eine recht lange Übergangsphase der „Nichtmitgliedschaft“ mit sich. Diese kann insbesondere von Schottland, jedoch auch vonseiten der EU nicht gewollt sein, da sie auch eine Diskontinuität der EU-Politik bedeuten würde. Vor dem Hintergrund der zahlreichen aktuellen Krisensituationen, in denen sich die EU befindet, ist eine solche zu vermeiden.

In diesem Zusammenhang ist es sinnvoll und wichtig, sich das Wesen der EU als supranationaler Staatenverbund ins Gedächtnis zu rufen, in dem trotz zahlreicher und tiefgreifender EU-Kompetenzen die Mitgliedstaaten die Herren der Verträge sind: Die Lösung

³¹ *Skoutaris*, S. 5.

³² Dann müsste es auch besondere Vorschriften für Staaten geben, die nach Art. 50 V i.V.m. Art. 49 EUV erneut beitreten wollen.

³³ *Skoutaris*, S. 5.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

³⁶ „If part of the territory of a member state would cease to be part of that state [...] the Treaties would no longer apply to that territory. In other words, a new independent state would, by the fact of its independence, become a third country [...]“, *Barroso*, Antwort auf die Frage von *Lord Tugendhat*, http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/economic-affairs/ScottishIndependence/EA68_Scotland_and_the_EU_Barroso's_reply_to_Lord_Tugendhat_101212.pdf (letzter Abruf am 13.01.2016).

³⁷ Vgl. *Skoutaris*, S. 5.

einer Mitgliedschaft Schottlands ohne die Durchführung eines Beitrittsverfahrens ist rein rechtlich betrachtet durchaus vorstellbar, jedoch nur unter der Voraussetzung, dass sich die Mitgliedstaaten einig sind. In diesem konkreten Fall müsste Einigkeit über die Änderung des Art. 49 EUV herrschen (vorstellbar wäre ein vereinfachtes Verfahren für Staaten, die durch Abspaltung von einem Mitgliedstaat entstehen).³⁸

Insbesondere vor dem Hintergrund der Sezessionsbestrebungen im eigenen Land, ist jedoch wohl nicht damit zu rechnen, dass sich Spanien mit einer solchen Lösung einverstanden erklärt, würde eine solche doch einen gefährlichen Präzedenzfall bilden, zu dessen Nachahmung sich auch andere Gruppen bewogen fühlen könnten.³⁹

Im Übrigen ist noch darauf hinzuweisen, dass Verhandlungen der EU mit Nordirland und Schottland vor einer Sezession vor dem Hintergrund der Verpflichtungen aus Art. 4 II EUV als europarechtswidrig zu qualifizieren wären.⁴⁰

Einige Autoren nehmen an, dass eine EU-Mitgliedschaft der beiden *constituent states* nur nach ihrer Sezession denkbar ist.⁴¹ Um dem Zerfall des Vereinigten Königreichs entgegenzusteuern ist aber denkbar, dass dieses die Verhandlung eines Sonderstatus für Schottland und Nordirland anstrebt.⁴² Die in diesem Zusammenhang möglichen Modelle sollen im Folgenden betrachtet werden.

II. Die möglichen Modelle ohne Sezession

„*We voted to protect our place in the world's biggest single market [...]*“⁴³

Vor dem Hintergrund des Abstimmungsergebnisses in Schottland und Nordirland werden zahlreiche Möglichkeiten diskutiert, wie man diesem auch ohne eine Abspaltung vom Vereinigten Königreich Rechnung tragen kann. Im Folgenden sollen drei dieser Ansätze näher betrachtet werden.

³⁸ Gleiches gilt für die z.T. vorgeschlagene Weiterführung der EU-Mitgliedschaft des Vereinigten Königreichs durch Schottland, vgl. *O’Neil*, England’s difficulty; Scotland’s Opportunity, <http://verfassungsblog.de/englands-difficulty-scotlands-opportunity/> (letzter Abruf am 13.01.2017).

³⁹ *Skoutaris*, S. 4; vgl. auch *Heffer*, Humiliation for Sturgeon as Spain rejects ‘soft’ Brexit plan for Scotland within a day, <http://www.express.co.uk/news/politics/746371/Nicola-Sturgeon-Brexit-plan-rejected-Spain-EU-referendum-Single-Market-Scotland> (letzter Abruf am 13.01.2017).

⁴⁰ *Giegerich*, Betriebs-Berater 2016, Heft 30, S. 1.

⁴¹ *McCauliff*, German Law Journal Vol. 17 (2016) Brexit Supplement, S. 45, 48; Zeitzmann, Brexit-Referendum – was haben sie bloß getan?, 02.07.2016, <http://jean-monnet-saar.eu/?p=1465>, (letzter Abruf am 11.01.2017).

⁴² *Giegerich*, Betriebs-Berater 2016, Heft 30, S. 1.

⁴³ *Nicola Sturgeon*, Statement on #EUref result and its implications for Scotland, http://www.snp.org/statement_on_euref_result_and_its_implications_for_scotland (letzter Abruf am 12.01.2017).

1. Das Modell "reverse Greenland"

Grönland wurde 1973 als Bestandteil des Königreichs Dänemark mit dessen Beitritt Teil der EU, wurde jedoch 1985 wieder ausgegliedert,⁴⁴ indem die Anwendbarkeit des EWG- und des Euratom-Vertrags für Grönland ausgeschlossen wurde.⁴⁵ Somit wurde die Möglichkeit geschaffen, ein gewisses Gebiet eines Mitgliedstaates von der Anwendbarkeit der Verträge auszunehmen.

Dieses Prinzip ließe sich insofern „umgekehrt“ auf die Situation des Vereinigten Königreichs anwenden, als dieses formell EU-Mitglied bleiben könnte, die Anwendbarkeit der Verträge für England und Wales aber ausgeschlossen werden könnte, während sie für Schottland und Nordirland in vollem Umfang weiter gelten würden.⁴⁶

Jedoch stellt sich der, wenn auch nur formelle, Verbleib in der EU⁴⁷ besonders problematisch dar, da hierin, ebenfalls zumindest formell, die Missachtung des Ergebnisses des Referendums läge.⁴⁸ Ebenfalls problematisch ist die Entstehung einer Zollgrenze innerhalb des Vereinigten Königreichs, wenn England und Wales die Zollunion verließen, Schottland jedoch nicht bzw. wenn die Personenverkehrsfreiheit nur in Schottland gelten würde.⁴⁹

Mangels gemeinsamer Grenze mit Dänemark, stellt sich dieses Problem im Falle Grönlands nicht, insofern ist zwar das Prinzip dieses Modells denkbar, die Ausgestaltung jedoch passt nicht wirklich auf den Fall des Vereinigten Königreichs.

Blickt man jedoch auf die Situation in Zypern, findet sich ein Modell mit ebendieser Grenzproblematik,⁵⁰ welches nun auf seine Praktikabilität für das Vereinigte Königreich untersucht werden soll.

2. Das Modell Zyperns

Die Republik Zypern ist seit 2004 Mitglied der EU.⁵¹ Grundsätzlich sind die Europäischen Verträge auf das gesamte Territorium eines Mitgliedsstaates anzuwenden, wobei der gem. Art. 52 II EUV i.V.m. Art. 355 AEUV der räumliche Geltungsbereich im Einzelnen geregelt

⁴⁴ Herdegen, S. 74.

⁴⁵ Heute gehört Grönland zu den außereuropäischen Ländern und Hoheitsgebieten des Art. 198 I EUV, vgl. Lock, A European Future for Scotland?, <http://verfassungsblog.de/a-european-future-for-scotland/> (letzter Abruf am 12.01.2017).

⁴⁶ Lock, A European Future for Scotland?, <http://verfassungsblog.de/a-european-future-for-scotland/> (letzter Abruf am 12.01.2017); Ramsay, A reverse Greenland: the EU should let Scotland stay, <https://www.opendemocracy.net/uk/adam-ramsay/reverse-greenland-letting-scotland-stay> (letzter Abruf am 12.01.2017); Skoutaris, S. 9.

⁴⁷ Bei einem Verbleib in der EU könnten die Verhandlungsergebnisse vom Februar 2016 durchgesetzt werden, vgl. Müller-Graff, integration, S. 267, 274.

⁴⁸ Ramsay, A reverse Greenland: the EU should let Scotland stay, <https://www.opendemocracy.net/uk/adam-ramsay/reverse-greenland-letting-scotland-stay> (letzter Abruf am 12.01.2017).

⁴⁹ Ibid.; Skoutaris, S. 9; Eine solche Grenze entstünde ebenfalls, wenn Nordirland gemeinsam mit dem Vereinigten Königreich austräte.

⁵⁰ Skoutaris, S. 9.

