

# Deutsche Renten Versicherung

HERAUSGEBER DEUTSCHE RENTENVERSICHERUNG BUND (ZEITSCHRIFT SEIT 1929)

## Brexit und EU-Sozialrecht

Prof. Dr. Dr. h. c. Eberhard Eichenhofer, Berlin

*Der Brexit ist erklärt, aber es ist unklar, was daraus folgt. Denn der Brexit ist kein Ereignis, sondern ein Prozess. Er verändert in jedem Fall die EU 28 und verlangt nach einer Neuordnung der Beziehungen zwischen der neuen EU 27 und dem ausgeschiedenen ehemaligen Mitgliedstaat Vereinigtes Königreich. Der Aufsatz versucht, die Voraussetzungen und möglichen Folgen eines Brexits für die zwischenstaatlichen Beziehungen auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit auszuloten – unter Einschluss der Regeln, welche im Falle eines unregelmäßigen Brexits eintreten könnten.*

### 1. Einleitung

Der Austritt des United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland – Vereinigten Königreichs von Großbritannien = England, Schottland, Wales und Nordirland – aus der Europäischen Union (EU), abgekürzt: Vereinigtes Königreich (VK) – aufgrund seines Gesuchs vom 29. März 2017 hält den Kontinent nach wie vor in Atem. Wird der Austritt des VK – Britain's exit = „Brexit“ – zustande kommen und falls ja, wann und wie?

Diese Frage ist noch ungelöst. Der Brexit bedeutet das Ende der EU 28, aber auch den Beginn neuer Beziehungen zwischen dem VK und der aus dem Brexit hervorgehenden EU 27. Der Brexit sollte nicht als Ereignis, sondern als Prozess wahrgenommen werden. Angesichts vieler dabei auf-

tretender Unklarheiten fragt sich auch nicht primär, was kommt, sondern was kommen könnte! Die Ungewissheit über den Ausgang des Brexits zwingt Beobachterinnen und Beobachter diesseits und jenseits des Ärmelkanals deshalb zum Denken in Alternativen. Statt: Was wird? ist angesichts fortdauernder Ungewissheit zu fragen: Was könnte werden?

Das Thema weitet den Horizont, verschafft es doch Einblick in das vielen anderen Staaten zum Vorbild reichende älteste Parlament, zeigt seine Ausrichtung und mitunter eigenwillig erscheinenden Verfahren, enthüllt das vom Mehrheitswahlrecht bestimmte Mandat – dessen Träger sich primär dem eigenen Wahlkreis verbunden sehen – und veranschaulicht das Parlament als ein vom Gegensatz von Regierung und Opposition

beherrschtes Organ, das durch den Brexit unter dem Zwang steht, auf gestellte Fragen eindeutig mit Ja oder Nein zu antworten.

Das Thema zwingt zum Nachdenken über die europäische Integration. Spricht sich ein der EU über Jahrzehnte als Mitglied gebundener Staat mehrheitlich gegen die Fortsetzung von dessen Mitgliedschaft aus, stellt solches Votum die EU infrage. „We are leaving the EU, not Europe“, heißt es von Theresa May aus dem VK zwar beschwichtigend. Aus der Perspektive des EU-Rechts sind Europa und EU indes zwar nicht notwendig eines, aber jedenfalls untrennbar miteinander verbunden. Wenn die EU nach Art. 1 II EUV „einer immer engeren Union der Völker Europas“ (ever closer Union) rechtlichen Ausdruck gibt, folgt daraus: Es gibt Europa nicht jenseits, sondern nur in der EU. Der Brexit brachte damit das in den vergangenen Jahrzehnten häufig formulierte und propagierte Dogma von der „faktischen Unumkehrbarkeit des Integrationsprozesses“<sup>41</sup> ins Wanken.

Die folgenden Ausführungen sollen den Wirkungen des Austritts des VK aus der EU = EU 28 auf das Sozialrecht gelten. Dafür sind die Voraussetzungen und Wirkungen des Austritts eines Mitgliedstaates im Blick auf das Sozialrecht (Abschnitt 2) und das von der EU mit dem VK ausgehandelte Austrittsabkommen (Abschnitt 3) zu würdigen. Da dessen Ratifizierung durch das VK noch aussteht, sind die möglichen unterschiedlichen Folgen zu umreißen – nämlich zum einen ein harter Brexit ohne oder zum anderen ein weicher Brexit mit Abkommen (Abschnitt 4). In letzterem Fall sind die möglichen Gestaltungen der künftigen Beziehungen zwischen VK und der um dieses verkleinerte EU 27 (Abschnitt 5) zu betrachten. Dabei soll das Augenmerk auf der sozialen Sicherheit liegen. Diese ist unter den Mitgliedstaaten im EU-Sozialrecht normiert. Entfällt die Mitgliedschaft des VK in der EU, hat dies auch Folgen für die sozialrechtlichen Beziehungen. Diese gestalten sich je unterschiedlich, je nachdem, ob und wie es zum Brexit kommen wird.

## 2. Austritt aus der EU

### 2.1 Austrittsbefugnis

#### 2.1.1 Art. 50 EUV

Art. 50 EUV gestattet jedem Mitgliedstaat, aus der EU auszutreten. Dafür regelt die Bestimmung, wie der Austritt zu erklären und zu vollziehen ist und wie sich die „künftigen Beziehungen dieses Staates zur Union“ gestalten. Der austrittswillige Mitgliedstaat hat den Austritt bei der EU durch Mitteilung des Austrittswunsches zu erklären.<sup>2</sup> Diese hat daraufhin und gestützt auf die vom Europäischen Rat zu beschließenden Leitlinien mit dem austrittswilligen Staat ein Abkommen abzuschließen. Das Austrittsgesuch setzt die Austrittsfrist von zwei Jahren in Gang.<sup>3</sup> Das Austrittsabkommen soll die abträglichen Wirkungen des Austritts minimieren.<sup>4</sup> Sein Gegenstand sind die Einzelheiten des Austritts wie die künftigen Beziehungen zwischen dem austretenden Mitgliedstaat und der EU.<sup>5</sup> Welche Regelungen dies sind, ist Verhandlungssache; ihr Inhalt wird vom EUV nicht vorgegeben. Aus Art. 50 III EUV, dass nämlich mit Auslaufen des Austrittszeitraums die Wirkungen des EUV für den austrittswilligen Mitgliedstaat von Rechts wegen endigt (sunset clause), wird gefolgert,<sup>6</sup> dass der Austritt auch ohne einen Austrittsvertrag wirksam sein kann. Ab dem Zeitpunkt des Austritts wird der vormalige Mitgliedstaat zum Drittstaat.<sup>7</sup>

1 von Arnould, Armin, in: ders. (Hrsg.), Europäische Außenbeziehungen, (EnzEur Band 10, 2014), § 1 Rn. 99; Hofmeister, Hannes, The end of the ever closer union, Baden-Baden, 2018.

2 Calliess, Christian, in: ders. und Ruffert, Matthias (Hrsg.), EUV/AEUV, 2016 (5. Auflage), Art. 50 EUV Rn. 3.

3 Streinz, Rudolf, in: ders. (Hrsg.), EUV/AEUV, 2018 (3. Auflage), Art. 50 EUV Rn. 6.

4 Ebd., Rn. 3, 13.

5 Ebd., Rn. 13.

6 Ebd., Rn. 3; Calliess, in: ders. und Ruffert, EUV/AEUV, Art. 50 EUV Rn. 5.

7 Calliess, in: ders. und Ruffert, EUV/AEUV, Art. 50 EUV Rn. 6.

### 2.1.2 Volksabstimmung und die Reaktion der britischen Politik auf deren Resultat

Aufgrund der am 23. Juni 2016 abgehaltenen unverbindlichen Volksabstimmung, ob das VK die EU verlassen (leave) oder in ihr verbleiben (remain) solle, sprach sich eine knappe, aber eindeutige Mehrheit der Abstimmenden für das Verlassen der EU aus. Regierungs- wie die führende Oppositionspartei – die Konservative Partei und die Labour Party – erklärten danach, in ihrem parlamentarischen Handeln das Mehrheitsvotum der Abstimmenden anzuerkennen und sich davon in ihrem weiteren Handeln leiten zu lassen. Am 29. März 2017 übermittelte die Regierung des VK der EU demgemäß ihr Austrittsgesuch.

Am 29. April 2017<sup>8</sup> verabschiedete der Europäische Rat Leitlinien für die Austrittsverhandlungen;<sup>9</sup> mit diesen betraute er die Kommission; diese bestimmte den früheren Kommissar und vormaligen französischen Außenminister Michel Barnier mit der Führung der Austrittsverhandlungen. Die EU bekundete in ihren Leitlinien die Absicht, die Verhandlungen im Geist der Kooperation mit dem VK und im Interesse der Mitgliedstaaten und ihrer Bewohner und Beschäftigten zu führen.<sup>10</sup> Der Austritt sollte geordnet stattfinden, auf dass sich alle Betroffenen darauf einrichten könnten. Die Verhandlungen sollen seitens der EU einheitlich und transparent geführt und ihre Ergebnisse in einem geschlossenen Dokument zusammengeführt werden. Für die Bestimmung der künftigen Rechte und Pflichten des VK sei Ausgangspunkt deren gegenwärtiger Status in der EU. Mit Austritt werde das VK zum Drittstaat. Eine Priorität der Verhandlungen liege in der Sicherung der Rechte der Personen, welche von dem Recht auf Personenfreiheit Gebrauch gemacht hätten. Die mit dem Karfreitagsabkommen erzielte Befriedung auf der irischen Insel dürfe durch den Brexit nicht gefährdet werden. Die künftige Kooperation zwischen EU und dem VK solle eng werden und das

Verfahren zur Aushandlung des Austritts soll von Aufrichtigkeit und Verlässlichkeit bestimmt sein.

