

# Das geplante Brexit-Abkommen - Fakten und Schlussfolgerungen

## Tragweite des Abkommens

Die wichtigste Funktion dieses Abkommens besteht in der Schaffung einer Übergangsperiode. Während dieses Zeitraums, der vom Inkrafttreten des Abkommens bis zum 31. Dezember 2020 andauern soll, wird das EU-Recht im wesentlichen weitergelten, und zwar grundsätzlich mit der selben Wirkung wie bisher. Das wird im Erwägungsgrund „CONSIDERING...“ (S.4 des Entwurfs) ausdrücklich so festgelegt.

Das bedeutet dann wohl, dass faktisch alles beim Alten bleibt, nur eben auf einer neuen Rechtsgrundlage, nämlich dem Brexit-Abkommen.

Wirklich nur vorläufig?

Nein, möglicherweise auch für immer, denn hinsichtlich der dauerhaften Post-Brexit-Beziehungen scheint alles offen zu sein. In diesem Zusammenhang könnte die Formulierung „in order to avoid disruption“ (im oben angeführten Erwägungsgrund) von den EU-Gegnern möglicherweise als verräterisch aufgefaßt werden.

Denn der Ausdruck „disruption“, also „Unterbrechung“, könnte eventuell so verstanden werden, dass die britische Premierministerin an eine unveränderte und dabei eben gerade unterbrechungslose Weiterführung der Beziehungen mit der EU auch über die Übergangsperiode hinaus denkt.

## Stellenwert des EuGH

Als heikles Thema, unabhängig von den Detailregelungen in den einzelnen Politikbereichen, hat sich im Vorfeld die Rolle des EuGH bzw. seiner Rechtsprechung im Verhältnis zu Großbritannien erwiesen. Siehe dazu etwa die vom House of Lords abgehaltenen Expertenanhörungen ([www.parliament.uk/hleu](http://www.parliament.uk/hleu)). Denn dort wurde von einigen Experten der Wunsch, der EuGH-Rechtsprechung zu entkommen, als eines der tragenden Motive für den Brexit genannt.

Was für Regelungen enthält nun das Brexit-Abkommen hinsichtlich dieser Problematik?

Da wäre zunächst einmal Art. 4 III zu nennen, demzufolge die Auslegung und Anwendung derjenigen Klauseln des Abkommens, die sich auf EU-Recht beziehen, gemäß den Methoden und allgemeinen Prinzipien eben des EU-Rechts vorzunehmen sind. Auslegungsmethoden werden natürlich

weitgehend vom Richterrecht geprägt, deshalb verschafft diese Klausel dem EuGH offensichtlich einen zumindest bis zum Ende der Übergangsperiode anhaltenden Einfluss. Den EU-Gegnern wird dieses generelle „Einfallstor“ für den Einfluss des EuGH gewiss nicht zusagen, denn der Gerichtshof verfolgt ja bekanntlich einen dezidiert integrationsfördernden Auslegungsansatz. Gleich im nächsten Absatz (Art. 4 IV) wird der EuGH hinsichtlich der Klauseln des Abkommens, die sich auf EU-Recht beziehen, direkt erwähnt, und zwar sind sie gemäß denjenigen Entscheidungen des Gerichtshof umzusetzen und anzuwenden, die bis zum Ende der Übergangsperiode ergehen. Damit wird also festgelegt, dass das während der Übergangsperiode das EU-Recht in Form seiner Auslegung durch den EuGH nicht nur statisch, sondern auch dynamisch weiterhin Geltung beansprucht.

Etwas rätselhaft, gleichzeitig aber auch brisant erscheint der darauf folgende Absatz (Art. 4 V). Deshalb sei er hier wörtlich zitiert.

*„In the interpretation and application of this Agreement, the United Kingdom's judicial and administrative authorities shall have due regard to relevant case law of the Court of Justice of the European Union handed down after the end of the transition period.“*

Weshalb rätselhaft?