⁵¹ Thiele, S. 37.

werden kann.⁵² Gem. Art. 1 I des Protokolls Nr. 10 über Zypern der Akte über die Bedingungen des Beitritts der 2004 beigetretenen Mitgliedstaaten wird die Anwendung des *acquis* in den Teilen der Republik Zypern ausgesetzt, in denen die Regierung keine tatsächliche Kontrolle ausübt. Diese Vorschrift bezieht sich auf den nördlichen Teil der Insel, der durch die von der internationalen Gemeinschaft nicht anerkannte Türkische Republik von Nordzypern kontrolliert wird,⁵³ sie kann gemäß Art. 1 II des Protokolls durch einstimmigen Ratsbeschluss aufgehoben werden. Art. 2 I des Protokolls erlaubt es dem Rat, die Bedingungen für die Anwendung des EU-Rechts auf die Trennungslinie festzulegen. Auf Grundlage dieser Vorschrift wurde die sog. „Verordnung über die Trennungslinie“⁵⁴ erlassen. Für den Fall des Vereinigten Königreichs könnte diese Verordnung als Beispiel dienen, da sie den Personen- und Warenverkehr zwischen Gebieten eines Mitgliedsstaates regelt, auf denen einerseits das EU-Recht mit der Personen- und Warenverkehrsfreiheit anwendbar ist und die sich in der Zollunion befinden, und solchen Gebieten, auf die dies nicht zutrifft.⁵⁵

Bezüglich des Grenzübertritts von Personen statuiert Art. 2 I der Verordnung die Pflicht der Republik Zypern zu Grenzkontrollen.⁵⁶ Übertragen auf den Fall des Vereinigten Königreiches träge also Schottland eine solche Verpflichtung.⁵⁷ Da Zypern jedoch, ebenfalls wie das Vereinigte Königreich, nicht Mitglied des Schengenraums ist, gehen die zyprischen Grenzkontrollen weiter als die Vorschriften der Verordnung und schließen auch die eigenen Einwohner sowie andere EU-Bürger ein, die die Trennlinie überschreiten.⁵⁸

Auf Waren aus dem nicht von der Republik Zypern kontrollierten Gebiet, die die Trennlinie überschreiten, werden gem. Art. 4 II der Verordnung keine Zölle erhoben; soweit sie die Voraussetzungen der Absätze 1 bis 10 dieses Artikels erfüllen, gelten sie gem. Absatz 11 als Gemeinschaftsware. Art. 5 der Verordnung schließt Ausfuhrförmlichkeiten für den Grenzüberschritt von Waren in die von der Republik Zypern nicht kontrollierten Gebiete aus. Überträgt man diese Grundsätze auf den Fall des Vereinigten Königreichs, wären nach Schottland und Nordirland exportierte Waren vom gemeinsamen Außenzoll der EU betroffen, es sei denn, das Vereinigte Königreich würde mit der EU ein Freihandelsabkommen unterzeichnen.⁵⁹

Das Modell Zyperns zeigt mithin, dass die Grundfreiheiten auf dem Gebiet eines Mitgliedsstaats differenziert anwendbar sein können. Im Fall des Vereinigten Königreichs wäre jedoch noch zu beachten, dass die Frage der Vertretung Nordirlands und Schottlands

⁵² Herdegen, S. 71.

⁵³ Skoutaris, S. 9 f.; Herdegen, S. 71.

⁵⁴ Verordnung (EG) Nr. 866/2004 des Rates vom 29. April 2004 über die Regelung nach Artikel 2 des Protokolls Nr. 10 zur Beitrittsakte.

⁵⁵ Skoutaris, S. 10.

⁵⁶ Gem. Art. 2 II der Verordnung muss zumindest die Identität der Personen festgestellt werden.

⁵⁷ Skoutaris, S. 10.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ Skoutaris, S. 11.

in der EU geregelt werden müsste, da eine weitere Vertretung durch die Regierung des Vereinigten Königreichs nicht praktikabel wäre.⁶⁰ Hinzu kommt die Problematik, dass die Sicherstellung des Vorrangs des EU-Rechts durch Schottland und Nordirland in Materien ihre Grenze finden würde, für die ihnen nicht die Gesetzgebungskompetenz übertragen wurde.⁶¹ Auch müsste den Ministern Schottlands und Nordirlands die Befugnis zur Unterzeichnung internationaler Verträge eingeräumt werden.⁶²

3. Der Vorschlag der Schottischen Regierung

Die Schottische Regierung hat am 20. Dezember 2016 ein Papier mit Vorschlägen veröffentlicht, wie dem Abstimmungsergebnis in Schottland Rechnung getragen werden könnte.⁶³ Hierin stellt sie zunächst fest, dass nach ihrer Meinung die beste Lösung des Brexit der Verbleib des Vereinigten Königreichs im Binnenmarkt und in der Zollunion durch eine Mitgliedschaft im Europäischen Wirtschaftsraum wäre.⁶⁴

Vor dem Hintergrund der sehr geringen Wahrscheinlichkeit dieser Option schlägt sie ein Modell vor, welches Schottland den Verbleib im Binnenmarkt sichern und die Zusammenarbeit mit EU-Partnern in wesentlichen politischen Aspekten sowie die Teilnahme an EU-Programmen ermöglichen würde.⁶⁵ Hierbei wird auch die Möglichkeit der Zusammenarbeit in Politikbereichen wie Energie und Justiz in Erwägung gezogen, welche eine tiefere Kooperation bedeuten würde, als nur auf Grundlage des freien Handels.⁶⁶

Der Vorschlag beinhaltet den durch das Vereinigte Königreich ermöglichte Verbleib Schottlands im Binnenmarkt sowie der vier Grundfreiheiten im schottischen Recht auf Grundlage entweder einer assoziierten oder einer Vollmitgliedschaft in der Europäischen Freihandelsassoziation bzw. einer direkten Assoziierung zum Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum.⁶⁷

4. Zwischenfazit

In ihrer Rede vom 17. Januar 2017 im Lancaster House erwähnte *Theresa May* die vorgestellten Modelle mit keinem Wort, sie bestätigte lediglich den Empfang des

⁶⁰ *Skoutaris*, S. 12; der Autor verweist darauf, dass die Vorschrift des Art. 16 EUV der Vertretung im Rat durch einen Ministern Schottlands oder Irlands nicht entgegenstünde.

⁶¹ *Skoutaris*, S. 13; der Autor verweist in diesem Zusammenhang auf das Erfordernis einer grundlegenden verfassungsrechtlichen Änderung der Kompetenzverteilung, was zu einer umfassenden Dezentralisierung führen würde.

⁶² *Skoutaris*, S. 13.

⁶³ Vgl. hierzu *Skoutaris*, From Greenland to Svalbard: Scotland's quest for a differentiated Brexit, <http://verfassungsblog.de/from-greenland-to-svalbard-scotlands-quest-for-a-differentiated-brexit/> (letzter Abruf am 13.01.2017).

⁶⁴ The Scottish Government, Scotland's Place in Europe, S. 1, <http://www.gov.scot/Resource/0051/00512073.pdf> (letzter Abruf am 13.01.2017).

⁶⁵ *Ibid*, S. 28.

⁶⁶ *Ibid*.

⁶⁷ *Ibid*, S. 29.

Vorschlagspapiers der schottischen Regierung, und beschwor stattdessen die Union des Vereinigten Königreichs.⁶⁸ Vor dem Hintergrund wahrscheinlich harter Verhandlungen ist es nachvollziehbar, dass sie sich diesbezüglich noch bedeckt hielt.

Allerdings wäre die britische Regierung gut beraten, die Verhandlungen mit Schottland und Nordirland mit der gebotenen Ernsthaftigkeit und Flexibilität zu führen, da zumindest in Schottland die Bestrebungen nach einem Zugang zum Binnenmarkt sehr stark zu sein scheinen.

Die vorgestellten Modelle zeigen, dass ein Kompromiss möglich ist und somit Abspaltungsbestrebungen umgangen werden könnten. Insbesondere das Modell Zyperns wäre für Schottland vorteilhaft, da die gegenüber der EU bestehenden Privilegien des Vereinigten Königreichs bestehen bleiben könnten.⁶⁹ Zwar bleibt zu beachten, dass ein erneutes schottisches Referendum zur Unabhängigkeit der Zustimmung des Westminster Parlament bedarf, jedoch würde dessen Verweigerung zu unhaltbaren politischen Zuständen führen.⁷⁰ Ebenfalls ist zu bedenken, dass es zu einem Wiederaufleben des Nordirland-Konflikts kommen könnte.⁷¹

C. Das Austrittsverfahren des Art. 50 EUV

I. Einführung

Die lange umstrittene Frage der Austrittsmöglichkeit⁷² aus der EU ist seit dem Vertrag von Lissabon im Art. 50 EUV primärrechtlich geregelt.⁷³ Die Regelung geht auf den Art. I-60 des Verfassungsentwurfs zurück,⁷⁴ und wird mit dem Austritt Großbritanniens aus der EU nun erstmalig zur Anwendung kommen.⁷⁵

Die Einführung des Art. 50 EUV bedeutet einerseits die Verdrängung der allgemeinen völkerrechtlichen Regelungen der Art. 54 ff. der Wiener Vertragsrechtskonvention (WRK) über die Beendigung und Kündigung völkerrechtlicher Verträge sowie andererseits die

⁶⁸ May, Rede im Lancaster House vom 17.01.2017, abrufbar unter <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/01/17/theresa-mays-brexite-speech-full/> (letzter Abruf am 18.01.2017).

⁶⁹ Skoutaris, S. 14.

⁷⁰ Vor der Abstimmung über das „Brexite-Gesetz“ stand ebenfalls die Thematik im Raum, Nicola Sturgeon könne eventuell die schottischen Abgeordneten zu einer Blockade aufrufen, vgl. Brooks, Nicola Sturgeon: Scottish parliament could block Brexit, <https://www.theguardian.com/politics/2016/jun/26/nicola-sturgeon-new-scottish-referendum-brexite> (letzter Abruf am 13.01.2017).

⁷¹ vgl. Müller-Graff, integration, S. 267, 274.

⁷² Siehe zur Darstellung der verschiedenen Ansichten z.B. Thiele, EuR 2016, S. 281, 289 ff.

⁷³ Michl, NVwZ 2016, S. 1365.

⁷⁴ Siehe Thiele, EuR 2016, S. 281, 291.

⁷⁵ Skouris, EuZW 2016, S. 806.