Seit dieser Zeit wurde zwischen der EU und dem VK über die Austrittsbedingungen verhandelt; aber deren Ziel blieb diffus. Die Regierung gab auch keine nähere Antwort auf die Frage nach ihren Detailzielen außer dem Bekenntnis, dass Brexit eben Brexit bedeute („Brexit means Brexit“).<sup>11</sup> Der Streit zwischen Befürwortern und Gegnern des Brexits geht tief. Die Brexiteers erhoffen sich von diesem Schritt, die politische, rechtliche und ökonomische Kontrolle über das Land wiederzuerlangen (let's get back control over our borders, laws and country). Die Remainers sagen infolge des Brexits wirtschaftliche Einbußen und die politische Vereinsamung voraus. Die Debatte gründet auf unbewiesenen Annahmen und findet damit hinter dem Schleier kollektiven Nichtwissens statt.

### 2.1.3 Zukunft des Multilateralismus

Es geht dabei um nicht mehr als die Zukunft des Multilateralismus, welche nach 1945 der Grundansatz der globalen Friedensordnung in der Welt werden sollte. Das Anliegen, mittels wirtschaftlicher Kooperation den Frieden zu sichern, und beides nach politischer Kooperation der Staaten verlangen, wurde in der EU beispielhaft und beispielgebend für andere Weltgegenden vorgemacht; das Ziel einer gemeinsamen politischen Ordnung für Europa steht mit dem Brexit auf dem Spiel.<sup>12</sup>

Die von Art. 1 II AEUV verwendete Zielsetzung der immer engeren Union europäischer Völker zeigt den Zusammenhang von

<sup>8</sup> Leitlinien des Europäischen Rates (Art. 50) im Anschluss an die Mitteilung des VK gemäß Art. 50 EUV vom 29. April 2017.

<sup>9</sup> Weitere Leitlinien beschloss der Europäische Rat am 15. Dezember 2017 und am 23. März 2018.

<sup>10</sup> Schmidt, Elke, Brexit – Austritt des vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union, Kompass 3+4/2018, 13, 16 ff.

<sup>11</sup> Ruffert, Matthias, Brexit – oder die Kunst harmonischer Desintegration, JZ 2018, 1005.

<sup>12</sup> Ebd., JZ 2018, 1005, 1007.

EU und dem europäischen Kontinent. Dieser ist damit aufgegeben, die Integration des Kontinents zu vertiefen und zu verdichten.<sup>13</sup> Dies gelingt, weil die EU eine eigene Rechtsordnung hervorbringt,<sup>14</sup> welche denen der Mitgliedstaaten vorgeht und zugleich mit deren Rechtsordnungen verbunden ist. Rechtssetzung wird darüber in der EU zu einem Mehr-Ebenen-System.<sup>15</sup> Infolgedessen kommt es zu einem „Verbund von Rechtsordnungen, die gemeinsam den europäischen Rechtsraum konstituieren“<sup>16</sup>. Die Mitgliedstaaten werden damit immer weniger Herren ihrer Geschicke; stattdessen nehmen sie teil an der Aushandlung wie Kompromissuche für europäische Regeln. Dadurch tragen sie zum Gelingen des gesamteuropäischen Rechts bei, vermögen aber weniger aus eigener Verantwortung und auf eigenes Risiko zu erreichen. Der Brexit hat eine lange Vorgeschichte.<sup>17</sup> Bereits 1975 gab es über die britische EWG-Mitgliedschaft eine Volksabstimmung, die knapp zu deren Gunsten ausging. Seither schwelte der Konflikt weiter. Der heutige Vorsitzende der Labour Party Jeremy Corbyn erklärte sich schon damals für den Austritt.<sup>18</sup> Die Differenzen über die EU-Frage spalteten die Konservativen und Labour. Dass es 2016 zum neuerlichen Referendum über die Zugehörigkeit des VK zum Binnenmarkt kommen konnte, beruht auf der einsamen Entscheidung des damaligen Premierministers David Cameron in dessen Bloomberg-Ansprache, welche in die Ankündigung mündete:<sup>19</sup> „It is time for the British people to have their say. It is time to settle this European question in British politics“. Er erwartete und erhoffte sich vom Referendum einen die Mitgliedschaft des VK bestätigenden Ausgang. Es sollte den Jahrzehnte währenden Streit in der Konservativen Partei und darüber hinaus in der britischen Gesellschaft beenden; gleichzeitig sollte die Ankündigung des Referendums die EU zu Reformen im Sinne einer Stärkung der Mitgliedstaaten bewegen. Der tatsächliche Ausgang des Referendums besiegelte Camerons vollständiges Scheitern – er ver-

mochte keines seiner propagierten Ziele auch nur annähernd zu erreichen.

Die von unterschiedlichen politischen Grundansätzen herkommenden<sup>20</sup> Brexiteers leben in der Überzeugung, dass die EU die wirtschaftliche und soziale Entfaltung der Mitgliedstaaten nicht fördert, sondern behindert.<sup>21</sup> Sie glauben, dass sich in der globalen Wirtschaftswelt der Vorteil jedes Staates durch ein Handeln auf eigenem Weg und durch Suche nach dem eigenen Vorteil erreichen lasse und der auch durch beiderseitige Abmachungen unter Staaten (deals) erreicht werden könne.

Der Ansatz übersieht, dass nicht wesentlich die Staaten, sondern Individuen und Unternehmen zentrale Akteure wirtschaftlichen Handelns sind. Werden deren internationale Wirkungsmöglichkeiten beschränkt, ist die Entfaltung der Wirtschaftskraft nicht gesichert, sondern im Gegenteil unmittelbar gefährdet. Außerdem ist nicht ausgemacht, dass aus dem jeweiligen Eigeninteresse der Staaten ein beides zu Vorteil erwachsendes Gesamtinteresse hervorgeht. Im Gegenteil, die Prämisse des Nationalismus lautete stets, dass der Vorteil des einen Staates auf dem Nachteil des anderen Staates beruhe. Träfe dies aber zu, könnte eine Verständigung nicht erreicht werden, wären die Staaten unter dieser Annahme zwar Meister ihrer

<sup>13</sup> Hix, Simon, The European Union as a Polity, in: Jørgenson, Knud Erik/Pollack, Mark A. und Rosamund, Ben (Hrsg.), Handbook of European Union Politics, London/Thousand Oaks/New Dehli, 2006, S. 141 ff.; von Bogdandy, Armin, Was ist Europarecht?, JZ 2017, 589, 592.

<sup>14</sup> Juchtenfuchs, Markus, The European Union as a Polity, in: Jørgenson/Pollack und Rosamund, Handbook of European Union Politics, S. 159 ff.

<sup>15</sup> Pagoulatos, George und Tsoukalis, Loukas, Multilevel Governance, in: Jones, Erik/Menon, Anand und Weatherill, Stephen (Hrsg.), The Oxford Handbook of the European Union, Oxford University Press, 2012, S. 64 ff.

<sup>16</sup> von Bogdandy, JZ 2017, 589, 597.

<sup>17</sup> Harries, Matthew, Brexit and political malpractice, in: International Institute for Strategic Studies, IISS (Hrsg.), Brexit and Europe's Crises, Routledge London & New York, 2018, S. 18 ff.

<sup>18</sup> Ebd.

<sup>19</sup> Jones, Erik, Brexit's Lesson for Democracy, in: IISS, Brexit and Europe's Crises, S. 36 ff.

<sup>20</sup> Freedman, Lawrence, Brexit and the Law of unintended consequences, in: IISS, Brexit and Europe's Crises, S. 25 ff.: Befürworter des Freihandels wie Isolationisten, Protektionisten und Interventionisten.

<sup>21</sup> Ebd.

Geschicke, aber voneinander isoliert und gegeneinander ausgerichtet.

Die Gegenposition bezweifelt, ob ein einziges Land, auch das der Größe des VK, die technische und bürokratische Kompetenz je haben kann, um auf die Zukunftsfragen der globalen Gesellschaft angemessene politische und rechtliche Antworten zu finden.<sup>22</sup> Sie gründet auf den Nachkriegskonsens der Weltgemeinschaft, der sich auf die Erfahrungen der Weltwirtschaftskrise von 1929 bis 1933 stützte. Auch damals versuchten die Staaten, der wirtschaftlichen Stagnation durch Flucht in die Selbstversorgung und eine nationale Abschottungs- und Schutz-zollpolitik zu entfliehen – scheiterten daran jedoch, weil die wechselseitige Abschottung in einer global verflochtenen Wirtschaft eine Abwärtsspirale in Gang setzte. Multilateralismus trat daher seither jedem Unilateralismus entgegen, setzte statt auf Abschottung auf Kooperation.

## 2.2 Austrittsfolgen mit Blick auf das Sozialrecht

Das Ende der Mitgliedschaft in der EU bedeutet das Ende der darin für diesen Staat begründeten Rechte und Pflichten.<sup>23</sup> Der Austritt des VK aus der EU war wesentlich durch deren Regelungen für die soziale Sicherheit motiviert. Die Befürworter des Brexits sahen in ihnen einen Grund für den von ihnen beklagten Souveränitätsverlust. Denn die EU sichert die Personenfreiheit (Art. 20, 21, 45, 49 AEUV) und gewährleistet für deren Gebrauch die Aufrechterhaltung erworbener sozialer Rechte (Art. 48 AEUV). Durch EU-Recht werden damit für die öffentlichen Haushalte der Mitgliedstaaten Ausgaben veranlasst, und jene werden dadurch der Jurisdiktion des Europäischen Gerichtshofes unterworfen. Den Brexit-Befürwortern war beides ein Ärgernis. Im Hinblick auf die Brexit-Verhandlungen stellt sich daher zentral die Frage, welche Folgen der Austritt eines Mitgliedstaates aus der EU für die soziale Sicherheit hätte.

