

Deutscher Bundestag
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union

Ausschussdrucksache 18(21)103
83. Sitzung, 24.04.2017

Stellungnahme

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen Union des
Deutschen Bundestages

am 24. April 2017

zum Thema

Brexit

- Finanzielle Auswirkungen und wechselseitige Verpflichtungen -

von

Prof. Dr. Steffen Hindelang, LL.M.

Freie Universität Berlin

Fachbereich Rechtswissenschaft

A. Zusammenfassung

Eine kursorische Prüfung des Schicksals von vor dem EU-Austritt durch Großbritannien gegenüber der EU übernommenen Zahlungsverpflichtungen und möglichen Forderungen Großbritanniens gegen die EU hinsichtlich eines Anteils an deren Vermögenswerten bei Austritt kommt zu folgenden Ergebnissen:

- Großbritannien muss die vor Austritt rechtsverbindlich übernommenen Zahlungsverpflichtungen gegenüber der EU auch nach Austritt erfüllen.
- Großbritannien hat grundsätzlich keinen Anspruch auf Anteile am EU-Vermögen im Falle eines Austritts aus der Europäischen Union.

B. Fortgesetzte Zahlungsverpflichtungen Großbritanniens gegenüber der EU nach Austritt

Die Mitgliedstaaten sind nach dem Grundsatz der Unionstreue nach Art. 4 Absatz 3 UA 1 EUV verpflichtet, die Europäische Union („EU“ oder „Union“) mit den zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Mittel auszustatten. Die der Union zur Verfügung stehenden Mittel werden gegenwärtig im mehrjährigen Finanzrahmen im Sinne des Art. 312 AEUV für die Jahre 2014–2020 („MFR 2014-2020“)¹ in Form von Obergrenzen festgelegt.

Die maximale finanzielle Verpflichtung eines Mitgliedstaates gegenüber der Union ergibt sich aus einer Zusammenschau von mehrjährigem Finanzrahmen und sog. Eigenmittelbeschluss nach Art. 311 Absatz 3 AEUV.² Letzterer legt u.a. den individuellen Anteil eines Mitgliedstaates an den aufzubringenden Mitteln zur Finanzierung der Aufgaben der EU in Form eines bestimmten Prozentsatzes des Bruttonationaleinkommens fest. *Dem Grunde nach* ist der entsprechende Mitgliedstaat damit bis zur Ausschöpfung der im MFR 2014-2020 genannten Obergrenze mit seinem individuellen Anteil zur Zahlung gegenüber der EU verpflichtet.

Der Höhe nach konkret bestimmt werden die individuellen Verpflichtungen eines Mitgliedstaates gegenüber der Union insbesondere durch den jährlichen Haushaltsplan.³ Dies kann u.a. aus Art. 2 Absatz 1 des Eigenmittelbeschlusses in Verbindung mit Art. 40 Absatz 2 der

¹ VO 1311/2013 vom 02. Dezember 2013 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014–2020, ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 884.

² Beschluss 2014/335 vom 26. Mai 2014 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union, ABl. L 168 vom 7.6.2014, S. 105.

³ Wenn kein ordentlicher Haushalt zustande kommen sollte, heißt dies nicht, dass die Zahlungspflichten der Mitgliedstaaten nicht der Höhe nach konkretisiert werden würden. Vielmehr greift das Nothaushaltsverfahren nach Art. 315 AEUV, welches auch zu einer konkreten Bestimmung der Zahlungspflichten führt. Näher Bieber, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 315 AEUV, Rn. 16.

