



spotlight europe #2016/01

## Der Brexit als Möglichkeit für eine Vertragsreform in der EU

Die Entscheidung des Vereinigten Königreichs, die EU zu verlassen, hat bedeutsame konstitutionelle Auswirkungen für die EU. Ob es ihnen gefällt oder nicht: Nach dem förmlichen Austritt des Vereinigten Königreichs werden die verbleibenden Mitgliedstaaten die EU-Verträge und einige weitere Gesetze ändern müssen. Der Brexit bietet insofern die Gelegenheit für eine umfangreiche Verfassungsreform der EU.

---

**Federico Fabbrini**<sup>1</sup>  
Dublin City University

---

### Einleitung

Die Entscheidung der Briten im Referendum vom Juni 2016, die Europäische Union (EU) zu verlassen, hat Analysten und Politiker in aller Welt gleichermaßen schockiert. Das Ergebnis des Brexit-Referendums hat zu erheblichen wirtschaftlichen und rechtlichen

Unsicherheiten geführt – und damit gezeigt, wie kompliziert ein Austritt aus der EU ist. Unmittelbar nach dem Referendum richtete sich der Fokus auf das Vereinigte Königreich. Fragen zu den Modalitäten und zum Zeitplan des Austritts des aus der EU drängten sich auf und es musste erörtert werden, wie die zukünftigen Beziehungen zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU aussehen könnten. Infolgedessen wurden Debatten darüber geführt (und Verfahren dazu eingeleitet), wer der EU die Entscheidung des Vereinigten Königreichs über den Austritt übermitteln sollte, d. h. ob die Regierung

---

<sup>1</sup> Federico Fabbrini ist ordentlicher Professor für EU-Recht an der School of Law and Government der Dublin City University. Er promovierte in Rechtswissenschaften am Europäischen Hochschulinstitut.

Großbritanniens von Amts wegen dazu ermächtigt ist oder ob dazu die Zustimmung des Parlaments erforderlich ist.<sup>2</sup> Auch kamen Diskussionen darüber auf, wann Großbritannien den Europäischen Rat offiziell über seine Entscheidung zum Austritt aus der EU informieren müsse.<sup>3</sup> Schließlich wurden verschiedene Analysen dazu durchgeführt, wie die Beziehungen zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU zukünftig gestaltet werden sollten – ob das Vereinigte Königreich dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) beitreten, sich für eine Lösung nach dem Schweizer Modell entscheiden oder besser einen eigenen Weg beschreiten und den Handel mit der EU auf der Grundlage der Vorschriften der Welthandelsorganisation regeln sollte.<sup>4</sup> Klarheit zu diesen Themen ist erst in den kommenden Wochen und Monaten zu erwarten, da das Vereinigte Königreich noch dabei ist, zusammen mit der EU die Modalitäten seines Austritts auszuarbeiten.<sup>5</sup>

Doch der Brexit wirkt sich nicht nur auf das Vereinigte Königreich aus. Die Entscheidung der Briten, die EU zu verlassen, hat auch für die EU erhebliche Konsequenzen. Die Folgen des Brexit für die EU sind wirtschaftlicher und politischer – zugleich aber auch rechtlicher und institutioneller Natur. Dieser Punkt wurde in den Diskussionen nach Bekanntwerden der Ergebnisse des Referendums bislang weitgehend vernachlässigt. Das ist an sich nicht unbedingt überraschend. Schließlich galt der Gedanke, dass ein Mitgliedstaat die EU verlassen könne, allgemein als unvorstellbar. Nach Auffassung von Giuliano Amato, des Hauptverfassers von Artikel 50 des Vertrags über die Europäische Union (EUV), der die Bestimmungen zur Regelung des Austritts eines Mitgliedstaats aus der EU enthält, war diese Klausel nie dazu gedacht, tatsächlich angewendet zu werden.<sup>6</sup> Doch jetzt, da die europäischen Politiker mit der folgenschweren Entscheidung eines Mitgliedstaats ringen, sich aus der EU

zurückzuziehen, wird eine frappierende Tatsache deutlich: Der Austritt eines Landes zwingt die EU und ihre (übrigen) Mitgliedstaaten, eine Reihe weitreichender Gesetzes- und Verfassungsreformen einzuleiten, um den Rechtsrahmen der EU an die „neue Normalität“ einer Union der 27 anzugleichen. Kurzum, der Brexit hat verfassungsrechtliche Folgen und macht rechtliche und institutionelle Reformen notwendig – nicht nur im Vereinigten Königreich, sondern auch in der EU.

In diesem Policy-Papier werden einige der dringlichsten konstitutionellen Reformen unter die Lupe genommen, mit denen sich die EU und die Mitgliedstaaten angesichts des Brexit befassen müssen.<sup>7</sup> Die EU und ihre (übrigen) Mitgliedstaaten werden die EU-Verträge ändern müssen, wenn das Vereinigte Königreich seinen Austritt aus der EU gemäß dem in Artikel 50 EUV festgelegten Verfahren vollzieht. Dies gilt insbesondere für Artikel 52 EUV über den räumlichen Geltungsbereich des EU-Rechts. Darüber hinaus werden die EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten weitere zentrale Rechtsakte verabschieden müssen – wie beispielsweise einen neuen Beschluss über die Verteilung der Sitze im Europäischen Parlament und neue Vorschriften über die Finanzierung der EU –, die im Wesentlichen konstitutionellen Status haben und Einstimmigkeit im Rat, die Zustimmung des Europäischen Parlaments und die Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten entsprechend ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften erfordern. Der Brexit wird weitreichende konstitutionelle Reformen innerhalb der EU erfordern, ob dies den Mitgliedstaaten und den EU-Institutionen gefällt oder nicht. Doch die durch den britischen Austritt aufgezwungenen Änderungen bieten auch die Gelegenheit, einige andere Probleme des derzeitigen institutionellen Aufbaus der Union zu beheben. Insbesondere stellt die notwendige Änderung der EU-

2 Siehe z. B. Nick Barber u. a., „Pulling the Article 50 ‘Trigger’. Parliament’s Indispensable Role“, Blog der UK Constitutional Law Association, 27. Juni 2016.