„Unionalisierung“ des Austritts, welche der EU die Möglichkeit zur Mitgestaltung des Austritts eines ihrer Mitglieder eingeräumt gibt.⁷⁶

Art. 50 EUV normiert das Recht der Mitgliedstaaten, aus der EU auszutreten, sowie das hierfür anzuwendende Verfahren. In diesem Zusammenhang ergibt sich eine Reihe von Problemen, von denen im Folgenden eine Auswahl näher betrachtet werden soll.

II. Erfordernis eines verfassungsgemäßen Austrittsbeschlusses?

Gemäß Art. 50 I EUV kann jeder Mitgliedstaat im Einklang mit seinem Verfassungsrecht beschließen, aus der Union auszutreten.

Der Wortlaut der Norm lässt vermuten, dass die Verfassungsmäßigkeit eine unionsrechtlich vorgeschriebene, materielle Voraussetzung für die Wirksamkeit des Austrittsbeschlusses ist.

Bei dieser Formulierung handelt es sich jedoch lediglich um eine sprachliche Ungenauigkeit, die sich nur als rein deklaratorischer Verweis auf die verfassungsrechtlichen Beschlussmöglichkeiten interpretieren lässt und nicht als materielle Wirksamkeitsvoraussetzung.⁷⁷ Die Gewährleistung der Einhaltung des nationalen Verfassungsrechts ist einzig Sache der in dem austrittswilligen Mitgliedstaat bestehenden Kontrollmechanismen und nicht Sache der EU.⁷⁸ Nur bei substantiierten und gewichtigen Zweifeln an der Verfassungsmäßigkeit des Austrittsbeschlusses (etwa aufgrund der Missachtung eines eindeutigen letztinstanzlichen Urteils) ließe sich in der Nichtbeachtung dieser Zweifel ein Verstoß gegen Art. 4 II EUV vonseiten der EU sehen.⁷⁹

Zwar ist die Frage inzwischen höchstrichterlich entschieden, trotzdem soll die lebhaft diskutierte Frage der verfassungsrechtlichen Vorgaben des Vereinigten Königreichs im Zusammenhang mit dem Brexit im Folgenden behandelt werden.⁸⁰

Die Debatte rankte sich um die Frage des „Ob“ und „Wie“ einer parlamentarischen Beteiligung am Austrittsverfahren bzw. schon an der Austrittserklärung.⁸¹

Konkret stellte sich die Frage, ob die Mitteilung des Art. 50 II 1 EUV im Bereich der sog. *royal prerogative* liegt oder ob aufgrund der *parliamentary sovereignty* die parlamentarische Beteiligung des Unterhauses erforderlich ist.⁸²

⁷⁶ Dörr, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Art. 50 EUV, Rn. 4 f., 12.

⁷⁷ Thiele, EuR 2016, S. 281, 292; Dörr, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Art. 50 EUV, Rn. 19; Skouris, EuZW 2016, S. 806, 810.

⁷⁸ Skouris, EuZW 2016, S. 806, 810; Meng, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Art. 50 EUV, Rn. 9.

⁷⁹ In diesem Fall müsste die Mitteilung nach Art. 50 II 1 EUV des austrittswilligen Mitgliedstaates als unwirksam betrachtet werden, vgl. Müller-Graff, integration, S. 267, 273.

⁸⁰ Für Darstellungen bzgl. der Vorgaben des deutschen Verfassungsrechts vgl. z.B. Dörr, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Art. 50 EUV, Rn. 22; Michl, NVwZ 2016, S. 1365, 1367; Meng, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Art. 50 EUV, Rn. 9

⁸¹ Vgl. Skouris, EuZW 2016, S. 806, 810; Craig, S. 29 ff.; Thiele, EuR 2016, S. 281, 294; Kaiser, EuR 2016, S. 593, 600 ff.

Es ist anerkannt, dass die Außenbeziehungen des Vereinigten Königreichs Teil der *prerogative power* der englischen Krone sind, welche durch die Regierung ausgeübt wird.⁸³ Hierunter fällt die Verhandlung aber auch die Änderung oder die Kündigung von internationalen Verträgen.⁸⁴ Auf der anderen Seite ist zu beachten, dass die Europäischen Verträge durch den *European Communities Act von 1972* (ECA 1972) ins britische Recht aufgenommen wurden und dass nach dem Prinzip der *parliamentary sovereignty* einerseits das Parlament befugt ist, diesen wieder aufzuheben und andererseits Parlamentsgesetze nicht aufgrund der *prerogative power* geändert werden können.⁸⁵

Gegen eine parlamentarische Beteiligung ließ sich anführen, dass die Mitgliedschaft Großbritanniens in der EU auf dem Abschluss der Europäischen Verträge durch die damalige Regierung aufgrund ihrer *prerogative power* beruht und erst daraufhin der ECA 1972 erlassen wurde. Da dieser „nur“ die Umsetzung des EU-Rechts ins nationale Recht betreffe, schränke er die *prerogative power* nicht dahingehend ein, dass diese die EU-Mitgliedschaft nicht beenden könne.⁸⁶

Dem ließ sich jedoch entgegenhalten, dass das Parlament durch den ECA 1972 den Willen zur EU-Mitgliedschaft geäußert hat, welcher durch den von der Regierung veranlassten Austritt konterkariert würde.⁸⁷ So hat auch der High Court of Justice London in erster Instanz die Auffassung abgelehnt, die Regierung könne aufgrund der *prerogative power* die Mitteilung nach Art. 50 II 1 EUV abgeben: „*Interpreting the ECA 1972 [...] we consider that Parliament intended to legislate by that Act so as to introduce EU law into domestic law [...] in such a way that this could not be undone by exercise of Crown prerogative power.*“⁸⁸

Diese Entscheidung bestätigte der Supreme Court of the United Kingdom in zweiter Instanz: „*We cannot accept that a major change to UK constitutional arrangements [the loss of EU law as a source of law] can be achieved by a ministers alone; it must be effected in the only way that the UK constitution recognises, namely by Parliamentary legislation.*“⁸⁹

Die lokalen Parlamente von Schottland, Nordirland und Wales müssen vor der Mitteilung nach Art. 50 II 1 EUV nicht befragt werden

⁸² *Michl*, NVwZ 2016, S. 1365, 1366.

⁸³ *Craig*, S. 29.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ *Kaiser*, EuR 2016, S. 593, 594, 601.

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ *Ibid.*

⁸⁸ High Court of Justice London, Entscheidung vom 03.11.2016, Rs. CO/3809/2016 und CO/3281/2016, Brexit - Sovereignty of parliament to trigger leave - Prerogative powers of the crown, ECLI:EU:C:1963:1, Rn. 92.

⁸⁹ Supreme Court of the United Kingdom, Entscheidung vom 24.01.2017, Case ID UKSC 2016/0196, Rn. 82.

Ebenfalls ließe sich das Erfordernis einer parlamentarischen Beteiligung mit dem konsultativen Charakter des Referendums⁹⁰ begründen: Da die Äußerung des Willens des britischen Volkes im Referendum eben nicht rechtlich verbindlich war, ist eine verbindliche Äußerung vonseiten des demokratisch legitimierten Parlaments erforderlich.⁹¹ Hier ist wiederum darauf hinzuweisen, dass das Parlament zumindest rechtlich nicht verpflichtet gewesen wäre, ebenso für den Austritt zu stimmen.⁹² Hiernach wäre die Regierung lediglich befugt, nach der parlamentarischen Abstimmung für den Austritt, diesen Willen in Form der Mitteilung nach Art. 50 II 1 EUV zu übermitteln.⁹³

Die Frage nach dem „Ob“ der parlamentarischen Beteiligung wurde also mit guten Gründen positiv beantwortet.

Bezüglich des „Wie“ ließen sich drei verschiedene Ansätze vertreten:⁹⁴

Nach dem klassischen Modell der parlamentarischen Befugnisse folgt schon aus der *parliamentary sovereignty* und dem freien Mandats der Abgeordneten⁹⁵ die rechtlich nicht bindende Natur des Referendums.⁹⁶ Hiernach kann das Parlament zumindest eine parlamentarische Debatte und den Beschluss der Austrittserklärungen durch Gesetz fordern.⁹⁷

Nach diesem Ansatz kann die Regierung also in Ausübung ihrer Befugnisse das Austrittsverfahren durch die Austrittserklärung in Gang setzen, es sei denn, das Parlament verlangt vorher, sich hiermit in gesetzgeberischer Form oder in einer parlamentarischen Debatte zu befassen.⁹⁸ Insofern ist es also am Parlament, dieses Verlangen zu verlautbaren.⁹⁹

Der zweite Ansatz geht davon aus, dass der Umfang der *prerogative power* durch Verfassungskonvention geändert werden kann.¹⁰⁰ Die Ausübung eines

⁹⁰ Dies ist gemeinhin anerkannt, siehe z.B. Thiele, EuR 2016, S. 281, 294, so auch High Court of Justice London, Entscheidung vom 03.11.2016, Rs. CO/3809/2016 und CO/3281/2016, Brexit - Sovereignty of parliament to trigger leave - Prerogative powers of the crown, ECLI:EU:C:1963:1, Rn. 106 f.

⁹¹ Vgl. Skouris, EuZW 2016, S. 806, 810; Thiele, EuR 2016, S. 281, 294.

⁹² Dazu sogleich.

⁹³ Thiele, EuR 2016, S. 281, 294.

⁹⁴ Zu den drei Ansätzen ausführlich Craig, S. 29 ff., für eine kurze Zusammenfassung siehe Kaiser, EuZW 2016, S. 806, 810.

⁹⁵ Das hier gemeinte Verständnis vom freien Mandat nimmt Bezug auf die Unterscheidung zwischen dem „delegate model of representation“, nach welchem die Abgeordneten als Vertreter nur den Willen der Wähler wiedergeben, und dem durch Edmund Burke entwickelten „trustee model of representation“, nach welchem die Abgeordneten ihr Mandat weisungsungebunden und frei ausüben, vgl. Neunecker, S. 85.

