



## جمعية الأمناء العامين للبرلمانات الوطنية

### مراسلة مشتركة

من

البروفسور الدكتور هورست ريس

أمين عام البندستاغ الألماني

و

الدكتور جورج كليمان

نائب أمين عام البوندسرات الألماني

حول

"تأثير خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي على البرلمانات الأخرى في الاتحاد الأوروبي"

دورة جنيف، آذار/ مارس 2018



## الجزء (أ): مشاركة البندستاغ في المسائل المتعلقة بخروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي

### 1 - مقدمة

البريكست (Brexit) (خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي) هي كلمة شائعة. تقترح أن الانسحاب من الاتحاد الأوروبي هو عملية قانونية واحدة. هذا غير صحيح. إذ إن التعمق في مجال البريكست (خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي) يتضمن ثلاث عمليات قانونية منفصلة تماماً، وهي:

1. الاتفاق على انسحاب الدولة العضو؛
2. الاتفاق على العلاقات المستقبلية مع الدولة الخارجة؛
3. التعديل، الناتج عن الانسحاب، لمعاهدات الاتحاد الأوروبي التي تربط الدول الأعضاء المتبقية.

يمثل اتفاق الخروج والاتفاق على العلاقات المستقبلية على وجه الخصوص قضايا ملحة بالنسبة للدول الأعضاء المتبقية. وفي العديد من الحالات، يهدد الانسحاب سبل عيش الناس وبقاء الأعمال التجارية في الدول الأعضاء الأخرى. ولذلك قد يتصور أن معاهدات الاتحاد الأوروبي سوف تنص على أن اتفاقات الخروج والاتفاقيات بشأن العلاقات المستقبلية ينبغي أن تخضع للمصادقة الدول الأعضاء. كقاعدة، يعني التصديق أن البرلمانات الوطنية يجب أن توافق على الاتفاقيات. لكن هذا ليس هو الحال، لأن معاهدات الاتحاد الأوروبي تستبعد البرلمانات الوطنية من أي مشاركة في اتفاقيتي خروج بريطانيا، أي اتفاقية الانسحاب والاتفاق على العلاقات المستقبلية مع الدولة الخارجة. الاتفاقيات لا تخضع للمصادقة.

وهذا يثير التساؤل عما إذا كانت الدساتير الوطنية تنص على موافقة برلمانات الدول الأعضاء على الخروج من الاتفاقيات. سأقدم الآن الموقف القانوني كما ينطبق على البوندستاغ.

### 2 - اتفاقية الانسحاب

دعني أبدأ باتفاقية الانسحاب. ينطلق مجلس الاتحاد الأوروبي من افتراض أن الاتفاق على الانسحاب البريطاني هو اتفاق ثنائي بين الاتحاد الأوروبي والمملكة المتحدة. ويتجلى ذلك من المبادئ التوجيهية للتفاوض في 22 أيار/ مايو 2017. وهو ما يرقى إلى ما يعرف باتفاقية "الاتحاد الأوروبي فقط". فالدول الأعضاء ليست أطرافاً في ذلك الاتفاق.

من وجهة نظر الدستور الألماني، القانون الأساسي، هذا يجعله قضية عامة للاتحاد الأوروبي. ينص القانون الأساسي، في الجملة الأولى من المادة 23 (2)، على أن يشارك البندستاغ في المسائل المتعلقة بالاتحاد الأوروبي. "المشاركة" تعني:

- يجب على الحكومة الاتحادية إبلاغ البندستاغ بشكل شامل وفي أقرب وقت ممكن بالمسائل المتعلقة بالاتحاد الأوروبي (الجملة الثانية من المادة 23 (2) من القانون الأساسي). ويضع القانون تفاصيل هذا الإخطار.

- يجب على الحكومة الاتحادية أيضاً إبلاغ البندستاغ باستمرار بالمفاوضات في إطار الاتحاد الأوروبي. ويشمل ذلك أيضاً حالة المفاوضات في الهيئات التحضيرية للمجلس، ولا سيما فريق العمل المعني بالخروج من الاتحاد الأوروبي (فريق العمل المخصص المعني بالمادة 50).