3 Siehe z. B. Andrew Duff, „Everything you need to know about Article 50 (but were afraid to ask)“, Verfassungsblog, 4. Juli 2016.

4 Siehe z. B. Jean-Claude Piris, „Which options would be available to the United Kingdom in case of a Withdrawal from the EU?“, CSF-SSSUP Working Paper Nr. 1/2015, und Henrik Enderlein, „What should happen? What is likely to happen? Notes on Brexit“, Policy Paper, Berlin: Jacques Delors Institut – Berlin, 30. Juni 2016.

5 Siehe auch Patrick Birkinshaw und Andrea Biondi (Hrsg.), *Britain Alone* (Wolters Kluwer 2016), und *Brexit, Sonderheft* (2016) 17 *German Law Journal* 1.

6 Siehe Christopher Hooton und Jon Stone, „Brexit: Article 50 was never actually meant to be used, says its author“, *The Independent*, 26. Juli 2016.

7 Siehe Rechtssache 294/83 *Les Verts* [1986] *Slg.* 1339 (worin der EuGH die EU-Verträge als „Verfassungsurkunde“ der Gemeinschaft bezeichnet).

Verträge und anderer quasi-verfassungsrechtlicher EU-Normen eine Chance dar, einige der nach der Euro-Krise geschlossenen zwischenstaatlichen Vereinbarungen in das EU-Recht aufzunehmen – wie im Bericht der fünf Präsidenten vom Juni 2015<sup>8</sup> gefordert – sowie weitere Reformen voranzutreiben, die allgemein als unverzichtbar gelten, wenn die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) auf eine solidere Grundlage gestellt werden soll.<sup>9</sup>

Der Aufsatz gliedert sich wie folgt: In Teil 2 wird die durch den Brexit notwendig gewordene Änderung der EU-Verträge unter die Lupe genommen. In Teil 3 werden Revisionen weiterer Quellen des EU-Rechts mit quasi-verfassungsrechtlichem Charakter umrissen, die der Ausstieg des Vereinigten Königreichs unweigerlich nach sich ziehen wird. Die Änderungen an Rechtsakten wie dem Beschluss über die Verteilung der Sitze im Europäischen Parlament oder den Vorschriften über die Finanzierung der EU kommen im Hinblick auf ihre Komplexität praktisch einer Änderung der EU-Verträge gleich. So kommt Teil 4 zu dem Schluss, dass der Brexit die Gelegenheit für eine Umsetzung weiterer nötiger Reformen des EU-Primärrechts bietet.

### Änderung der EU-Verträge

Die offensichtlichste Vertragsänderung, die infolge des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der EU nötig sein wird, betrifft den Artikel 52 EUV. Dieser führt die EU-Mitgliedstaaten auf und hat derzeit folgenden Wortlaut:

1. Die Verträge gelten für das Königreich Belgien, die Republik Bulgarien, die Tschechische Republik, das Königreich Dänemark, die Bundesrepublik Deutschland, die Republik Estland, Irland, die Hellenische Republik, das Königreich Spanien, die Französische Republik, die Republik Kroatien, die Italienische Republik, die Republik Zypern, die Republik Lettland, die Republik Litauen, das Großherzogtum Luxemburg, die Republik Ungarn, die Republik Malta, das Königreich der Niederlande,

die Republik Österreich, die Republik Polen, die Portugiesische Republik, Rumänien, die Republik Slowenien, die Slowakische Republik, die Republik Finnland, das Königreich Schweden und das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland.

2. Der räumliche Geltungsbereich der Verträge wird in Artikel 355 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union im Einzelnen angegeben [AEUV].

Artikel 52 EUV wurde im Laufe der Zeit immer wieder aktualisiert, um der Erweiterung der EU Rechnung zu tragen. Die letzte Änderung dieser Bestimmung wurde 2013 vorgenommen, als Kroatien der EU als 28. Mitgliedstaat beitrug. In diesem Zusammenhang wurde mit Artikel 13 der Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Kroatien, die dem Vertrag zwischen den 27 Mitgliedstaaten und Kroatien beigefügt ist, Artikel 52 EUV geändert, um Kroatien in die Liste der Mitgliedstaaten aufzunehmen.<sup>10</sup> Der Beitrittsvertrag musste, wie viele andere vorhergehende Beitrittsverträge auch, vom Beitrittsland sowie von allen anderen EU-Mitgliedstaaten gemäß ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert werden.

Wenn das Vereinigte Königreich aus der EU austritt, muss Artikel 52 EUV geändert werden, und dies ist nur auf dem Wege eines Vertragsrevisionsverfahrens möglich. Doch ist dabei ein wichtiger Punkt zu berücksichtigen. Artikel 49 EUV (in dem die Erweiterung geregelt ist) sieht ausdrücklich „Anpassungen der Verträge, auf denen die Union beruht“ vor, die durch das Beitrittsabkommen zwischen den Mitgliedstaaten und dem antragstellenden Land geregelt werden. Mit anderen Worten können formale Änderungen an den EU-Verträgen infolge des Beitritts eines neuen Mitgliedstaats im Beitrittsvertrag und den Begleitdokumenten geregelt werden – ohne dass eine Überarbeitung der EU-Verträge gemäß den Vorschriften des Artikels 48 EUV erforderlich ist. Im Gegensatz dazu enthält Artikel 50 EUV (in dem der Austritt geregelt ist) keine spezielle Vorschrift, sondern gibt lediglich vor, dass die EU „mit [dem austretenden] Staat ein Abkommen über die Einzelheiten des Austritts

<sup>8</sup> Siehe Präsident der Europäischen Kommission in Zusammenarbeit mit den Präsidenten des Europäischen Rates, der Eurogruppe, der Europäischen Zentralbank und des Europäischen Parlaments, Bericht „Die Wirtschafts- und Währungsunion Europas vollenden“, 22. Juni 2015.

