Dr. René Repasi

European Research Centre for Economic and Financial Governance
Erasmus Universität Rotterdam
Burgemeeser Oudlaan 50
3000 DR Rotterdam
E-Mail: repasi@law.eur.nl

Stellungnahme zur Anhörung des Niedersächsischen Landtags, Ausschuss für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung, am 3. Mai 2018

Rechtliche Auswirkungen eines „Brexit" auf die Rechte der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sowie den grenzüberschreitenden Handel

I. Wahrscheinlichkeit eines „harten" Brexit

Unter einem „harten" Brexit wird vorliegend das Ende der Anwendbarkeit von EU-Recht auf die Rechtsbeziehungen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich verstanden, ohne dass besondere Regeln in Form eines Abkommens an die Stelle des EU-Rechts treten. Ein „harter" Brexit kann in zwei Szenarien vorkommen: Er liegt vor, wenn **entweder** (1) nach Ablauf der Zwei-Jahres-Frist des Art. 50 Abs. 3 EUV (**29. März 2019**, 23.59 Uhr) kein Austrittsabkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich in Kraft getreten ist und der Europäische Rat diese Frist nicht einstimmig verlängert hat **oder** (2) der vorliegende Entwurf für ein Austrittsabkommen[1] zwar angenommen wurde und in Kraft getreten ist, jedoch nach Ablauf der Übergangsfrist zum **31. Dezember 2020** kein Handelsabkommen über die künftigen Rechtsbeziehungen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich vorliegt. Man kann die beiden Szenarien somit danach unterscheiden, für welche Fälle ein Abkommen vorliegen muss, um einen „harten" Brexit zu vermeiden. Im ersten Szenario geht es um sog. „Altfälle", d.h. solche, die bis zum Zeitpunkt des Austritts Großbritanniens entstanden sind. Im zweiten Szenario geht es um künftige Sachverhalte, die nach einem Austritt entstehen können oder sollen.

1. Szenario 1: Wahrscheinlichkeit eines „harten" Brexit aufgrund fehlenden Austrittsabkommens

Zum jetzigen Zeitpunkt liegt zumindest ein Entwurf für ein Austrittsabkommen vor, der auf der Grundlage der politischen Einigung vom 8. Dezember 2017[2] entwickelt wurde. Dieser Entwurf soll bis zum Treffen des Europäischen Rats am 18./19. Oktober 2018 finalisiert sein. Das Europäische Parlament verlangt seinerseits eine halbjährige Prüfungsphase. Das Inkrafttreten des Austrittsabkommen verlangt

[1] Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community (Stand: 15. März 2018), abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/negotiation-agreements-atom-energy-15mar_en.pdf.

[2] Joint report from the negotiators of the European Union and the United Kingdom Government on progress during phase 1 of negotiations under Article 50 TEU on the United Kingdom's orderly withdrawal from the European Union, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint_report.pdf.

auf der EU-Seite eine qualifizierte Mehrheit im Rat und eine Zustimmung mit einfacher Mehrheit des Europäischen Parlaments. Auf Seiten des Vereinigten Königreichs muss das Unterhaus dem Austrittsabkommen zustimmen.[3]

Sollte eine dieser Zustimmung nicht erfolgen, scheitert das Inkrafttreten des Austrittsabkommens, so dass es zu einem „harten" Brexit kommt, wenn nicht der Europäische Rat die Austrittsfrist einstimmig verlängert.

Die Bestimmung der Wahrscheinlichkeit des Eintritts des ersten Szenarios für einen „harten" Brexit hängt daher davon ab, wie wahrscheinlich die Verweigerung einer der gerade genannten Zustimmungen ist. Auf Seiten der EU kommt es darauf an, in welchem Maße die ursprünglichen politischen Ziele der Verhandlungsleitlinien[4] erreicht wurden. Dabei ging es um die Rechtsstellung der Unionsbürgerinnen und Unionsbürger, die zum Zeitpunkt des Austritts in Großbritannien wohnhaft sind, und deren Familienangehörigen, um die Behandlung der Grenze zwischen Irland und Nordirland nach einem Austritt Großbritanniens sowie die Erfüllung von Zahlungsverpflichtungen Großbritanniens gegenüber der EU. Auf der Grundlage der politischen Einigung vom 8. Dezember 2017 und des bisherigen Entwurfs für ein Austrittsabkommen ist die Verweigerung einer Zustimmung der EU-Institutionen eher unwahrscheinlich.

Das Europäische Parlament stört sich daran, dass Unionsbürgerinnen und Unionsbürger sowie deren Familienmitglieder in Abweichung vom bestehenden EU-Recht konstitutiv über ein Dokument verfügen müssen, das ihren Aufenthalt ausweist. Diese Bedingung kann zur Folge haben, dass Unionsbürgerinnen und Unionsbürger ihren Aufenthaltsstatus verlieren können, wenn sie die Ausstellung entsprechender Dokumente nicht beantragen. Es ist allerdings nicht zu erwarten, dass deswegen das Parlament seine Zustimmung verweigern dürfte.