Nun, weil hier auf einmal nicht mehr nur von denjenigen Klauseln, die sich auf EU-Recht beziehen, sondern vom gesamten Abkommen die Rede ist. Die Erklärung hierfür ist wohl darin zu sehen, dass das Abkommen einerseits Klauseln erhält, die das EU-Recht bis zum Ende der Übergangszeit für weiterhin anwendbar erklären, was auf Grund der Bestimmung des Art. 50 III EUV auch notwendig ist. Denn gemäß dieser Bestimmung würde das EU-Recht spätestens am 29. März 2019 für Großbritannien außer Kraft treten. Zur Erinnerung, die Übergangsperiode läuft bis zum 31. Dezember 2020. Andererseits enthält das Brexit-Abkommen aber auch Klauseln, die inhaltlich neues Recht schaffen, das dann auch über die Übergangsperiode hinaus Geltung beansprucht. In diese Kategorie fällt beispielsweise Art. 14 I/II, der eine Rechtsgrundlage für die Änderung der Anforderungen an Ausweisdokumente für die Einreise von britischen Staatsangehörigen in die EU bzw. von EU-Bürgern nach Großbritannien schafft.

Die politische Brisanz des Art. V liegt darin, dass die Rechtsprechung des EuGH auch über die Übergangsperiode hinaus für relevant erklärt wird. Das steht im Widerspruch zu den ursprünglichen Ankündigungen der britischen Regierung, die Auslegung britischer Rechtsnormen zurück in die Hände britischer Gerichte legen zu wollen (vgl. etwa den 7. Bericht des House of Lords über die Sitzung 2016-17, in der eine Expertenanhörung zur zukünftigen Zusammenarbeit mit der EU auf dem Gebiet der Strafverfolgung und Kriminalprävention durchgeführt wurde, Kap. 1, Abs. 32, S.11, [www.parliament.uk/hleu](http://www.parliament.uk/hleu)).

Da das Brexit-Abkommen, wie fast jeder völkerrechtliche Vertrag, zum Erlass innerstaatlicher Durchführungsbestimmungen führen wird, werden es folglich britische Gesetze sein, bei deren Auslegung und Anwendung sich die heimische Judikative und Exekutive von der Rechtsprechung des EuGH leiten lassen sollen.

Die offensichtlich bewußt vage Formulierung „shall have due regard to“, also in etwa „werden in gebührender Weise berücksichtigen“, soll wahrscheinlich zur Besänftigung der EU-Gegner dienen. Denn dem Wortlaut nach wird die bisher geltende strikte rechtliche Bindung an die EuGH-Rechtsprechung nicht ausdrücklich fortgesetzt.

Gleichwohl könnte darin die Anordnung einer sozusagen „moralischen“ Weitergeltung der Deutungshoheit des EuGH gesehen werden. Letzteres dürften die britischen Minister, die mittlerweile zurückgetreten sind, wohl auch so gesehen haben.

### Grundprinzipien des EU-Rechts

Neben dem Einfluss des EuGH sollen auch weitere Grundprinzipien des EU-Rechts zumindest während der Übergangszeit weitergelten.

Zu nennen ist in diesem Zusammenhang der unmittelbare Durchgriff. Art. 4 I des Brexit-Abkommens bestimmt, dass die Klauseln des Abkommens und diejenigen Vorschriften des EU-Rechts, die von diesem Abkommen für anwendbar erklärt werden, dieselben Wirkungen haben sollen wie innerhalb der EU. Dies gilt ausdrücklich auch für den unmittelbaren Durchgriff („direct effect“).

Gerade die Fähigkeit des EU-Rechts, unmittelbar Rechte und Pflichten für die Bürger zu erzeugen, rechtfertigt bekanntlich die Klassifizierung der EU als supranationale und nicht lediglich internationale Organisation. In diesem Sinne könnte die EU sogar als Übergangsstadium zwischen einer internationalen Organisation und einem Bundesstaat angesehen werden. Dass für die britischen EU-Gegner das Konzept der „Vereinigten Staaten von Europa“, oder genauer gesagt, die Umwandlung ihres Staates in ein EU-Bundesland ein rotes Tuch darstellt, liegt auf der Hand.