<sup>9</sup> Siehe Präsident der Europäischen Zentralbank, einleitende Erklärung vor dem Ausschuss des Europäischen Parlaments für Wirtschaft und Währung, 15. Juni 2015.

<sup>10</sup> Siehe Artikel 13 der Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Kroatien und die Anpassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. 2012, L 112/25.

aus[handelt] und das Abkommen [schließt], wobei der Rahmen für die künftigen Beziehungen dieses Staates zur Union berücksichtigt wird.“ Da der Austrittsvertrag von der EU wie jede andere normale internationale Übereinkunft nach Maßgabe der Bestimmungen von Artikel 218 Absatz 3 AEUV ausgehandelt wird – und somit ein Rechtsakt ist, der in hierarchischer Hinsicht den EU-Verträgen untergeordnet ist<sup>11</sup> –, folgt daraus, dass zur Änderung von Artikel 52 EUV und zur Streichung des Namens des Vereinigten Königreichs aus der Liste der EU-Mitgliedstaaten auf das ordentliche Änderungsverfahren in Artikel 48 EUV zurückgegriffen werden sollte. Eine von der EU geschlossene internationale Übereinkunft kann in der Tat keine Änderung des EU-Primärrechts bewirken.<sup>12</sup> Anders ausgedrückt: Während im Falle einer Erweiterung das Beitrittsabkommen ausreicht, um formale Änderungen an den EU-Verträgen einzuleiten (wie eine Änderung des Artikels 52 EUV), reicht das Austrittsabkommen im Falle eines Austritts hierfür nicht aus: In einem solchen Fall müssen über das in Artikel 48 EUV vorgegebene ordentliche Änderungsverfahren Änderungen an den EU-Verträgen vorgenommen werden.

In Artikel 48 EUV werden zwei Mechanismen beschrieben, die zu einer Änderung der EU-Verträge genutzt werden können: ein vereinfachtes Änderungsverfahren und ein ordentliches Änderungsverfahren. Jedoch kann nach Maßgabe von Artikel 48 Absatz 6 EUV das vereinfachte Änderungsverfahren nur „zur Änderung aller oder eines Teils der Bestimmungen des Dritten Teils des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union“ und unter der Bedingung, dass die Änderung „nicht zu einer Ausdehnung der der Union im Rahmen der Verträge übertragenen Zuständigkeiten“ führt, genutzt werden. Um Artikel 52 EUV zu ändern, muss daher auf das ordentliche Änderungsverfahren zurückgegriffen werden. In diesem Verfahren muss der Europäische Rat „einen Konvent von Vertretern der nationalen Parlamente, der Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten, des Europäischen Parlaments und der Kommission ein[berufen]“, der verpflichtet ist, „im Konsensverfahren eine Empfehlung [zur Änderung der Verträge] anzunehmen, die an eine Konferenz der Vertreter der

Regierungen der Mitgliedstaaten [...] gerichtet ist.“ Der Europäische Rat kann gemäß Artikel 48 Absatz 3 EUV mit einfacher Mehrheit beschließen, „keinen Konvent einzuberufen, wenn seine Einberufung aufgrund des Umfangs der geplanten Änderungen nicht gerechtfertigt ist“, doch muss er hierzu die Zustimmung des Europäischen Parlaments einholen. Das Europäische Parlament kann also auf der Einberufung eines Konvents bestehen, um Vorschläge zu Änderungen der EU-Verträge zu prüfen.<sup>13</sup> Schließlich „vereinbart“ eine Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten die an den Verträgen vorzunehmenden Änderungen, die „in Kraft [treten], nachdem sie von allen Mitgliedstaaten nach Maßgabe ihrer verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert worden sind.“

Zusammenfassend ist also festzuhalten, dass die übrigen Mitgliedstaaten bei einem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU die EU-Verträge werden ändern müssen – zumindest muss Artikel 52 EUV angepasst werden. Wie vorstehend erläutert, kann das Austrittsabkommen nicht zu einer Änderung von Artikel 52 EUV herangezogen werden, da eine von der EU gemäß Artikel 218 AEUV geschlossene internationale Übereinkunft keine Änderung des EU-Primärrechts bewirken kann. Auch das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren kann nicht zur Änderung von Artikel 52 EUV genutzt werden, sodass in diesem Fall das ordentliche Änderungsverfahren angewendet werden muss. Es ist gut möglich, dass sich die übrigen 27 Mitgliedstaaten im Europäischen Rat schnell auf eine Änderung von Artikel 52 EUV einigen und beschließen werden, dass für eine solche formale Änderung keine Einberufung eines Konvents erforderlich ist. Allerdings räumt Artikel 48 EUV dem Europäischen Parlament das Recht ein, gegen den Standpunkt des Europäischen Rates Einspruch zu erheben und auf der Einberufung eines Konvents zu bestehen. Da das Europäische Parlament bereits in mehreren Fällen die Einsetzung eines Konvents zur Korrektur der EU-Verträge gefordert hat,<sup>14</sup> ist nicht auszuschließen, dass es die durch den Brexit entstandene Möglichkeit dazu nutzen wird, um den Europäischen Rat dazu zu zwingen, ein größer angelegtes Projekt zur Überarbeitung und Aktualisierung der

11 Siehe Artikel 218 Absatz 11 AEUV.

12 Siehe Paul Craig, *The Treaty of Lisbon: Law, Politics and Treaty Reform* (Oxford: Oxford University Press 2010) 401.

13 Siehe Jean-Claude Piris, *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis* (Cambridge: Cambridge University Press 2010) 104.



verfassungsrechtlichen Dokumente der EU auf den Weg zu bringen.