⁹⁶ Wenn auch politisch undenkbar, könnte Parlament es aus rechtlicher Sicht sogar ignorieren, Craig, S. 29.

⁹⁷ Craig, S. 29.

⁹⁸ Craig, S. 30.

⁹⁹ Jedoch könnte es die Regierung auch für ratsam halten, ohne eine solche Verlautbarung des Parlaments dessen Einverständnis einzuholen, bevor es die Austrittserklärung dem Europäischen Rat gegenüber abgibt, Craig, S. 30.

¹⁰⁰ Craig, S. 30.

Regelungsgegenstands der *prerogative power* kann somit durch das Erfordernis, das Einverständnis des Parlaments einzuholen, gehemmt sein.¹⁰¹ Dieses Konzept findet sich in der sog. „Ponsonby-Regelung“ wieder,¹⁰² nach welcher internationale Verträge, die eine Ratifizierung erfordern, dem Parlament vorgelegt werden, obwohl sie Teil der *prerogative power* sind.¹⁰³ Man kann also argumentieren, dass die Verhandlung und der Rücktritt von internationalen Verträgen weiterhin zur *prerogative power* zählen, im Falle einer bedeutenden Vertragsänderung – oder aber dem Austritt aus einem supranationalen Staatenverbund wie der EU – die Zustimmung des Parlaments erforderlich ist.¹⁰⁴ Im Unterschied zur ersten Ansicht wäre es also die Pflicht der Regierung, die parlamentarische Zustimmung einzuholen, wobei im Falle eines Unterlassens ihr Handeln als verfassungswidrig zu bewerten wäre.¹⁰⁵

Der dritte Ansatz folgt dem bereits oben genannten Prinzip, dass eine gesetzlich geregelte Materie nicht auf Grundlage der *prerogative power* geändert werden darf und somit die Entscheidung zum Austritt im Parlament getroffen werden muss, die Regierung also nur daraufhin das Austrittsverfahren einleiten darf.¹⁰⁶

Dieser Ansicht sind sowohl der High Court, als auch der Supreme Court gefolgt: Ein „Brexit-Gesetz“ war somit erforderlich. Inzwischen haben diesem beide Parlamentskammern zugestimmt.¹⁰⁷

III. Die Einleitung des Austrittsverfahrens durch die einseitige Mitteilung gegenüber dem Rat

Gemäß Art. 50 II 1 EUV teilt der austrittswillige Mitgliedstaat dem Europäischen Rat seine Absicht mit. Diese setzt das Austrittsverfahren in Gang, da mit dem Zeitpunkt der Mitteilung eine Zweijahresfrist zu laufen beginnt, bei deren Ablauf die Anwendbarkeit der Europäischen Verträge auf den austretenden Staat endet, soweit die Frist nicht verlängert wurde oder vorher ein Austrittsabkommen in Kraft getreten ist, vgl. Art. 50 III EUV.

Bei der Mitteilung handelt es sich um eine einseitige, empfangsbedürftige, völkerrechtliche Willenserklärung, für deren Wirksamkeit weder die Angabe von Gründen noch einer Rechtfertigung erforderlich ist.¹⁰⁸ Sie muss durch ein vertretungsbefugtes Organ abgegeben

¹⁰¹ *Craig* gibt das Beispiel der Kriegserklärung: Zwar wird dieser Bereich von den Befugnissen der Regierung erfasst, es ist jedoch allgemein anerkannt, dass das Parlament einer Kriegserklärung zustimmen muss, *Craig*, S. 30.

¹⁰² *Craig*, S. 30.

¹⁰³ *Aust*, S. 168.

¹⁰⁴ *Craig*, S. 31.

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ *Pieper*, Freie Bahn für den Brexit, <http://www.tagesschau.de/ausland/brexit-abstimmung-101.html> (letzter Abruf am 15.03.2017).

¹⁰⁸ *Dörr*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Art. 50 EUV, Rn. 25; *Siekmann*, Kurzkommentar zum Volksentscheid im Vereinigten Königreich am 23. Juni 2016,

werden, vgl. Art. 7 WRK. Mit größter Wahrscheinlichkeit wird die britische Premierministerin, welche gem. Art. 7 II a WRV kraft ihres Amtes vertretungsbefug ist, die Mitteilung abgeben.¹⁰⁹

In diesem Zusammenhang stellen sich insbesondere die Fragen, ob Großbritannien im Hinblick auf die Mitteilung Rechtspflichten treffen und ob sie nach ihrer Abgabe einseitig widerrufen werden kann.

1. Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Mitteilung?

Zum Teil wird vertreten, die EU könne das britische Referendum als Mitteilung i.S.d. Art. 50 II 1 EUV auslegen, um somit (zeitlichen) Druck auf das Vereinigte Königreich auszuüben.¹¹⁰ Dies würde bedeuten, dass bereits seit dem 23. Juni 2016 die Frist des Art. 50 III EUV laufen würde und somit im Juni 2018 bereits die Verträge nicht mehr auf das Vereinigte Königreich anwendbar wären. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass der Wortlaut ausdrücklich eine Mitteilung vonseiten des Staates an den Europäischen Rat verlangt. Einerseits werden Erklärungen von Staaten gemeinhin nicht durch Abstimmungen, sondern durch Vertreter des Staates abgegeben, andererseits ist auch nicht ersichtlich, inwiefern durch das Referendum eine Erklärung gegenüber dem Europäischen Rat erfolgt sein sollte. Vor dem Hintergrund der weitreichenden Konsequenzen der Mitteilung und der Komplexität eines Austritts aus der EU, dessen Verhandlung ohnehin schon sehr viel Zeit kosten wird, ist der Wortlaut hier eng zu verstehen und verschließt sich einer solch weiten Auslegung. Darüber hinaus erfolgte das Referendum auf Grundlage des *European Union Act of Parliament 2015*, welcher keinerlei Regelung über die Pflicht zur Umsetzung des Abstimmungsergebnisses enthält.¹¹¹ Auch wenn die Nichtbeachtung des Ergebnisses politisch kaum vertretbar wäre, wäre sie zumindest rechtlich denkbar, sodass hieran keine solch schwerwiegenden Rechtsfolgen wie die der Mitteilung nach 50 II 1 EUV gebunden werden dürfen.

http://safe-frankfurt.de/fileadmin/user_upload/editor_common/Policy_Center/Siekmann_Kurzkommentar_Volksentscheid_UK.pdf (letzter Abruf am 11.01.2017); Meng, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Art. 50 EUV, Rn. 5.

¹⁰⁹ Zur Frage, ob die Mitteilung durch *Theresa May* allein aufgrund der royal prerogatives abgeben kann oder hierfür die Beteiligung des Parlaments erforderlich ist, siehe oben. Hierbei handelt es sich jedoch um eine verfassungsrechtliche Frage, die mit der Vertretungsmacht der Regierungschefin nicht im Zusammenhang steht.

¹¹⁰ So *Alexander Graf Lambsdorff*, vgl. *Georgi*, Im Gespräch: Graf Lambsdorff, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/brexit/graf-lambsdorff-im-interview-zu-brexit-und-boris-johnson-14311060.html> (letzter Abruf am 14.01.2017).

¹¹¹ *Müller-Graff*, integration 4/2016, 267; so auch High Court of Justice London, Entscheidung vom 03.11.2016, Rs. CO/3809/2016 und CO/3281/2016, Brexit - Sovereignty of parliament to trigger leave - Prerogative powers of the crown, ECLI:EU:C:1963:1, Rn. 106 f.

In diesem Zusammenhang ist zu unterstreichen, dass das Vereinigte Königreich ebenso wenig europarechtlich verpflichtet ist, die Mitteilung zu erklären, da es sich beim Art. 50 lediglich um eine Kann-Vorschrift handelt.¹¹²

Weiterhin ist fraglich, ob das Vereinigte Königreich europarechtlich zur alsbaldigen Mitteilung verpflichtet ist. Festzuhalten ist zunächst, dass dem Wortlaut des Art. 50 EUV keinerlei Fristbindung bzgl. der Mitteilung zu entnehmen ist, auch wenn nach dem Referendum eine baldige Mitteilung politisch wünschenswert ist bzw. gewesen wäre.¹¹³ Zum Teil wird vertreten, dass die EU dem Vereinigten Königreich in Anbetracht der Komplexität des Austritts und der weitreichenden innenpolitischen Implikationen (wie oben bereits erwähnt ist eine Abspaltung Schottlands zumindest im Gespräch) Zeit für die Vorbereitung des Austritts geben sollte, anstatt zeitlich Druck aufzubauen.¹¹⁴

Eine Pflicht, so schnell wie möglich zu Klarheit zu schaffen und die Mitteilung abzugeben oder auszuschließen, folgt jedoch aus der Loyalitätspflicht des Art. 4 III EUV.¹¹⁵ Zu beachten ist hier aber, dass damit vonseiten der EU kein unnötiger zeitlicher Druck aufgebaut werden darf, sondern vielmehr eine missbräuchliche Herausforderung der Mitteilung vermieden werden soll. Denn die Loyalitätspflicht ist keineswegs eine „Einbahnstraße“, die nur die Mitgliedstaaten gegenüber der Union verpflichten. Vor dem Hintergrund, dass sich beide Seiten zunächst intern einigen und sich sodann auf die Verhandlungen vorbereiten können müssen, muss man wohl zumindest einige Monate als angemessen ansehen. Ebenso ist zu unterstreichen, dass die britische Premierministerin bereits angekündigt hat, bis spätestens Ende März die Erklärung der Mitteilung angekündigt hat,¹¹⁶ sodass eine Verletzung der Loyalitätspflicht nicht ersichtlich ist.

