



Interview | Oktober 2017

Brexit und Freizügigkeit in der EU: Die gesetzlichen Grundlagen

Federico Fabbrini

Die Brexit-Verhandlungen sind in vollem Gange. Ein zentraler Streitpunkt ist die Personenfreizügigkeit der EU-Bürger. Um den gesetzlichen Rahmen und die Grenzen dieses Grundpfeilers der europäischen Integration auszuloten, haben wir Federico Fabbrini, Professor für Europarecht an der Dublin City University, interviewt.

Die Entscheidung des Vereinigten Königreichs, die Europäische Union zu verlassen, hat die Debatte um die Personenfreizügigkeit der EU-Bürger wieder angefacht. Angesichts der laufenden Brexit-Verhandlungen geben wir einen Einblick in die gesetzlichen Grundlagen der Personenfreizügigkeit, eine der Haupterrungenschaften der europäischen Integration. Was bedeutet das Konzept der Personenfreizügigkeit? Wer profitiert davon? Welche rechtlichen und praktischen Möglichkeiten gibt es, den grenzüberschreitenden freien Personenverkehr in der EU zu kontrollieren? Und wie wirkt sich der Brexit in diesem Zusammenhang aus?

Die gesetzliche Grundlage der Personenfreizügigkeit

Was ist die Rechtsgrundlage der Personenfreizügigkeit innerhalb der EU? Worum geht es genau?

Die Personenfreizügigkeit innerhalb der Europäischen Union hat ihre Rechtsgrundlage in den EU-Verträgen, die über die Rechtsvorschriften der EU umgesetzt wurden. In Artikel 45 AEUV wird ein spezifisches Recht auf Freizügigkeit für Arbeitnehmer zugesichert. Artikel 21 AEUV hingegen regelt allgemeiner, dass jeder Unionsbürger sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei bewegen und aufhalten darf, vorbehaltlich der im EU-Recht vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen. Diese sind

in der sogenannten Unionsbürgerrichtlinie (2004/38/EG) geregelt. Laut dieser Richtlinie verfügen die Bürger der Europäischen Union über das uneingeschränkte Recht, sich in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben und sich dort bis zu 90 Tage aufzuhalten. Unionsbürger, die länger in einem anderen Mitgliedstaat bleiben wollen, müssen sich bei den lokalen Behörden melden und über ausreichende Existenzmittel und über einen umfassenden Krankenversicherungsschutz verfügen. So soll gewährleistet werden, dass sie während ihres Aufenthalts keine Sozialhilfeleistungen des Aufnahmemitgliedstaats in Anspruch nehmen. Begibt sich ein Unionsbürger als Arbeitnehmer in einen anderen Mitgliedstaat, gelten dagegen spezifische Vorschriften, die in einer besonderen Verordnung über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer niedergelegt sind (Nr. 492/2011).

Es gibt faktisch also unterschiedliche Vorschriften, je nachdem, ob man als Bürger oder als Arbeitnehmer einreist?

Im EU-Recht sind im Grunde zwei Freizügigkeitssysteme verankert: ein spezifischeres und großzügigeres für Arbeitnehmer und ein allgemeineres, aber restriktiveres für EU-Bürger. Das ist das Ergebnis der historischen Entwicklung des freien Personenverkehrs: Ursprünglich sahen die Römischen Verträge von 1957 nur die Freizügigkeit von Arbeitnehmern vor. In diesem Recht spiegelte sich eine marktorientierte Logik des Binnenmarktes wider: Gefördert werden sollte der freie Verkehr von Arbeitskräften in Verbindung mit dem freien Verkehr der übrigen Produktionsfaktoren Waren, Dienstleistungen und Kapital. Im Laufe der Zeit erweiterte der Europäische Gerichtshof (EuGH) durch seine Rechtsprechung die Liste der Nutznießer des Rechts auf Freizügigkeit auch auf Studierende, Arbeitssuchende und Selbstständige. Der zunehmenden Beseitigung von Einschränkungen der Personenfreizügigkeit durch den EuGH folgten wiederum Rechtsvorschriften, welche diese Freiheit regulierten. Durch den 1992 geschlossenen Vertrag von Maastricht und die Schaffung der Unionsbürgerschaft – ein Meilenstein auf dem Weg zu einer föderalen Europäischen Union – wurde die Freizügigkeit von einem simplen Gebot des Marktes zu einem Recht, das allen

Bürgerinnen und Bürgern der EU zustand (wenn auch, wie bereits erwähnt, mit gewissen Einschränkungen).