### Änderung weiterer EU-Rechtsakte mit quasi-verfassungsrechtlichem Charakter

Neben der Änderung der EU-Verträge – die, wenn auch makroskopisch, zugegebenermaßen eher formaler Art ist – werden die (übrigen) Mitgliedstaaten der EU auch andere EU-Rechtsakte überarbeiten müssen, die im Gegensatz dazu einen hohen Grad an substanzieller und politischer Bedeutung aufweisen. Nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU sind die beiden wichtigsten EU-Rechtsakte, die von den EU-Institutionen und den Mitgliedstaaten überarbeitet werden müssen, der Beschluss über die Verteilung der Sitze im Europäischen Parlament und die Regelungen zur Finanzierung der EU. Formal betrachtet stellen diese beiden Rechtsakte keine Vertragsänderungen dar, da es zu ihrer Änderung nicht der Anwendung des Verfahrens nach Artikel 48 EUV bedarf. Und doch haben diese Rechtsakte inhaltlich einen quasi-verfassungsrechtlichen Status, da sie zentrale Aspekte der Arbeitsweise der EU regeln, wie die Organisation des Europäischen Parlaments und die Finanzierung der EU. Tatsächlich ist die Annahme dieser Rechtsakte besonderen Legislativverfahren unterworfen, die – unter praktischen Gesichtspunkten – einer Vertragsrevision gleichkommen. Eine Änderung des Beschlusses über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments und des Beschlusses über die Eigenmittel der EU muss von den Mitgliedstaaten einstimmig und unter Einbeziehung des Europäischen Parlaments verabschiedet und darüber hinaus von jedem Mitgliedstaat nach Maßgabe seiner verfassungsrechtlichen Vorschriften ratifiziert werden. Die Notwendigkeit einer erneuten Verabschiedung dieser zentralen EU-Rechtsakte, um eine Anpassung der EU nach dem Ausscheiden des Vereinigten Königreichs zu ermöglichen, wird die Mitglied-

staaten daher zwingen, den breit angelegten und komplexen Verhandlungsweg zu beschreiten, der großen verfassungsrechtlichen Reformen eigen ist.

### Der Beschluss über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments

Mit dem Austritt des Vereinigten Königreichs wird die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments geändert werden müssen, um der Loslösung eines der (bevölkerungsreichsten) Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen. Während die Bestimmungen der EU-Verträge zum Europäischen Rat, zum Rat und zur Europäischen Kommission ohne großen Aufwand auf eine Union der 27 übertragen werden können, ist ein „institutionelles Engineering“ notwendig, um das Europäische Parlament an die neuen Gegebenheiten anzupassen. Nach Maßgabe von Artikel 14 Absatz 2 EUV setzt sich das Europäische Parlament aus 750 Abgeordneten zusammen, zuzüglich des Präsidenten – insgesamt also aus 751 MdEP, die in den verschiedenen Mitgliedstaaten nach dem Grundsatz der degressiven Proportionalität zu wählen sind und „mindestens [...] mit sechs Mitgliedern je Mitgliedstaat vertreten [sein müssen]. Kein Mitgliedstaat erhält mehr als 96 Sitze.“

Wie ebenfalls in Artikel 14 Absatz 2 EUV präzisiert, wird die genaue Verteilung der Sitze im Europäischen Parlament auf die verschiedenen Mitgliedstaaten in einem Beschluss des Europäischen Rates festgelegt, der „einstimmig auf Initiative des Europäischen Parlaments und mit dessen Zustimmung“ erlassen wird. Derzeit ist die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments in einem Beschluss des Europäischen Rates vom Juni 2013 geregelt.<sup>14</sup> Dieser Beschluss – der erste, der seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon verabschiedet wurde – entschied über die Verteilung der Sitze bei den 8. Wahlen zum Europäischen Parlament im Juni 2014 und war das Ergebnis eines zähen Ringens zwischen den Mitgliedstaaten.<sup>15</sup> Tatsächlich spielten die

14 Siehe z. B. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 2. Februar 2012 zur Tagung des Europäischen Rates vom 30. Januar 2012, P7\_TA(2012)0023 Rdnr. 9; Entschließung des Europäischen Parlaments vom 20. November 2012 „Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“, P7\_TA(2012)0430 Rdnr. 6; Entschließung des Europäischen Parlaments vom 12. Dezember 2013 zu konstitutionellen Problemen Ebenen-übergreifender Verwaltungsmodalitäten in der Europäischen Union, P7\_TA(2013)0598 Rdnr. 67-69.

15 Beschluss des Europäischen Rates vom 28. Juni 2013 über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments, 2013/312/EU, ABl. L 181/57.

16 Siehe auch Federico Fabbrini, „Representation in the European Parliament: of False Problems and Real Challenges“ (2015) 75 Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht 823.