2. Möglichkeit des einseitigen Widerrufs der bereits erklärten Mitteilung?

Im Zusammenhang mit der Mitteilung stellt sich weiterhin die Frage, ob diese einseitig durch den erklärenden Mitgliedstaat widerrufen werden kann, um letztlich doch noch den Austritt zu verhindern.¹¹⁷

Einerseits lässt sich vertreten, dass die Mitteilung nach Art. 50 II 2 EUV als einseitige, empfangsbedürftige und rechtsgestaltende Willenserklärung nach ihrer Abgabe

¹¹² So auch *Giegerich*, Betriebs-Berater 2016, Heft 30, S. 1; *Siekmann*, Kurzkommentar zum Volksentscheid im Vereinigten Königreich am 23. Juni 2016, http://safe-frankfurt.de/fileadmin/user_upload/editor_common/Policy_Center/Siekmann_Kurzkommentar_Volksentscheid_UK.pdf (letzter Abruf am 11.01.2017).

¹¹³ *Skouris*, EuZW 2016, S. 806, 807.

¹¹⁴ *Davies*, German Law Journal Vol. 17 (2016) Brexit Supplement, S. 7,8.

¹¹⁵ *Giegerich*, Betriebs-Berater 2016, Heft 30, S. 1.

¹¹⁶ *Meier*, Großbritanniens Abschied auf Raten, <http://www.tagesspiegel.de/politik/brexit-plaene-von-theresa-may-grossbritanniens-abschied-auf-raten/14635832.html> (letzter Abruf am 11.01.2017).

¹¹⁷ Aufgrund des Grundsatzes, nach welchem die Mitgliedstaaten die Herren der Verträge sind, sowie des Konsensprinzips ist davon auszugehen, dass der einvernehmliche Abbruch des Austrittsverfahrens ohne Probleme möglich ist.

unwiderruflich ist und mit Ablauf der Zweijahresfrist wirksam wird.¹¹⁸ Hiernach wäre der Wiederbeitritt nach Art. 50 V i.V.m. Art. 49 EUV die einzige Möglichkeit für eine EU-Mitgliedschaft.¹¹⁹ Gegen ein einseitiges Widerrufsrecht spricht auch, dass der austrittswillige Staat vor dem Hintergrund der ernsthaften und weitreichenden Folgen der Mitteilung diese nicht leichtfertig abgeben darf, um sie im Nachhinein wieder zu widerrufen.¹²⁰ Dies könnte Mitgliedstaaten dazu verführen, die Mitteilung zu widerrufen, wenn die Verhandlungen nicht nach ihren Wünschen laufen, um sie später eventuell erneut zu erklären¹²¹ oder durch die Mitteilung nur Druck aufzubauen, um ihre Anliegen durchzusetzen.

Jedoch ist sehr zweifelhaft, ob diese Missbrauchsgefahr den Ausschluss eines Widerrufsrechts zu rechtfertigen vermag.¹²² Dagegen spricht, dass ein solch missbräuchliches Verhalten bereits als Verstoß gegen die Loyalitätspflicht des Art. 4 III EUV angesehen werden kann. Eine gerichtliche Überprüfung und eventuelle Sanktionierung des Verhaltens durch den EuGH ist bereits auf Grundlage dieser Vorschrift möglich,¹²³ sodass es eines Ausschlusses des Widerrufsrechts gar nicht erst bedarf.¹²⁴

Auch wenn der Art. 50 III EUV statuiert, dass die Anwendung der Verträge auf den austrittswilligen Staat entweder ab dem Inkrafttreten des Austrittsabkommens oder mit Ablauf der Frist endet, muss man doch wohl im Ergebnis mit Blick auf das in Art. 2 EUV verankerte Grundprinzip der Demokratie grundsätzlich ein Widerrufsrecht anerkennen. Es wäre weder vertretbar noch praktikabel, einen Mitgliedstaat kraft Unionsrecht zum Austritt (und evtl. zum Wiederbeitritt) zu zwingen, wenn sich inzwischen seit der Mitteilung die Meinung des Volkes derart geändert hat, dass eine Fortführung der Mitgliedschaft gewünscht ist.¹²⁵ Es ist mithin davon auszugehen, dass ein einseitiger Widerruf der Mitteilung möglich ist, soweit dieser nicht missbräuchlich genutzt wird. Diese Frage müsste jedoch abschließend durch den EuGH beantwortet werden.

¹¹⁸ Vgl. *Michl*, NVwZ 2016, S. 1365, 1368; dagegen *Herbst*, Observations on the Right to Withdraw from the European Union: Who are the „Masters of the Treaties“?, in: German Law Journal Vol. 6 (2005), S. 1755, 1756, der der Mitteilung eine direkte vertragsbeendende Wirkung abspricht.

¹¹⁹ Hiermit wären jedoch Neuverhandlungen verbunden, die die Briten sehr wahrscheinlich ihre bisherigen Privilegien kosten würden, vgl. *Michl*, NVwZ 2016, S. 1365, 1368.

¹²⁰ *Skouris*, EuZW 2016, 806, 807.

¹²¹ *Ibid.*

¹²² *Ibid.*

¹²³ *Callies/Kahl/Puttler*, in: *Callies/Ruffert* (Hrsg.), EUV/AEUV, Art. 4 EUV, Rn. 42.

¹²⁴ Auch *Herbst* geht von der grundsätzlichen Möglichkeit eines Widerrufs aus, vgl. *Herbst*, Observations on the Right to Withdraw from the European Union: Who are the „Masters of the Treaties“?, in: German Law Journal Vol. 6 (2005), S. 1755, 1758.

¹²⁵ So auch *Skouris*, EuZW 2016, 806, 807.

IV. Die Verhandlung eines Austrittsabkommens innerhalb der Zweijahresfrist

Gemäß Art. 50 II 2 EUV handelt die Union auf Grundlage der Leitlinien des Europäischen Rates mit dem austrittswilligen Staat ein Abkommen über die Einzelheiten des Austritts aus und schließt dieses unter Berücksichtigung des Rahmens für die künftigen Beziehungen des Staates zur EU.

Zunächst ist hier zwischen dem Austrittsabkommen und einem gleichzeitig auszuhandelndem Abkommen über die künftigen Beziehungen zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU zu unterscheiden.¹²⁶ Ersteres wird gem. Art. 50 II 2, 3 EUV nach Art. 218 III AEUV ausgehandelt und durch den Rat nach Beschluss mit qualifizierter Mehrheit und Zustimmung des Europäischen Parlaments im Namen der EU geschlossen. Während die Mitgliedstaaten an diesem reinen EU-Abkommen nicht beteiligt werden können, wird das Abkommen über die künftigen Beziehungen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich aller Voraussicht nach als gemischtes Abkommen geschlossen werden.¹²⁷

Zu beachten ist in diesem Zusammenhang, dass es sich um ein sog. *pactum de negotiando* handelt, welches zur Verhandlung, nicht jedoch zum Abschluss eines Austrittsabkommens verpflichtet.¹²⁸ Das Zustandekommen eines solchen oder eines Abkommens über die künftigen Beziehungen ist mithin nicht Voraussetzung für den Austritt, jedoch politisch und praktisch mehr als wünschenswert.

V. Materielle Voraussetzungen des Austritts?

Weiterhin ist zu untersuchen, ob der Austritt eines Mitgliedstaates aus der EU an materielle Voraussetzungen geknüpft ist.

So wird teilweise vertreten, der Austritt dürfe nur als *ultima ratio* im Zusammenhang mit einem grundsätzlichen Konflikt zwischen der EU und dem austrittswilligen Mitgliedstaat in Betracht gezogen werden.¹²⁹ Im Abschluss der Europäischen Verträge auf unbestimmte Zeit, vgl. Art. 53 EUV, Art. 356 AEUV, liege die Anerkennung, einer besonders integrierten Organisation beizutreten, sodass ein Austritt nicht grundlos sondern nur als *ultima ratio* im Falle eines Konflikts möglich sei.¹³⁰

Hiernach wäre zunächst zu fragen, welchen Anforderungen ein solcher „grundsätzlicher Konflikt“ genügen müsste und ob ein solcher zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU besteht oder bestand. Weiterhin müsste beurteilt werden, ob die Verhandlungen im

¹²⁶ Giegerich, Betriebs-Berater 2016, Heft 30, S. 1

¹²⁷ Ibid.; näher hierzu Michl, NVwZ 2016, S. 1365, 1367 f.

¹²⁸ Diese Pflicht ergibt sich ebenfalls aus der Loyalitätspflicht des Art. 4 III EUV, vgl. Dörr, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Art. 50 EUV, Rn. 15, 20.

¹²⁹ Callies, in: Callies/Ruffert (Hrsg.), EUV / AEUV, Art. 50 EUV, Rn. 12.

¹³⁰ Ibid.

Februar 2016¹³¹ als potentielle Konfliktlösung einen Austritt als *ultima ratio* sperren würden und ob diese Fragen im Streitfall ggf. vor dem EuGH zu klären wären.¹³²

All dies erscheint zunächst vor dem Hintergrund des eindeutigen Wortlauts des Art. 50 EUV, welcher keinerlei materielle Voraussetzungen für den Austritt statuiert, kaum vertretbar. Zudem würde dies bedeuten, dass im Falle des Nichtvorliegens dieser Voraussetzungen und der damit verbundenen Sperrung des Austritts der demokratische geäußerte Wille des britischen Volkes vonseiten der EU ignoriert würde. Dies würde zu erheblichen Legitimationsproblemen der EU führen.¹³³ Zudem ist seit dem Vertrag von Lissabon und der damit verbundenen Einführung des Art. 50 EUV klargestellt, dass die unbestimmte Laufzeit der Europäischen Verträge eben nicht bedeutet, dass der Austritt ausgeschlossen ist.¹³⁴ Wenn sich der Ausschluss des Austrittsrechts mit dem Argument der Vertragslaufzeit nicht rechtfertigen lässt, so muss das gleiche auch für eine Einschränkung des Austrittsrechts entgegen dem Wortlaut des Art. 50 EUV gelten.

