Brexit ohne Bundestag?

Ekkehart Reimer

26.03.2019 doi: 10.17176/20190517-144421-0

In den Beratungen des Deutschen Bundestages war der Brexit präsent. Die Abgeordneten scheinen aber – in den Worten Christine Landfrieds (Verfassungsblog vom 20.03.2019) – nur fassungslos nach London geschaut und das Handeln der Kommission und der Bundesregierung zwar beobachtet, es aber nicht gebilligt oder gar gesteuert zu haben. Zwei Teilregelungen hat der Bundestag immerhin mit der Verabschiedung des Regierungsentwurfs eines Gesetzes für den Übergangszeitraum nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union (des sog. BrexitÜG) am 17. Januar 2019 getroffen.

Das BrexitÜG: ein Torso

Das BrexitÜG enthält für den Fall, dass das Austrittsabkommen (doch noch) in Kraft tritt, die Fiktion einer fortdauernden Mitgliedschaft des Vereinigten Königreich in EU und Euratom für Zwecke der Anwendung des deutschen Bundesrechts für die Dauer des in Art. 121 des Austrittsabkommens bestimmten Übergangszeitraums, soweit nicht das Austrittsabkommen selbst Abweichungen anordnet. Zugleich hat der Gesetzgeber eine materielle Übergangsregelung für den Bereich des Staatsangehörigkeitsrechts getroffen: Damit längere Bearbeitungszeiten bei Einbürgerungsanträgen (*inbound* und *outbound*) nicht zu Lasten der Einbürgerungsbewerber gehen, die ihren Antrag auf Einbürgerung noch vor Ablauf des Übergangszeitraums gestellt haben, soll nach dem Gesetzentwurf in diesen Fällen nicht – wie sonst – auf den Zeitpunkt der behördlichen Entscheidung, sondern auf den Zeitpunkt der Antragstellung abgestellt und Mehrstaatigkeit hingenommen werden.

Das BrexitÜG wird aber nicht in Kraft treten, wenn das Austrittsabkommen scheitert. Zugleich fehlt jede Parlamentsbeteiligung an den fundamentalen Änderungen, die sich aus dem Brexit für die Architektur der Union ergeben, und an den einzelnen Regelungen des Austrittsabkommens und der nun vereinbarten Verlängerungen der EU-Mitgliedschaft bis zum 12. April (wenn das Austrittsabkommen nicht noch die Zustimmung des britischen Unterhauses) bzw. bis zum 22. Mai (wenn das Austrittsabkommen doch noch zustande kommt). Das wirft Fragen nach Möglichkeiten und Erfordernissen einer Parlamentsbeteiligung auf.

Keine Bundestagsbeteiligung nach Unionsrecht

Schon unionsrechtlich ist die Lage nicht unproblematisch. Art. 50 EUV sieht im Unterschied zu den primärrechtlichen Vorschriften über textliche Vertragsänderungen (Art. 48 EUV) oder über die Aufnahme neuer Mitgliedstaaten (Art. 49 EUV) für den Fall eines Austritts allerdings keine Beteiligung der mitgliedstaatlichen Parlamente vor. Lediglich für den austrittswilligen Mitgliedstaat verweist Art. 50 Abs. 1 EUV auf dessen verfassungsrechtliche Vorschriften. Mit der Zustimmung zum Vertragswerk von Lissabon hat der Deutsche Bundestag – ebenso wie die Parlamente aller anderen Mitgliedstaaten – im Jahr 2008 (BGBl. I S. 1926) die Fortführung der Union nur mit den verbleibenden Mitgliedstaaten bei Ausscheiden eines oder mehrerer Mitgliedstaaten gebilligt.

Ebenso dürfte die in Art. 50 Abs. 3 EUV a.E. eröffnete Möglichkeit einer Verschiebung des Austrittsdatums ohne Zustimmung der Parlamente der verbleibenden Mitgliedstaaten zulässig sein. Art. 50 EUV sieht eine derartige Parlamentsbeteiligung nicht vor. Weil Art. 50 Abs. 3 EUV eine Verlängerung der Austrittsfrist ausdrücklich vorsieht, kann man diese befristete Fortdauer der Mitgliedschaft des Vereinigten Königreichs über den Zwei-Jahres-Zeitraum hinaus nur als Verschiebung, keinesfalls als eine Art befristeten (Wieder-)Beitritt i.S.v. Art. 50 Abs. 5 i.V.m. Art. 49 EUV ansehen. Befristete Beitritte verstoßen gegen Art. 53,

und ohnehin hätte das Vereinigte Königreich nach der – problematischen, aber wohl nicht als *ultra-vires*-Akt anzusehenden – Plenarentscheidung des EuGH vom 10. Dezember 2018 (Rs. C-621/18) auf Vorlage des schottischen *Court of Session* ja sogar die Möglichkeit eines einseitigen Widerrufs der Austrittsabsicht gehabt.