Schwierigkeiten, bei der Verteilung der Sitze im Europäischen Parlament zu einem akzeptablen Kompromiss zwischen den Mitgliedstaaten und den EU-Institutionen zu gelangen, bei den Verhandlungen zum Vertrag von Lissabon eine wichtige Rolle und finden ihren Niederschlag in der Tatsache, dass die Erklärungen Nr. 4 und Nr. 5 im Anhang zu den EU-Verträgen speziell diesem Thema gewidmet wurden. Insbesondere in der Erklärung Nr. 4 heißt es, dass „der zusätzliche Sitz im Europäischen Parlament“ (d. h. der 751. Sitz) Italien zugewiesen wird, und in der Erklärung Nr. 5 wird ausgeführt, dass der Europäische Rat „seine politische Zustimmung zum überarbeiteten Entwurf eines Beschlusses über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments in der Legislaturperiode 2009–2014 auf der Grundlage des Vorschlags des Europäischen Parlaments erteilen“ wird. Diese Erklärungen – die zwar streng genommen nicht verbindlich sind und nicht den gleichen rechtlichen Stellenwert wie die EU-Verträge besitzen – veranschaulichen sehr gut die Bedenken der Mitgliedstaaten und EU-Institutionen bei diesem heiklen Thema.

Nach dem Ausscheiden des Vereinigten Königreichs werden sich die Mitgliedstaaten im Europäischen Rat und im Europäischen Parlament auf einen neuen Beschluss über die Sitzverteilung im Europäischen Parlament einigen müssen. In den Beschlüssen des Europäischen Rates vom Juni 2013 wurde überdies bereits vorweggenommen, dass man sich anlässlich der 9. Wahlen zum Europäischen Parlament 2019<sup>17</sup> auf eine neue Formel für die Verteilung der Sitze einigen müssen; das Europäische Parlament soll in Kürze einen Vorschlag hierzu vorlegen. Doch es ist klar, dass der Austritt des Vereinigten Königreichs Raum für größere neue Forderungen mehrerer Länder und möglicherweise für eine groß angelegte Umverteilung von Sitzen schafft. Im derzeit geltenden Beschluss des Europäischen Rates erhält das Vereinigte Königreich 73 Sitze im Europäischen Parlament – das ist die drittgrößte Delegation (nach Deutschland und Frankreich und gleichauf mit Italien).<sup>18</sup> Der neue Beschluss zur Sitzverteilung muss vom Parlament vorgeschlagen, einstimmig im Europäischen Rat angenommen, durch das Europäische

Parlament gebilligt und anschließend de facto jeweils in den einzelnen Mitgliedstaaten ratifiziert werden, da nationale Rechtsvorschriften erlassen werden müssen, um die jeweiligen Modalitäten zur Wahl der entsprechenden Anzahl von MdEP, die jeder Mitgliedstaat durch den EU-Beschluss erhält, festzulegen. Dies macht deutlich, dass während der Verhandlungen viel auf dem Spiel stehen wird. Schließlich geht aus vergleichenden Studien hervor, dass Entscheidungen über die Verteilung von Sitzen in Zusammenschlüssen oder föderalen Systemen oftmals im Rahmen breiter angelegter Verhandlungen zu verfassungsrelevanten Fragen getroffen werden, bei denen territoriale Einheiten, die im Hinblick auf die gemeinsame Vertretung Nachteile erfahren, einen Ausgleich in Form von anderen Zugeständnissen erhalten.<sup>19</sup>

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Notwendigkeit, nach dem Brexit einen neuen Beschluss über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments erlassen zu müssen, möglicherweise noch einmal eine Gelegenheit für wichtige Aktualisierungen und Überarbeitungen des institutionellen Rahmens der EU eröffnet. Eine Änderung des Beschlusses über die Sitzverteilung im Europäischen Parlament ist angesichts der Komplexität nahezu gleichbedeutend mit einer Vertragsrevision. Es kann folglich nicht ausgeschlossen werden, dass einige Institutionen oder einige Mitgliedstaaten diese Gelegenheit ergreifen werden, um eine umfassendere Änderung der institutionellen Architektur der EU oder zumindest bestimmte andere Änderungen des EU-Primärrechts zu fordern. Im Ergebnis könnte der Erlass eines neuen Beschlusses über die Sitzverteilung im Europäischen Parlament Forderungen nach einem breiter angelegten Gesamtpaket mit weitreichenden verfassungsrechtlichen Konsequenzen laut werden lassen.

### Finanzielle Bestimmungen

Zusätzlich zu den neuen Vorschriften über die Verteilung der Sitze im Europäischen Parlament betrifft ein weiteres Rechtsgebiet, in dem größere Änderungen in der EU durch den Brexit erforderlich sein wer-

<sup>17</sup> Siehe Art. 5, Beschluss des Europäischen Rates 2013/312/EU.

<sup>18</sup> Siehe Art. 3, Beschluss des Europäischen Rates 2013/312/EU.

<sup>19</sup> Siehe Jonathan Rodden, „Strength in Numbers? Representation and Redistribution in the European Union“ (2002) *European Union Politics* 151.

den, die Vorschriften über die Finanzierung der EU: Nach dem Ausscheiden des Vereinigten Königreichs aus der EU wird das System der Einnahmen und Ausgaben der EU in großen Teilen reformiert werden müssen. Die Bestimmungen der EU-Verträge, in denen die Finanzierung der EU geregelt wird, bilden ein hochgradig technisches und komplexes System. Kurz gesagt lässt sich das System wie folgt beschreiben: Im ersten Schritt erlässt der Rat gemäß Artikel 312 AEUV einstimmig und nach Zustimmung des Europäischen Parlaments eine Verordnung zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) der EU: Mit dieser Verordnung, die in der Regel für einen Zeitraum von sieben Jahren erlassen wird, „soll sichergestellt werden, dass die Ausgaben der Union [...] eine geordnete Entwicklung nehmen.“ In einem zweiten Schritt erlässt der Rat gemäß Artikel 311 AEUV einstimmig und nach Anhörung des Europäischen Parlaments einen Beschluss, mit dem die Bestimmungen über das System der Eigenmittel der Union festgelegt werden: Mit diesem Beschluss – der „erst nach Zustimmung der Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften in Kraft“ tritt – wird die Einnahmenseite der EU-Finzen definiert und somit die MFR-Verordnung ergänzt, durch die wiederum die Ausgabenseite geregelt wird. In einem dritten Schritt legen das Europäische Parlament und der Rat jedes Jahr auf der Grundlage der im Eigenmittelbeschluss festgelegten voraussichtlichen Finanzausstattung und unter Berücksichtigung des in der MFR-Verordnung aufgestellten Ausgabenplans gemäß den in Artikel 314 AEUV verankerten ausführlichen Verfahrensregeln den Haushaltsplan der Union fest.