- يستطيع البندستاغ أن يعلن موقفه قبل أن تشارك الحكومة الفيدرالية في عمليات صنع القرار في مؤسسات الاتحاد الأوروبي. وفي رأيه الصادر في 27 نيسان/ أبريل 2017، رحب البندستاغ بالمبادئ التوجيهية للمجلس الأوروبي للتفاوض على اتفاق الخروج. تضمن الرأي طلباً إلى الحكومة الفيدرالية لإخطار البندستاغ في الوقت المناسب في حالة ظهور أي تشريع وطني فيما يتعلق باتفاقية الانسحاب.

- يجب على الحكومة الفيدرالية أخذ موقف البندستاغ في الحسبان. غير أنها ليست ملزمة بالامتنال لرغبات البندستاغ في أعمالها داخل المؤسسات الأوروبية.

بعد الاستفتاء في المملكة المتحدة، احتاج أعضاء البندستاغ إلى الحصول على قدر كبير من المعلومات حول الآثار المترتبة على خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي. لذلك، قامت الإدارة البرلمانية بإنشاء مجموعة عمل في مديرية الشؤون الأوروبية. بدأت مجموعة العمل بإعداد ملخص للمجالات السياسية المتأثرة بخروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي والتشريعات الجديدة التي ستكون مطلوبة بعد الانسحاب البريطاني. كما نشرت ملخصاً شهرياً عن وضع المفاوضات.

### 3 - الاتفاق على العلاقات المستقبلية

وصلنا الآن إلى النقطة الثانية وهي الاتفاق على العلاقات المستقبلية مع الدولة الخارجة. هذه الأخير، بعد الانسحاب، ستكون دولة غير عضو في الاتحاد الأوروبي أو "بلد ثالث". الاتفاقية إذاً هي معاهدة بين الاتحاد الأوروبي وبلد ثالث. الأحكام ذات الصلة في مثل هذه الحالات هي المادة 218 من المعاهدة المتعلقة بسير عمل الاتحاد الأوروبي (TFEU). وإذا كان الاتفاق يؤثر على مجالات اختصاص الدول الأعضاء، يمكن النظر في الخيارين التاليين:

- يتم تضمين الدول الأعضاء كأطراف في الاتفاقية؛ هذا يعرف باسم اتفاق مختلط.
- الخيار الآخر القابل للتصور هو التقسيم إلى اتفاق "الاتحاد الأوروبي فقط" والاتفاقات الدولية الأخرى بين الدول الأعضاء المتبقية والمملكة المتحدة.

وأياً كان الخيار الذي سيعتمد، يطبق نفس المبدأ الأساسي. تخضع اتفاقية "الاتحاد الأوروبي فقط" لمشاركة البندستاغ في المسائل المتعلقة بالاتحاد الأوروبي. مثل اتفاقية الخروج الموضحة في القسم السابق، تندرج معاهدة العلاقات المستقبلية ضمن تلك الفئة. بالتالي، يجب أن يكون البندستاغ مطلعاً باستمرار ويمكن أن يعلن موقفه في أي مسألة. من ناحية أخرى، تتطلب الاتفاقيات بين ألمانيا والمملكة المتحدة بموجب القانون الدولي موافقة البندستاغ في شكل قانون (الجملة الأولى من المادة 59 (2) من القانون الأساسي).

من الناحية العملية، فإن الجانب "الأوروبي فقط" في العلاقات المستقبلية والجانب الثنائي لعلاقات بريطانيا مع الدول الأعضاء الفردية لا يمكن فصله بسهولة. فكل منها يؤثر في الآخر. ولذلك، من المحتمل أن يكون الجانبان جزءاً من اتفاقية مختلطة. من المؤكد أن الشروط الدستورية ستتحقق إذا شارك البندستاغ في مثل هذا الاتفاق المختلط، كما هو منصوص عليه في المادة 23 من القانون الأساسي للمسائل المتعلقة بالاتحاد الأوروبي ككل، وكذلك إعطاء موافقته بموجب المادة 59 على الأحكام الثنائية.