Relevanter ist stattdessen die künftige Regelung der Grenze zwischen Irland und Nordirland. Hier scheint eine Lösung kaum erreichbar. Auf der einen Seite soll die Grenze offen bleiben, was verlangen würde, dass Nordirland Teil des EU-Binnenmarktes bleibt. Auf der anderen Seite hat Großbritannien erklärt, dass es keine Grenze innerhalb des Vereinigten Königreichs geben soll. Diese Ziele lassen sich kaum miteinander vereinbaren. Je nachdem, welche Lösung gefunden werden sollte, könnte dies zu einer Zustimmungsverweigerung auf Seiten Großbritanniens (wenn eine Handelsgrenze in der Irischen See zwischen der irischen Insel und Großbritannien gezogen werden müsste, da Nordirland faktisch Teil des EU-Binnenmarktes bleibt) oder auf Seiten der EU (wenn eine physische Grenze zwischen Nordirland und Irland wiederaufgebaut werden müsste, da Nordirland gemeinsam mit dem Rest Großbritanniens abweichende Regeln in Fragen der Zollunion und des Handels beschließen) führen.

Zum jetzigen Zeitpunkt erscheint aber eine politische Einigung im Hinblick auf die Fragen des Austritts und des Übergangs nicht ausgeschlossen, so dass der Eintritt eines „harten" Brexits in diesem Szenario eher unwahrscheinlich als wahrscheinlich ist.

---

[3] In diesem Zusammenhang hat das Oberhaus eine Änderung des Austrittsgesetzes beschlossen, wonach eine Abstimmung über das Austrittsabkommen im Unterhaus bis zum 30. November 2018 erfolgt sein muss, bis zum 31. Januar 2019 eine Bestätigung dieser Abstimmung durch die Königin vorliegen muss und bis zum 28. Februar 2019 das Austrittsabkommen fertiggestellt sein muss. Andernfalls kann das britische Parlament der Regierung neue Verhandlungsleitlinien aufgeben, wozu, falls es hierfür eine entsprechende Mehrheit gehört, auch die Rücknahme des Austrittsgesuchs gehören kann. Diese Änderung muss formal noch vom Unterhaus mit Mehrheit bestätigt werden, um Gesetz zu werden.

[4] Directives for the negotiation of an agreement with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland setting out the arrangements for its withdrawal from the European Union, abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/media/21766/directives-for-the-negotiation-xt21016-ad01re02en17.pdf.

2. Szenario 2: Wahrscheinlichkeit eines „harten“ Brexit aufgrund eines fehlenden Handelsvertrags bezüglich der künftigen Ausgestaltung der Rechtsverhältnisse zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich

Der **Europäische Rat** hat die Verhandlungsleitlinien der EU für die künftigen Beziehungen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich auf seiner Tagung am 23. März 2018 festgelegt.[5] Es handelt sich dabei um ein weitreichendes Verhandlungsangebot, das einerseits deutlich macht, dass Großbritannien als künftiger Drittstaat nicht dieselben Privilegien im Hinblick auf den Marktzugang haben kann wie ein Mitgliedstaat, andererseits erklärt, dass es bei den Marktfreiheiten kein „Rosinenpicken“ geben kann, so dass nicht nur der grenzüberschreitende Verkehr von Waren und Dienstleistungen im Rahmen einer Zollunion ermöglicht werden soll, sondern auch der grenzüberschreitende Personenverkehr. Dabei sollen „die Erfordernisse der Autonomie der EU-Rechtsordnung, einschließlich der Rolle des Gerichtshofs der Europäischen Union, wie sie insbesondere in der Rechtsprechung entwickelt wurde“ berücksichtigt werden. Der Europäische Rat geht zudem in bemerkenswerter Weise auf das Problem künftig sich auseinander entwickelnder Regulierungsstandards ein (Nr. 12):

> *„Angesichts der geografischen Nähe des Vereinigten Königreichs und seiner wirtschaftlichen Verflechtung mit der EU-27 werden sich die künftigen Beziehungen nur dann zur beiderseitigen Zufriedenheit gestalten, wenn sie mit soliden Garantien für faire Wettbewerbsbedingungen einhergehen.* ***Ziel*** *sollte es sein zu verhindern, dass sich das Vereinigte Königreich einen* ***unfairen Wettbewerbsvorteil*** *verschafft, indem es die* ***Schutzniveaus*** *unter anderem in Bezug auf* ***Wettbewerb und staatliche Beihilfen sowie Steuer-, Sozial-, Umwelt- und Regulierungsmaßnahmen und -verfahren unterwandert****. Hierfür wird eine Kombination von materiellrechtlichen, an die EU-Normen und internationalen Normen angeglichenen Vorschriften, von geeigneten Mechanismen für eine wirksame interne Umsetzung, von Durchsetzungs- und Streitbeilegungsmechanismen in dem Abkommen sowie von autonomen Abhilfemaßnahmen der Union erforderlich sein, die allesamt der wirtschaftlichen Verflechtung der EU und des Vereinigten Königreichs in ihrer Tiefe und Breite entsprechen.“*

Darüber hinaus strebt der Europäische Rat – insoweit im Hinblick auf bisherige EU-Handelsabkommen sehr ungewöhnlich – auch eine „besondere Partnerschaft“ in Bereichen der Strafverfolgung und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen sowie bei der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik an.