Verletzungen des Unionsrechts könnten danach allenfalls in einer Überschreitung der in Art. 50 Abs. 2 Satz 2 EUV gezogenen inhaltlichen Grenzen liegen: Das auf diesen Kompetenztitel gestützte Abkommen darf nur „die Einzelheiten des Austritts" regeln, soll dabei aber bereits „[den] Rahmen für die künftigen Beziehungen [des austretenden] Staates zur Union berücksichtig[en]". Diese Befugnis ist unbestimmt und dürfte im System des Unionsrechts zunächst weit auszulegen sein. Ihre Grenzen findet diese Auslegung aber in der Kompetenzordnung, wie der EuGH sie insbesondere in seinem Gutachten 2/15 vom 16.05.2017 zu dem Freihandelsabkommen der Union mit Singapur entfaltet hat. Gegenstände, die außerhalb des Art. 50 EUV nur durch gemischte Verträge geregelt werden können, dürfen auch nicht Gegenstand eines nur von der Union abgeschlossenen Austrittsabkommens auf der Ermächtigungsgrundlage des Art. 50 Abs. 2 EUV sein.

Ob das Austrittsabkommen diesen Rahmen wahrt, ist aber sehr fraglich. Es dürfte zwar nicht gegen die Grundsätze verstoßen, die der EuGH in seinem Urteil vom 06. März 2018 in der Rs. C-284/16 – *Achmea* formuliert hat. Das dort angelegte grundsätzliche Verbot einer neben dem EuGH errichteten Schiedsgerichtsbarkeit mit Bindung (auch) der Union betrifft in *Achmea* nur inter-se-Streitigkeiten der Mitgliedstaaten, nicht – wie das Austrittsabkommen – auch Streitigkeiten mit einem Staat, der nunmehr ein Drittstaat ist. Vor allem aber belässt es das Austrittsabkommen für eine achtjährige Übergangszeit bei der Zuständigkeit des EuGH für Vorabentscheidungen, die auch das Vereinigte Königreich noch binden (Art. 158, 160 ff., 174 des Austrittsabkommens).

Fraglich ist deshalb allenfalls, ob das Austrittsabkommen nicht aber nach den Grundsätzen aus dem *Singapur*-Gutachten des EuGH als gemischtes Abkommen abgeschlossen werden müsste, so dass Art. 50 Abs. 2 Satz 2 EUV als alleinige Befugnisnorm ausscheidet. Für diesen Fall müsste insoweit, als Regelungsgegenstände des Austrittsabkommens den Kreis der (ausschließlichen oder geteilten) Unionskompetenzen überschreiten, jeder Mitgliedstaat nach seinen innerstaatlichen Vorschriften, d.h. regelmäßig unter voller Beteiligung der mitgliedstaatlichen Parlamente, an dem Zustandekommen des Austrittsabkommens mitwirken.

Verfassungsrechtliche Maßstäbe

Letztlich kann die Reichweite des Art. 50 Abs. 2 Satz 2 EUV aber dahin stehen. Denn jedenfalls erfordert das deutsche Verfassungsrecht eine strengere Beurteilung. Das Bundesverfassungsgericht bezieht die Integrationsverantwortung des Bundestages gerade auf die Fälle, in denen „unter grundsätzlicher Fortgeltung des Prinzips der begrenzten Einzelermächtigung eine Veränderung des Vertragsrechts ohne Ratifikationsverfahren herbeigeführt werden kann" (Urteil 2 BvE 2/08 u.a. v. .06.2009 – *Lissabon,* Leitsatz 2). Allerdings ist der verfassungsunmittelbare Parlamentseinfluss auf die Veränderung der Statik der Union von vornherein auf die von der Union selbst herbeigeführten Veränderungen beschränkt; „der Austritt aus dem europäischen Integrationsverband" als solcher soll dagegen nach der überzeugenden Deutung des Bundesverfassungsgerichts „nicht von anderen Mitgliedstaaten oder der autonomen Unionsgewalt unterbunden werden" können (a.a.O., Tz. 33). Diese Ungebundenheit, die der integrationsoffene Verfassungsstaat des Grundgesetzes für sich in Anspruch nimmt, gewährt er reziprok auch dem Vereinigten Königreich.

Damit reduziert sich die Reichweite möglicher verfassungsrechtlicher Bindungen auf das Verhalten des deutschen Vertreters im Rat bei der Abstimmung über das Austrittsabkommen (Art. 50 Abs. 2 EUV) und auf die Entscheidung der Bundeskanzlerin im Europäischen Rat zur Verlängerung der Zwei-Jahres-Frist (Art. 50 Abs. 3 a.E. EUV). Beide Fälle finden weder in der Lissabon-Entscheidung des BVerfG noch in den Vorschriften des Integrationsverantwortungsgesetzes (IntVG) oder des Gesetzes über die Zusammenarbeit

von Bundesregierung und Deutschem Bundestag in Angelegenheiten der Europäischen Union (EUZBBG) Erwähnung. Das entbehrt nicht einer gewissen Ironie, weil beide Fälle das unmittelbare Umfeld des Austrittsrechts betreffen, das gerade auf deutsches Betreiben in den Text des Primärrechts aufgenommen worden ist.