#### 4 - تعديلات المعاهدة الناتجة عن الانسحاب

أنتقل الآن إلى النقطة الثالثة. عندما تغادر دولة عضو الاتحاد، من الضروري تكييف معاهدات الاتحاد الأوروبي. على سبيل المثال، يجب تعديل تعريف النطاق الإقليمي لمعاهدات الاتحاد الأوروبي، كما هو مبين في المادة 52 من معاهدة الاتحاد الأوروبي (TEU) والمادة 355 من المعاهدة المتعلقة بسير عمل الاتحاد الأوروبي (TFEU). تنطبق القواعد العامة التي تحكم الإجراءات العادية والمبسطة لتعديل المعاهدات (المادة 48 TEU) على هذه التغييرات. بموجب المادة 23 (1) من القانون الأساسي، تتطلب التعديلات على معاهدات الاتحاد الأوروبي موافقة البندستاغ والبوندسرات في شكل قانون.

#### 5 - الخلاصة والاستنتاج

خلاصة القول، لا يمنح القانون الدستوري الألماني البندستاغ والبوندسرات أي حقوق تنطبق تحديداً على عمليات الانسحاب من الاتحاد الأوروبي. والقواعد المطبقة هي القواعد التي تحكم المشاركة في الأمور المتعلقة بالاتحاد الأوروبي وإبرام المعاهدات الدولية. من العدل أن نقول إن المشرع أخذ انضمام دول إضافية ليكون القاعدة عندما قام أولاً بتنظيم النظام الدستوري لمشاركة البندستاغ والبوندسرات في المسائل المتعلقة بالاتحاد الأوروبي في عام 1992. ويبدو احتمال الانسحاب بلا شك بعيداً جداً في ذلك التوقيت. لم يتم إدراج المادة 50 في معاهدة الاتحاد الأوروبي (TEU) بموجب معاهدة لشبونة، إلا بعد مرور 17 عاماً وذلك في عام 2009.

## الجزء (ب): البوندسرات والبريكست - المشاركة في عملية التفاوض الجارية

### 1 - مقدمة

الأسئلة التي تواجه البندستاغ فيما يتعلق بالتصديق وموائمة التشريع، كما أوجزها البروفسور ريس، متطابقة تقريباً مع البوندسرات. عندما يتم التصديق على اتفاقية، يشارك البوندسرات بالمثل في هذه العملية باعتباره الهيئة التشريعية الثانية في ألمانيا.

ومع ذلك، أودُّ الآن أن أركز على خصائص معينة تنشأ كنتيجة للموقف الدستوري القوي للولايات الاتحادية داخل النظام الفيدرالي الألماني. مرة أخرى، ألفت هذه النقاط الضوء على الدور الذي لعبه البوندسرات باعتباره الهيئة التي تمثل الولايات الاتحادية على مستوى الاتحاد.

### 2 - البوندسرات وشؤون الاتحاد الأوروبي

ينص دستورنا على أن الدول الفيدرالية الـ 16 سوف تشارك أيضاً، من خلال البوندسرات، في القرارات حول المسائل المتعلقة بالاتحاد الأوروبي. الشرط الأساس لمثل هذه المشاركة هو أن يشارك البوندسرات في المداولات حول التشريع المحلي المطابق أو أن تتحمل الدول الفيدرالية مسؤولية مجال السياسة المعنية.

غير أن أنشطة الولايات الألمانية الاتحادية فيما يتعلق بسياسة الاتحاد الأوروبي لا تقتصر على هذه المشاركة الرسمية من خلال البوندسرات. فعلى وجه الخصوص، يحدث التنسيق بين مختلف مصالح الولايات الفيدرالية بشأن قضايا الاتحاد الأوروبي العامة بشكل متكرر في المقام الأول خارج هياكل البوندسرات المقيدة نسبياً، من خلال مؤتمر وزراء الولايات الاتحاديين للشؤون الأوروبية ومحافلها المختلفة. ومع ذلك، فإن نتائج هذا التنسيق غالباً ما يتم دمجها في قرارات لاحقة من قبل البوندسرات - ويرجع ذلك جزئياً إلى أن السياسيين الذين يشكلون هذه الهيئة هم أيضاً أعضاء في لجنة البوندسرات حول مسائل الاتحاد الأوروبي. أذكر هنا حيث أن مشاركة البوندسرات الرسمية في المداولات حول البريكست Brexit تكملها أيضاً صيغة التنسيق هذه بين الولايات الفيدرالية بشأن سياسة الاتحاد الأوروبي خارج سياق إجراء البوندسرات الفعلية.