Abgesehen von rechtlichen Aspekten gibt es auch ganz praktische Hürden, beispielsweise die Übertragbarkeit von Sozialansprüchen. Welche Vorschläge liegen derzeit auf dem Tisch, um solche Hindernisse abzubauen?

Es gibt eine ganze Reihe von Faktoren, wie etwa Sprachbarrieren, welche die Freizügigkeit innerhalb Europas komplizierter machen als beispielsweise innerhalb der USA. Doch auch Unsicherheiten in Bezug auf die Übertragbarkeit von Sozialleistungen und Renten stellen Hindernisse dar. Nach fast zehnjährigen Beratungen einigten sich das Europäische Parlament und der Rat im Jahr 2014 auf einen überarbeiteten Entwurf der Kommission für eine Richtlinie, welche die Übertragbarkeit von Rentenansprüchen verbessern und somit die Mobilität von Arbeitnehmern innerhalb der EU erhöhen soll (2014/50/EU). Bis Mai 2018 müssen die Mitgliedstaaten diese Richtlinie in nationales Recht umsetzen. Es bleibt abzuwarten, inwiefern die nationalen Verwaltungen zur Koordinierung der Rentensysteme ihre Verfahren ändern werden, damit eine einfachere Übertragung von Leistungen aus einem EU-Land in ein anderes möglich wird.

Die Rolle des EuGH bei der Gestaltung der Freizügigkeit ...

Der EuGH hat die Freizügigkeit entscheidend vorangebracht. Welche Urteile waren in diesem Kontext maßgeblich?

Der Gerichtshof spielte eine Schlüsselrolle beim Schutz des freien Personenverkehrs innerhalb der EU. Bereits in den 1960er-Jahren begann der EuGH, die Liste der Personengruppen zu erweitern, die in den Genuss des vertraglich verankerten Rechts auf Arbeitnehmerfreizügigkeit kommen sollten. Seitdem das Konzept der Unionsbürgerschaft in den 1990er-Jahren geschaffen worden war, war der Gerichtshof darüber hinaus bestrebt, diesen Begriff mit Bedeutung zu füllen. So urteilte er 2001 im Fall *Grzelczyk*, dass der Unionsbürgerstatus „dazu bestimmt [ist], der grundlegende Status der Angehörigen der Mitgliedstaaten zu sein“. In der Rechtssache *Martinez Sala* (1998)

wurde befunden, dass aufgrund des Gemeinschaftsrechts die Gewährung von Erziehungsgeld an Angehörige anderer Mitgliedstaaten nicht von der Vorlage einer Aufenthaltserlaubnis abhängig gemacht werden dürfe; in *Garcia Avello* (2003) entschied der EuGH, dass nationale Rechtsvorschriften einem EU-Bürger nicht untersagen dürften, einen Doppelnamen zu führen, wenn er in einen anderen Mitgliedstaat ziehe. Im Fall *Zambrano* (2011) urteilte er, dass der Unionsbürgerstatus einen Kernbestand an Rechten verleihe, der nicht verletzt werden dürfe – was beispielsweise der Fall wäre, wenn der Vater eines EU-Bürgers des Landes verwiesen würde, weil er Angehöriger eines Drittstaats ist.

All dies legt den Schluss nahe, dass der EuGH die Freizügigkeit stets klar und deutlich unterstützt hat. Ist das so?