Auf Seiten der **britischen Regierung** ist die Verhandlungsposition undeutlich. Es scheint Tendenzen zu geben, eine Zollunion bilden zu wollen. Darüber hinaus regulatorische Kooperation wird abgelehnt. Schließlich will Großbritannien gerade von seiner „zurückgewonnenen“ Souveränität Gebrauch machen. Besonders strikt wird eine wie auch immer geartete Einbindung des EuGH zurückgewiesen.

Die Rechtsgrundlage für ein künftiges Handelsabkommen zwischen der EU und Großbritannien als Drittstaat ist nicht mehr Art. 50 EUV, der lediglich sog. „Altfälle“ regeln kann, sondern Art. 207 AEUV i.V.m. Art. 218 AEUV. Auf dieser Grundlage wurden unter anderem das EU-Handelsabkommen mit Singapur, Südkorea oder Kanada (CETA) verhandelt und abgeschlossen. Die Ratifikation eines Handelsabkommens verlangt auf der EU-Seite die qualifizierte Mehrheit im Rat (wenn ein künftiges Abkommen auch kulturelle und audiovisuelle, soziale, Bildungs- und Gesundheitsdienstleistungen umfasst, bedarf es einer Einstimmigkeit im Rat (Art. 207 Abs. 4 AEUV)) und eine Zustimmung des Europäischen Parlaments. Sofern auch Fragen bezüglich „Portfolioinvestitionen“ (Investitionen, die keine Direktinvestition sind)

[5] Europäischer Rat, Leitlinien, abrufbar unter: http://www.consilium.europa.eu/media/33497/23-euco-art50-guidelines-de.pdf.

und bezüglich der Streitbeilegung zwischen Privatpersonen (Investoren) und Staaten behandelt werden, handelt es sich bei dem Handelsabkommen um ein sog. „gemischtes Abkommen“,[6] das auch die Mitgliedstaaten nach ihren jeweiligen nationalen verfassungsrechtlichen Bestimmungen ratifizieren müssen.

Angesichts der erwartbaren Dauer der Verhandlungen (vgl. etwa die Verhandlungsdauer für CETA: 2009 bis 2014) und der erwartbaren Dauer der Ratifikationsphase ist **derzeit eher nicht erwartbar, dass ein Handelsabkommen mit Großbritannien als Drittstaat bis zum 31. Dezember 2020 ausgehandelt und ratifiziert ist**. Alleine diese verfahrensrechtliche Perspektive lässt **die Wahrscheinlichkeit eines „harten“ Brexit im Hinblick auf die künftigen Rechtsbeziehungen als groß erscheinen**. Hinzu tritt, dass zum jetzigen Zeitpunkt die öffentlich bekannten Verhandlungspositionen so weit voneinander entfernt liegen, dass auch diese dagegen sprechen, dass bis zum 31. Dezember 2020 ein entsprechendes Handelsabkommen in Kraft treten wird.

3. Lösung des Problems eines „harten“ Brexit in Szenario 2

Um einen „harten“ Brexit in Szenario 2 zu verhindern, müsste die Übergangsphase verlängert werden bis zu dem Zeitpunkt, in dem ein Handelsabkommen in Kraft tritt. Dies lässt die Frage aufkommen, ob und wie die Übergangsphase verlängert werden kann.

Das Enddatum der Übergangsphase wird im Austrittsabkommen nach Art. 50 EUV festgelegt (derzeit Art. 121 im Entwurf des Austrittsabkommens). Der Abkommensentwurf legt selber keine Regeln fest, wie er geändert werden kann. Damit gilt der Rechtsgrundsatz, wonach Abkommen mit demselben Verfahren geändert werden können, mit dem sie angenommen wurden. Dies führt dazu, dass die Übergangsphase mit einer qualifizierten Mehrheit im Rat nach Zustimmung des Europäischen Parlaments und mit einem entsprechenden Mehrheitsvotum des britischen Unterhauses verlängert werden kann. Hier zeigt sich auch ein entscheidender Unterschied zum alternativen Verbleib in der EU bis zum Abschluss eine Freihandelsabkommens. In diesem Fall müsste nämlich der Europäische Rat mit einstimmigem Votum die Austrittsfrist entsprechend verlängern.

Sollte in zeitlicher Nähe zum 31. Dezember 2020 deutlich werden, dass ein Handelsabkommen zwischen der EU und Großbritannien nicht in Kraft treten kann, werden sowohl die EU als auch Großbritannien eher einer Verlängerung der Übergangsphase zustimmen als dass es zu einem „harten“ Brexit kommt.

Im Folgenden soll dennoch skizziert werden, welche Rechte verloren gehen, sollte ein „harter“ Brexit dennoch eintreten, insbesondere weil die Übergangsphase doch nicht verlängert wird.

II. Verlust des Status des Unionsbürgers und der damit verbundenen Rechte im Fall eines „harten“ Brexit

Nach Art. 50 Abs. 3 EUV finden die Verträge „auf den betroffenen Staat ab dem Tag des Inkrafttretens des Austrittsabkommens oder andernfalls zwei Jahre nach der in Absatz 2 genannten Mitteilung keine Anwendung mehr, es sei denn, der Europäische Rat beschließt im Einvernehmen mit dem betroffenen Mitgliedstaat einstimmig, diese Frist zu verlängern.“ Der Verweis auf die „Verträge“ erfasst das gesamte Unionsrecht. Somit verlieren britische Staatsangehörige im Hoheitsgebiet der EU27-Mitgliedstaaten mit dem Eintritt des „Brexit“ ihren Status als Unionsbürger und die Unionsbürger verlieren den Status als solchen in britischem Hoheitsgebiet.