إن الأحكام المتعلقة بالمشاركة الرسمية من خلال البوندسرات محددة بشكل ملموس في قانون التعاون بين الاتحاد والولايات الاتحادية في شؤون الاتحاد الأوروبي (EUZBLG). غير أن هذا التشريع لا يتضمن أي أحكام محددة بشأن انسحاب دولة عضو من الاتحاد الأوروبي، رغم إدراج أحكام بشأن انضمام دول أعضاء جديدة. ويبدو من العدل افتراض أن سيناريو الانسحاب لم يُنظر فيه عند اعتماد التشريع، وأنه توجد بالتالي فجوة تشريعية يمكن معالجتها بتطبيق، مع إجراء ما يلزم من تعديلات، الأحكام المتعلقة بالانضمام؛ هذا على الأقل هو الحجة التي قدمها البوندسرات.

### 3 - مسألة مشاركة البوندسرات في عملية التفاوض

إذا تم تطبيق هذه الأحكام، مع إجراء ما يلزم من تعديلات، على سيناريو الانسحاب، فستظهر الالتزامات التالية للحكومة الفيدرالية:

- يجب إبلاغ البوندسرات،
- يجب أن تؤخذ آراء البوندسرات بعين الاعتبار إلى المدى المعتاد،
- يجب أن يشارك البوندسرات في مجموعات العمل التحضيرية على المستوى الوطني وفي مجموعات عمل المجلس على المستوى الأوروبي.

تنطبق أيضاً القاعدة العامة المتعلقة بحقوق المشاركة هذه في هذا السياق؛ تُمنح هذه الحقوق فقط للموضوع الذي تتمتع فيه الولايات الاتحادية بصلاحيات تشريعية حصرية أو في الحالات التي تؤثر جوهرياً على مصالح الولايات الاتحادية.

في قراره الصادر في 31 آذار/ مارس 2017، طلب البوندسرات احترام هذه الحقوق. وأشار البوندسرات إلى أن انسحاب المملكة المتحدة والأحكام المتعلقة بعلاقتها المستقبلية مع الاتحاد الأوروبي تؤثر على العديد من المجالات التي ستكون فيها مشاركة البوندسرات مطلوبة على المستوى الوطني. وبشكل ملموس، أصر البوندسرات في هذا القرار على مشاركة البوندسرات في المداولات لتحديد موقف التفاوض للحكومة الفيدرالية. بالإضافة إلى ذلك، طلب البوندسرات مشاركة ممثلين اثنين من البوندسرات في مجموعة عمل "البريكست Brexit" التابعة للمجلس، وهي مجموعة عمل على المستوى الأوروبي تتألف من ممثلين عن كل حكومة من الدول الأعضاء.

رفضت الحكومة الفيدرالية في البداية هذه الطلبات. واحتج بأن مصالح الولايات الاتحادية لن تتأثر على الإطلاق بالاتفاق على انسحاب المملكة المتحدة، وأن الاتفاق بشأن الوضع على الأرجح لن يؤثر على هذه المصالح إلا في الحالات الفردية.

في الأشهر اللاحقة، تمكنت الولايات الاتحادية من التوصل إلى إجماع مع الحكومة الفيدرالية على حل. تتضمن هذه الاتفاقية بشكل أساسي المكونات التالية:

- معلومات شاملة إلى البوندسرات في جميع الإجراءات المتعلقة بخروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي، ونقلها إلى البوندسرات لجميع الوثائق المتعلقة بخروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي،
- مشاركة ممثلي البوندسرات في مجلس مجموعة العمل حول خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي،
- إنشاء فريق عمل غير رسمي من الولايات الاتحادية - الاتحاد بشأن خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي.