Die derzeitigen Vorschriften über die Finanzierung der EU wurden im Zuge eines Maßnahmenpakets festgelegt, das nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon verabschiedet wurde. Insbesondere die Eigenmittel der Union auf der Einnahmenseite werden in einem im Mai 2014 verabschiedeten Beschluss des

Rates festgelegt.<sup>20</sup> Auf der Ausgabenseite hingegen wurden die Vorschriften in verdichteter Form in einer im Dezember 2013 verabschiedeten Verordnung des Rates zusammengefasst, die den MFR für 2014–2020 enthält.<sup>21</sup> Beide Maßnahmen waren das Ergebnis hochkomplexer politischer Verhandlungen. Die Kommission hatte 2011 einen Vorschlag für einen neuen Eigenmittelbeschluss vorgelegt,<sup>22</sup> und es dauerte drei Jahre, bis dieser den Rat passiert hatte: Genau genommen steht für den Eigenmittelbeschluss noch immer die parlamentarische Ratifizierung in einigen Mitgliedstaaten aus (jedoch wird dieser rückwirkend ab dem 1. Januar 2014 gelten, sobald die einzelstaatliche Ratifizierung abgeschlossen ist).<sup>23</sup> Gleichzeitig wurden die Verhandlungen für den MFR 2014–2020 mehrfach abgebrochen und der Europäische Rat musste (anstelle des Rates) eingreifen, um einen Kompromiss zwischen den Mitgliedstaaten herzustellen.<sup>24</sup>

Die Schwierigkeiten bei den Verhandlungen zum Eigenmittelbeschluss und der MFR-Verordnung ergeben sich bekanntermaßen aus der Art und Weise, wie die Union derzeit finanziert wird.<sup>25</sup> Geist und Buchstaben der EU-Verträge zum Trotz werden die EU-Mittel heute in den meisten Fällen aus den Kassen der Mitgliedstaaten nach Brüssel überwiesen. Demnach betrachten die EU-Länder die Beiträge, die sie an den EU-Haushalt abführen, als ihr Geld und berechnen energisch die Differenz zwischen ihren Beiträgen und den Rückflüssen aus dem EU-Haushalt. Aufgrund dieser Sachlage ist der Entscheidungsprozess zum EU-Haushalt geprägt von endlosen Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten über die exakten Kosten und Nutzen, die sich für jeden Mitgliedstaat ergeben. Da kein Mitgliedstaat bereit ist, sein Geld zugunsten anderer Mitgliedstaaten an den EU-Haushalt zu überweisen, ist die Diskussion über EU-Gelder zunehmend kostspielig und immer wirkungsloser geworden, da jeder Mitgliedstaat bei der Frage, wie viele Mittel von der EU beschafft und wie sie ausgegeben werden sollten, ein Vetorecht hat.

20 Beschluss des Rates vom 26. Mai 2014 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union, 2014/335/EU, Euratom, ABL 2014 L 168/105.

21 Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013 des Rates vom 2. Dezember 2013 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014–2020, ABL 2013 L 347/884.

22 Siehe Vorschlag der Kommission für einen Beschluss des Rates über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union, 29. Juni 2011, COM/2011/0510 endg.

23 Siehe Art. 11 Beschluss des Rates 2014/335/EU, Euratom.

24 Siehe Tagung des Europäischen Rates, 22.–23. November 2012 (bei der keine Einigung zum MFR erzielt werden konnte).

25 Siehe auch Federico Fabbrini, „Taxing and Spending in the Eurozone“ (2014) 39 *European Law Review* 155.

Angesichts dieser Situation ist zu erwarten, dass die Verhandlungen zum neuen EU-Finanzrahmen nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs höchst kontrovers geführt werden. Auch wenn sich das Vereinigte Königreich des berühmten Britenrabatts erfreut (der ihm 1984 zugestanden wurde und den es seither aufrechterhalten konnte), der es ihm erlaubt, weniger zu zahlen, als es eigentlich müsste, ist es dennoch für den EU-Haushalt einer der größten Beitragszahler – nach den neuesten Zahlen der Europäischen Kommission (für 2014) der viertgrößte Nettobeitragszahler zum EU-Haushalt insgesamt (nach Deutschland, Frankreich und Italien).<sup>26</sup> Wenn das Vereinigte Königreich sich daher aus der EU zurückzieht – außer das Vereinigte Königreich tritt dem EWR bei, eine Lösung, nach der es verpflichtet wäre, als Bedingung für die Aufrechterhaltung des Zugangs zum Binnenmarkt einen Beitrag an den EU-Haushalt zu leisten<sup>27</sup> –, wird sich die Frage stellen, wie der Verlust der britischen Beiträge zum EU-Haushalt aufgefangen werden kann. Im Grunde genommen könnte die EU die Ausgaben entsprechend der britischen Quote kürzen. Doch ist es wenig wahrscheinlich, dass Mitgliedstaaten, die Nettoempfänger von EU-Geldern sind, ein solches Ergebnis begrüßen würden. Alternativ könnten die Mitgliedstaaten (im Grunde genommen die Nettobeitragszahler zum EU-Haushalt) ihre Beiträge erhöhen, um die Ausfälle infolge des Brexit wettzumachen. Doch auch hier ist es wenig wahrscheinlich, dass Länder, die bereits mehr in den EU-Haushalt einzahlen, als sie im Gegenzug daraus erhalten, diese Option begrüßen würden. Vor diesem Hintergrund ist nicht auszuschließen, dass der Brexit Möglichkeiten für ein gründliches Überdenken der verfassungsrechtlichen Grundlagen des EU-Finanzierungssystems bietet.<sup>28</sup>