Der Gerichtshof war für die Freizügigkeit ein sehr wichtiger Akteur. Dennoch muss seine Rolle in zwei Punkten relativiert werden. Erstens hat er sich nicht allein für den freien Personenverkehr engagiert, sondern zusammen mit den anderen EU-Institutionen und -Mitgliedstaaten. Schließlich waren es die Mitgliedsländer, die den zusätzlichen Status der Unionsbürgerschaft („Unionsbürger ist, wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt“) und das grundsätzliche Recht auf Freizügigkeit für alle Unionsbürger in die Verträge aufnahmen. Darüber hinaus wurden Vorschriften entworfen, zum Beispiel zur Koordinierung der sozialen Sicherungssysteme (insbesondere Verordnung Nr. 883/2004), mit denen der freie Personenverkehr gefördert werden sollte. Die entsprechenden EU-Rechtsvorschriften wurden vom Rat und vom Europäischen Parlament in demokratischen Gesetzgebungsverfahren und nicht aufgrund eines Gerichtsbeschlusses angenommen. Zweitens hat die Rechtsprechung des EuGH den freien Personenverkehr nicht linear und durchgängig unterstützt. In letzter Zeit hat der Gerichtshof sogar einen ziemlich restriktiven Ansatz beim Thema Freizügigkeit erkennen lassen, indem er einigen Mitgliedstaaten gestattete, das Recht der Freizügigkeit einzuschränken. Zum Beispiel wies er in den Rechtssachen *Dano* (2014) und *Alimanovic* (2015) von Präzedenzurteilen wie *Martinez Sala*

ab. Er entschied, dass ein Mitgliedstaat die Möglichkeit haben müsse, nicht erwerbstätigen Unionsbürgern Sozialleistungen zu verweigern, wenn diese von ihrer Freizügigkeit allein mit dem Ziel Gebrauch machen, in den Genuss der Sozialhilfe eines anderen Mitgliedstaats zu kommen, obwohl sie nicht über ausreichende Existenzmittel für die Beanspruchung eines Aufenthaltsrechts verfügen. Darüber hinaus hat der EuGH weniger als zehn Tage vor dem Brexit-Referendum im Juni 2016 in der Rechtsache *Kommission gegen Vereinigtes Königreich* ausdrücklich entschieden, „dass grundsätzlich nichts dagegen spricht, dass die Gewährung von Sozialleistungen an Unionsbürger, die wirtschaftlich nicht aktiv sind, von dem Erfordernis abhängig gemacht wird, dass diese die Voraussetzungen für einen rechtmäßigen Aufenthalt im Aufnahmemitgliedstaat erfüllen“. Mit anderen Worten: Ein Mitgliedstaat kann Unionsbürger, die sich illegal in seinem Hoheitsgebiet aufhalten, von Sozialleistungen ausschließen.

... und was die Mitgliedstaaten daraus machen

Die derzeitigen EU-Rechtsvorschriften gestatten nationalen Regierungen bereits, den freien Personenverkehr in der EU einzuschränken. In welchem Umfang machen die Mitgliedstaaten von dieser Möglichkeit Gebrauch?

Hier haben wir es mit einer paradoxen Situation zu tun. Die EU wird, insbesondere im Vereinigten Königreich, häufig dafür kritisiert, dass sie die Souveränität der Mitgliedstaaten beim Thema Einwanderung untergrabe und den Sozialleistungs-Tourismus begünstige. Die Realität sieht aber anders aus: Tatsächlich ermöglichen die Rechtsvorschriften der EU den Mitgliedstaaten, den freien Personenverkehr einzuschränken, und der Gerichtshof räumt den Mitgliedstaaten seit Kurzem einen relativ großzügigen Spielraum in diesem Kontext ein. Die Existenz eines Schengen-Raums ohne Grenzen erschwert es den nationalen Regierungen natürlich, die Bewegungen von EU-Bürgern zu überwachen. Aber das Vereinigte Königreich ist dem Schengen-Raum gar nicht beigetreten. Auch sollte man nicht vergessen, dass viele nationale Regierungen die Freizügigkeit unterstützen und sogar von ihr profitieren.

Gerade das Vereinigte Königreich ist dafür ein Paradebeispiel: Im Gegensatz zu anderen älteren Mitgliedstaaten entschieden sich die Briten nach der EU-Osterweiterung gegen temporäre Einschränkungen des freien Personenverkehrs, die das Beitrittsprotokoll von 2003 für Polen, Ungarn, Tschechien, die Slowakei, die baltischen Staaten, Slowenien, Malta und Zypern (genauso wie später für Bulgarien und Rumänien) für einen Übergangszeitraum von bis zu sieben Jahren gestattete.