#### 4 - المشاركة في الممارسة

هذا التعاون ومشاركة البوندسرات يعملان بشكل كبير في الممارسة العملية. وقد اجتمع فريق العمل غير الرسمي على المستوى الوطني في خمس مناسبات، وناقش مجموعة واسعة من المواضيع مثل التعاون القضائي، النظام الجمركي، حقوق المواطنين والأثر على قطاعات صناعية معينة. بمبادرة من الولايات الفيدرالية، تم إنشاء نظام للفحص التشريعي، كما تأكدت الحاجة إلى تعديل تشريعات الاتحاد والولايات الاتحادية.

وثبت أنه من الأصعب ضمان المشاركة الحقيقية لممثلي البوندسرات في مجموعة العمل خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي التابعة للمجلس. غالباً ما تؤدي الصعوبات التي تواجه القدرة على الجلوس في غرفة التفاوض إلى خلافات حول ما إذا كانت مناقشات معينة تعالج موضوعاً يجعل مشاركة ممثلي البوندسرات أساسية. مع قراره في 15 كانون الأول/ ديسمبر 2017، دعا البوندسرات بشكل صريح مرة أخرى إلى مشاركة أكبر لممثلي البوندسرات، وللتسيق الأوثق في الحالات التي تتأثر فيها مصالح الولايات الاتحادية.

وفي الوقت نفسه، عرض البوندسرات في هذا القرار أيضاً موقفه من القضايا الجوهرية للمرة الأولى، واحتفظ بالحق في الإدلاء بمزيد من البيانات حول جوانب معينة من المفاوضات.

وهكذا اعتمد البوندسرات حتى الآن ثلاثة قرارات بشأن خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي منذ بدء عملية الخروج منذ عام واحد بالضبط. يولي البوندسرات والولايات الاتحادية أهمية كبيرة لهذه العملية.

UNION INTERPARLEMENTAIRE



INTER-PARLIAMENTARY UNION

**Association of Secretaries General of Parliaments**

**JOINT COMMUNICATION**

**from**

**Prof Dr Horst RISSE  
Secretary General of the German Bundestag**

**and**

**Dr Georg KLEEMANN  
Deputy Secretary General of the German Bundesrat**

**on**

**“The impact of Brexit as felt by other parliaments in the European Union“**

**Geneva Session  
March 2018**



## **Part A: Bundestag involvement in matters relating to Brexit**

### **I. Introduction**

‘Brexit’ is a catchword. It suggests that withdrawal from the EU is a single legal process. That, however, is not true. Sailing under the Brexit flag are three entirely separate legal processes, namely:

1. the agreement on the withdrawal of the Member State;
2. the agreement on future relations with the exiting state;
3. the adjustment, resulting from the withdrawal, of the EU Treaties that bind the remaining Member States.

The exit agreement and the agreement on future relations in particular are burning issues for the remaining Member States. In many cases, the withdrawal threatens people’s livelihoods and the survival of businesses in other Member States. It might therefore be imagined that the EU Treaties would stipulate that exit agreements and agreements on future relations should be subject to ratification by the Member States. As a rule, ratification would mean that national parliaments must consent to the agreements. That, however is not the case, for the EU Treaties exclude national parliaments from any involvement in the two Brexit agreements, that is to say the withdrawal agreement and the agreement on future relations with the exiting state. The agreements are not subject to ratification.

This raises the question whether national constitutions provide for Member States’ parliaments to assent to exit agreements. I shall now present the legal position as it applies to the Bundestag.

### **II. The withdrawal agreement**

Let me begin with the withdrawal agreement. The Council of the European Union proceeds from the assumption that the agreement on the British withdrawal is a bilateral agreement between the European Union and the United Kingdom. That is evident from the negotiating guidelines of 22 May 2017. It therefore amounts to what is known as an ‘EU only’ agreement. The Member States are not parties to that agreement.

From the perspective of the German Constitution, the Basic Law, this makes it a general EU affair. The Basic Law, in the first sentence of Article 23(2), prescribes that the Bundestag is to participate in matters concerning the European Union.

‘Participate’ means:

- The Federal Government must inform the Bundestag comprehensively and at the earliest possible time of matters concerning the European Union (second sentence of Article 23(2) of the Basic Law). A law lays down the details of this notification.