Unter diesem Aspekt würde der Brexit anhaltende Diskussionen in Gang setzen, die das Gleichgewicht

zugunsten einer wie auch immer gearteten Gesetzesreform verschieben würden. Während das Europäische Parlament schon seit einer Weile auf die Schaffung einer EU-Haushaltskapazität durch die Einführung einer echten EU-Steuer drängt<sup>29</sup> – eine Entwicklung, die nach Artikel 311 AEUV rechtlich möglich wäre –, arbeitet eine Hochrangige Expertengruppe zu den Eigenmitteln der EU unter dem Vorsitz des früheren Kommissars und italienischen Ministerpräsidenten Mario Monti derzeit einen Bericht mit Vorschlägen zur Reformierung des EU-Eigenmittelsystems aus.<sup>30</sup> Obgleich die Regierungen der Mitgliedstaaten bislang halbherzig auf diese Initiativen reagiert haben, könnte die Idee, die EU – unabhängig von den Transferzahlungen der Mitgliedstaaten – mit geeigneten Steuer- und Ausgabenbefugnissen auszustatten, nach dem Brexit nun als eine Möglichkeit zur Ausstattung der EU mit ausreichenden Finanzmitteln erneut an Attraktivität gewinnen.

Zusammengefasst erhält die Notwendigkeit zur Verabschiedung neuer gesetzlicher Regelungen für EU-Einnahmen und -Ausgaben im Finanzrahmen für die Zeit nach 2020 infolge der Entscheidung der Briten, aus der Union auszusteigen, eine neue Bedeutung. Angesichts der Komplexität, von der die Verhandlungen zum EU-Finanzierungssystem ohnehin bisher geprägt waren, ist zu erwarten, dass das Ausscheiden einer der (reichsten) Mitgliedstaaten den Ton der Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten und zwischen den EU-Institutionen weiter verschärfen wird. Da die Verabschiedung der MFR-Verordnung und insbesondere des Eigenmittelbeschlusses praktisch einer Vertragsrevision gleichkommt – was sich in der Notwendigkeit der Ratifizierung in den einzelnen Mitgliedstaaten entsprechend den jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften widerspiegelt –, ist mit größeren Herausforderungen zu rechnen. Paradoxerweise

26 Siehe Europäische Kommission, „EU Einnahmen und Ausgaben 2014–2020“, interaktive Grafik, abrufbar unter [http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index\\_de.cfm](http://ec.europa.eu/budget/figures/interactive/index_de.cfm).

27 Siehe Art. 2, Protokoll 38b betreffend den EWR-Finanzierungsmechanismus (2009–2014) zum EWR-Abkommen, ABl. 2010 L 291/4.

28 Siehe Edoardo Traversa und Alexander Maitrot de la Motte, „Le fédéralisme économique et la fiscalité dans l’Union européenne“, in Stéphane De la Rosa u. a. (Hrsg.), *L’Union européenne et le fédéralisme économique* (Brüssel: Bruylant 2015) 343.

29 Siehe z. B. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 20. November 2012 „Auf dem Weg zu einer echten Wirtschafts- und Währungsunion“, P7\_TA(2012)0430, Rdnr. 11; Entschließung des Europäischen Parlaments vom 23. Mai 2013 zu künftigen Legislativvorschlägen zur Wirtschafts- und Währungsunion, P7\_TA(2013)0222, Rdnr. 22; Entschließung des Europäischen Parlaments vom 24. Juni 2015 zur Überprüfung des Rahmens für die wirtschaftspolitische Steuerung: Bestandsaufnahme und Herausforderungen, P8\_TA(2015)0238, Rdnr. 57(c).

30 Siehe Erster Sachstandsbericht der Hochrangigen Expertengruppe zu den Eigenmitteln der EU, 17. Dezember 2014.



könnte jedoch der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU, das traditionell der stärkste Gegner jeglicher Initiativen zugunsten einer Ausweitung der EU-Steuerbefugnisse oder einer Neuregelung des EU-Ausgabensystems war, die Chancen erhöhen, dass sich die (übrigen) Mitgliedstaaten auf eine Reform des EU-Finanzierungssystems einigen.

## Fazit

Das vorliegende Policy-Papier zeigt, dass der Brexit mit verfassungsrechtlichen Auswirkungen nicht nur für das Vereinigte Königreich, sondern auch für die EU einhergeht. Während sich im Anschluss an das britische Referendum im Juni 2016 das Augenmerk von Experten und Politikern auf den britischen Teil der Konsequenzen richtete, wurde hier herausgearbeitet, dass der Austritt Großbritanniens die EU und ihre (verbleibenden) 27 Mitgliedstaaten dazu nötigen wird, erhebliche rechtliche und institutionelle Reformen einzuleiten. Ob es ihnen gefällt oder nicht: Die EU und ihre Mitgliedstaaten werden die EU-Verträge ändern und weitere Rechtsakte mit quasi-verfassungsrechtlichem Status überarbeiten müssen, um die EU an die neuen Gegebenheiten einer Union der 27 anzupassen.