Haushaltsordnung⁴ gefolgt werden.⁵ Ersterer bestimmt, dass der konkrete Satz der von den Mitgliedstaaten abzuführenden Bruttonationaleinkommens-Eigenmittel im Rahmen des Haushaltsverfahrens festgelegt wird. Letztere statuiert, dass

„[d]er endgültige Erlass des Haushaltsplans bewirkt, dass die Mitgliedstaaten ab dem 1. Januar des folgenden Haushaltsjahrs oder, wenn er nach dem 1. Januar festgestellt wird, vom Zeitpunkt des endgültigen Erlass des Haushaltsplans an verpflichtet sind, die der Union geschuldeten Beträge [...] abzuführen.“

Daneben können noch Verpflichtungen beispielsweise durch mit dem Haushaltsplan vergleichbare mittelbindende Rechtsakte der Höhe nach konkretisiert werden, so etwa nach Art. 76 der VO 1303/2013 vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates.⁶

Eine weitere Zahlungsverpflichtung der Mitgliedstaaten ergibt sich zudem aus Art. 83 Absatz 1 Satz 2 des EU-Beamtenstatuts⁷. Danach gewährleisten die Mitgliedstaaten die Zahlung der Beamtenversorgungsleistungen „gemeinsam nach dem für die Finanzierung dieser Ausgaben festgelegten Aufbringungsschlüssel“.

C. Schicksal der von Großbritannien vor Austritt übernommenen Rechtspflichten in Folge der Beendigung der europäischen Verträge im Verhältnis zu Großbritannien

I. Rechtsgrundlage

Angesicht der vielfältig von Großbritannien gegenüber der Union vor Austritt auf der Basis der Verträge übernommenen, aber im Zeitpunkt des Austritts Großbritanniens wahrscheinlich

⁴ VO Nr 966/2012 vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Aufhebung der VO 1605/2002, ABl. L 298 vom 26.10.2012, S. 1.

⁵ Bieber, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 310 AEUV, Rn. 37; ders., in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 312 AEUV, Rn. 13.

⁶ ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 320.

⁷ VO 31 (EWG) 11 (EAG) über das Statut der Beamten und über die Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft, ABl. P 45 vom 14.6.1962, S. 1385.

noch nicht erfüllten Zahlungsverpflichtungen, stellt sich die Frage nach deren Schicksal im Moment der Beendigung der europäischen Verträge.

Art. 50 EUV regelt neben des „Ob“ u.a. auch die *Folgen* eines Austritts eines Mitgliedstaates aus der EU. Hinsichtlich dieser Folgen legt Absatz 3 fest, dass 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 [finden...]“⁸.

Die Vorschrift stellt damit allgemein klar, dass die Verträge mit der Wirkung *ex nunc*, also für die Zukunft, beendet werden. Gerade nicht – wie etwa im Falle der Nichtigkeit eines Vertrages – soll er rückabgewickelt werden (*ex tunc*-Wirkung).

Damit ist aber noch nichts zum Schicksal der konkret aus dem Vertrag fließenden Verpflichtungen gesagt. Grundsätzlich ist bei Verträgen zwischen Verpflichtungen *die durch Erfüllung erlöschen* und solche *die durch Erfüllung gerade nicht erlöschen* („Dauerschuldverhältnisse“) zu unterscheiden.⁹ Die europäischen Verträge kennen beide Arten der Verpflichtungen. So erlischt beispielsweise die Pflicht zur Unionstreue nach Art. 4 Absatz 3 UA 1 EUV oder die aus den Grundfreiheiten fließenden Beschränkungs- und Diskriminierungsverbote (Art. 26 ff AEUV) während der Anwendung der europäischen Verträge nicht durch Erfüllung bzw. Befolgung. Sehr wohl erlöschen aber beispielsweise die oben unter B. genannten Zahlungsverpflichtungen mit deren Bewirkung.

Durch Auslegung des Art. 50 Absatz 3 EUV ist folglich zu ermitteln, welches Schicksal diese beiden Arten von Ansprüchen im Falle der Beendigung der Europäischen Verträge im Verhältnis zu Großbritannien erleiden.