Weitere materielle Einschränkungen des Austrittsrechts, die sich aus dem Prinzip der Unionstreue oder dem Solidaritätsprinzip ergeben könnten, sind zudem vor dem Hintergrund abzulehnen, dass der Austritt ja gerade dazu dienen soll, sich von ebendiesen Pflichten zu befreien.¹³⁵

Maximal lässt sich aus der Loyalitätspflicht des Art. 4 III EUV ableiten, dass den austrittswilligen Staat die Verpflichtung trifft, die EU mit seinem Austrittswunsch nicht zu überrumpeln, sondern diesen vor der Mitteilung nach Art. 50 II 1 EUV anzukündigen und sich Verhandlungen nicht grundsätzlich zu verschließen.¹³⁶ Dies wird jedoch praktisch kaum eine Rolle spielen: Einerseits müsste man den Sinn und Zweck dieser Ankündigung in der Vermeidung der Überrumpelung der EU sehen und könnte somit auch bei einer fehlenden Ankündigung keinen Verstoß gegen die Loyalitätspflicht annehmen, wenn die EU auf andere Art und Weise (durch die Medien) vom Austrittswunsch eines Mitgliedstaates erfährt. Andererseits ist vor dem Hintergrund der tiefgreifenden Integration der EU und des in den Rechtsordnungen der Mitgliedstaaten geltenden EU-Rechts ein Austritt ohne jegliche Verhandlungen zwischen dem austretenden Staat und der EU ohnehin nicht vorstellbar.

Zum Teil wird die Einführung eines Notifizierungsverfahrens nach dem Vorbild des Art. 56 II WRK vorgeschlagen, nach welchem die Mitteilung des Art. 50 II 1 EUV zunächst anzukündigen wäre und erst nach einem Jahr förmlich erklärt werden dürfte, wobei dieses

¹³¹ Hierbei wurden Themen der wirtschaftspolitischen Steuerung, Wettbewerbsfähigkeit, Souveränität sowie Sozialleistungen und Freizügigkeit verhandelt, vgl. *Müller-Graff*, integration 4/2016, S. 267, 271.

¹³² Siehe auch *Thiele*, EuR 2016, S. 281, 297.

¹³³ *Müller-Graff*, integration 4/2016, S. 267, 271.

¹³⁴ *Meng*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje (Hrsg.), Europäisches Unionsrecht, Art. 50 EUV, Rn. 2.

¹³⁵ *Thiele*, EuR 2016, S. 281, 296 (Siehe hier auch eine kurze Zusammenfassung dieser zum Teil vertretenen Meinungen).

¹³⁶ *Dörr*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Art. 50 EUV, Rn.18; *Thiele*, EuR 2016, S. 281, 297.

Jahr für Verhandlungen genutzt werden könnte, um den Austritt doch noch abwenden zu können.¹³⁷ Ein solches ist jedoch aktuell nicht normiert.

Mithin bleibt es bei einem einseitigen Austrittsrecht, welches an materielle Voraussetzungen nicht gebunden ist.

VI. Das Ende der Anwendbarkeit der Verträge nach Ablauf der Zweijahresfrist und die Möglichkeit des Wiederbeitritts

Die in Art. 50 III EUV normierte sog. „sunset-Klausel“, nach welcher mit Ablauf der Zweijahresfrist die Anwendung der Verträge auf den austretenden Staat endet, hat den Sinn, Blockaden und Verzögerungen vorzubeugen¹³⁸ und endlose Verhandlungen zu vermeiden. Zwar liegt hierin eine sehr abrupte und nicht wünschenswerte Zäsur, jedoch kann Lücken im Rechtssystem des austretenden Staates dadurch vorgebeugt werden, dass zunächst der gesamte *acquis* in nationales Recht umgesetzt wird.¹³⁹

Bis zu dem genannten Zeitpunkt bleibt das EU-Recht in diesem Staat uneingeschränkt anwendbar,¹⁴⁰ sodass eine vorherige Aufhebung oder Beschränkung dessen Anwendbarkeit rechtswidrig wäre.¹⁴¹

Nach einem erfolgten Austritt besteht gem. Art. 50 V EUV die Möglichkeit des Wiederbeitritts nach dem Verfahren des Art. 49 EUV. Zu beachten ist hier, dass hiermit eine Gleichstellung mit den anderen Beitrittskandidaten einhergeht und eine das reguläre Beitrittsverfahren ausschließende Regelung im Austrittsabkommen mangels Kompetenz der EU ausgeschlossen ist.¹⁴² Aufgrund dieser Gleichstellung ist anzunehmen, dass die Beitrittsverhandlungen quasi „von null“ beginnen würden, sodass die viele Zugeständnisse, von denen Großbritannien bisher profitiert hatte, neu verhandelt werden müssten. Es erscheint hierbei sehr unwahrscheinlich ist, dass diese nochmals vereinbart werden würden.

D. Die zukünftigen Beziehungen zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU

Über die möglichen künftigen Beziehungen zwischen der EU und Großbritannien wurde seit dem Referendum viel diskutiert. Insbesondere wurde darüber spekuliert, welche Ziele Großbritannien verfolgen würde. Die großen Themen, die die Kampagne vor dem Referendum beschäftigt haben waren vor allem wirtschaftliche Aspekte

¹³⁷ Thiele, EuR 2016, S. 281, 295 f..

¹³⁸ Lippert/von Ondarza, SWP-Aktuell 42 (Juli 2016), S. 1, 4.

¹³⁹ Dies wurde durch die britische Premierministerin Theresa May am 17.01.2017 angekündigt: May, Rede im Lancaster House vom 17.01.2017, abrufbar unter <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/01/17/theresa-mays-brexite-speech-full/> (letzter Abruf am 18.01.2017).

¹⁴⁰ Giegerich, Betriebs-Berater 2016, Heft 30, S. 1.

¹⁴¹ Michl, NVwZ 2016, S. 1365, 1366.

¹⁴² Dörr, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (Hrsg.), Das Recht der Europäischen Union, Art. 50 EUV, Rn. 42.

(Wirtschaftsbeziehungen mit anderen Staaten sowie die an die EU gezahlten Beitragssummen), die mit der Personenfreizügigkeit verbundene Einwanderung sowie der beklagte Verlust an Souveränität.¹⁴³ Im Februar 2016 wurde bereits im Europäischen Rat über einige dieser Themen verhandelt und Großbritannien Zugeständnisse eingeräumt.¹⁴⁴ Trotzdem stimmte die Mehrheit der Briten im Referendum für den Austritt.

Zumeist war vom großen Interesse Großbritanniens am Binnenmarkt die Rede, jedoch ohne Akzeptanz der Personenfreizügigkeit.¹⁴⁵ In diesem Zusammenhang wurde bereits am 29. Juni 2016 durch die EU klargestellt, dass die Akzeptanz aller vier Freiheiten Voraussetzung für den Zugang zum Binnenmarkt sei.¹⁴⁶

Seit dem 17. Januar 2017 besteht bezüglich die Ziele Großbritanniens zumindest etwas mehr Klarheit. Premierministerin *Theresa May* zählte in ihrer Rede im Lancaster House zwölf Ziele auf, welche sie im Zusammenhang mit dem Austritt verfolgen wird:¹⁴⁷

1. Rechtssicherheit durch die Umwandlung des gesamten *acquis* in nationales Recht
2. Rückgewinnung der Kontrolle über die Gesetzgebung
3. Stärkung der Union des Vereinigten Königreichs, vor allem durch eine gemeinsame Ministerversammlung aller vier *constituent states* zur Sicherung ihrer Mitspracherechte
4. Beibehaltung der *common travel area* mit der Irischen Republik (keine Einwanderungskontrolle¹⁴⁸)
5. Kontrolle über die Einwanderung durch Abschaffung der Personenfreizügigkeit
6. Sicherung der Rechte von EU-Bürgern in Großbritannien sowie britischen Bürgern in den EU-Mitgliedstaaten
7. Verbesserung und Sicherung der Arbeitnehmerrechte
8. Waren- und Dienstleistungsverkehr mit dem Europäischen Markt, der durch ein Freihandelsabkommen so frei wie möglich gestaltet werden soll
9. Verhandlung von Freihandelsabkommen mit anderen Staaten
10. Beibehaltung einer führenden Rolle in den Bereichen der Wissenschaft und Innovation
11. Zusammenarbeit im Bereich der Sicherheit (Bekämpfung von Kriminalität und Terrorismus) mit der EU

¹⁴³ Beispielhaft hierfür die (etwas vereinfachte) Aufstellung von *Riley-Smith*, *Leave or Remain in the EU? The arguments for and against Brexit*, <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/06/24/britain-votes-to-leave-the-eu-what-happens-now-that-brexit-is-a/> (letzter Abruf am 18.01.2017).

¹⁴⁴ Vgl. *Herdegen*, S. 92.

¹⁴⁵ Vgl. *Wintour*, *Global trade deals will be bigger outside than in the EU, says David Davis*, <https://www.theguardian.com/politics/2016/jul/14/global-bilateral-trade-deals-bigger-eu-single-market-david-davis> (letzter Abruf am 18.01.2017).

¹⁴⁶ Informelle Tagung der 27, Brüssel, 29. Juni 2016, Erklärung, Nr. 4 a.E.