Insbesondere sind Änderungen an Artikel 52 EUV sowie am Beschluss über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments und den Vorschriften über die Finanzierung der EU vorzunehmen. Obgleich die Änderung von Artikel 52 EUV rein formaler Art ist, ist sie nur über das in Artikel 48 EUV verankerte Vertragsänderungsverfahren möglich. Zugleich sind für die Änderungen des Beschlusses über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments und des Eigenmittelbeschlusses (zusammen mit dem MFR) – auch wenn sie formal betrachtet keiner Vertragsänderung bedürfen – besondere Legislativverfahren erforderlich, sodass sie praktisch einem Vertragsrevisionsverfahren gleichkommen.

Vor diesem Hintergrund eröffnet der Brexit neue Möglichkeiten für breiter angelegte verfassungs-

rechtliche Änderungen in der EU. Ein Rückgriff auf Artikel 48 EUV (um Artikel 52 EUV zu ändern) könnte vom Europäischen Parlament dazu genutzt werden, weitere Überarbeitungen des EU-Primärrechts voranzutreiben, die von ihm bereits mehrfach angeraten wurden, insbesondere auf dem Gebiet der Wirtschafts- und Währungsunion. Mehr noch: Da das Vereinigte Königreich einer der bevölkerungsreichsten und finanzkräftigsten Staaten der EU ist, wird sein Austritt aus der EU die Verhältnisse bei einer Neuverhandlung des Beschlusses über die Zusammensetzung des Europäischen Parlaments und der Vorschriften über die EU-Finanzierung erheblich verschieben. Denn auch wenn eine Überarbeitung dieser Rechtsakte bereits vor 2019 (für die neuen Wahlen zum Europäischen Parlament) und 2020 (für den neuen MFR) geplant war, scheint es offensichtlich, dass sich die anderen Mitgliedstaaten und die EU-Institutionen ohne das Vereinigte Königreich auf eine viel bedeutsamere Kompromissfindung werden einlassen müssen – sowohl, um die Sitze neu zu verteilen, als auch, um die Einnahmen und Ausgaben der Union in der Ära nach dem Brexit neu zu überdenken.

Berücksichtigt man die Tatsache, dass die Mitgliedstaaten, die den Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion (gemeinhin als der Fiskalpakt bekannt) und die Vereinbarung über die Übertragung von Beiträgen auf den einheitlichen Abwicklungsfonds und über die gemeinsame Nutzung dieser Beiträge unterzeichnet haben, dem Inhalt dieser zwischenstaatlichen Vereinbarungen bis 2018 bzw. bis 2026 einen EU-rechtlichen Rahmen geben möchten,<sup>31</sup> wird der Brexit den Ruf nach Änderungen an der konstitutionellen Architektur der EU, die bereits im Rahmen der Eurokrise geäußert wurden, wahrscheinlich noch lauter werden lassen.<sup>32</sup> Da für die Eingliederung dieser zwischenstaatlichen Verträge (sowie möglicherweise des Vertrags zur Einrichtung eines Europäischen Stabilitätsmechanismus) in die EU-Rechtsordnung eine mehrfache Überarbeitung der EU-Verträge erforderlich ist, bietet der Brexit eine hervorragende Gelegenheit, zu Ende zu führen, was im Bericht der fünf

31 Siehe Art. 16 des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung in der Wirtschafts- und Währungsunion und Art. 16 des Übereinkommens über die Übertragung von Beiträgen auf den einheitlichen Abwicklungsfonds und über die gemeinsame Nutzung dieser Beiträge.

32 Siehe auch Federico Fabbrini, *Economic Governance in Europe* (Oxford: Oxford University Press 2016) 283.

Präsidenten und in anderen hochrangigen Strategiepapieren empfohlen wurde.<sup>33</sup>

Abschließend lässt sich festhalten, dass der Austritt des Vereinigten Königreichs in der EU einen Pro-

zess rechtlicher und institutioneller Ausbesserungsarbeiten auslösen wird, der – sofern er von einer politischen Vision getragen und sozial untermauert wird – für eine Verbesserung der konstitutionellen Architektur der EU genutzt werden könnte.

---

33 Siehe Henrik Enderlein, Enrico Letta, Jörg Asmussen, Laurence Boone, Aart De Geus, Pascal Lamy, Philippe Maystadt, Maria João Rodrigues, Gertrude Tumpel-Gugerell, António Vitorino, *Repair and Prepare: Der Euro und Wachstum nach dem Brexit*, Gütersloh, Berlin, Paris: Bertelsmann Stiftung, Jacques Delors Institut – Berlin und Institut Jacques Delors, im Erscheinen.

## Impressum

© 2016 Bertelsmann Stiftung  
Bertelsmann Stiftung  
Carl-Bertelsmann-Straße 256  
33311 Gütersloh  
—> [www.bertelsmann-stiftung.de](http://www.bertelsmann-stiftung.de)

Verantwortlich:

Dr. Katharina Gnath  
[katharina.gnath@bertelsmann-stiftung.de](mailto:katharina.gnath@bertelsmann-stiftung.de)  
Tel. +49 5241 81-81183  
—> [www.bertelsmann-stiftung.de/europa](http://www.bertelsmann-stiftung.de/europa)

ISSN 1865-7435

## Repair and Prepare |||| Strengthen the euro

Diese Publikation ist Teil von *Repair and Prepare: Strengthen the euro*, einem gemeinsamen Projekt der Bertelsmann Stiftung und des Jacques Delors Instituts – Berlin.

—> [www.strengthentheeuro.eu](http://www.strengthentheeuro.eu)

**Alle Ausgaben des *spotlight europe* stehen im Internet als Download bereit:**

—> [www.bertelsmann-stiftung.de/spotlight](http://www.bertelsmann-stiftung.de/spotlight)