Warum haben Regierungen den freien Personenverkehr in der Vergangenheit begünstigt?

Die damalige Entscheidung der britischen Regierung war vor allem wirtschaftlich motiviert: Die Wirtschaft im Vereinigten Königreich expandierte, litt aber unter einem Arbeitskräftemangel. Allerdings kann man die Haltung der Briten auch als Zeichen der Fairness betrachten: Der freie Personenverkehr lässt sich schließlich nicht vom freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen und Kapital trennen, da diese Kombination ein Verfassungskompromiss ist. Aufgrund der Spielarten des Kapitalismus in Europa sind die älteren Mitgliedstaaten der EU mit ihren entwickelten Wirtschaften in der Lage, Vorteile aus einem expandierenden Binnenmarkt zu ziehen, da sie ihre Waren und Dienstleistungen in die neuen Mitgliedstaaten ausführen können, die über weniger kompetitive und fortschrittliche Produktionsverfahren verfügen. In diesem Zusammenhang erscheint es nur fair, dass die älteren Mitgliedstaaten wenigstens ihre Arbeitsmärkte für die Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedstaaten öffnen. Ein eventuell daraus resultierender Anstieg der Sozialausgaben würde dann mehr als wettgemacht durch die wirtschaftlichen Vorteile – und die damit verbundenen Steuereinnahmen –, die diese Länder eben dadurch erzielen, dass sie sich einen größeren Binnenmarkt zunutze machen.

Obwohl die wirtschaftlichen Vorteile der Binnenmigration vielfach dokumentiert wurden, scheint der politische Rückhalt für die Freizügigkeit in einigen Ländern geschwunden zu sein. Wie kam es dazu?

Dieser Punkt ist höchst umstritten und hat sich auf die Ergebnisse von Wahlen und Referenden

ausgewirkt. Die Angst vor dem sprichwörtlichen „polnischen Klemptner“ wurde 2005 zum Verhängnis für das EU-Verfassungsreferendum in Frankreich. Und die Sorge wegen einer möglichen Lohnkonkurrenz hat in Paris kürzlich Stimmen laut werden lassen, die eine Überarbeitung der sogenannten Entsenderichtlinie (96/71/EG) fordern. Diese Rechtsvorschrift gestattet Unternehmen in einem beliebigen EU-Mitgliedstaat, Arbeitnehmer zur Arbeitsleistung in andere Mitgliedstaaten zu entsenden, allerdings unter den arbeitsrechtlichen Bedingungen ihres Herkunftslandes. Im Klartext heißt das, dass Unternehmen in den neueren Mitgliedstaaten Ost- und Mitteleuropas die Möglichkeit erhalten, von ihren geringeren Lohnkosten zu profitieren, wenn sie in den älteren Mitgliedstaaten Dienstleistungen anbieten. Erstere sehen in der Entsenderichtlinie ein gerechtes Instrument, um neuen Mitgliedstaaten die Vermarktung ihres Geschäftsmodells zu ermöglichen, während Letztere diese Richtlinie oft als ein Mittel zum Sozialdumping betrachten, mit dem letztlich die in nationalen Rechtsvorschriften und Tarifverträgen verankerten Arbeitnehmergarantien untergraben werden. 2016 gab die Kommission bekannt, die Entsenderichtlinie überarbeiten zu wollen, doch ist nach wie vor unklar, inwieweit die Mitgliedstaaten dem zustimmen werden.

Der Brexit und die Freizügigkeit

Die Personenfreizügigkeit war eines der heiß diskutierten Themen in der Brexit-Kampagne. Welche Zugeständnisse brachte der „Better Deal“ zwischen der EU und Großbritannien im Vorfeld des Referendums mit sich?