¹⁴⁷ *May*, Rede im Lancaster House vom 17.01.2017, abrufbar unter <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/01/17/theresa-mays-brexit-speech-full/> (letzter Abruf am 18.01.2017).

¹⁴⁸ *Bank/Grote*, in: *Giegerich/Wolfrum* (Hrsg.), S. 307, 311.

12. Gestaltung des Brexit so reibungslos und geordnet wie möglich durch einen phasenweisen Prozess mit Übergangsregelungen.

Die seit dem Referendum diskutierten zahlreichen Modelle möglicher künftiger Beziehungen Großbritanniens mit der EU orientieren sich an bereits bestehenden Beziehungen von Drittstaaten zur EU,¹⁴⁹ welche aufgrund des begrenzten Rahmens dieser Arbeit nicht im Einzelnen vorgestellt werden können.¹⁵⁰

Betrachtet man die nun von *Theresa May* konkretisierten Zielen Großbritanniens, wird klar, dass keines der bisherigen Modelle wirklich passen könnte.¹⁵¹ Eine teilweise oder assoziierte Mitgliedschaft schloss sie ausdrücklich aus.¹⁵² Die Mitgliedschaft am Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) sowie der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) ermöglicht zwar den Abschluss von Freihandelsabkommen mit Nicht-EU-Staaten sowie den Zugang zum Binnenmarkt, dieser ist jedoch mit den vier Freiheiten untrennbar verbunden.¹⁵³ Hinzu kommt eine Beitragspflicht sowie der Einfluss von Richtlinien und Verordnungen auf die Rechtsordnung der Mitgliedstaaten.¹⁵⁴

In Bezug auf die wirtschaftlichen Beziehungen machte die Premierministerin deutlich, sie respektiere die Bedingung der Akzeptanz der vier Freiheiten für die Teilnahme am Binnenmarkt und zog den Schluss, dass eine solche nicht angestrebt werde, da Großbritannien die Personenfreizügigkeit eben nicht akzeptieren könne.¹⁵⁵ Bezüglich des Binnenmarkts strebe sie den „größtmöglichen Zugang durch ein neues, verständliches, kühnes und ehrgeiziges Freihandelsabkommen“ mit der EU an.¹⁵⁶ Darüber hinaus sprach sie von Zollfreiheit, jedoch ohne Teilnahme an der gemeinsamen Wirtschaftspolitik oder am gemeinsamen Außenzoll.¹⁵⁷

Angesichts der Ziele Großbritanniens und den bisherigen Verlautbarungen der EU erscheint die Aushandlung eines Freihandelsabkommens in der Tat am sinnvollsten. Fraglich ist in diesem Zusammenhang jedoch vor allem, inwieweit die EU Großbritannien „Zugang“ zum

¹⁴⁹ *Müller-Graff*, integration 4/2016, S. 267, 279.

¹⁵⁰ Für eine ausführliche Darstellung möglicher Modelle siehe z.B. *Wieduwilt*, ZEuS 2/2015, S. 169, 187 ff. oder *Müller-Graff*, integration 4/2016, S. 267, 279 ff.

¹⁵¹ So auch *May*, Rede im Lancaster House vom 17.01.2017, abrufbar unter <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/01/17/theresa-mays-brexite-speech-full/>, letzter Abruf am 18.01.2017: "We do not seek to adopt a model already enjoyed by other countries."

¹⁵² *May*, Rede im Lancaster House vom 17.01.2017, abrufbar unter <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/01/17/theresa-mays-brexite-speech-full/>, letzter Abruf am 18.01.2017.

¹⁵³ Siehe die Präsentation von *Prof. Dr. Stefan Weber* im Anhang dieser Arbeit.

¹⁵⁴ *Ibid.*

¹⁵⁵ *May*, Rede im Lancaster House vom 17.01.2017, abrufbar unter <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/01/17/theresa-mays-brexite-speech-full/>, letzter Abruf am 18.01.2017.

¹⁵⁶ *Ibid.*

¹⁵⁷ *Ibid.*

Binnenmarkt einräumen wird und wie sich dieser in den Augen von *Theresa May* von einer Mitgliedschaft am Binnenmarkt unterscheidet.¹⁵⁸

E. Fazit

In der Gesamtschau der obigen Ausführungen lässt sich zunächst feststellen, dass sich aufgrund der nicht umfassenden Normierung und des nun bevorstehenden ersten Anwendungsfalles in Bezug auf das Austrittsverfahren diverse Rechtsfragen stellen, welche sich jedoch unter Anwendung der allgemeinen Grundsätze und Prinzipien lösen lassen.

Das Vereinigte Königreich ist bis zum Zeitpunkt seines Austritts an das Loyalitätsprinzip sowie das EU-Recht gebunden, aus diesem Grund darf es die Einleitung des Austrittsverfahrens nicht missbräuchlich herauszögern.

Mit Blick auf das Demokratieprinzip muss der einseitige Widerruf der das Austrittsverfahren einleitenden Mitteilung möglich sein, wenn sich das Volk des Mitgliedsstaats für den Verbleib in der EU entscheidet.

Den Mitgliedstaaten wird ein einseitiges Austrittsrecht gewährt, womit das allgemeine völkerrechtliche Prinzip der Souveränität der Staaten bestätigt und konkretisiert wird. Aus diesem Grund kann der Austritt aus der EU nicht an materielle Voraussetzungen gebunden sein.

Die Frage nach der Möglichkeit, Schottland und Nordirland weiterhin Zugang zum Binnenmarkt zu gewähren, ließe sich nach dem allgemeinen völkerrechtlichen Konsensprinzip durch eine Einigung der Mitgliedstaaten lösen. Hier jedoch liegt gerade die Schwierigkeit. Einige Mitgliedstaaten stellen hier ihr eigenes Interesse an der Verhinderung von Sezessionsbestrebungen vor diejenigen von Schottland und Nordirland. Es bleibt abzuwarten, ob sich nicht zunächst innerhalb des Vereinigten Königreichs eine Einigung erreichen lässt.

Trotz der möglichen Lösungsansätze wäre eine Reform der entsprechenden Regelungen wünschenswert, insbesondere die Einführung einer Art Vorverfahren würde wahrscheinlich viel politisches Konfliktpotential abschwächen können.

Weniger leicht zu beantworten sind die politischen Fragen des Brexit. In den nächsten Wochen wird sich herausstellen, wie sehr sich die Fronten zwischen der britischen und schottischen Regierung verhärteten. Klares Ziel beider Seiten ist der Erhalt des Vereinigten Königreichs. Die Bedingungen hierfür wurden von schottischer Seite klargemacht. Zur Erfüllung dieser Bedingungen bedarf es keines großen Einfallsreichtums: Es existieren Modelle und Vorschläge, an denen sich ein Kompromiss orientieren könnte.

¹⁵⁸ Siehe Aussage von *Martin Schulz*: *Küstner*, Was May will, „wird nicht funktionieren“, <http://www.tagesschau.de/ausland/may-brexit-117.html> (letzter Abruf am 18.01.2017).

Bezüglich der künftigen Beziehungen Großbritanniens zur EU bleibt abzuwarten, wie die Vorstellungen der Premierministerin von einem vollständigen Austritt und dem gleichzeitigen Zugang zum Binnenmarkt mit denen der EU vereinbar sind. Vor allem bleibt insofern fraglich, was sie unter einem solchen Zugang in Abgrenzung zur Mitgliedschaft am Binnenmarkt versteht, welche sie ablehnt. Ebenfalls könnte sie aufgrund von Abspaltungsbestrebungen Schottlands und Nordirlands gezwungen sein, ihre Ablehnung einer teilweisen Mitgliedschaft nochmals zu überdenken.

Anhang: Präsentation von Prof. Dr. Stefan Weber, LL.M. (Harvard) anlässlich der Podiumsdiskussion zum Thema „Die EU und Großbritannien – Wie geht’s weiter nach dem BREXIT-Votum?“ am 31. Oktober 2016 in der IHK Saarland



BREXIT – Mögliche UK-Verhandlungsziele

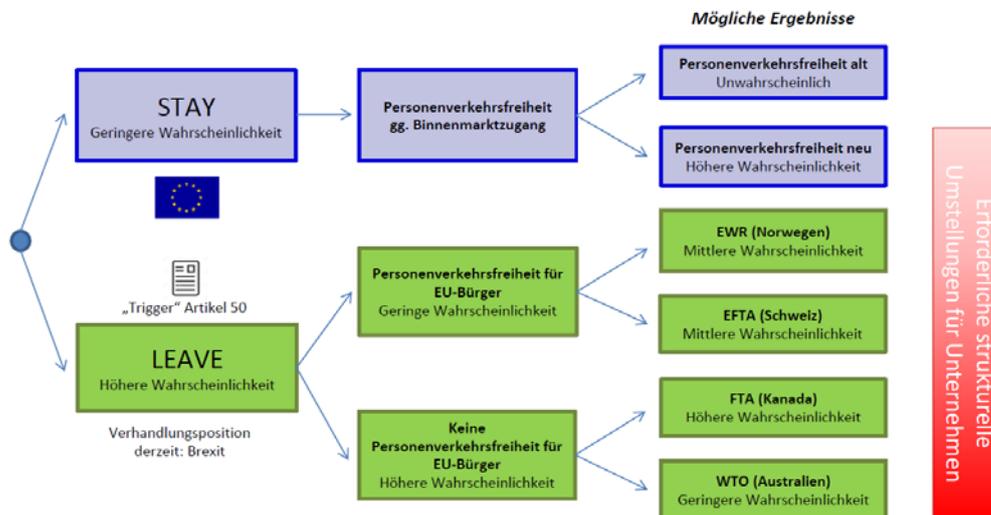
		SOFT			BREXIT			HARD	
		EU	Kern-EU	EEA	EFTA	UK	FTA	WTO	Zollfrei
		EU-28	D, F u.a. UK u.a.	N, LI, IS	CH		CAN	AUS	MC, SIN
Freier Waren-, DL- und Kapitalverkehr		JA	JA	JA	JA	JA	NEIN	NEIN	NEIN
Freier Personenverkehr		JA	NEU	JA	JA	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN
Freiheit zu Handelsabkommen (FTA) und Zöllen mit Nicht-EU-Staaten		NEIN	NEIN	JA	JA	JA	NEIN	JA	[JA]
EU-Richtlinien und Verordnungen	Einfluss	JA	JA	Limitiert	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN
	Umsetzung	JA	Opt-outs	JA	Opt-outs	NEIN	[NEIN]	NEIN	NEIN
Fiskal-Beiträge		JA	NEU	JA (83%)	JA (52%)	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN
Gemeinsame Agrarpolitik		JA	NEU	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN	NEIN