### 2.2.1 EU-Sozialrecht

Die Mitgliedschaft eines Staates in der EU begründet einzelne Pflichten. Sie folgen in der sozialen Sicherheit aus dem „Europäischen Sozialrecht“, welches in das „harmonisierende“ = „standardisierende“ sowie das „koordinierende“ Sozialrecht unterfällt. Jenes gibt den Mitgliedstaaten Grundsätze zur Ausgestaltung ihres Sozialrechts vor, zum Beispiel Gleichbehandlung von Mann und Frau; möglich wären auch gleiches Rentenalter, gleiche Rentenformel oder Sicherung bei Krankheit. Dieses bezweckt, die Sozialrechtsordnungen der Staaten wechselseitig miteinander zu verflechten. „Harmonisierung“ meint einheitliches materielles, „Koordinierung“ dagegen einheitliches Internationales Recht. Letzteres umfasst die von der EU geschaffenen Normen, welche die Sozialrechte der Mitgliedstaaten voneinander abgrenzen und miteinander verbinden.<sup>24</sup> Die EU vereinheitlicht also das Internationale Sozialrecht der Mitgliedstaaten; das EU-Sozialrecht beruht auf einer Loi uniforme; dies sichert die europaweite Einheitlichkeit der Koordinierung.<sup>25</sup>

Das Europäische koordinierende Sozialrecht geht auf das Primär- und Sekundärrecht zurück. Art. 45 AEUV gewährleistet allen Arbeitnehmern die Freizügigkeit als eine der vier Grundfreiheiten.<sup>26</sup> Danach kann jeder EU-Bürger in jedem Mitgliedstaat Arbeit suchen, dazu in jeden Mitgliedstaat einreisen, sich dort ansässig machen und nach Beendigung der Arbeit dort

<sup>22</sup> Ebd.

<sup>23</sup> Streinz, in: ders., EUV/AEUV, Art. 50 EUV Rn. 12.

<sup>24</sup> Barwig, Klaus und Schulte, Bernd (Hrsg.), Freizügigkeit und Soziale Sicherheit, 1999; Devetzi, Stamatia, Die Kollisionsnormen des europäischen Sozialrechts, 2000; Eichenhofer, Eberhard, Sozialrecht der Europäischen Union, 2018 (7. Auflage); ders., (Hrsg.), 50 Jahre nach ihrem Beginn, 2009; Fuchs, Maximilian (Hrsg.), Europäisches Sozialrecht, 2018 (7. Auflage); Pennnigs, Frans, Introduction to European Social Security Law, 2015 (7. Auflage); Rodière, Pierre, Droit Social de l'Union Européenne, 2008; Hauck, Karl und Nofzt, Wolfgang (Hrsg.), EU-Sozialrecht, 2019.

<sup>25</sup> Eichenhofer, Europarecht, in: Eichenhofer/Rische und Schmähl (Hrsg.), Handbuch der gesetzlichen Rentenversicherung, 2012 (2. Auflage), Kap. 33 Rn. 3–20.

<sup>26</sup> Zu diesem Zusammenhang Cornelissen, Rob, in: Eichenhofer, 50 Jahre nach ihrem Beginn, 2009, S. 17 ff.

verbleiben (Art. 45 III AEUV). Art. 48 AEUV enthält den Rechtsetzungsauftrag.<sup>27</sup> Danach haben Europäischer Rat und Europäisches Parlament die sozialrechtlichen Folgen der Freizügigkeit mittels Europäischen Sozialrechts zu bewältigen.

Nimmt ein Arbeitnehmer Freizügigkeit in Anspruch, wechselt der Beschäftigungsstaat. Damit ändert sich nicht nur das für die Beschäftigung maßgebende Arbeitsrecht,<sup>28</sup> sondern auch das an die Beschäftigung geknüpfte Sozialrecht (= Sozialrechtsstatut). Solcher Wechsel ist regelmäßig sozialrechtlich nachteilig: Sozialversicherungsgesetze schlossen die Gewährung von Renten bei Aufenthalt des Berechtigten außerhalb des leistungspflichtigen Staates aus oder binden einen Leistungsanspruch an die Einbeziehung des Versicherten über einen hinreichend langen Zeitraum vor Eintritt des Leistungsfalles in die Versicherung des leistungspflichtigen Staates. Das nach Art. 48 AEUV zu schaffende System sieht folglich die Zusammenrechnung von Versicherungszeiten verschiedener Mitgliedstaaten und die Ausfuhr von Sozialleistungen vor. Die Regeln sichern die in einem Mitgliedstaat erworbenen Anrechte auch bei Wechsel des Sozialrechtsstatuts.

### 2.2.2 Zwischenstaatliche Koordinierung des Sozialrechts aufgrund EU-Rechts

Der Verpflichtung zur Schaffung des koordinierenden Sozialrechts ist der Rat unmittelbar nach der EWG-Gründung durch die VO (EWG) Nrn. 3, 4/58 nachgekommen. Diese wurden durch die VO (EWG) 1408/71 und die VO (EWG) 574/72; diese sind seit 2010 durch die VO (EG) 883/2004, 987/2009 ersetzt. Darüber hinaus untersagen Art. 7 II, 12 VO (EU) 492/2011 Diskriminierungen von EU-Bürgern, die Freizügigkeit in Anspruch genommen haben, bei der Gewährung „sozialer Vergünstigungen“ an die Arbeitnehmer und deren Familienangehörige. Diese Regeln bestimmen im Verhältnis der Mit-

gliedstaaten das für diese geltende Internationale Steuerrecht. Das vormals in nationaler Zuständigkeit stehende zwischenstaatliche Recht ist damit vollständig europäisiert; das Europäische koordinierende Sozialrecht tritt an die Stelle nationalen Internationalen Sozialrechts wie es sich namentlich in Deutschland in den §§ 30 SGB I, 3–5 SGB IV findet.<sup>29</sup>

Die VO (EG) 883/2004 bestimmt den internationalen Geltungsbereich der Sozialrechte für die Mitgliedstaaten identisch und sichert ferner die internationalen Wirkungen deren Sozialrechts durch Leistungsaushilfe und -ausfuhr, die Zusammenrechnung von Versicherungszeiten und weitere Äquivalenzregeln.<sup>30</sup> Das Internationale Sozialrecht aller Mitgliedstaaten wird dadurch vereinheitlicht und zugleich werden Normenmangel wie Normenhäufung vermieden.<sup>31</sup>

Normenmangel träte ein, wenn eine nach den beteiligten Sozialrechten schutzbedürftige Person wegen unterschiedlicher Anknüpfungen schutzlos bliebe – in einem Staat beschäftigt wäre, dessen soziale Sicherung alle Bewohner erfasst und in einem Staat wohnte, dessen Sicherung alle Beschäftigten einbezieht. Umgekehrt träte Normenhäufung ein, wenn jemand in einem Staat beschäftigt wäre, der alle Beschäftigten, und in einem Staat wohnte, der alle Bewohner erfasst. Beide Konsequenzen werden vermieden, wenn die internationale Zuständigkeit für die Sozialversicherungszweige unter den Mitgliedstaaten einheitlich geregelt wird. Dies geschieht durch einheitliche Kollisionsnormen. Das Sozialrecht eines Staates wirkt zunächst nur für den es setzenden Staat. Krankenversicherungen begründen Ansprüche auf Behandlung durch die in dem Staat jeweils niedergelas-

27 Schulte, in: Barwig und Schulte (Hrsg.), Freizügigkeit und Soziale Sicherheit, S. 39 ff.

28 Vgl. Art. 8 Rom I-VO; Eichenhofer, EuZA 2012, 140 ff.

29 Eichenhofer, Sozialrecht der Europäischen Union, Rn. 84 ff.; vgl. auch § 6 SGB IV.

30 Fuchs, in: ders. (Hrsg.), Europäisches Sozialrecht, Einführung, Rn. 52 ff.;

31 Schoukens, Paul und Pieters, Danny, in: Eichenhofer (Hrsg.), 50 Jahre nach ihrem Beginn, S. 143 ff.

senen Ärzte und Krankenhäuser. Die Sicherung der internationalen Wirkungen nationalen Sozialrechts ist jedoch angesichts internationaler Mobilität geboten. Die in einem Sozialrecht gründenden Erwartungen auf Sicherung bei Eintritt sozialer Risiken sind angesichts internationaler Mobilität nicht auf das Staatsgebiet zu beschränken, sondern auch zu gewährleisten, falls sich das geschützte Risiko im Ausland verwirklicht, der Gesicherte im Ausland wohnt oder sein Versicherungsleben in mehreren Staaten verbracht hat. Dies geschieht durch einheitliche Koordinationsnormen.