- The Federal Government must also inform the Bundestag continuously of negotiations in the EU framework. This also includes the state of negotiations in the Council's preparatory bodies, particularly the Brexit working party (the Ad hoc Working Party on Article 50).
- The Bundestag can state its position before the Federal Government takes part in decision-making processes of EU institutions. In its opinion of 27 April 2017, the Bundestag welcomed the European Council's guidelines for the negotiation of the exit agreement. The opinion included a request to the Federal Government to notify the Bundestag in good time should any national legislative requirement arise with regard to the withdrawal agreement.
- The Federal Government must take the position of the Bundestag into account. It is under no obligation, however, to comply with the wishes of the Bundestag in its actions within the European institutions.

Following the referendum in the United Kingdom, the Members of the Bundestag needed to obtain a great deal of information about the implications of Brexit. The parliamentary administration therefore set up a working group in the Directorate for European Affairs. The working group began by drawing up a summary of the policy areas affected by Brexit and the new legislation that would be required after the British withdrawal. It also publishes a monthly digest on the state of negotiations.

### **III. The agreement on future relations**

I now come to the second point, the agreement on future relations with the exiting state. The latter, after its withdrawal, will be a non-EU state or 'third country'. The agreement is therefore a treaty between the European Union and a third country. The relevant provision in such cases is Article 218 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). If the agreement affects the spheres of competence of the Member States, the following two options may be considered:

- The Member States are included as parties to the agreement; this is known as a mixed agreement.
- The other conceivable choice is a division into an 'EU only' agreement and other international agreements between the remaining Member States and the United Kingdom.

Whichever option is adopted, the same basic principle applies. An 'EU only' agreement is subject to the participation of the Bundestag in matters concerning the European Union. Like the exit agreement described in the previous section, the treaty on future relations falls into that category. The Bundestag would therefore have to be continuously informed and could state its position on any matter. Agreements between Germany and the United Kingdom under international law, on the other hand, require the consent of the Bundestag in the form of a law (first sentence of Article 59(2) of the Basic Law).

In practice, the ‘EU only’ aspect of future relations and the bilateral aspect of Britain’s relations with individual Member States are not easily kept apart. Each can influence the other. It is therefore likely that the two aspects will be part of a mixed agreement. The constitutional requirements are certainly fulfilled if the Bundestag participates in such a mixed agreement as prescribed by Article 23 of the Basic Law for matters concerning the EU as a whole as well as giving its consent under Article 59 to bilateral provisions.

#### **IV. Treaty adjustments resulting from withdrawal**

I now come to the third point. When a Member State leaves the Union, it is necessary to adapt the EU Treaties. For example, the definition of the territorial scope of the EU Treaties, as set out in Article 52 TEU and Article 355 TFEU, must be adjusted. The general rules governing the regular and simplified procedures for amending the Treaties (Article 48 TEU) apply to such changes. Under Article 23(1) of the Basic law, amendments to the EU Treaties require the consent of the Bundestag and Bundesrat in the form of a law.

#### **V. Recapitulation and conclusion**

To sum up, German constitutional law does not give the Bundestag and the Bundesrat any rights that apply specifically to withdrawals from the EU. The applicable rules are those governing participation in matters concerning the EU and the conclusion of international treaties. It is fair to say that the legislature took the accession of additional states to be the norm when it first undertook the constitutional regulation of participation by the Bundestag and Bundesrat in matters concerning the EU in 1992. The possibility of a withdrawal no doubt seemed extremely remote at that time. It was not until 17 years later, in 2009, that Article 50 was inserted into the TEU by the Treaty of Lisbon.

### **Part B: The Bundesrat and Brexit – Participation in the Ongoing Negotiation Process**

#### **I. Introduction**

The questions facing the Bundestag concerning ratification and adaptation of legislation, as outlined by Professor Risse, are almost identical for the Bundesrat. When an agreement is to be ratified, the Bundesrat is likewise involved in this process as Germany’s second legislative body.

I should like now however to focus on certain particularities that arise as a result of the federal states’ strong constitutional position within the German federal system. These points once again shed light on the role played by the Bundesrat as the body representing the federal states at the Federation level.