Die Kontrolle der Zuwanderung war neben Souveränität, Wettbewerbsfähigkeit und dem Schutz der Interessen der Mitgliedstaaten, die nicht zum Euro-Währungsraum gehören, einer der vier Punkte, die der britische Premierminister David Cameron für Nachverhandlungen des britischen EU-Status auf seine Wunschliste gesetzt hatte. Der Europäische Rat bemühte sich nach Kräften, den britischen Forderungen entgegenzukommen. In der „Neuen Regelung für das Vereinigte Königreich innerhalb der Europäischen Union“, die im Februar 2016 erzielt wurde, gingen die europäischen Staats- und Regierungschefs bei wichtigen Grundsätzen des EU-Rechts Kompromisse ein, indem sie zum

Beispiel festlegten, dass die Mitwirkung am Prozess der Schaffung einer „immer engeren Union“ nicht für das Vereinigte Königreich gelte. Im Bereich der Migration verpflichtete sich der Europäische Rat, einen Warn- und Schutzmechanismus im EU-Recht einzuführen, die sogenannte „Notbremse“. Diese hätte es einem Mitgliedstaat ermöglicht, im Falle eines außergewöhnlichen Zustroms von Arbeitnehmern aus anderen Mitgliedstaaten den freien Personenverkehr für bis zu sieben Jahre einzuschränken. Darüber hinaus vermerkte die Kommission in einer beigefügten Erklärung, dass das Vereinigte Königreich die Voraussetzungen bereits erfülle, um die „Notbremse“ zu ziehen. Weiter sagte die Kommission zu, eine neue EU-Rechtsvorschrift vorzuschlagen, wonach Mitgliedstaaten Kindergeldleistungen für Wanderarbeitnehmer an den Lebensstandard im Herkunftsland anpassen dürften. Damit wäre die Möglichkeit von mit Unionsbürgern verheirateten Drittstaatsangehörigen, sich innerhalb der EU frei zu bewegen und aufzuhalten, noch weiter eingeschränkt worden.

Warum scheiterten die Verhandlungen über diesen Deal zwischen der EU und Premierminister Cameron dennoch?

Letzten Endes erwiesen sich die Zugeständnisse als zwecklos. Bekanntlich stimmte das Vereinigte Königreich am 23. Juni 2016 dafür, die Europäische Union zu verlassen. Damit wurde die zwischen Großbritannien und der EU getroffene Regelung null und nichtig. Es ist unklar, ob der „Deal“ zwischen Premierminister Cameron und seinen europäischen Partnern beim Brexit-Referendum wirklich eine Rolle gespielt hat. Zwar waren die Zugeständnisse an die britische Regierung, vor allem im Bereich der Freizügigkeit, erheblich, doch die Brexit-Kampagne wurde von populistischen Slogans beherrscht. Außerdem war es wohl nicht möglich, nach Jahrzehnten des von sämtlichen britischen Parteien und den Medien praktizierten „Brüssel-Bashings“ die traditionelle britische Europakritik innerhalb einiger Wochen umzukehren. Es ist jedoch zu begrüßen, dass die neue Regelung begraben wurde, da diese Vereinbarung die Grundfesten der EU-Rechtsordnung erheblich geschwächt hätte. Der Europäische Rat scheint jedenfalls inzwischen wieder zur Vernunft gekommen zu

sein. Nach der Entscheidung der Briten, die Europäische Union zu verlassen, hielt Ratspräsident Donald Tusk fest, dass das Vereinigte Königreich als Nichtmitglied nicht dieselben Vorteile haben könne wie ein Mitgliedstaat. Darüber hinaus stellte der Europäische Rat im April 2017 in seinen Leitlinien zu den Austrittsverhandlungen klar, dass die vier Freiheiten des Binnenmarktes unteilbar seien und es kein „Rosinenpicken“ seitens des Vereinigten Königreichs geben könne. Das bedeutet, dass ein mögliches Freihandelsabkommen zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU, das den freien Waren-, Kapital- und Dienstleistungsverkehr umfassen würde, auch den freien Personenverkehr einschließen müsste. Paradoxerweise scheint der Brexit bewirkt zu haben, dass die übrigen 27 Mitgliedstaaten nun wieder entschlossener hinter dem Recht auf Freizügigkeit stehen.

Mögliche Szenarios für die Freizügigkeit in der EU nach dem Brexit

In ihren Brexit-Verhandlungen haben das Vereinigte Königreich und die EU verschiedene Szenarios für ihre zukünftigen Beziehungen diskutiert. Welche rechtlichen Möglichkeiten zur Gestaltung der Freizügigkeit bieten diese?