Die VO (EG) 883/2004 wird durch „allgemeine Bestimmungen“ eingeleitet (vgl. Art. 1–10).<sup>32</sup> Diese bestimmen die Begriffe (Art. 1), deren persönlichen (Art. 2) und sachlichen Geltungsbereich (Art. 3), untersagen jede Diskriminierung wegen der Staatsangehörigkeit unter EU-Angehörigen (Art. 4), sehen die allgemeine Tatbestandsgleichstellung in Form einer Äquivalenzregelung (Art. 5)<sup>33</sup> vor, gebieten die Zusammenrechnung von Zeiten (Art. 6) und den grundsätzlichen Export von Leistungen (Art. 7) und regeln die Rechtsfolgen bei Kumulation von Leistungsansprüchen aufgrund unterschiedlichen nationalen Rechts (Art. 10). Nach Art. 2 VO (EG) 883/2004 gilt die Verordnung für die soziale Sicherung der Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten. Darüber hinaus bezieht VO (EG) Nr. 1231/2010<sup>34</sup> die Angehörigen von Drittstaaten in die Koordination ein. Die VO (EG) 883/2004 gilt für Leistungen „sozialer Sicherheit“. Nach Art. 3 VO (EG) 883/2004 rechnen hierzu Leistungen für Krankheit und Mutterschaft, Invalidität, Alter, Hinterbliebene, Arbeitsunfall und Berufskrankheiten, Arbeitslosigkeit sowie Familienleistungen. Nicht zur sozialen Sicherheit gehören dagegen Leistungen der Sozialhilfe, der sozialen Entschädigung sowie von privaten Trägern (namentlich betriebliche Sozialleistungen). Seit 1998 sind auch die vormals ausgeschlossenen Sondersysteme für öffentliche Bedienstete (Beamtenversorgung) wie die berufsständischen Versorgungen

einbezogen. Europäisches koordinierendes Sozialrecht wirkt nie rechtsverknüpfend, sondern stets nur rechtserweiternd.<sup>35</sup>

### 2.2.3 Einheitliche Kollisionsnormen: einheitliche Sicherung des internationalen Geltungsbereichs des Rechts der Mitgliedstaaten

In den Art. 11–16 VO (EG) 883/2004 finden sich Kollisionsnormen.<sup>36</sup> Danach ist das Sozialversicherungsstatut Beschäftigter und Selbstständiger grundsätzlich durch Anknüpfung an den Beschäftigungsort oder Unternehmenssitz zu bestimmen. Sonderregeln gelten für Hilfskräfte der EU,<sup>37</sup> Beamte<sup>38</sup> sowie Personen, die gewöhnlich in zwei oder mehr Mitgliedstaaten eine die soziale Sicherung nach sich ziehende Beschäftigung oder selbstständige Erwerbstätigkeit ausüben (Art. 13 VO (EG) 883/2004). Schließlich ist den Beteiligten eines Sozialversicherungsverhältnisses (Arbeitnehmer, Arbeitgeber und die betroffenen Sozialverwaltungen) gestattet, Ausnahmen von den Bestimmungen des Gesetzes zu vereinbaren (Art. 16 VO (EG) 883/2004).

Der „Arbeitsort“ ist der maßgebliche Anknüpfungspunkt für das Sozialrecht. Dieser ist der Ort, wo die versicherungspflichtige Person ihrer geschuldeten Tätigkeit regelmäßig nachgeht. Ein Arbeitsort kann in einem Staat aber auch bestehen, ohne dass der Beschäftigte stets und ständig dort tätig würde: Auch bei Auslandsbetätigung kann Inlandsbeschäftigung wie umgekehrt bei Inlandsbetätigung eine Auslandsbeschäftigung

32 Eichenhofer, Sozialrecht der Europäischen Union, Rn. 80 ff.; Jorens, Yves und Van Overmeiren, Filip, in: Eichenhofer, 50 Jahre nach ihrem Beginn, S. 105 ff.

33 Hierzu grundlegend Eichenhofer, Internationales Sozialrecht und Internationales Privatrecht, 1987, S. 247 ff.; Schuler, Rolf, in: Fuchs, Europäisches Sozialrecht, Art. 5 Rn. 1 ff.

34 ABl. EU vom 29. Dezember 2010, L 344/13.

35 BGHZ 177, 237.

36 Devetzi, Die Kollisionsnormen des europäischen Sozialrechts, 2000; Eichenhofer, Sozialrecht der Europäischen Union, Rn. 130 ff.

37 Art. 15 VO (EG) 883/2004.

38 Art. 11 III lit. b) VO (EG) 883/2004.

tigung vorliegen.<sup>39</sup> Das Auseinanderfallen von Betätigungs- und Arbeitsort ist für das Sozialrechtsstatut bei Aus- (§ 4 SGB IV) oder Einstrahlung (§ 5 SGB IV) unschädlich. Beide sind dadurch charakterisiert, dass ein Beschäftigter seine Tätigkeit vorübergehend statt im Gebiet des zuständigen im Gebiet eines anderen Staates verrichtet. Ist die Auslandstätigkeit vorübergehend, verändert sich das Sozialrechtsstatut nicht;<sup>40</sup> ist die Auslandstätigkeit dagegen auf Dauer angelegt, tritt sofort ein Wechsel des Sozialrechtsstatuts ein.

### 2.2.4 Sicherung der internationalen Wirkungen des Rechts eines Mitgliedstaates durch Koordinationsnormen

Um die internationalen Wirkungen nationalen Rechts zu sichern, finden sich in der VO (EG) 883/2004 für die unterschiedlichen sozialen Risiken: Krankheit (vgl. Art. 17 ff.), Arbeitsunfall und Berufskrankheiten (vgl. Art. 36 ff.), Invalidität, Alter und Tod (vgl. Art. 44 ff.), Arbeitslosigkeit (vgl. Art. 61 ff.) sowie für Familienleistungen (Art. 67 ff.) verschiedene Äquivalenzregeln. Grundsätzlich hat ein in einem Staat gegen Erkrankung Versicherter Ansprüche auf Leistungen nur gegenüber den im zuständigen Staat niedergelassenen Leistungserbringern. Das Sozialrecht eines Mitgliedstaates wirkte unter diesen Voraussetzungen territorial begrenzt – internationale Wirkungen blieben aus. Diese Regelung wäre einer international mobilen Gesellschaft unzutraglich. Äquivalenzregeln überwinden diese Unzulänglichkeiten.<sup>41</sup> Sie kennt das EU-Sozialrecht für Grenzgänger, bei vorübergehendem Auslandsaufenthalt des Versicherten oder bei nicht hinreichender Behandlungsmöglichkeit im zuständigen Staat. In diesen Fällen stehen ihm und seinen Familienangehörigen Behandlungsleistungen im Wohnstaat aufgrund der Versicherungsmitgliedschaft im Beschäftigungsstaat zu.<sup>42</sup> Desgleichen stehen einem

Versicherten bei Erkrankung in einem anderen Mitgliedstaat alle erforderlichen Leistungen für die Akutbehandlung der eingetretenen Erkrankung zu, wenn sich der Versicherte vorübergehend – zum Beispiel wegen Urlaubs, Auslandstätigkeit oder Transitreise – in einem anderen Mitgliedstaat aufhält und dort erkrankt (Art. 19 VO (EG) 883/2004). Schließlich hat ein in einem Staat gegen Krankheit Versicherter Anspruch auf die von der Krankenversicherung eines anderen Mitgliedstaates angebotenen gleichen Leistungen, wenn die angemessene Behandlung im zuständigen Staat nicht rechtzeitig oder überhaupt nicht erhältlich ist (Art. 20 VO (EG) 883/2004).<sup>43</sup> Diese Regeln gelten entsprechend für die Pflegeversicherung (Art. 34 VO (EG) 883/2004).<sup>44</sup>

Noch nicht hinreichend klar zu beantworten ist die Frage, ob wegen der Dienstleistungs- und Warenverkehrsfreiheit (Art. 23, 49 AEUV) ein allgemeiner Anspruch auf Krankenbehandlung in anderen Mitgliedstaaten besteht. Der EuGH unterwirft in inzwischen ständiger Rechtsprechung die Leistungsansprüche sozialer Sicherheit diesen Grundfreiheiten,<sup>45</sup> billigt jedoch andererseits, die Inanspruchnahme hochwertiger Krankenhausbehandlungen in anderen Mitgliedstaaten von der „Genehmigung“ (= vor-

39 Vgl. auch Art. 12 VO (EG) 883/2004; *Steinmeyer, Heinz-Dietrich*, in: Fuchs, *Europäisches Sozialrecht*, Art. 12, Rn. 8 ff.

40 *Steinmeyer*, Die Einstrahlung im internationalen Sozialversicherungsrecht, 1981.

41 Eingehend: *Eichenhofer*, Internationales Sozialrecht und Internationales Privatrecht, S. 247 ff.; *ders.*, Internationales Sozialrecht, 1994, Rn. 190 ff.

42 *Bieback, Karl-Jürgen*, in: Fuchs, *Europäisches Sozialrecht*, Art. 17 Rn. 3 ff.; *Marhold, Franz*, in: *Eichenhofer*, 50 Jahre nach ihrem Beginn, S. 193 ff.; *Windisch-Graetz, Michaela*, *Europäisches Krankenversicherungsrecht*, 2003.

43 EuGH Slg. 1978, 825 (Pierik I).

44 EuGH Slg. 1998, I-843 (Molenaar); *Eichenhofer*, in: *Schulin* (Hrsg.), *Handbuch des Sozialversicherungsrechts*, Band 4, *Pflegeversicherungsrecht*, § 30; *Bieback*, in: Fuchs, *Europäisches Sozialrecht*, vor Art. 17, Rn. 27; *Sieveling, Klaus*, *Soziale Sicherheit bei Pflegebedürftigkeit in der Europäischen Union*, 1998.

45 Grundlegend EuGH, Slg. 1998, I-1831 (Decker), I-1931 (Kohll), Folge Zweispurigkeit der grenzüberschreitenden Leistungsgewährung auf der Basis von VO (EG) Nr. 883/2004 und Art. 56 AEUV (*Bieback*, in: Fuchs, *Europäisches Sozialrecht*, Rn. 41 ff., 49 ff., 9.

herige Zustimmung) des Trägers abhängig zu machen.<sup>46</sup> Auf dieser Basis ist die Patientenrichtlinie<sup>47</sup> ergangen, welche die Mitgliedstaaten zur Verwirklichung dieser Prinzipien verpflichtet.

