

# 12. Eine europäische Scheidung

BREXIT: Der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union

---

Das Brexit-Votum der britischen Wählerinnen und Wähler stellt die Europäische Union vor eine nie dagewesene Situation: Erstmals hat ein Mitgliedstaat angekündigt, die Europäische Union zu verlassen. Dies ist für alle Beteiligten eine enorme Herausforderung. Allen Unkenrufen zum Trotz zeigen sich die verbleibenden Mitgliedstaaten vereint. Die Europäische Union ist bereit, die Scheidungsverhandlungen aufzunehmen. Was an ihrem Ende steht, darüber kann zu diesem Zeitpunkt nur spekuliert werden.

---



# Die Sonderrolle des Vereinigten Königreichs in Europa

„Soll das Vereinigte Königreich Mitglied in der Europäischen Union bleiben oder die Europäische Union verlassen?“ – mit dieser Frage im Rahmen des britischen Referendums begann am 23. Juni 2016 eine neue Zeitrechnung für das Vereinigte Königreich und die Europäische Union (EU). Entgegen der Hoffnung vieler überzeugter Europäerinnen und Europäer sprachen sich die britischen Wählerinnen und Wähler mehrheitlich gegen den Verbleib des Landes in der Europäischen Union aus.

Doch diese Entscheidung kam nicht aus dem Nichts. Denn der Weg des Vereinigten Königreichs in der EU war immer wieder steinig. Auch wenn Winston Churchill in seiner berühmten Rede vor der Züricher Universität im Jahr 1946 zur Gründung der „Vereinigten Staaten von Europa“ aufrief, überwog im Vereinigten Königreich zu Beginn der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft die Skepsis vor einer zu weitreichenden Integration. Erst im Jahr 1973 trat das Land der Europäischen Gemeinschaft (EG) bei, um wirtschaftlich wieder Anschluss zu finden. Da der erhoffte ökonomische Aufschwung – nicht zuletzt aufgrund der Ölkrise – ausblieb, kam schon kurz nach dem Beitritt erneute Europa-Skepsis auf. So führte Premierminister Harold Wilson schon im Jahr 1975 ein erstes Referendum über den Verbleib in der EG durch, nachdem er mit den anderen Mitgliedstaaten Verbesserungen für sein Land ausgehandelt hatte. Damals stimmte die britische Bevölkerung mit knapp 70 Prozent für den Verbleib. Doch auch in der Folgezeit blieb der Widerstand gegen eine weitere Integration bestehen, sodass Margaret Thatcher im Jahr

1984 einen britischen Beitragsrabatt zum EU-Haushalt erwirkte. Auch die weiteren Verträge enthielten stets Ausnahmen („Opt-outs“) für das Vereinigte Königreich. Bis heute kommt dem Vereinigten Königreich damit eine Sonderrolle in der EU zu. Es nimmt nicht an der dritten Stufe der Währungsunion teil und hat diverse Ausnahmen ausgehandelt, beispielsweise in der Justiz- und Innenpolitik, im Hinblick auf das Schengener Abkommen sowie bei der Anwendung der Europäischen Grundrechtecharta.

Trotz dieser Sonderrolle wuchs im Vereinigten Königreich die Ablehnung gegenüber der EU. Das beflügelte auch den Erfolg der UK-Independence Party (UKIP), der im Zuge der Europaskepsis ein rascher Aufstieg gelang. Bei der Wahl zum Europäischen Parlament im Jahr 2014 wurde sie erfolgreichste britische Partei. Auch die Rufe des europakritischen Flügels der konservativen Partei nach einem Referendum zur EU-Mitgliedschaft wurden immer lauter. Vor diesem Hintergrund versprach der britische Premierminister David Cameron im Januar 2013 für den Fall seiner Wiederwahl, die EU-Mitgliedschaft seines Landes neu zu verhandeln und bis spätestens 2017 ein Referendum durchzuführen. Nach seiner Wiederwahl forcierte Cameron die Verhandlungen und erwirkte beim Europäischen Rat am 19. Februar 2016 einen Kompromiss für den Fall eines Verbleibs in der EU. In den folgenden Monaten warben Cameron und die „Remain“-Kampagne – vornehmlich mit wirtschaftlichen Argumenten – intensiv für den Verbleib in der EU. Die „Leave“-Kampagne hingegen führte vor allem die