[6] EuGH, Gutachten 2/15, EUSFTA, ECLI:EU:C:2017:376, abrufbar unter: http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=190727&doclang=de.

Der Unionsbürgerstatus und die damit verbundenen Rechte werden vorliegend weit verstanden. Sie umfassen nicht nur die unmittelbaren Unionsbürgerrechte aus den Artikeln 20 bis 24 AEUV und der Unionsbürgerrichtlinie 2004/38/EG. Vielmehr sollen darunter diejenigen subjektiven Rechte verstanden werden, die einem Staatsangehörigen eines EU-Mitgliedstaates aufgrund EU-Rechts verliehen werden, m.a.W. deren Rechtserzeugungsquelle supranational ist. Diese Rechte stehen dem Unionsbürger bei Verlust dieses Status nämlich entweder unmittelbar (wenn es sich dabei um unmittelbar anwendbares EU-Primärrecht oder EU-Sekundärrecht (EU-Verordnungen) handelt) oder aufgrund künftiger Rechtsetzung des Staates, der aus dem EU ausgetreten ist, nicht mehr zur Verfügung.

Im Folgenden sollen zunächst die besonderen Rechte benannt werden, die den britischen Staatsangehörigen in EU27-Hoheitsgebiet und den Unionsbürgern in britischem Hoheitsgebiet bei Eintritt des Brexit verloren gehen (1.). Anschließend soll die Rechtslage skizziert werden, wie sie sich für britische Staatsangehörige nach dem Brexit als Drittstaatsangehörige in der EU27 darstellt (2.). Dies erlaubt erste Rückschlüsse dahingehend, wie sich die Rechtslage für britische Staatsangehörige im Hoheitsgebiet der EU27-Mitgliedstaaten im Vergleich zum gegenwärtigen Rechtszustand ändert wird, sofern keine Sonderregeln geschaffen werden. Anschließend sollen Wege aufgezeigt werden, wie die besonderen Rechte nach einem „harten“ Brexit geschützt werden können, und Handlungsmöglichkeiten für die niedersächsische Landesregierung skizziert werden (III.).

1. Besondere Rechte, die vom EU-Recht verliehen werden

Die folgende Aufzählung an besonderen Rechten, die einem EU-Staatsangehörigen aufgrund EU-Rechts verliehen werden, ist nicht abschließend, soll aber einen groben Überblick über diejenigen Rechte geben, die im Falle eines Brexit für britische Staatsangehörige im Hoheitsgebiet der EU27 und für Unionsbürger in britischem Hoheitsgebiet verloren gehen.

a) Freizügigkeits-/Zugangsrechte

Die bedeutsamsten subjektiven Rechte für die EU-Staatsangehörigen, die vom EU-Recht verliehen werden, sind die Freizügigkeits- und Zugangsrechte, die in den Grundfreiheiten verbürgt sind. Es handelt sich dabei

- für natürliche Personen um
  - die beschränkungsfreie Freizügigkeit zum Zwecke der Arbeitsaufnahme (Arbeitnehmerfreizügigkeit, Art. 45 AEUV),
  - die beschränkungsfreie Freizügigkeit zum Zwecke der Niederlassung als Selbstständiger (Niederlassungsfreiheit, Art. 49 AEUV),
  - die beschränkungsfreie Freizügigkeit zum Zwecke der Dienstleistungserbringung und des Dienstleistungsempfangs (Dienstleistungsfreiheit, Art. 56 AEUV),
  - die beschränkungsfreie Freizügigkeit im gesamten Unionsgebiet (Unionsbürgerfreizügigkeit, Art. 21 AEUV);
- für juristische Personen um
  - die beschränkungsfreie Freizügigkeit als juristische Person des Herkunftslandes zum Zwecke der (primären und sekundären) Niederlassung (Niederlassungsfreiheit).

    Hierbei sind insbesondere die Fälle zu beachten, in denen eine Ltd. nach britischem Recht in Deutschland tätig ist. Derzeit werden diese Gesellschaften in Deutschland aufgrund der Niederlassungsfreiheit als Gesellschaften britischen Rechts anerkannt. Nach einem Austritt

Großbritanniens werden diese Gesellschaften zu Drittstaatsgesellschaften, weshalb sie aufgrund der „Trabrennbahn"-Entscheidung des BGH[7] in Personenhandelsgesellschaften nach deutschem Gesellschaftsrecht (GbR, OHG) umgedeutet werden und damit die Haftungsbeschränkung fällt, so dass die Gesellschafter der Ltd. nach einem Brexit persönlich und vollumfänglich haften würden.

b) Unionsbürgerrechte

Dem Freizügigkeits- und Zugangsrecht nachgelagert ist die Frage nach dem Aufenthalt eines Unionsbürgers in einem anderen Mitgliedstaat als dem seiner Staatsangehörigkeit und den an die Unionsbürgerschaft unmittelbar anknüpfenden Rechte. Hierbei handelt es sich um:

- das Aufenthaltsrecht des Unionsbürgers
  - Beschränkungsfreies Aufenthaltsrechts bis zu 3 Monate (ohne Zugang zu Sozialleistungen): Art. 6 der RL 2004/38/EG
  - Bedingtes Aufenthaltsrecht zwischen 3 Monaten und 5 Jahren (mit ausreichenden Existenzmitteln für den Unionsbürger und seine Familienangehörigen sowie umfassenden Krankenversicherungsschutz): Art. 7 der RL 2004/38/EG
- das Daueraufenthaltsrecht des Unionsbürgers nach 5 Jahren ununterbrochenen rechtmäßigen Aufenthalt: Art. 16 der RL 2004/38/EG
  - Privilegierende Verkürzung des Mindestaufenthalts bei Personen, die aus dem Erwerbsleben ausgeschieden sind (Art. 17 der RL 2004/38/EG)
  - Aufenthaltsbeendigung nur bei „schwerwiegenden Gründen der öffentlichen Ordnung und Sicherheit" (Art. 28 Abs. 2 der RL 2004/38/EG
- das Recht auf Familienzusammenführung
  - Familienangehörige (Ehegatten, Lebenspartner, Kinder sowie Eltern und Großeltern, soweit ihnen vom Unionsbürger Unterhalt gewährt wird, ungeachtet der Staatsangehörigkeit) genießen die gleichen Aufenthaltsrechte wie der Unionsbürger
  - Aufrechterhaltung des Aufenthaltsrechts bei Tod oder Wegzug des Unionsbürgers sowie Scheidung, soweit Familienangehörige die sonstigen Voraussetzungen für ein Aufenthaltsrecht in ihrer Person erfüllen (Art. 12 und 13 der RL 2004/38/EG)
- das aktive und passive Wahlrecht bei Kommunal- und Europawahlen (Art. 20 Abs. 2 lit. b), 22 AEUV)
- das Recht auf diplomatischen und konsularischen Schutz aller EU-Mitgliedstaaten (Art. 20 Abs. 2 lit. c), 23 AEUV)

c) Diskriminierungsschutz

Die Inhaberschaft einer Staatsangehörigkeit eines EU-Mitgliedstaates führt im Unionsrecht zu einem umfassenden Schutz vor Diskriminierungen aus Gründen des Staatsangehörigkeit einem hieraus abgeleiteten Anspruch auf Gleichbehandlung mit Inländern. Dieser Diskriminierungsschutz ist weitreichend und führt beispielsweise zum diskriminierungsfreien **Zugang zu Leistungen der sozialen Sicherheit** (Art. 4 der VO (EG) 883/2004) und zu besonderen beitragsunabhängigen Leistungen (Art. 70 i.V.m Art. 4 der VO (EG) 883/2004, Art. 24 der RL 2004/38/EG).

[7] BGHZ 178, 192.

Bemerkenswert wäre auch die Stellung von Wirtschaftsteilnehmern bei der **Vergabe öffentlicher Aufträge und Konzessionen** im Sinne der EU-Vergaberichtlinien. Der hierdurch gewährleistete Diskriminierungsschutz entfällt für britische Unternehmen in der EU27 und für EU27-Unternehmen in Großbritannien. Das wirft Fragen nach dem Fortbestand von abgeschlossenen Vergabeverfahren auf, wie bspw. nach den Voraussetzungen, unter denen vergebene öffentliche Aufträge ausgeführt und durch öffentliche Auftraggeber geändert werden, oder danach, wie zum Zeitpunkt des Brexit noch laufende Vergabeverfahren zu behandeln sind.

d) Gegenseitige Anerkennung

Ausfluss der Freizügigkeits-, Zugangs- und Gleichbehandlungsrechte von Unionsbürgern ist die gegenseitige Anerkennung von Dokumenten, die beim Brexit für die hiervon Betroffenen wegfällt.

Das betrifft insbesondere:

- **Berufsqualifikationen / Diplome / Berufserfahrung** (weitgehender Wegfall von Anerkennungsverfahren für EU-ausländische Berufsqualifikationen, RL 2005/36/EG, bei gleichzeitiger Möglichkeit besondere standesrechtliche Regeln für Inländer auch auf EU-Ausländer anzuwenden; Sonderregeln für Rechtsanwälte: RL 77/249/EWG und RL 98/5/EG)
- **Gerichtliche und außergerichtliche Entscheidungen** (Art. 81 Abs. 1 AEUV) (Verzicht auf das Exequaturverfahren)
    - Gerichtliche Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen (VO (EU) 1215/2012)
    - Vollstreckungstitel (VO (EG) 805/2004)
    - Mahnentscheidungen (VO (EG) 1896/2006)
    - Entscheidungen in Bagatellverfahren (VO (EG) 861/2007)
    - Entscheidungen im Ehescheidungsrecht, Sorgerecht und Umgangsrecht (VO (EG) 2201/2003)
    - Entscheidungen im Unterhaltsrecht (VO (EG) 4/2009)
    - Entscheidungen in Insolvenzverfahren (VO (EU) 848/2015)
    - Öffentliche Urkunden (Wegfall der Legalisation) (VO (EU) 1191/2016)
- Rechtslagen
    - Rechtmäßig eingetragene **Namen** (EuGH, Rs. C-353/06, Grunkin-Paul; Rs. C-438/14, Bogendorff von Wolffersdorf) (auf Grundlage von Art. 21 Abs. 1 AEUV)
    - Rechtmäßig **eingetragene Gesellschaften** (EuGH, Rs. C-208/00, Überseering) (auf Grundlage von Art. 49 AEUV)
    - Rechtmäßig entstandene **Familienstatusverhältnisse** (auf Grundlage von Art. 21 Abs. 1 AEUV)