Die Koordination der Ansprüche gegen das Risiko des Arbeitsunfalls folgt ähnlichen Prinzipien wie bei Krankheit einerseits und Alter, Invalidität und Tod andererseits. So ist die Leistungsaushilfe auch bei Arbeitsunfall geschuldet. Die Expositionszeiten im Recht der Berufskrankheiten werden ebenfalls zusammengerechnet. Allerdings gelten für die Lastenverteilung für Leistungen bei Berufskrankheiten andere Grundsätze als bei der Rentenversicherung.<sup>48</sup> Die gesamte Leistung hat der Staat der letzten Beschäftigung zu tragen (Art. 38 VO (EG) 883/2004). Für die Sicherung vor Alter, Invalidität und Tod sieht das koordinierende Recht die anspruchsbegründende Zusammenrechnung von Versicherungszeiten vor:<sup>49</sup> Bei Prüfung der versicherungsrechtlichen Voraussetzungen für einen Rentenanspruch bei Alter, Invalidität und Tod werden die in anderen Mitgliedstaaten verbrachten Versicherungs-, Beschäftigungs- oder Wohnzeiten wie Zeiten nach dem Recht dieses Staates behandelt. Aus den in anderen Mitgliedstaaten verrichteten Tätigkeiten oder Wohnzeiten erwachsen dieselben sozialversicherungsrechtlichen Anrechte wie aus den im zuständigen Staat erbrachten. Die Leistungshöhe bemisst sich nach den im Mitgliedstaat verbrachten Zeiten. Allerdings ist eine Optimierungsberechnung vorzunehmen, welche die höchstmögliche Leistung sichert. Jeder Träger hat die Rente nur aus den unter seinem Recht verbrachten Zeiten zu berechnen; er schuldet den Zahlbetrag, der sich bei Anwendung des dem Versicherten günstigsten Berechnungsmodus ergibt.

Die Leistungen der Arbeitslosensicherung hat der Staat der letzten Beschäftigung zu gewähren, jedoch die von einem Arbeitnehmer in einem anderen Mitgliedstaat verbrachten Versicherungs- und Beschäftigungszeiten bei der Berechnung des Leis-

tungsanspruchs zu berücksichtigen wie wenn sie im zuständigen Staat zurückgelegt worden wären (Art. 61 VO (EG) 883/2004). Der Arbeitslose hat sich während der Arbeitslosigkeit im zuständigen Staat verfügbar zu halten. Art. 64 VO (EG) 883/2004 erlaubt dem Arbeitslosen, sich für drei Monate in einen anderen Mitgliedstaat auf Arbeitssuche zu begeben;<sup>50</sup> diese Zeit kann von der Arbeitsverwaltung des zuständigen Staates bis auf sechs Monate verlängert werden. Von dem Grundsatz, dass der Staat der letzten Beschäftigung zuständig ist, sieht Art. 65 VO (EG) 883/2004 für die in einem anderen Staat als demjenigen der letzten Beschäftigung wohnenden Arbeitnehmer eine Ausnahme vor. Für diese ist der Wohnstaat zuständig; der Berechtigte erhält aber die Leistungen in Höhe des Rechts des Mitgliedstaates der bisherigen Beschäftigung oder Erwerbstätigkeit und kann auch dort seine Verfügbarkeit begründen.<sup>51</sup>

Im internationalen Recht des Familienleistungsausgleichs – Kindergeld, Kinderfreibetrag oder Elterngeld – wird das anwendbare Recht grundsätzlich durch Anknüpfung an den Beschäftigungsort eines Elternteils bestimmt. Bei der Leistungsberechtigung sind sämtliche Kinder eines Elternteils zu berücksichtigen, auch die außerhalb des zuständigen Staates wohnenden (Art. 67 VO (EG) 883/2004). Die Rechtsprechung des EuGH erstreckt dieses Prinzip auf andere leistungs begründende Tatbestandsmerkmale, insbesondere die Arbeitslosigkeit eines Kindes in einem anderen Mitgliedstaat, wenn von dieser der

46 EuGH, Slg. 2001, I-5473 (Geraets-Smits).

47 RL 2011/24/EU, ABl. vom 4. April 2011, L 88/45.

48 Zu einer möglichen Reform vgl. *Fuchs*, in: Eichenhofer (Hrsg.), Reform des Europäischen koordinierenden Sozialrechts, 1993, S. 93, 96 f.

49 *Eichenhofer*, in: Schuln (Hrsg.), Handbuch des Sozialversicherungsrechts, Band 3, Rentenversicherungsrecht, 1999, § 76.

50 *Pennings*, in: Eichenhofer, 50 Jahre nach ihrem Beginn, S. 265; die Rechtsprechung des EuGH (EuGH Slg. 1980, 1979 (Testa, Maggio, Vitale)) hat diese Grundsätze jedoch immer wieder bestätigt.

51 Folgerung aus dem Urteil EuGH Slg. 1986, 1837 (Miethé).

Anspruch auf Kindergeld abhängt.<sup>52</sup> Diese Rechtsprechung wird nun durch die in Art. 5 VO (EG) 883/2004 niedergelegte allgemeine Äquivalenzregelung legitimiert.

### **2.3 Folgen des Austritts für die beschäftigten und wohnenden Bürger aus dem Austritts- und einem EU-Staat**

Endet die Mitgliedschaft eines Staates in der EU, entfallen für diesen sämtliche sich aus dem Europäischen koordinierenden Sozialrecht ergebenden Bindungen. Dies bedeutet, dass EU-Bürgerinnen und -Bürger in dem Austrittsstaat keinen Arbeitsmarktzugang und kein Recht auf Wohnsitzbegründung mehr haben wie umgekehrt die Angehörigen des Austrittsstaates künftig in der EU weder arbeiten noch wohnen dürfen, es sei denn, sie erhielten dafür eine spezielle Erlaubnis. Deshalb haben die in dem Austrittsstaat weiterhin arbeitenden und wohnenden EU-Bürgerinnen und -Bürger wie die in der EU künftig wohnenden und arbeitenden Bürgerinnen und Bürger des Austrittsstaates in ihren sozialen Rechten gegenüber dem unter EU-Recht vorherrschenden Rechtszustand zahlreiche Nachteile zu gewärtigen. Die Folgen für die betroffenen Beschäftigten und Bewohner sind insbesondere: Benachteiligungen aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit im Vergleich zu den Staatsangehörigen des zuständigen Staates sind erlaubt; Austrittsstaat wie die Mitgliedstaaten können ihr Recht sozialer Sicherheit eigens bestimmen, weshalb für die dort arbeitenden oder dort wohnenden Personen Sicherungslücken oder Doppelsicherungen erfahren können; der im EU-Recht begründete Schutz von Versicherungs- und Beschäftigungszeiten aufgrund internationaler Versicherungsverläufe in der Kranken-, Unfall-, Renten- und Arbeitslosenversicherung durch Zusammenrechnung von Versicherungs- oder Beschäftigungszeiten wird entfallen; Geldleistungen (zum Beispiel Krankengeld, Unfall- oder Al-

tersrente und das Arbeitslosengeld) werden nicht mehr exportiert; Familienleistungen werden nicht mehr erbracht, falls das den Eltern den Anspruch vermittelnde Kind statt im Austritts- in einem EU-Staat wohnt; kein Schutz bei Krankheit oder Pflegebedürftigkeit aufgrund eines in einem anderen Staat begründeten Rechtsverhältnisses in der Kranken- oder Pflegeversicherung und schließlich keine Zusammenarbeit der Träger sozialer Sicherheit bei grenzüberschreitenden Versicherungsverläufen mehr. Der Austrittsstaat begibt sich mit seinem Schritt – alles in allem – in eine insulare Stellung und gerät damit in der sozialen Sicherung in eine splendid isolation zu der ihn umgebenden äußeren Welt. Den Insulanern mag die Insel dann vielleicht als Land der Seligen erscheinen; für die Nicht-vollkommen-Insulaner wird sie sozialrechtlich hingegen zu einem unwirtlichen Ort. Der Austritt bedeutet auch für die EU, dass sie gegenüber dem Austrittsstaat zur Insel wird und zu diesem in splendid isolation tritt. Die Leidtragenden sind hier wie dort die in einem EU- oder dem Austrittsstaat jeweils Beschäftigten oder darin Wohnenden. Sie werden in ihren sozialen Rechten erhebliche Einbußen erleiden.

### **3. Austrittsabkommen vom 14. November 2018**

Mit dem vom Europäischen Rat am 25. November 2018 gebilligten Austrittsabkommen zwischen der EU und dem VK<sup>53</sup> sind eine Reihe von weitreichenden Abmachungen getroffen. Sie sehen nicht nur anstelle eines ungeregelten Brexits (disruption) einen geregelten Austritt vor, sondern umfassen auch eine Übergangsphase bis Juli 2020, in der die künftigen Beziehungen zwischen dem VK und der EU nach dessen Austritt = EU 27 vereinbart und für diesen

<sup>52</sup> Devetzi, in: Eichenhofer, 50 Jahre nach ihrem Beginn, S. 291 ff.; EuGH Slg. 1990, I-531 (Bronzino).  
<sup>53</sup> TF 50 (2018) 55.

Zeitraum die unmittelbaren Rechtsfolgen des Austritts um zwei Jahre verschoben werden sollen: EU-Recht gilt im VK danach weiter; auch neue Zuwanderung aus EU-Staaten bleibt für die Übergangszeit weiter möglich und zwar zu den Bedingungen und Folgen des geltenden EU-Rechts.<sup>54</sup>

Das Abkommen sieht unter dem Stichwort Bürgerrechte (Citizen's rights) vor, dass die Bürgerinnen und Bürger der vertragschließenden Parteien ihre Aufenthaltsberechtigung auf der Basis der diese Thematik für das EU-Recht regelnden RL 2004/38 beibehalten (Art. 9–13): Im Hinblick auf die Rechte der im jeweils anderen Gebiet – abhängig oder selbstständig – beschäftigten Personen und deren Familienangehörigen wird ihnen jeweils die Ausübung ihrer Rechte als Beschäftigung und der Schutz vor jeglicher Diskriminierung unter Wahrung der Anerkennung ihrer berufsqualifizierenden Abschlüsse gewährleistet (Art. 23–29).