II. Auslegung

Das Unionsrecht ist anhand der mit ihm verfolgten Ziele, der allgemeinen Rechts- und Verfassungsgrundsätze der Mitgliedstaaten und – soweit mit der Ordnung der Verträge vereinbar – im Lichte des geltenden Völkerrechts auszulegen.

1. Folgen eines Austritts auf die auf Dauer angelegte Integrationsgemeinschaft minimalisieren

Bereits aus dem Charakter der Union als eine auf Dauer angelegte Integrationsgemeinschaft (vgl. 53 EUV, Art. 356 AEUV, Art. 1 Absatz 2 EUV („immer engere Union“), deren Bestand

⁸ Die englische Fassung spricht von „cease to apply“.

⁹ Hierzu eingehend Fitzmaurice, Second Report on the Law of Treaties [1957-II] YbILC 18-70, 67

auch nicht durch den Austritt eines Mitgliedstaates betroffen wird (Art. 50 AEUV), legt nahe, dass ein Austritt den Bestand der Union und die mit ihr verfolgten Ziele und Aufgaben *möglichst wenig beeinträchtigen* können sollen.

Die Verfolgung der Ziele der Union und die Erfüllung der damit einhergehenden Aufgaben verlangt eine Ausstattung mit den notwendigen Mitteln durch die Mitgliedstaaten (vgl. Art. 4 Absatz 3 UA 1 und 2 EUV).¹⁰ Die Verfolgung jener Ziele würde unzweifelhaft gefährdet, könnte ein Mitgliedstaat durch Austritt bereits rechtsverbindlich im mehrjährigen Finanzrahmen 2014-2020 (siehe oben B.) für die Erfüllung von Aufgaben dem Grunde nach zugesagte, aber noch nicht der Union bereitgestellte Mittel entziehen. Die Wirkungen eines solchen Entzugs von Mitteln zur Aufgabenerfüllung würde gerade nicht auf den austretenden Mitgliedstaat beschränkt bleiben, sondern die Erfüllung von Aufgaben in der ganzen Union betreffen. Diese vom *effet utile*-Gedanken getragene Überlegung würde dafür sprechen, dass Großbritannien die bereits eingegangenen Zahlungsverpflichtungen auch nach dem Zeitpunkt des Austritts zu erfüllen hat.

2. Keine Rückabwicklung der europäischen Verträge durch die Hintertür

Weiter substantiiert wird dieses vorläufige Ergebnis durch folgende Überlegung. Unstreitig geht Art. 50 Absatz 3 EUV von einer *ex nunc*-Wirkung des Austritts eines Mitgliedstaates aus. Könnte sich nun aber ein Mitgliedstaat einer bereits eingegangenen Verpflichtung, die durch Erfüllung erlischt, durch Austritt entziehen, würde dem Austritt im Ergebnis ein Element der Rückwirkung verliehen. Die soeben erwähnten Verpflichtungen sind „punktuell“ im Sinne, dass der Punkt der Verpflichtung in der Vergangenheit liegt. Auf diese Verpflichtungen soll nach Aussage des Art. 50 Absatz 3 EUV gerade nicht ein- bzw. rückgewirkt werden. Anders dagegen verhält es sich bei jenen Pflichten, die als „Dauerschuldverhältnisse“ ausgestattet sind. Da sich jene vertraglichen Verpflichtungen bildlich gesprochen in jeder Sekunde erneuern, wird auch nicht mit einer Beendigung der Verträge in zurückliegende Sachverhalte eingegriffen, lediglich die Erneuerung der Verpflichtung für die Zukunft wird dauerhaft unterbrochen.

Bei den aufgrund der europäischen Verträge eingegangenen Zahlungspflichten Großbritanniens handelt es sich um „punktuellen Verpflichtungen“, die durch Erfüllung erlöschen. Meint man es ernst mit einer *ex nunc*-Wirkung der Beendigung der europäischen Verträge, bestehen die im Zeitpunkt der Mitgliedschaft Großbritanniens begründeten Zahlungsverpflichtungen auch nach Austritt fort.