In der Kommentarliteratur wird aber eine Erstreckung der Regelungen des EUZBBG auf Austrittsabkommen nach Art. 50 EUV differenziert erörtert (v.a. *Reißmann,* in: von Arnauld/Hufeld, Systematischer Kommentar zu den Lissabon-Begleitgesetzen, 2. Aufl. 2017, § 14 Rdnr. 146 ff.). Richtigerweise ist die Frage nach der Anwendbarkeit des EUZBBG nicht nur für das Austrittsabkommen, sondern ebenso für die Verlängerung der Austrittsfrist zu stellen. Der Bundestag hat auch eine Desintegrationsverantwortung (*Reißmann* a.a.O., Rdnr. 151). Beide Regelungen reichen weit und können mittelbare Bindungen der verbleibenden Mitgliedstaaten herbeiführen, die über die in Art. 50 EUV selbst enthaltene Hinnahme des eigentlichen Austritts eines anderen Mitgliedstaats und über die damit verbundene Pflicht zur verkleinerten Fortsetzung der Union mit den übrigen Mitgliedstaaten hinausgehen. Sowohl das Austrittsabkommen als auch die bloße Verlängerung der Austrittsfrist begründen nämlich positive, konstruktiv-gestaltende Bindungen der verbleibenden Mitgliedstaaten und der Union als solcher, die in Art. 50 EUV zwar teleologisch angelegt, dort aber nicht i.S.e. begrenzten Einzelermächtigung konturiert sind.

Unter diesen weitreichenden Regelungen ragen die oben genannten institutionellen Vorschriften der Art. 164 ff. des Austrittsabkommens heraus. Diese Regelungen sind Angelegenheiten der Europäischen Union i.S.v. § 1 Abs. 2 EuZBBG. Ihre Behandlung löst Unterrichtungspflichten der Bundesregierung gegenüber dem Deutschen Bundestag aus. Weil ein Austritt der *actus contrarius* zu dem Beitritt eines Staates zur Europäischen Union ist, spricht alles dafür, dass für Verhandlungen um ein Austrittsabkommen nach Art. 50 Abs. 2 Satz 2 EUV unter dem EuZBBG nichts anderes als für Verhandlungen über Beitrittsabkommen gilt. Die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen bedarf einer engen parlamentarischen Begleitung (§ 9 EuZBBG). Deshalb hätte der Bundestag die Ratsberatungen über das Austrittsabkommen selbst dann begleiten müssen, wenn das Austrittsabkommen kein gemischtes Abkommen zu sein brauchte, sondern allein von der Union abzuschließen war. Vor den abschließenden Entscheidungen über das Austrittsabkommen im Rat und ebenso vor der Verlängerungsentscheidung des Europäischen Rats wäre die Bundesregierung nach § 9 Abs. 2 EuZBBG gehalten gewesen („soll"), das Einvernehmen mit dem Bundestag herzustellen.

Und selbst auf dieses Einvernehmenserfordernis kommt es nicht an, wenn Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG die Mitwirkung eines deutschen Vertreters am Zustandekommen des Austrittsabkommens unter einen Vorbehalt des Gesetzes stellte (vgl. *Reißmann* a.a.O., Rdnr. 150, 152). Dafür spricht die Nähe der im Austrittsabkommen getroffenen Regelungen zu Regelungen auf Grundlage der Vertragsabrundungskompetenz aus der sog. Flexibilitätsklausel in Art. 352 AEUV. Ihre Inanspruchnahme löst nach § 8 IntVG ein kategorisches Zustimmungserfordernis aus. Hier wie dort verwendet die Union eine höchst unbestimmte primärrechtliche Grundlage für die Einführung neuer, im Primärrecht nicht mit hinreichender Bestimmtheit vorgezeichneter Institutionen und Befugnisse. Mit den institutionellen Vorschriften des Austrittsabkommens werden ein Gemeinsamer Ausschuss von Union und Vereinigtem Königreich (Art. 164), Besondere Ausschüsse (Art. 165) und eine Schiedskommission (Art. 170) eingerichtet. Der Gemeinsame Ausschuss hat harte Beschlusskompetenzen (Art. 166 Abs. 1 und Abs. 2). Die Union unterwirft sich einem neuen Streitbeilegungsmechanismus.

Das alles spricht dafür, dass der deutsche Vertreter im Rat ohne ein Freigabegesetz nach Art. 23 Abs. 1 Satz 2 GG das Austrittsabkommen hätte ablehnen müssen.

AUTOR*IN
Ekkehart Reimer
Prof. Dr. Ekkehart Reimer ist Professor für Öffentliches Recht, Europäisches und Internationales Steuerrecht an der Universität Heidelberg.

EMPFOHLENE ZITATION
Reimer, Ekkehart: Brexit ohne Bundestag?, Verfassungsblog, 26.03.2019, doi: 10.17176/20190517-144421-0.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20190517-144421-0.