Im Hinblick auf die Koordination sozialer Sicherheit (Art. 30–39) ist vorgesehen, dass EU- und VK-Bürgerinnen und -Bürger auf der Basis von Art. 45 AEUV und VO (EG) Nr. 883/2004 und VO (EG) Nr. 987/2009 auch in Zukunft in ihrer sozialrechtlichen Stellung gesichert bleiben sollen; dieser Schutz kommt ihnen ab dem Zeitpunkt des Inkrafttretens des Abkommens geschützten Personen auf Lebenszeit zu (Art. 39). Der Einschluss umfasst auch die in den genannten Gebieten beschäftigten Angehörigen von Drittstaaten und die Staatsangehörigen des EWR sowie der Schweiz (Art. 33 f). Die Entscheidungen der Verwaltungskommission für die soziale Sicherung der Wanderarbeitnehmer werden auch in Zukunft von den Vertragsparteien beachtet und anerkannt (Art. 34). Veränderungen des zwischenstaatlichen Koordinierungsrechts der EU sollen auch im Recht des VK nachvollzogen werden (Art. 36).

Das Abkommen ist durch den Europäischen Rat angenommen, jedoch weder durch das Unter- und Oberhaus des VK noch des EP. Allerdings beschloss das Unterhaus mehrfach, keinen „No-Deal“-Brexit zu wollen; an-

dererseits lehnte es wiederum mehrfach das Austrittsabkommen ab: Für die EU ist freilich einzig auf der Basis des von ihr genehmigten Austrittsabkommens ein geordneter Brexit möglich. Diesen gordischen Knoten zu trennen – nämlich nichts weniger als das Brexit-Paradox aufzulösen, wird die entscheidende politische Aufgabe der nächsten Wochen und Monate werden.

#### 4. Deutsche Notfallregeln für den harten Brexit

Falls es zum Austritt des VK ohne Abkommen kommen sollte, erging in Deutschland inzwischen das Gesetz zu Übergangsregelungen in den Bereichen Arbeit, Bildung, Soziales und Staatsangehörigkeit nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union.<sup>55</sup> In den §§ 6–36 dieses Gesetzes sind dafür die für das Recht der sozialen Sicherheit maßgeblichen Regeln getroffen. Diese sehen im Einzelnen vor: die Öffnung der gesetzlichen Krankenversicherung für die bei Austritt im VK Versicherten (§§ 6–9); die im VK verbrachten Versicherungszeiten werden im Falle des Eintritts in die deutsche Krankenversicherung als gleichwertig anerkannt (§ 11). Für im VK durchgeführte Behandlungen besteht ein Anspruch auf Kostenerstattung (§ 13); die deutschen Krankenkassen und deren Verbände sind ermächtigt, mit dem Nationalen Gesundheitsdienst des VK (NHS) Gesamtverträge abzuschließen (§ 15). Diese Grundsätze werden auf die Pflegeversicherung erstreckt (§§ 16 f.). In der deutschen privaten Pflegeversicherung begründet der Austritt des VK aus der EU kein Sonderkündigungsrecht (§ 21).

Für die gesetzliche Unfallversicherung wird die in Art. 5, 40 III VO (EG) 883/2004 vorgesehene Tatbestandsgleichstellung auf im

<sup>54</sup> Ruffert, JZ 2018, 1005, 1008 f.  
<sup>55</sup> Vom 11. April 2019, BGBl. I S. 418.

VK sich zutragende Unfallereignisse erstreckt (§ 22). In der deutschen gesetzlichen Rentenversicherung besteht die Weiterversicherung nach § 4 I SGB VI, falls für die Versicherungsberechtigten die Mitgliedschaft in der Sozialversicherung des VK endet (§ 23). Bezüglich der im VK verwirklichten Tatbestände ist die Tatbestandsgleichstellung (§ 24) angeordnet und bezüglich der dort zurückgelegten Versicherungszeiten wird Zusammenrechnung vorgeschrieben (§§ 25 ff.). Auch in der Arbeitslosenversicherung gilt Zusammenrechnung (§ 35); im Rahmen der Aktivierung kommen aber Beschäftigungen im VK nach dessen Austritt nicht mehr in Betracht (§ 36).

Des Weiteren besteht auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit ein 1960 abgeschlossenes Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und dem VK über soziale Sicherheit, das bis in die Gegenwart im Hinblick auf die deutsch-britischen Beziehungen der sozialen Sicherheit bezüglich der vom EU-Recht ausgenommenen Kanalinsel Isle of Man angewandt wird<sup>56</sup> – allerdings den sozialversicherungsrechtlichen Entwicklungsstand der 1960er-Jahre widerspiegelt und etwa für die neueren Entwicklungen wie Kindererziehungszeiten keine Regelungen enthält.<sup>57</sup>

## 5. Lösungsmöglichkeiten zur Überwindung der Austrittsfolgen

Weil durch den EU-Austritt die EU-Bürgerinnen und -Bürger und solche des Austrittsstaates Nachteile erleiden, die vormals Nutznießerinnen und Nutznießer der Grundfreiheiten waren, ist bei den Verhandlungen über die Austrittsfolgen darüber zu befinden, ob diese Nachteile hingenommen werden können oder nicht. Dazu besteht insbesondere Anlass, wenn der Austrittsstaat bestrebt sein sollte, auch nach Verlassen der EU noch wirtschaftlichen Austausch mit ihr zu pflegen. Wäre dies der Fall, wäre Wanderarbeit, aber auch Arbeitsleistung im Rahmen von Dienstleistungserbringern,

auch künftig möglich und üblich – allerdings nicht mehr auf der Basis von Grundfreiheiten, sondern von neuen Regulierungen, die im Recht der beteiligten Staaten oder einvernehmlich zwischen ihnen getroffen sein können. Im Hinblick darauf stellt sich bei den Austrittsverhandlungen die Frage, inwieweit für die künftigen Beziehungen zwischen EU und Austrittsstaat die Regeln des Europäischen koordinierenden Sozialrechts weiter gelten könnten und sollten.

Dabei ist einem weit verbreiteten Missverständnis entgegenzutreten, dass nämlich die Regelungen des koordinierenden Sozialrechts nur sinnvoll auf Staaten angewandt werden könnten, zwischen denen die Grundfreiheiten garantiert seien. Die angesprochenen Regeln gelten vielmehr auch zwischen Staaten, in deren Verhältnis zueinander keine Freizügigkeit besteht, wenn und soweit diese faktisch miteinander in wirtschaftlichen Beziehungen stehen, welche die Beschäftigung von Arbeitnehmern umschließt. Der entscheidende Grund für die Sozialrechtskoordination liegt nicht in der Sicherung der Grundfreiheiten, sondern der Bewältigung der Folgen von grenzüberschreitender Erwerbsarbeit. Zu ihr kann es auch ohne die Grundfreiheiten kommen, namentlich aufgrund einseitiger oder globaler Gestattung seitens des Staates, in welchem die grenzüberschreitende Erwerbsarbeit ausgeübt wird.

Das Europäische koordinierende Sozialrecht könnte daher zwischen der EU und dem Austrittsstaat weitergelten, wenn dessen Fortgeltung in dem nach Art. 50 EUV abgeschlossenen Abkommen vereinbart würde (1), dieses inhaltsgleich als multilateraler Koordinierungsrahmen im Rahmen eines den Handel zwischen EU und Austrittsstaat regelnden Freihandelsabkommens vereinbart würde (2) oder schließlich als Regelung im Rahmen intergouvernementaler Zusammenarbeit zwischen dem Aus-

56 Vom 20. April 1960, BGBl. 1961 II S. 241.

57 Schmidt, Kompass 3+4/2018, 13 ff.

trittsstaat und einer möglichst großen Zahl von EU-Staaten, im Idealfall von allen vereinbart würde (3).

### 5.1 Fortgeltung des EU-Rechts: EWR-Mitgliedschaft

Weil das EU-Recht das Recht des Austrittsstaates ebenso wie dasjenige aller EU-Staaten verändert hat und das Europäische koordinierende Sozialrecht von dem Austrittsstaat für alle unter dessen EU-Mitgliedschaft begründeten Rechtsverhältnisse fortwirkt, läge es nahe, dieses auch für die Zukunft als Koordinierungsinstrument zwischen EU und Austrittsstaat einzusetzen. Gelänge dies, wären die beschriebenen negativen Folgen umfassend abgewendet. Zugunsten dieser Lösung spricht, dass diese im Einklang mit der Regel steht, dass der Austritt nicht das Vergangene tilgen, sondern die Bindungswirkung des Austrittsstaates nur für die Zukunft beenden soll. Willigte der Austrittsstaat in die Fortgeltung des bestehenden EU-Rechts ein, ergäben sich für die Betroffenen keine Rechtsnachteile. Dies zu sichern kann auch im Interesse von Austrittsstaat und EU liegen, sofern beide austrittsbedingte Verwerfungen auf ihren Arbeitsmärkten durch Wegzug von Beschäftigten nach Fortfall der Grundfreiheiten vermeiden wollen.

Würde jedoch die Fortgeltung des Europäischen koordinierenden Sozialrechts für die Zukunft vereinbart werden, so würde für den Austrittsstaat auf einem für seine Entscheidung zentralen Feld die Bindung an die EU fortbestehen. Insbesondere könnte der Austrittsstaat die Korrekturen am EU-Sozialrecht nicht vornehmen, die ihm wichtig erscheinen, und er bliebe auch weiterhin von ihm als lästig empfundene Jurisdiktion durch den Europäischen Gerichtshof ausgesetzt. Der Vorschlag liefe also im Ergebnis auf eine partielle Aussetzung des Austritts hinaus und kommt daher aus diesem Grunde wahrscheinlich nicht als Lösung infrage.