„(...) der Weg des Vereinigten Königreichs in der Europäischen Union (EU) war immer wieder steinig.“





Wiedererlangung der nationalen Souveränität und die Begrenzung der Zuwanderung als Argumente für einen EU-Austritt ins Feld – und konnte sich letztlich damit durchsetzen.

## Umbruch nach dem Brexit

Dem Referendum folgte eine Zeit des Umbruchs der politischen Landschaft im Vereinigten Königreich. Premierminister Cameron zog die Konsequenzen aus der Niederlage und trat zurück. Die ehemalige Innenministerin Theresa May wurde zur neuen Premierministerin ernannt. Auch May galt vielen zuvor als – wenn auch zurückhaltende – Anhängerin der „Remain“-Kampagne. Durch ihren viel zitierten Ausspruch „Brexit means Brexit“ machte sie jedoch deutlich, dass sie das Land nun erfolgreich aus der EU herausführen wolle. Sie strukturierte das Kabinett um und besetzte Brexit-Schlüsselposten mit überzeugten „Leave“-Unterstützern: David Davis als Minister des neu gebildeten „Department for Exiting the European Union“ (kurz „Brexit“-Ministerium) und Liam Fox als Handelsminister, der die neue Strategie eines „truly global United Kingdom“ umsetzen soll, basierend auf einem Netz von bilateralen Freihandelsverträgen. Das Außenministerium wird vom ehemaligen Londoner Bürgermeister Boris Johnson angeführt, einer Galionsfigur der „Leave“-Kampagne.

## Vorbereitungen der britischen Regierung

May kündigte an, das Austrittsgesuch bis Ende März 2017 einreichen zu wollen. Nach dem Urteil des Supreme Court vom 24. Januar 2017 muss das britische Parlament vorher in Form eines Gesetzes zustimmen. Das ist am 13. März 2017 erfolgt.

In einer Rede von Premierministerin May am 17. Januar 2017 und einem Anfang Februar vorgelegten Weißbuch wurden erstmals Details der Brexit-Strategie der britischen Regierung deutlich: Die britische Regierung kündigte an, dass das Vereinigte Königreich den Binnenmarkt der EU verlassen wolle. Dies vor allem, um die volle Kontrolle über die Einwanderung zurückzuerlangen und die Freizügigkeit für Bürgerinnen und Bürger der EU beschränken zu können. Auch die Unterwerfung unter die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) will die britische Regierung beenden. Stattdessen strebt die Regierung ein umfassendes Freihandelsabkommen mit der EU an, mit möglichst weitreichendem Marktzugang für Waren und Dienstleistungen.

# Reaktion der EU27

Die Staats- und Regierungschefs der verbleibenden Mitgliedstaaten (EU27) reagierten nach dem Brexit-Votum zügig und geschlossen. Sie machten in einer ersten gemeinsamen Erklärung am 29. Juni 2016 deutlich, dass es vor Antragstellung nach Art. 50 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) keine Vorverhandlungen mit der britischen Regierung über den Austritt geben werde. Zudem legten sie einige Grundlinien in Bezug auf das künftige Verhältnis mit der EU nieder: Einen Zugang

zum Binnenmarkt der EU könne das Vereinigte Königreich nur dann erhalten, wenn es alle vier Grundfreiheiten, also die Warenverkehrs-, Dienstleistungs- sowie Kapitalverkehrsfreiheit und auch die Personenfreizügigkeit, akzeptiere. Zudem müsse jedes Abkommen über die zukünftigen Beziehungen auf einem ausgewogenen Verhältnis zwischen Rechten und Pflichten beruhen. Einem „Rosinenpicken“ im Rahmen der Verhandlungen wurde so eine klare Absage erteilt.