Zunächst einmal wird es für beide Seiten nicht leicht, zu einem Kompromiss zu gelangen: Nach den Leitlinien für die Austrittsverhandlungen, die der Europäische Rat im April 2017 festgelegt hat, und den Erklärungen des Vereinigten Königreichs (insbesondere dem Weißbuch vom Februar 2017 zum Austritt und den zukünftigen Beziehungen mit der EU) nach zu urteilen, liegen ihre Positionen weit auseinander. Auf der einen Seite hat der Europäische Rat unmissverständlich klargemacht, dass die vier Freiheiten unteilbar sind und es bezüglich des freien Personenverkehrs keine Kompromisse geben kann. Auf der anderen Seite interpretierte die britische Premierministerin Theresa May den Brexit in erster Linie als einen Ruf nach Souveränität und Zurückgewinnung der Kontrolle, weshalb sie für den britischen Plan eintrat, im Bereich der Zuwanderung die volle

Autonomie wiederherzustellen und sich von der Jurisdiktion des EuGH zu befreien. Wenn diese Standpunkte aufrechterhalten bleiben, wird ein „harter Brexit“ mit einem klaren Bruch zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU immer wahrscheinlicher. In diesem Fall würden für die Beziehungen zwischen Großbritannien und der EU die Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) gelten. Zwar sind EU-Zölle nach der WTO-Liste im Durchschnitt relativ niedrig, doch da die WTO-Regeln sich fast ausschließlich auf den Handel mit Waren beziehen, würden die Möglichkeiten des Vereinigten Königreichs zur Einfuhr von Arbeitskräften und zur Ausfuhr von Dienstleistungen beträchtlich reduziert werden.

Warum legte die britische Regierung einen Modellvorschlag für eine enge Partnerschaft mit der EU während eines begrenzten Übergangszeitraums vor?

Im Angesicht der Gefahr eines harten Brexit, vor allem nachdem die Konservativen bei den vorgezogenen britischen Unterhauswahlen im Juni 2017 ihre Mehrheit einbüßten, wurden immer mehr Stimmen laut, die eine entgegenkommendere Haltung gegenüber der EU forderten. Die britische Regierung beteuerte im August 2017, eine neue, „tiefe und besondere“ Beziehung mit der EU eingehen zu wollen. Sie wies darauf hin, dass das Vereinigte Königreich sich möglicherweise für das Modell einer engen Partnerschaft mit der EU entscheiden werde, und zwar für einen begrenzten Übergangszeitraum von einigen Jahren (die britische Premierministerin Theresa May schlug in ihrer Rede in Florenz am 22.09.2017 eine Übergangsphase von zwei Jahren vor, Anm. d. Red.). Eine Übergangsphase werde benötigt, um sich von der EU zu lösen. Eine solche Lösung geht zum Teil in dieselbe Richtung wie die Forderungen, Großbritannien solle nach dem Brexit dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) beitreten. Nach EWR-Regeln hätte das Vereinigte Königreich auch weiterhin zu denselben Konditionen wie die EU-Mitgliedstaaten Zutritt zum Binnenmarkt, müsste aber im Gegenzug Beiträge zum EU-Haushalt leisten und den freien Personenverkehr unter der Aufsicht des EuGH zulassen. Auch wenn keine dieser Bedingungen nach dem Geschmack der Brexit-Befürworter

sein dürfte, würde die EWR-Lösung die wirtschaftlichen Kosten des Brexit sicherlich verringern. Darüber hinaus böte sie die Möglichkeit einer Übergangsregelung, unter der das Vereinigte Königreich und die EU ein Freihandelsabkommen aushandeln könnten – ein Prozess, der erfahrungsgemäß bis zu einem Jahrzehnt in Anspruch nehmen kann.

Wie ist der aktuelle Stand der Freizügigkeitsdebatte im Vereinigten Königreich und in den laufenden Brexit-Verhandlungen?