Eine Rechtsform für die Beibehaltung des EU-Sozialrechts böte der von einer Absprache zwischen der EU und den gegenwärtigen EWR-Staaten Island, Norwegen und Liechtenstein gebilligten<sup>58</sup> Aufnahme des VK in den EWR oder eine dem Vertrag zwischen der EU und der Schweiz<sup>59</sup> entsprechende Vereinbarung. Einer speziellen Absprache bedürfte es nicht, falls der gegenüber der EU erklärte Brexit die Mitgliedschaft des VK im EWR nicht berührte, weil diese nach Art. 127 EWR-Abkommen eigens aufgekündigt werden müsste und binnen Jahresfrist dann auch wirksam würde; das VK hat aber bisher bezüglich seiner künftigen EWR-Mitgliedschaft keine Erklärung abgegeben. Deshalb wird vereinzelt die Ansicht vertreten, der Brexit berühre die EWR-Zugehörigkeit des VK nicht.<sup>60</sup>

Art. 217 AEUV erlaubt die Assoziierung zwischen EU und einem nicht als Entwicklungsland zu qualifizierenden Drittstaat.<sup>61</sup> Art. 21 II lit. e) EUV erwähnt die Handelspolitik als legitimes Feld der eigenständigen völkerrechtlichen Betätigung der EU im Hinblick auf auswärtige Staaten.<sup>62</sup> Die Grundsätze der gemeinsamen Handelspolitik sind danach gemäß Art. 206 f. AEUV festzulegen; ihr Hauptakzent liegt auf der Vereinbarung eines gemeinsamen Zollltarifs, der Regelung des Waren- und Dienstleistungsverkehrs, Schutz geistigen Eigentums und von Direktinvestitionen.<sup>63</sup> Diese Befugnis folgt letztlich aus der in Art. 3 I lit e) AEUV der EU als ausschließliche Kompetenz zugewiesenen Zuständigkeit für die gemeinsame Handelspolitik.<sup>64</sup>

58 Streinz, in: ders., EUV/AEUV, Art. 50 EUV Rn. 11; Eichenhofer, Sozialrecht der Europäischen Union, Rn. 58 ff.

59 Kahil-Wolff, Bettina, Droit Social Européen, 2017, S. 493 ff.

60 Schroeter, Ulrich G. und Nemeček, Heinrich, „Brexit“ oder „rEEAmain“? Die Auswirkungen des EU-Austritts auf die EWR-Mitgliedschaft des Vereinigten Königreichs, JZ 2017, 713 ff.

61 Frenz, Walter, Handbuch Europarecht, Band 6, Institutionen und Politiken, 2011, Rz. 4969–4974.

62 Ebd., Rz. 4997–4974.

63 Ebd., Rz. 5023.

64 Lorz, Alexander und Meurers, Verena, Außenhandelskompetenzen der EU, in: von Arnould, Europäische Außenbeziehungen, § 2 Rn. 81; Streinz, Europarecht, 2012 (9. Auflage), Rn. 1213 ff.

Der EWR und das Abkommen EU-Schweiz sichern im Verhältnis der beteiligten Staaten die vier Grundfreiheiten (Art. 1 II lit. a)–e) EWR-Abkommen), eine enge Kooperation in der Sozialpolitik (Art. 2 II lit. f EWR-Abkommen), die Freizügigkeit (Art. 28 EWR-Abkommen) wie Koordination der sozialen Sicherheit nach EU-Regeln (Art. 29 EWR-Abkommen). Sie bewahrte die Integration des VK im Binnenmarkt der EU und hielt die Freizügigkeit (Art. 45 AEUV) aufrecht.<sup>65</sup> Dies wäre mit Pflichten zu Beitragszahlungen an den EU-Haushalt und die Übernahme des für den Binnenmarkt relevanten Rechts unter Einschluss der Regeln des substanziellen und koordinierenden Arbeits- und Sozialrechts verbunden. Das Grundproblem dieses Ansatzes liegt jedoch darin, dass das VK zwar die von der EU gesetzten Regeln übernehmen müsste, auf deren künftiger Schaffung aber keinerlei Einfluss mehr hätte. Das VK wäre in diesem Arrangement zwar *rule taker*, wäre aber nicht länger *rule maker*. Von der Wiedererlangung der Kontrolle über die eigenen Gesetze wäre das VK noch weiter entfernt und die Kontrolle über die eigenen Grenzen hätte es auch nicht. Aber die die Grundfreiheiten gebrauchenden VK- wie EU-Bürgerinnen und -Bürger wären sozialrechtlich hinlänglich geschützt.

## **5.2 Schaffung eines multilateralen Koordinierungsrahmens zwischen EU und Austrittsstaat: Assoziierungsabkommen nebst Zollunion und Regelung der Arbeitsmarkt- und Sozialrechtsfragen**

Im Rahmen eines den künftigen Handel zwischen EU und dem VK regelnden Abkommens (Art. 212 AEUV) könnte eine Zollunion vereinbart werden. Diese besteht zwar primär unter den Mitgliedstaaten (Art. 28 AEUV),<sup>66</sup> weil nur in einer Zollunion die Warenverkehrsfreiheit realisiert ist. Sie schließt den freien Dienstleistungsverkehr nicht ein.<sup>67</sup> Die Zollunion kann aber auf Drittstaaten im Wege von Handelsabkommen er-

streckt werden;<sup>68</sup> dies ist geschehen im Hinblick auf San Marino, Andorra, Monaco und die Türkei. Dies wäre denkbar im Rahmen eines auf wirtschaftliche Zusammenarbeit zielenden Assoziierungsabkommens zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich (Art. 217 AEUV).<sup>69</sup> Die Zollunion beseitigt unter den ihr angehörenden Staaten die Binnenzölle und begründet gegenüber außenstehenden Staaten einen gemeinsamen Außenzoll; darin unterscheidet sich die Zollunion vom Freihandelsübereinkommen, welches die Binnenzölle beseitigt, aber die Außenzölle der Staaten unberührt lässt.<sup>70</sup> Die Zollunion untersagt neben Zöllen Abgaben zollgleicher Wirkung – im Wesentlichen finanzielle Belastungen von ausländischen gegenüber einheimischen Waren.<sup>71</sup>

Art. 216 AEUV erlaubt der EU, Verträge mit Drittstaaten zu schließen. Nach Art. 207 AEUV kann die EU mit Drittstaaten gemeinsame Handelsabkommen schließen. Diese haben sich an den Zielen freien Welthandels und den Abbau von Handelshemmnissen zu orientieren (Art. 206 III AEUV). Das Primärrecht gibt der EU einen weiten Gestaltungsspielraum.<sup>72</sup> Diese Kompetenz ist aber beschränkt auf die Regelung der Handelsbeziehungen, umfasst aber nach überliefertem Verständnis keine Befugnisse zur Regelung der Personenfreiheit – der Niederlassung von Unternehmen und der Wahrnehmung der Freizügigkeit über die Bewegungsfreiheit der dienstleistungsgebundenen Arbeitskräfte hinaus.<sup>73</sup> Die Zuständigkeit zur außenwirtschaftlichen Regelung besteht nicht umfassend, sondern ist mit den Mit-

<sup>65</sup> Franzen, *Martin*, in: Streinz, EUV/AEUV, 2018 (3. Auflage), Art. 45 AEUV, Rn. 49.

<sup>66</sup> Kamann, *Hans-Georg*, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 28 AEUV Rn. 17; Waldhoff, *Christian*, in: Callies und Ruffert, EUV/AEUV, Art. 30 AEUV Rn. 1.

<sup>67</sup> *Ebd.*, Art. 28 AEUV Rn. 17.

<sup>68</sup> *Ebd.*, Art. 31 AEUV Rn. 9.

<sup>69</sup> Eichenhofer, *Sozialrecht der Europäischen Union*, Rn. 61 ff.

<sup>70</sup> Waldhoff, in: Callies und Ruffert, EUV/AEUV, Art. 28 AEUV Rn. 17.

<sup>71</sup> *Ebd.*, Art. 30 AEUV Rn. 7.

<sup>72</sup> EuGH Gutachten 1/78.

<sup>73</sup> Nettesheim, *Martin*, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 207 AEUV Rn. 14.

gliedstaaten geteilt.<sup>74</sup> Durch den Vertrag von Lissabon ist der Umfang der außenwirtschaftlichen Befugnis auf die Materien ausgeweitet worden, die Gegenstand des Welthandelsrechts in der Welthandelsorganisation (WTO) sind.<sup>75</sup>

Allerdings ließe sich auf der Basis von Art. 216 AEUV als Folgerung aus den arbeitsrechtlichen Folgen eines vereinbarten wirtschaftlichen Austauschs eine sozialrechtliche Koordinierung auf der Basis des geltenden EU-Rechts vereinbaren – wie dies namentlich in dem Assoziierungsabkommen der EWG mit der Türkei geschehen ist.<sup>76</sup> Unter Vorgriff auf einen mit der Türkei 1964 verabredeten Beitritt zur EWG sollten die Staatsangehörigen der EWG und der Türkei, die sich erlaubt im jeweils anderen Gebiet aufgrund einer Arbeitserlaubnis berechtigt aufhalten, in der arbeits- wie sozialrechtlichen Stellung wie Staatsangehörige der anderen Vertragspartei behandelt – also mit anderen Worten arbeits- und sozialrechtlich gleichgestellt werden. Dafür sieht das EU-türkische Verhältnis die von einem gemeinsam bestellten Assoziationsrat beschlossenen Regeln über die arbeits- und sozialrechtliche Gleichstellung wie Gleichbehandlung vor (ARB 1/80 und 3/80).<sup>77</sup>

Bei diesem Weg wäre die Koordinierung nach den hergebrachten Regeln des EU-Rechts auch künftig gesichert. Allerdings müsste sich dieser Weg vom geltenden Recht unterscheiden, dass statt des Europäischen Gerichtshofes ein in dem Abkommen vorzusehendes Vertragsgericht künftig über Inhalt und Auslegung der Koordinierungsregeln zu entscheiden hätte.