2. Rechtslage für britische Staatsangehörige nach dem Brexit

Nach einem „harten“ Brexit bestimmt sich die Rechtslage für britische Staatsangehörige nach den Vorschriften für Drittstaatsangehörige, die im Folgenden skizzenhaft dargestellt werden sollen.

a) Zugang von Drittstaatsangehörigen in die EU27

Drittstaatsangehörige unterliegen bei der Einreise in das Schengengebiet grundsätzlich der Visumspflicht, sofern ihr Herkunftsstaat hiervon nicht befreit ist (Anhang II der VO (EG) Nr. 539/2001). Ein solches Visum erlaubt einen Aufenthalt von bis zu 90 Tagen innerhalb eines Zeitraums von 6 Monaten.

b) Freizügigkeitsrechte von Drittstaatsangehörigen

Innerhalb eines Zeitraums von 6 Monaten können Drittstaatsangehörige, die sich im Besitz eines Schengen-Visa befinden, bis zum 3 Monate frei innerhalb des Schengenraums bewegen (Art. 21 Abs. 1 SDÜ). Hinsichtlich der Freizügigkeitsrechte für längere Zeiträume als diejenigen, die durch das Schengen-Visum abgedeckt sind, bestehen Beschränkungen, die sich je nach Art und Grund des Aufenthaltstitels unterscheiden. **Keiner der Rechtsakte beinhaltet ein unbegrenztes Freizügigkeitsrecht** innerhalb des Schengenraums wie es Unionsbürgern zusteht.

Verfügt der Drittstaatsangehörige über ein Daueraufenthaltsrecht in einem Mitgliedstaat (s. unten unter 4.), hat er unionsweite Freizügigkeitsrechte.

c) Aufenthaltsrecht von Drittstaatsangehörigen

Das Aufenthaltsrecht von Drittstaatsangehörigen unterteilt sich in drei Zeiträume und unterscheidet nach dem Zweck des Aufenthalts.

- Aufenthalt bis zu 3 Monate (innerhalb eines Zeitraums von 6 Monaten) ohne Arbeitsaufnahme: Lediglich ein Schengen-Visum ist erforderlich (oder bei Befreiung dessen nur der Reisepass)
- Aufenthalt von 3 Monaten bis zu 5 Jahren: Die Einräumung eines Aufenthaltsrechts steht in Abhängigkeit von der tatsächlichen Ausübung bestimmter Tätigkeiten. Die Aufenthaltsrichtlinien für Drittstaatsangehörigen kennen kein allgemeines Aufenthaltsrecht.
    - Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung: Richtlinie 2009/50/EG (Blue Card)
    - Beschäftigung als Saisonarbeitnehmer: Richtlinie 2014/36/EU
    - Beschäftigung aufgrund unternehmensinternen Transfers: Richtlinie 2014/66/EU
    - Aufenthalt zu Forschungs- oder Studienzwecken, zur Absolvierung eines Praktikums, zur Teilnahme an einem Freiwilligendienst, Schüleraustauschprogrammen oder Bildungsvorhaben und zur Ausübung einer Au-pair-Tätigkeit: Richtlinie (EU) 2016/801
    - Beachte hierbei dabei: Die Mitgliedstaaten regeln die quantitative Migration in alleiniger Kompetenz (Art. 79 Abs. 5 AEUV)
- Daueraufenthaltsrecht ab 5 Jahren: Richtlinie 2003/109/EG (siehe sogleich 4.)

d) Daueraufenthaltsrecht von Drittstaatsangehörigen

Bei einem rechtmäßigen Aufenthalt von ununterbrochenen 5 Jahren in einem Mitgliedstaat kann ein Drittstaatsangehöriger ein Daueraufenthaltsrecht nach der RL 2003/109/EG beantragen. Hierzu muss er über feste und regelmäßige Einkünfte, die ohne zusätzliche Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen zur Tragung des Lebensunterhalts des Drittstaatsangehörigen und seiner Familienangehörigen ausreichen, und über eine Krankenversicherung verfügen (Art. 5). Zudem können die Mitgliedstaaten anders als bei Unionsbürgern „verlangen, dass Drittstaatsangehörige die Integrationsanforderungen gemäß dem nationalen Recht erfüllen“ (Art. 5 Abs. 2).

Der Drittstaatsangehörige verliert das Daueraufenthaltsrecht, wenn er sich länger als 12 Monate am Stück nicht mehr in der EU aufgehalten hat. Das Daueraufenthaltsrecht kann entzogen werden, wenn

der Drittstaatsangehörige „eine gegenwärtige, hinreichend schwere Gefahr für die öffentliche Ordnung oder die öffentliche Sicherheit darstellt" (Art. 12 Abs. 1). Mitgliedstaaten können allerdings vorsehen, dass ein Drittstaatsangehöriger das Daueraufenthaltsrecht auch dann verliert, „wenn er in Anbetracht der Schwere der von ihm begangenen Straftaten eine Bedrohung für die öffentliche Ordnung darstellt", die nicht hinreichend schwer im Sinne der RL ist. Damit kann das Daueraufenthaltsrecht des Drittstaatsangehörigen unter deutlich geringeren Voraussetzungen entzogen werden als dasjenige des Unionsbürgers.