## **II. The Bundesrat and European Union affairs**

Our constitution stipulates that the 16 federal states shall, through the Bundesrat, also participate in decisions on matters pertaining to the European Union. The prerequisite for such participation is that the Bundesrat would be involved in deliberations on the corresponding domestic legislation or that the federal states hold responsibility for the policy area in question.

The German federal states' activities in relation to European Union policy are however not limited to this formal participation through the Bundesrat. In particular, coordination of the various interests of the federal states on general European Union issues frequently occurs in the first instance outside the Bundesrat's relatively constrained structures, through the Conference of Federal State Ministers for European Affairs and its various fora. The results of this coordination are however often incorporated into subsequent decisions by the Bundesrat – in part because the politicians making up this body are largely also members of the Bundesrat's Committee on European Union Questions. I mention this here as the Bundesrat's formal involvement in deliberations on Brexit is also complemented by this form of coordination between the federal states on European Union policy outside the context of the actual Bundesrat procedure.

Provisions on formal participation through the Bundesrat are stipulated in concrete terms in the Act on Cooperation between the Federation and the Federal States in European Union Affairs (EUZBLG). This legislation does not however comprise any specific provisions on withdrawal of a Member State from the European Union, although provisions on accession of new Member States are incorporated. It seems fair to assume that the withdrawal scenario was not considered when the legislation was adopted, and that there is therefore a legislative gap, which can be remedied by applying, *mutatis mutandis*, the provisions pertaining to accession; this at least is the argument put forward by the Bundesrat.

## **III. The question of the Bundesrat participation in the negotiation process**

If these provisions are applied *mutatis mutandis* to the withdrawal scenario, the following obligations arise for the federal government:

- the Bundesrat must be informed,
- the Bundesrat's Opinions must be taken into account to the customary extent,
- the Bundesrat must participate in preparatory working groups at the national level and in the Council working groups at the European level.

The general rule concerning such rights of participation also applies in this context; such rights are accorded solely for subject-matter for which the federal states hold exclusive legislative competence or in cases that fundamentally affect the interests of the federal states.

In its Resolution of 31st March 2017 the Bundesrat requested that these rights be respected. The Bundesrat pointed out that withdrawal of the United Kingdom and provisions pertaining to its future relationship with the European Union impinge on numerous areas in which Bundesrat participation would be required at the national level. In concrete terms, the Bundesrat insisted in this Resolution on Bundesrat participation in deliberations to determine the federal government's negotiating position. In addition, the Bundesrat requested participation of two Bundesrat representatives in the Council "Brexit" Working Group, a working group at the European level made up of two representatives of each Member State's government.

The federal government initially rejected these requests. It argued that the interests of the federal states would in all likelihood not be affected at all by the agreement on UK withdrawal, and that the status agreement would at most probably affect these interests only in individual cases.

In subsequent months however the federal states managed to reach a consensus with the federal government on a solution. Essentially, this agreement comprises the following components:

- Comprehensive information to the Bundesrat on all Brexit-related proceedings and transmission to the Bundesrat of all Brexit-related documents,
- Participation of Bundesrat representatives in the Council "Brexit" Working Group,
- Establishment of an informal Federation-Federal States Working Group on Brexit.

#### **IV. Participation in practice**

This cooperation and Bundesrat participation largely work well in practice. The informal working group on national level has to date met on five occasions, discussing a wide range of topics such as judicial cooperation, the customs regime, citizens' rights and the impact on certain industrial sectors. At the initiative of the federal states, a system for legislative screening has been established and the need for adaptation of Federation and federal state legislation has been ascertained.

It has proved more difficult to ensure real participation of the Bundesrat representatives in the Council "Brexit" Working Group. Difficulties with seating capacity in the negotiating room often give rise to disagreements concerning whether particular discussions are tackling subject-matter that makes participation of the Bundesrat representatives essential. With its Decision of 15th December 2017, the Bundesrat explicitly called once again for greater involvement of the Bundesrat representatives and for even closer coordination in cases where the interests of the federal states are affected.

At the same time, in this Decision the Bundesrat also presented its position on the substantive issues for the first time and reserved the right to make further statements on particular aspects of the negotiations.

The Bundesrat has thus to date adopted three Decisions on Brexit since the exit process was initiated almost exactly one year ago. The Bundesrat, and the federal states, accord great importance to this process.