Dieser Weg hätte den Vorteil, dass die multilaterale Wirkung des geltenden EU-Koordinierungsrechts auch nach dem Austritt erhalten bleiben würde und damit Austrittsstaat und sämtliche EU-Staaten derselben ihnen vertrauten Rechtsordnung verbunden wären und für die betroffenen Beschäftigten und Bewohner keine Nachteile eintreten würden. Der Erfolg dieser Lösung hängt aber davon ab, ob sich der Austrittsstaat auch künftig auf die Koordinierungsregeln

des EU-Rechts einlässt, wiewohl deren Überwindung ein zentrales Ziel des Austritts war. Dieser wird dann also eine Gesamtabwägung treffen müssen, ob ihm die Änderung einiger Regeln des Koordinierungsrechts wichtiger ist als die Rechtsverluste insgesamt nach sich ziehende Abwesenheit jeglicher Koordinierung. Ein nüchternes Kalkül dürfte die Vorteilhaftigkeit einer Koordinierung gegenüber einem vertragslosen Zustand unschwer offenbar machen.

### 5.3 Intergouvernementale Lösungen

Sollte ein Austrittsstaat mit der EU verbindendes Abkommen über den künftigen Wirtschaftsverkehr unter Einschluss der Fragen sozialer Sicherheit nicht zustande kommen können, bliebe als konventionelles Instrument die bilaterale Regelung der Koordinierung durch Sozialversicherungsabkommen. Diese könnten nach Mustern des EU-Rechts im Hinblick auf Grenzarbeit und Pendlerarbeit sich stellenden Fragen mit den Nachbarstaaten des Austrittsstaates geregelt werden. Dieses Instrument fiel aber gegenüber dem in seiner multilateralen Wirkung ungleich weiter reichenden EU-Recht sehr stark ab. Der daraus rührende Nachteil ließe sich durch den Versuch eines den Regeln des Schengen-Systems oder der Währungs- und Wirtschaftsunion folgenden intergouvernementalen Zusammenschlusses einer möglichst großen Zahl von EU-Mitgliedstaaten – im Idealfall aller – überwinden.

Das auf dieser Basis auszuhandelnde Abkommen müsste sich weitest möglich an dem allen auf EU-Seite beteiligten Mitglied-

<sup>74</sup> EuGH Gutachten 1/94 WTO.

<sup>75</sup> Lorz und Meurers, in: von Arnould, Europäische Außenbeziehungen, § 2 Rn. 87 ff; Streinz, Europarecht, Rn. 1215.

<sup>76</sup> Eichenhofer, Sozialrecht der Europäischen Union, Rn. 63 ff.

<sup>77</sup> Groenendijk, Kees/Hoffmann, Holger und Luiten, Maaike (Hrsg.), Das Assoziationsrecht EWG/Türkei, Baden-Baden, 2013.

staaten vertretenen EU-Recht ausrichten. Abweichungen von diesem System kämen – wenn überhaupt – nur ausnahmsweise infrage. Eine Abkehr von Grundregeln verbietet sich deshalb. Diese Überlegung zeigt, dass der Konflikt zwischen Austrittsstaat und EU über das Europäische koordinierende Sozialrecht nicht durch den Austritt eines Staates überwunden werden kann, sondern als Sollbruchstelle fortwirkt.

## 6. Fazit

Der Brexit beunruhigt, weil mit ihm erstmals seit vielen Jahrzehnten die Sinnhaftigkeit der europäischen Integration infrage gestellt wird. Hätten die Brexiteers mit ihrer Annahme recht, dass jeder Staat und jeder Mensch in der durch Globalisierung geprägten Welt ohne EU besser als mit EU gestellt wäre, so ließe sich diese schwerlich aufrechterhalten, weil rechtfertigen. Ob das im Großen und Ganzen richtig ist oder nicht – kann und sollte in diesem Aufsatz nicht geklärt werden. Aber für das Sozialrecht ist das Ergebnis doch ziemlich offensichtlich und damit eindeutig. Den Wanderarbeitnehmerinnen und -arbeitnehmern schadet der Brexit, weil er ihnen Rechte nimmt und nichts gibt, es sei denn, EU 27 und das Vereinigte Königreich einigten sich für die Zukunft auf einen Status, der dem Status quo ante entspräche; aber das wäre das Äußerste und Beste, weil es dann gelänge, die abträglichen Folgen des Brexits zu überwinden.

Aus der sozialrechtlichen Perspektive ist die Frage nach dem Sinn des Brexits daher eindeutig und negativ zu beantworten. Er nimmt, ohne zu geben – allenfalls vielleicht die Illusion „weniger Brüssel“ böte mehr Prosperität und sozialen Schutz. Die europäischen Völker haben über Jahrzehnte hinweg das genaue Gegenteil erfahren, weshalb sich alle unter den Schirm Brüssels drängten, übrigens auch das Vereinigte Königreich 1973, als es wenige Jahre später zu Anfang 1976 am Rande der Zahlungsun-

fähigkeit war und IMF-Kommissare dessen Liquidität herstellten.

Vor die Frage gestellt, wie der Brexit daher zu bewerten sei, ist die Antwort klar. Er bedeutet den Rückfall in eine Welt internationalen Misstrauens, den Rückzug aus internationaler Kooperation – aus der einzig Wohlstand erwächst –, weil er der Illusion erlegen ist, der durch Globalisierung scheinbar erlittene nationale Kontrollverlust könne durch Flucht aus internationalen Beziehungen gebannt werden. Das Gegenteil ist aber richtig. Der Brexit, der mit dem Anspruch betrieben wurde, über das eigene staatliche Handeln die Kontrolle wiederzuerlangen, ist bisher von denen, die ihn betrieben, jedenfalls nicht zustande gebracht worden. Die Brexiteers haben also zu keinem Zeitpunkt die Kontrolle über ihr eigenes Handeln erlangt! Woher nehmen sie dann die Zuversicht, dass sie künftig die Kontrolle über ihre eigene Zukunft gewinnen könnten, wenn sie gleichzeitig die Mittel, um ihre eigene Zukunft in Verbindung mit anderen Staaten zu gestalten, drangeben? Selten war die Kluft zwischen einem propagierten politischen Ziel und den dafür eingesetzten Mitteln größer als beim Brexit.

Für die EU sind die abträglichen Folgen eines Brexits ebenso greifbar wie für das VK.<sup>78</sup> Dieses dürfte einen höheren Preis für die in der Lieferung verzögerten und verteuerten Waren und Dienste aus der EU zahlen und seine Beschäftigungsprobleme weniger einfach bewältigen können als zu Zeiten der EU-Mitgliedschaft. Verlagerungen von Zentren der Produktion und Verteilung vom VK in die EU oder den EWR sind wahrscheinlich. Auch die EU wird einen wirtschaftlich starken Partner verlieren, der sei-

<sup>78</sup> Ettelt, Stefanie, Großbritannien vor dem Austritt aus der EU – Brexit und seine Folgen für das Gesundheitswesen, Gesundheits- und Sozialpolitik (G+S) 3/2018, 13 ff.; Felbermayr, Gabriel und Grösel, Jasmin, Brexit durch die Linse eines „neuen“ quantitativen Handelsmodells, Wirtschaftsdienst (WiD) 2017, 543; Hüther, Michael und Dirrmeier, Matthias, Jedes Abkommen ist besser als keines, WiD 2017, 539; Schrader, Klaus, Brexit und Ausländerbeschäftigung, in: Großbritannien: Vom Musterland zum Bollwerk?, WiD 2018, 558.

nerseits über weite internationale Bindungen und Verbindungen verfügt: Der Export nach dem VK wird erschwert – administrativ und organisatorisch –; die Finanzierung der EU durch Ausfall seines zweitstärksten Beitragszahlers wird die verbleibenden Staaten belasten und beschweren. Statt einer vormals dank EU-Integration bestehenden gemeinsamen Win-win-Situation, dürfte eine gemeinsame Lose-lose-Lage aufkommen. Für die EU und das VK bleibt nur der Trost, dass ein politisches und wirtschaftliches Scheitern des Brexits dem Vereinigten Königreich den Weg zurück in die EU nicht verschließt. Auch schon 1973 führte das VK wirtschaftliche Not in die EWG, und Geschichte könnte sich in dieser Hinsicht womöglich doch wiederholen. Die Überlegungen zeigen, dass der Austritt eines Mitgliedstaates aus der EU, um den sozialrechtlichen Folgen der Mitgliedschaft zu entgehen, EU und Austrittsstaat vor die Fra-

ge stellen, ob ein Status der Nicht-Regelung den bestehenden EU-Koordinierungsregeln vorzuziehen wäre. Die dargestellten Nachteile für die Betroffenen sind erheblich; streben Austrittsstaat und EU aber weiterhin den wirtschaftlichen Austausch an, kommen sie um eine sozialrechtliche Koordination nicht umhin. Je stärker diese mit dem geltenden EU-Recht übereinstimmt, desto besser ist sie für die Betroffenen! Je schwächer der Brexit, desto besser ist er für die sozialrechtliche Stellung der Menschen; am besten wäre es für die sozialrechtliche Stellung der Menschen, wenn sie vom Brexit insgesamt verschont bleiben könnten.

*Anschrift des Verfassers:*

Prof. Dr. Dr. h. c. Eberhard Eichenhofer  
Friedrich-Engels-Straße 150  
13158 Berlin