¹⁰ Vgl. Puttler/Kahl, in Calliess/Ruffert, EUV, 7. Auflage 2015, Art. 4, Rd. 23 ff.

3. Völkerrechtsfreundliche Auslegung fordert Fortbestand der vor Beendigung der europäischen Verträge im Verhältnis zu Großbritannien eingegangenen Zahlungsverpflichtungen

Schließlich können zur Bestätigung der Auslegung eines Fortbestandes der bereits rechtverbindlich durch Großbritannien eingegangenen Zahlungsverpflichtungen gegenüber der EU nach Austritt in Ergänzung auch noch Art. 70 Absatz 1 lit. a) und b) WVK herangezogen werden.¹¹

Die Union ist zwar nicht Vertragspartei der WVK, doch soweit gewohnheitsrechtliche Regeln durch diese kodifiziert wurden, ist die Union entsprechend an diese gebunden.¹² Art. 70 Absatz 1 lit a) und b) WVK spiegelt solches Gewohnheitsrecht wider.¹³

Blickt man auf die Vorschrift des Art. 70 Absatz 1 WVK, so fällt auf, dass diese präziser formuliert ist als Art. 50 Absatz 3 EUV. Sie buchstabiert die *ex nunc*-Wirkung der Beendigung eines völkerrechtlichen Vertrags hinsichtlich der verschiedenen Arten von Verpflichtungen – „punktueller Schuldverhältnisse“ und „Dauerschuldverhältnisse“ – aus.¹⁴ Danach hat die Beendigung eines Vertrages folgende Wirkungen:

- „a) sie befreit die Vertragsparteien von der Verpflichtung, den Vertrag weiterhin zu erfüllen;
- b) sie berührt nicht die vor Beendigung des Vertrags durch dessen Durchführung begründeten Rechte und Pflichten der Vertragsparteien und ihre dadurch geschaffene Rechtslage.“

Da es sich bei Großbritanniens Zahlungsverpflichtungen um solche handelt, die „vor Beendigung des Vertrages durch dessen Durchführung“ begründet wurden, sind diese auch bei einem im Lichte des Art. 70 Absatz 1 WVK ausgelegten Art. 50 Absatz 3 EUV nach Beendigung der EU-Mitgliedschaft Großbritanniens zu erfüllen.

¹¹ Nach Auffassung des Britischen *House of Lords* sei ein Rückgriff auf Art. 70 WÜV ausgeschlossen. Auf diesen könne man nur zurückgreifen, wenn das Europäische Recht keine Regelung zur Beendigung von Verträgen vorgesehen hätte. Eine solche wäre aber gerade in Art. 50 EUV niedergelegt worden. Vgl. House of Lords, European Union Committee, 15th Report of Session 2016-17, Rd. 133. Hierbei wird aber verkannt, dass Art. 70 Absatz 1 WVK nur *insoweit* verdrängt werden kann, als eine Regelung in den europäischen Verträgen getroffen wird. Dies ist aber nach der hier vertretenen Ansicht gerade nicht der Fall: Art. 50 Absatz 3 EUV statuiert nur eine allgemeine *ex nunc*-Wirkung der Beendigung der europäischen Verträge, buchstabiert aber im Gegensatz zu Art. 70 Absatz 1 WVK gerade nicht die Folgen dieser *ex nunc*-Wirkung für die einzelnen Arten übernommener Verpflichtungen aus. So wie hier Tridimas und Thompson, zitiert in: House of Lords, European Union Committee, 15th Report of Session 2016-17, Rd. 128 ff.

¹² EuGH, C-162/96 - Racke, Rn. 24, 46.

¹³ Wittich, in Dörr/Schmallenbach, Vienna Convention on the Law of Treaties, 2012, Art. 70, Rd. 38 f.