31. Oktober 2016

Prof. Dr. Stefan Weber, LL.M. (Harvard)



BREXIT – Migration als Kernthema



31. Oktober 2016

Prof. Dr. Stefan Weber, LL.M. (Harvard)

Literaturverzeichnis

- Aust, Anthony* Modern treaty law and practice, 3. Aufl., Cambridge 2013
Avbelj, Matej Brexit: An End to the End of History, in: German Law Journal Vol. 17 (2016) Brexit Supplement, S. 1-6
- Bank, Roland / Grote, Rainer* Vereinigtes Königreich von Großbritannien und Nordirland, in: Giegerich, Thomas/Wolfrum, Rüdiger (Hrsg.), Einwanderungsrecht – national und international, Opladen 2001, S. 307-336
- Barroso, José Manuel* Antwort auf Lord Tugendhats Frage, 10.12.2012, http://www.parliament.uk/documents/lords-committees/economic-affairs/ScottishIndependence/EA68_Scotland_and_the_EU_Barroso's_reply_to_Lord_Tugendhat_101212.pdf, letzter Abruf am 13.01.2016
- Brooks, Libby* Nicola Sturgeon: Scottish parliament could block Brexit, 26.06.2016, <https://www.theguardian.com/politics/2016/jun/26/nicola-sturgeon-new-scottish-referendum-brexit>, letzter Abruf am 13.01.2017
- Callies, Christian / Ruffert, Matthias* (Hrsg.) EUV / AEUV, 5. Aufl., München 2016
- Craig, Paul P.* Brexit: A Drama in Six Acts, in: European Law Review August 2016, Oxford Legal Studies Research Paper Nr. 45/2016, 11.07.2016 (SSRN-Version als PDF-Datei: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2807975##, letzter Abruf am 11.01.2017)
- BBC EU referendum: The results in maps and charts, 24.06.2016, <http://www.bbc.com/news/uk-politics-36616028>, letzter Abruf am 13.01.2017
- Davies, Gareth* What Does It All Mean?, in: German Law Journal Vol. 17 (2016) Brexit Supplement, S. 7-10
- Georgi, Oliver* Im Gespräch: Graf Lambsdorff, 28.06.2016, <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/brexit/graf-lambsdorff-im-interview-zu-brexit-und-boris-johnson-14311060.html>, letzter Abruf am 14.01.2017
- Giegerich, Thomas* Wie weiter nach dem Brexit-Referendum im Vereinigten Königreich?, in: Betriebs-Berater 2016, Heft 30, S. 1 (Editorial)
- Grabitz, Eberhard / Hilf, Meinhard / Nettesheim, Martin* (Hrsg.) Das Recht der Europäischen Union, 60. Aufl., München 2016

- Von der Groeben, Hans / Schwarze, Jürgen / Hatje, Armin* (Hrsg.) Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl., Baden-Baden 2015
- Heffer, Greg* Humiliation for Sturgeon as Spain rejects 'soft' Brexit plan for Scotland within a day, 22.12.2016, <http://www.express.co.uk/news/politics/746371/Nicola-Sturgeon-Brexit-plan-rejected-Spain-EU-referendum-Single-Market-Scotland>, letzter Abruf am 13.01.2017
- Herbst, Jochen* Observations on the Right to Withdraw from the European Union: Who are the „Masters of the Treaties“?, in: German Law Journal Vol. 6 (2005), S. 1755-1760
- Herdegen, Matthias* Europarecht, 18. Aufl. München 2016
- Karajewski, Markus* Völkerrecht, Baden-Baden 2017
- Küstner, Kai* Was May will, „wird nicht funktionieren“, 18.01.2017, <http://www.tagesschau.de/ausland/may-brexit-117.html>, letzter Abruf am 18.01.2017.
- Lippert, Barbara / von Ondarza, Nicolai* Der Brexit als Neuland, SWP-Aktuell 42 (Juli 2016), S. 1-8
- Lock, Tobias* A European Future for Scotland?, 26.06.2016, <http://verfassungsblog.de/a-european-future-for-scotland/>, letzter Abruf am 12.01.2017
- May, Theresa* Rede im Lancaster House, 17.01.2017, abrufbar unter <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/01/17/theresa-mays-brexit-speech-full/>, letzter Abruf am 18.01.2017
- McAdam, Noel* EU Referendum: Theresa Villiers dismisses Sinn Fein demands to hold a border poll, 25.06.2016, <http://www.belfasttelegraph.co.uk/news/brexit/eu-referendum-theresa-villiers-dismisses-sinn-fein-demands-to-hold-a-border-poll-34830722.html>, letzter Abruf am 12.01.2017
- McCauliff, Catherine* Is Free Movement of Workers a Fundamental Right or Merely the Price for Full Access to the Internal Market of the E.U.?, in: German Law Journal Vol. 17 (2016) Brexit Supplement, S. 45-50
- Meier, Albrecht* Großbritanniens Abschied auf Raten, 03.10.2016, <http://www.tagesspiegel.de/politik/brexit-plaene-von-theresa-may-grossbritanniens-abschied-auf-raten/14635832.html>, letzter Abruf am 11.01.2017
- Michl, Walther* Die formellen Voraussetzungen für den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union, in: NVwZ 2016, S. 1365-1369.

- Müller-Graff, Peter-Christian* Brexit – die unionsrechtliche Dimension, in: *integration* 4/2016, S. 267-282
- Neunecker, Martina* Partizipation trifft Repräsentation: Die Wirkungen konsultativer Bürgerbeteiligung auf politische Entscheidungen, Frankfurt am Main 2015
- O’Neil, Aidan* England’s difficulty; Scotland’s Opportunity, 28.06.2016, <http://verfassungsblog.de/englands-difficulty-scotlands-opportunity/>, letzter Abruf am 13.01.2017
- Pieper, Stephanie* Freie Bahn für den Brexit, <http://www.tagesschau.de/ausland/brexit-abstimmung-101.html> (letzter Abruf am 15.03.2017).
- Ramsay, Adam* A reverse Greenland: the EU should let Scotland stay, 24.06.2016, <https://www.opendemocracy.net/uk/adam-ramsay/reverse-greenland-letting-scotland-stay>, letzter Abruf am 12.01.2017
- Riley-Smith, Ben* Leave or Remain in the EU? The arguments for and against Brexit, 20.06.2016, <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/06/24/britain-votes-to-leave-the-eu-what-happens-now-that-brexit-is-a/>, letzter Abruf am 18.01.2017
- Skouris, Vassilios* Brexit: Rechtliche Vorgaben für den Austritt aus der EU, in: *EuZW* 2016, S. 806-811
- Skoutaris, Nikos* From Greenland to Svalbard: Scotland’s quest for a differentiated Brexit, 22.12.2016, <http://verfassungsblog.de/from-greenland-to-svalbard-scotlands-quest-for-a-differentiated-brexit/>, letzter Abruf am 13.01.2017
- Siekmann, Helmut* Kurzkomentar zum Volksentscheid im Vereinigten Königreich am 23. Juni 2016, 28.06.2016, http://safe-frankfurt.de/fileadmin/user_upload/editor_common/Policy_Center/Siekmann_Kurzkomentar_Volksentscheid_UK.pdf, letzter Abruf am 11.01.2017
- The Scottish Government* Scotland’s Future: Your Guide to an Independent Scotland, November 2013, <http://www.gov.scot/resource/0043/00439021.pdf>, letzter Abruf am 12.01.2017
- The Scottish Government* Scotland’s Place in Europe, 20.12.2016, <http://www.gov.scot/Resource/0051/00512073.pdf>, letzter Abruf am 13.01.2017
- Thiele, Alexander* Der Austritt aus der EU – Hintergründe und rechtliche Rahmenbedingungen eines „Brexit“, in: *EuR* 2016, S. 281-304
- Thiele, Alexander* *Europarecht*, 13. Aufl., Altenberge 2016
- Verfassungsblog* Debate on Scotland’s EU Membership (diverse Artikel), 2014, <http://verfassungsblog.de/category/focus/scotlands-eu-membership/> (letzter Abruf 13.01.2016)

- Wieduwilt, Simon* Article 50 TEU – The Legal Framework of a Withdrawal from the European Union, in: ZEuS 2/2015, S. 169-205
- Wintour, Patrick* Global trade deals will be bigger outside than in the EU, says David Davis, 14.07.2016, <https://www.theguardian.com/politics/2016/jul/14/global-bilateral-trade-deals-bigger-eu-single-market-david-davis>, letzter Abruf am 18.01.2017
- Zeitzmann, Sebastian* Brexit-Referendum – was haben sie bloß getan?, 02.07.2016, <http://jean-monnet-saar.eu/?p=1465>, letzter Abruf am 11.01.2017