Vieles wird davon abhängen, wie sich die Verhandlungen zwischen dem Vereinigten Königreich und der Europäischen Union in den kommenden Wochen und Monaten entwickeln. Im Sommer 2017 haben der Chefunterhändler der Europäischen Kommission, Michel Barnier, und der britische Chefunterhändler David Davis Gespräche aufgenommen. Zunächst konzentrierten sich die Verhandlungspartner auf die Themen Bürgerrechte, Zukunft der irisch-nordirischen Grenze und auf die britischen EU-Beitragszahlungen. Aufgrund politischer Unsicherheiten infolge der vorgezogenen britischen Neuwahlen kamen die Verhandlungen bislang nur schleppend voran; beide Seiten konnten keine nennenswerten Fortschritte erzielen, nicht einmal in solch wichtigen Punkten wie dem Schutz der Rechte von Unionsbürgern, die in Großbritannien leben, und von Briten, die in der EU ansässig sind. Der Europäische Rat hat deutlich gemacht, dass Fortschritte bei den Austrittsverhandlungen die Voraussetzung für die Aufnahme von Vorgesprächen über die zukünftigen Beziehungen zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU seien. Jede Verzögerung bei den Trennungsverhandlungen würde daher die Chancen auf ein Freihandelsabkommen oder auch nur eine umfassendere politische Partnerschaft zwischen Großbritannien und der EU hinausschieben oder in Frage stellen. In diesem Zusammenhang wird die Freizügigkeit der Bürgerinnen und Bürger eines der wichtigsten Themen auf der Tagesordnung bleiben.

Welche Konsequenzen wird der Austritt des Vereinigten Königreichs für die Personenfreizügigkeit in der verbleibenden EU-27 haben? Können die vier Freiheiten auch in Zukunft aufrechterhalten werden?

Auch nach dem Austritt Großbritanniens wird der freie Personenverkehr in der EU ein Streitthema bleiben. Zwar hat der Brexit dazu geführt, dass die anderen 27 Mitgliedstaaten nun geschlossener hinter der Unteilbarkeit der vier Freiheiten stehen; dennoch bestehen zwischen den EU-Mitgliedstaaten große Meinungsunterschiede darüber, wie weit die Personenfreizügigkeit gehen darf, zum Beispiel im Hinblick auf die Entsendung von Arbeitnehmern oder den Zugang zu Sozialleistungen. In diesen Fragen liegen die Interessen der alten und der neuen EU-Mitgliedstaaten oft stark auseinander. Es ist deshalb wahrscheinlich, dass das Thema Freizügigkeit ein integraler Bestandteil einer breiteren Diskussion über die Zukunft Europas sein wird. Eine Option nach dem Brexit wären neue Formen der verstärkten Zusammenarbeit einer Kerngruppe von Mitgliedstaaten, möglicherweise bestehend aus den Ländern der Eurozone. Wenn die EU so vorgehen würde, wäre die Regulierung des freien Personenverkehrs ein fundamentaler Aspekt für alle zukünftigen Beziehungen zwischen den Kernländern und jenen EU-Mitgliedstaaten, die nicht bereit sind, eine politische Union anzustreben.

Über den Verfasser

Federico Fabbrini ist Professor für Europäisches Recht an der School of Law & Government der Dublin City University (DCU) und Direktor des DCU Brexit Instituts (www.dcubrexitinstitute.eu). Er ist Herausgeber von *The Law & Politics of Brexit* (Oxford University Press, 2017).

Das Interview wurde geführt von **Anna auf dem Brinke**, Research Fellow am Jacques Delors Institut – Berlin, und **Katharina Gnath**, Senior Project Manager bei der Bertelsmann Stiftung.

Übersetzung: **ETC Europe srl, Brüssel**

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. Weitere Informationen dazu unter: www.strengthentheeuro.eu

Diese Publikation ist bereits im September 2017 auf Englisch erschienen und ebenfalls auf der Projektseite abrufbar.

Titelbild

Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt (DLR)

Adresse | Kontakt

Dr. Katharina Gnath
Senior Project Manager
Programm „Europas Zukunft“
Bertelsmann Stiftung
Telefon +49 5241 81-81183
Fax +49 5241 81-681183
katharina.gnath@bertelsmann-stiftung.de
www.bertelsmann-stiftung.de