¹⁴ Wittich, in Dörr/Schmallenbach, Vienna Convention on the Law of Treaties, 2012, Art. 70, Rd. 21 ff.

III. Zwischenergebnis: Fortbestand der bereits übernommene Zahlungsverpflichtungen auch nach Austritt

Großbritannien muss die vor Austritt rechtsverbindlich übernommenen Zahlungsverpflichtungen gegenüber der EU auch nach Austritt erfüllen.¹⁵

D. Keine Ansprüche Großbritanniens auf Vermögensgüter der EU

I. Keine Rechtsgrundlage

Klärungsbedarf wirft auch die Frage auf, ob Großbritannien mit Austritt einen Anspruch auf den von ihr beigetragenen Anteil an dem EU-Vermögen hat. Damit sind u.a. Immobilien, wie etwa auch der ehemalige Sitz der britischen „Conservative Party“ in Westminster, Anlagen und Ausrüstung, das Galileo Satellitenprogramm, Barvermögen oder Forderungen gegen Dritte angesprochen. Diese Vermögenspositionen stehen im Eigentum der EU, die eine eigene Rechtspersönlichkeit, vgl. Art 47 EUV, besitzt.¹⁶ Die Mitgliedstaaten halten *keine direkten Anteile* an den Vermögensgütern der EU.

Art. 50 EUV enthält keine ausdrückliche Regelung zum Schicksal der vorgenannten Vermögensgüter im Falle eines Austritts eines Mitgliedstaates. Aus dem Gedanken, dass die EU als eine auf Dauer angelegte Gemeinschaft gegründet und das im Eigentum der EU stehende Vermögen der Verfolgung der Ziele dieser Gemeinschaft untergeordnet und dafür notwendig ist, folgt, dass ein Anspruch eines ausscheidenden Mitgliedstaates auch nicht bestehen kann. Es wäre mit einer derartigen Funktion nicht vereinbar, ausscheidenden Mitgliedstaaten einen Anteil an den Vermögensgütern der EU zukommen zu lassen. Denn mit Ausscheiden eines Mitgliedstaates hat sich an den durch die Union verfolgten Zielen und entsprechenden Aufgaben nichts verändern. Auch zeigt der Umstand, dass Großbritannien mit Beitritt zur im Jahre 1973 angesichts bereits vorhandener Vermögensgüter keine Einzahlung „auf das Grundkapital der Union“¹⁷ oder ähnliches leisten musste, grundsätzlich kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen Vermögensgütern und Beiträgen der Mitgliedstaaten besteht.¹⁸

Etwas anderes mag aber für die Eventualforderungen der EU auf die Rückzahlung von Krediten gelten. Die Rückzahlung einer solchen Forderung an die EU fließt effektiv zu dem jeweiligen Zeitpunkt dem Haushalt der EU zu und vermindert damit auch die Beiträge der Mitgliedstaaten. Soweit Großbritannien verpflichtet ist, einen Anteil an den noch ausstehenden

¹⁵ Im Ergebnis, teilweise mit anderer Begründung, so wie hier *Tridimas* zitiert in House of Lords, European Union Committee, 15th Report of Session 2016-17, Rd. 128.

¹⁶ Vgl. auch Ruffert, in Calliess/Ruffert, EUV, 7. Auflage 2015, Art. 47, Rd. 5 ff.

¹⁷ Etwas anderes mag womöglich für die Aktienanteile Großbritanniens an der EIB gelten.

¹⁸ Soweit ersichtlich ist dem Völkerrecht ebenfalls kein Anspruch auf die Zahlung eines Auseinandersetzungs-guthabens für Vermögensgüter zu entnehmen.

Eventualverbindlichkeiten zu leisten, müssen die Forderungen daher auch forderungsmindernd berücksichtigt werden.

II. Zwischenergebnis

Grundsätzlich besteht kein Anspruch Großbritanniens auf einen Anteil an den Vermögensgütern der EU bei Austritt.