Einer solchen Entwicklung sollte offensichtlich mit dem Brexit vorgebeugt werden. Sofern der Brexit nicht noch in letzter Minute „abgesagt“ wird, ist dieses Ziel selbstverständlich als erreicht anzusehen, Großbritannien wird kein Gliedstaat eines in Zukunft eventuell entstehenden europäischen Bundesstaats werden.

Wird der gegenwärtig nur für die Übergangsperiode vorgesehene unmittelbare Durchgriff allerdings durch die noch auszuhandelnden Verträge, die die dauerhaften Beziehungen zwischen der EU und Großbritannien regeln werden, übernommen und dadurch perpetuiert, dann wäre die Souveränität

des Vereinigten Königreichs in dieser Hinsicht im selbem Maß verringert wie die der verbleibenden EU-Staaten.

Vor diesem Hintergrund dürfte die Prophezeiung erlaubt sein, dass die Auseinandersetzungen innerhalb Großbritanniens sowie zwischen diesem Land und der Rest-EU um das vorliegende Abkommen lediglich ein Vorgeschmack waren auf das Ringen um die Ausgestaltung der dauerhaften Beziehungen.

Der unmittelbare Durchgriff des EU-Rechts ist selbstverständlich in der Praxis nur dann zu verwirklichen, wenn dem EU-Recht widersprechende innerstaatliche Normen unangewendet bleiben.

Um der Nicht-Anwendung solcher Normen durch die britische Justiz und Verwaltung eine Rechtsgrundlage zu verschaffen, verpflichtet sich Großbritannien in Art. 4 II des Brexit-Abkommens, entsprechend gesetzgeberisch tätig zu werden.

Damit ist in formaler Hinsicht der britischen Konzeption des Verhältnisses zwischen Völkerrecht, im vorliegenden Kontext in seiner besonderen Ausprägung als EU-Recht, und innerstaatlichem Recht freilich Genüge getan. Denn im britischen Verständnis wirkt das Völkerrecht in Form innerstaatlicher Rechtsnormen (*Kunig*, 2.Abschn., Rn. 48). Das heißt, der durch das EU-Recht geforderte Anwendungsvorrang eben dieses Rechts wirkt in Großbritannien in Form der gem. Art. 4 II des Brexit-Abkommens zu erlassenden innerstaatlichen Gesetze.

Materiell gesehen ist es aber weiterhin das von den Brexit-Befürwortern ungeliebte EU-Recht, das über die Anwendung bzw. Nicht-Anwendung britischen Rechts entscheidet.

## Fazit

In diesem Beitrag wurden nur einige, allerdings grundlegende Aspekte, kurz angerissen.

Es hat sich dennoch gezeigt, dass bei der Bewertung, welches britische Lager, die EU-Gegner oder die EU-Befürworter, Erfolge verbuchen können, zwischen der formellen und der materiellen Ebene unterschieden werden muss.

Jedenfalls wird die weitere Entwicklung dieser EU-rechtlichen „Premiere“, nämlich der tatsächlichen Anwendung des Art. 50 EUV, also der Norm, die den Austritt aus der EU ermöglicht, alles andere als langweilig werden.

## Literatur-, Quellen- und Abkürzungsverzeichnis:

*Kunig in Graf Vitzthum, Wolfgang/Proelß, Alexander, Völkerrecht, 7.Aufl.  
(überarb. u. aktualis.), 2016*

[www.gov.uk](http://www.gov.uk)

[www.parliament.uk/hleu](http://www.parliament.uk/hleu)

EuGH Gerichtshof der Europäischen Union

EUV Vertrag über die Europäische Union

*Rechtsanwalt Sven Ringhof, 24.November 2018*