Unter bestimmten Voraussetzungen steht dem Drittstaatsangehörigen dann ein Aufenthaltsrecht in anderen EU-Mitgliedstaaten von länger als 3 Monaten zu (Art. 14) einschließlich der unionsweiten Freizügigkeit.

Die Gleichbehandlungsansprüche sind nicht vollumfassend, sondern auf bestimmte, wenn auch weit gefasste Gebiete verengt (Art. 11). Eine Berufung auf die primärrechtlichen Grundfreiheiten (außer der Waren- und Kapitalverkehrsfreiheit) steht ihnen nicht offen. Der Zugang zu Berufen, die gemäß den bestehenden nationalen oder unionsrechtlichen Vorschriften eigenen Staatsangehörigen und Unionsbürgern vorbehalten sind, kann verwehrt werden. Zudem können die Mitgliedstaaten die Gleichbehandlung bei Sozialhilfe und Sozialschutz auf die Kernleistungen beschränken (Art. 11 Abs. 4).

e) Familienzusammenführung

Die Familienzusammenführung von Drittstaatsangehörigen ist in RL 2003/86/EG geregelt. Familienangehörige sind der Ehegatte, die minderjährigen Kinder sowie volljährige Kinder und Eltern, wenn der Drittstaatsangehörige für ihren Unterhalt aufkommen kann und diese in ihrem Herkunftsland keinerlei sonstige familiäre Bindungen mehr haben. Der Antrag auf Familienzusammenführung kann aus „Gründen der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit und der öffentlichen Gesundheit" abgelehnt werden (Art. 6). Voraussetzungen sind der Nachweis ausreichenden Wohnraums, fester und regelmäßiger Einkünfte, die den Lebensunterhalt abdecken, und eine ausreichende Krankenversicherung (Art. 7). Die Mitgliedstaaten können verlangen, dass der Drittstaatsangehörige bereits über einen zweijährigen rechtmäßigen Aufenthalt verfügt (Art. 8). Das Aufenthaltsrecht kann aus „Gründen der öffentlichen Ordnung, der öffentlichen Sicherheit und der öffentlichen Gesundheit" wieder entzogen werden, wobei die Art und die Schwere des Verstoßes im Einzelfall zu berücksichtigen ist (Art. 6 Abs. 2). Hieraus wird deutlich, dass das Recht auf Familienzusammenführung für einen Drittstaatsangehörigen deutlich enger gezogen ist als für Unionsbürger nach der RL 2004/38/EG (selbst wenn es sich bei den Familienangehörigen um Drittstaatsangehörige handelt).

Der Zugang zum Arbeitsmarkt kann für Familienangehörige bis zu 12 Monate von einer Arbeitsmarktprüfung abhängig gemacht werden (Art. 14 Abs. 2). Im Falle des Todes des Ehepartners, der Scheidung, der Trennung und des Todes von Verwandten ersten Grades in gerader aufsteigender oder absteigender Linie können Familienangehörigen eigenständige Aufenthaltsrechte bewilligt werden (Art. 15 Abs. 3).

III. Schutz besonderer Rechte nach dem Inkrafttreten des Austritts Großbritanniens

Vor dem Hintergrund der unter I. dargelegt Sachlage ist zu unterscheiden zwischen Rechten, die vor dem Austritt Großbritanniens aus der EU bzw. des Ablauf der Übergangsphase entstanden sind, und Sachverhalten, die erst nach dem Austritt bzw. dem Ablauf der Übergangsphase entstehen.

1. Schutz von Rechten, die vor dem Ende der Übergangsphase entstanden sind

Diese Rechte sind vom Austrittsabkommen nach Art. 50 EUV erfasst. Für ein solches Abkommen liegt, wie oben unter I.1. erwähnt, ein Entwurf vor. Gleichsam wurde oben ausgeführt, dass die Wahrscheinlichkeit für ein Inkrafttreten dieses Abkommens größer ist als dass es zu einem „harten" Brexit im Hinblick auf diese „Altfälle" kommt.

Bezüglich der Aufenthalts-, Zugangs- und Freizügigkeitsrechte sowie der Familienzusammenführung ist der *status quo* weitestgehend im Austrittsabkommen widergegeben (mit Ausnahme der konstitutiven Natur von Aufenthaltsdokumenten und einem systematischen Sicherheitsscreening von EU-Ausländern bei der Beantragung dieser Dokumente). Dazu muss aber ein Aufenthalt vor dem Ablauf der Übergangsphase rechtmäßig begründet worden sein. Dann gilt auch ein Diskriminierungsschutz.

Berufsqualifikationen einschließlich universitärer Abschlüsse werden nach den EU-Regeln bis zum Ende der Übergangsphase gegenseitig anerkannt. Qualifikationen, die vor dem Ablauf der Übergangsphase anerkannt wurden, bleiben anerkannt im Sinne des nach dem Ablauf der Übergangsphase anwendbaren Rechts. Anerkennungsverfahren, die vor dem Ablauf der Übergangsphase eingeleitet wurden, zu diesem Zeitpunkt aber noch nicht abgeschlossen wurden, werden noch unter Anwendung des EU-Rechts beendet.

Produkte (Waren und Dienstleistungen), die vor dem Ablauf der Übergangsphase auf den Binnenmarkt gebracht wurden, genießen den Schutz des Binnenmarktrechts, bis sie an den jeweiligen Endverbraucher verkauft wurden (Ausnahme: Tiere, tierische Produkte und Futtermittel).

Gerichtsverfahren, die vor dem Ablauf der Übergangsphase anhängig gemacht wurden, und Urkunden, die vor dem Ablauf der Übergangsphase erstellt wurden, werden auch danach gegenseitig anerkannt.

Der EuGH behält seine Kompetenz für Rechtssachen, die vor dem Ablauf der Übergangsphase bei ihm eingereicht wurden. Auch nach dem Austritt Großbritanniens behalten die britischen Gerichte bis zum Ablauf der Übergangsphase das Recht, beim EuGH Vorabentscheidungsverfahren einzuleiten. Die Kommission oder andere EU-Mitgliedstaaten können Vertragsverletzungsverfahren gegen Großbritannien bis zum Ablauf der Übergangsphase vor dem EuGH einleiten. Urteile des EuGH, die in Verfahren gefällt wurden, die vor dem Ablauf der Übergangsphase eingeleitet wurden, behalten ihre Bindungswirkung gegenüber britischen Gerichten.

Schließlich verbleibt in der Übergangsphase das gesamte Unionsrecht (Primärrecht und Sekundärrecht) vollumfänglich anwendbar in Großbritannien. Großbritannien verlässt aber bereits in der Übergangsphase sämtliche EU-Institutionen.

Hieraus folgt, dass für sog. „Altfälle", bei denen der Grund für Entstehung eines besonderen Rechts bis zum Ablauf der Übergangsphase gelegt wurde, ein größtenteils vergleichbares Schutzniveau für die Zeit nach dem Austritt Großbritanniens aus der EU und nach dem Ablauf der Übergangsphase festgelegt wurde. Problematisch sind damit all jene Fälle, in denen in der Zukunft (und damit nach dem Ablauf der Übergangsphase) besondere Rechte entstanden wären, wäre Großbritannien in der EU geblieben.

2. Sachverhalte, die nach dem Ende der Übergangsphase entstehen

Bezüglich dieser Sachverhalte, deren rechtlicher Schutz unter dem EU-Recht unter II. beschrieben wurde, herrscht noch Unklarheit.

Studentinnen und Studenten erhalten dann nicht mehr ein eigenständiges Aufenthaltsrecht. Hinzu tritt, dass eventuelle Privilegien bei Studiengebühren entfallen, da niedersächsische Studierende wie Drittstaatsangehörige behandelt werden. Dieses kann an besondere Bedingungen geknüpft werden,

die über die derzeitig bekannten hinausgehen. Abschlüsse von britischen Hochschulen werden nicht mehr automatisch anerkannt, sondern es bedarf vielmehr eines Anerkennungsverfahrens. Für bestimmte Berufsgruppen sind dabei auch landesrechtliche Regelungen einschlägig (Lehrer, Ingenieure, Architekten, soziale Berufe).

Sollte es zu keinem Handelsabkommen kommen, ist ein **Auseinanderlaufen von Standards** (nicht-tarifäre Handelshemmnisse) zu erwarten (David Davis: „there will be able to be significant regulatory divergence“ (WSJ CEO Council, London, 12. April 2018). Basierend auf der Annahme, dass die britische Politik im Hinblick auf Waren „protektionistisch“ und im Hinblick auf Dienstleistungen „expansiv“ ist, könnte die Stahl- und Autoproduktion durch Zölle geschützt und die Erbringung von Dienstleistungen, insbesondere von Finanzdienstleistungen, durch Senkung nicht-tarifärer Hemmnisse stimuliert werden. Dabei gilt es allerdings zu berücksichtigen, dass Großbritannien weiterhin Mitglied der WTO ist und damit bei der Einführung neuer Handelshemmnisse an WTO-Recht gebunden ist. Unternehmerische Strategien, um hierauf zu reagieren, dürften u.a. in der stärkeren Gründung von Tochtergesellschaften, die als eigenständige Rechtspersonen der Rechtsordnung unterliegen, in der sie ihren Sitz haben.

3. Handlungsmöglichkeiten der niedersächsischen Landesregierung

Die niedersächsische Landesregierung kann vor dem Hintergrund des Brexit in zweierlei Weise tätig werden. Sie kann zum einen versuchen, ein attraktiver Standort für Unternehmen zu sein, die Großbritannien verlassen müssen, um weiterhin auf dem EU-Binnenmarkt wirtschaftlich tätig sein zu können. Sie kann zum anderen Vorschriften im Bereich der Landeszuständigkeiten erlassen bzw. im Bund auf entsprechende Vorschriften hinzuwirken, die die negativen Auswirkungen eines Brexit auffangen. Hierzu gehört u.a. die Anerkennung britischer Berufsqualifikationen von Personen, die sich in Niedersachsen niederlassen wollen oder aus Niedersachsen nach Großbritannien gegangen sind, um Berufsqualifikationen zu erwerben.