# Der Ablauf der Scheidungsverhandlungen

Was genau in den nächsten Jahren auf die EU und das Vereinigte Königreich zukommt, ist heute nur schwer absehbar. Ausgangspunkt ist Art. 50 EUV, der den rechtlichen Rahmen für die Austrittsverhandlungen vorgibt. Details zum Ablauf der Verhandlungen haben die Staats- und Regierungschefs der EU27 im Dezember des Jahres 2016 in einer weiteren Erklärung festgelegt.

## Die beteiligten Akteure

Die Mitteilung der Austrittsabsicht durch die britische Regierung an den Europäischen Rat markiert den Beginn der Verhandlungen für das Austrittsabkommen. Die Staats- und Regierungschefs der EU27 werden dann im Europäischen Rat Leitlinien beschließen, welche die wesentlichen Grundprinzipien der Verhandlungen festlegen. Nach Annahme der Grundprinzipien werden die Mitgliedstaaten der EU27 im Rat für Allgemeine Angelegenheiten der Europäischen Kommission ein Mandat zur Verhandlungseröffnung erteilen. Die Europäische Kommission wird die Verhandlungen führen. Leiter des Verhandlungsteams ist der Franzose Michel Barnier. Es werden auch Vertreter des Rates Teil des Verhandlungsteams sein, um sicherzustellen, dass die Verhandlungen im Einklang mit den Leitlinien des Europäischen Rates geführt werden. Das Europäische Parlament, welches dem Abkommen zustimmen muss, wird regelmäßig


unterrichtet. Spätestens zwei Jahre nach Mitteilung der Austrittsabsicht finden die Europäischen Verträge keine Anwendung mehr auf das Vereinigte Königreich, wenn nicht bereits vorher ein Austrittsabkommen in Kraft tritt.

## Der Zeitplan

Die Frist kann zwar einstimmig durch den Europäischen Rat verlängert werden, sie verdeutlicht jedoch eine große Herausforderung der Brexit-Verhandlungen: Der zeitliche Rahmen ist eng und die Komplexität des Verhandlungsgegenstandes ist hoch. Zudem finden im Mai 2019 die nächsten Wahlen zum Europäischen Parlament statt. Michel Barnier hat daher einen straffen Zeitplan in Aussicht gestellt: Um die Verhandlungen noch vor den Wahlen zu einem Abschluss zu bringen, müssten sie im Oktober 2018 abgeschlossen sein, damit das Europäische Parlament vor seiner Neuformierung noch genügend Zeit für die Beratungen habe.



# Die Verhandlungen: Eintauchen in „unerforschte Gewässer“



Barnier selbst hat die Brexit-Verhandlungen mit einem Eintauchen in „unerforschte Gewässer“ verglichen. Der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU wirft eine Vielzahl von Fragen auf: Für europäische Unternehmen ist vor allem wichtig, unter welchen rechtlichen Rahmenbedingungen sie künftig mit dem Vereinigten Königreich Handel treiben können. Viele bereits heute dort lebende EU-Bürgerinnen und Bürger stellen sich naturgemäß die Frage, unter welchen Bedingungen sie auch nach dem Austritt dort leben und arbeiten dürfen und ob ihre bereits erworbenen Rentenanwartschaften anerkannt werden. Umgekehrt leben und arbeiten auch Bürgerinnen und Bürger aus dem Vereinigten Königreich in den übrigen Mitgliedstaaten, besitzen dort Eigentum und haben dort Zugang zur Gesundheitsfürsorge. Die Beantwortung vieler Fragen wird erst im Laufe der Verhandlungen möglich sein. Dennoch ist es wichtig, die verschiedenen Elemente der Brexit-Verhandlungen zu unterscheiden.

## Das Austrittsabkommen

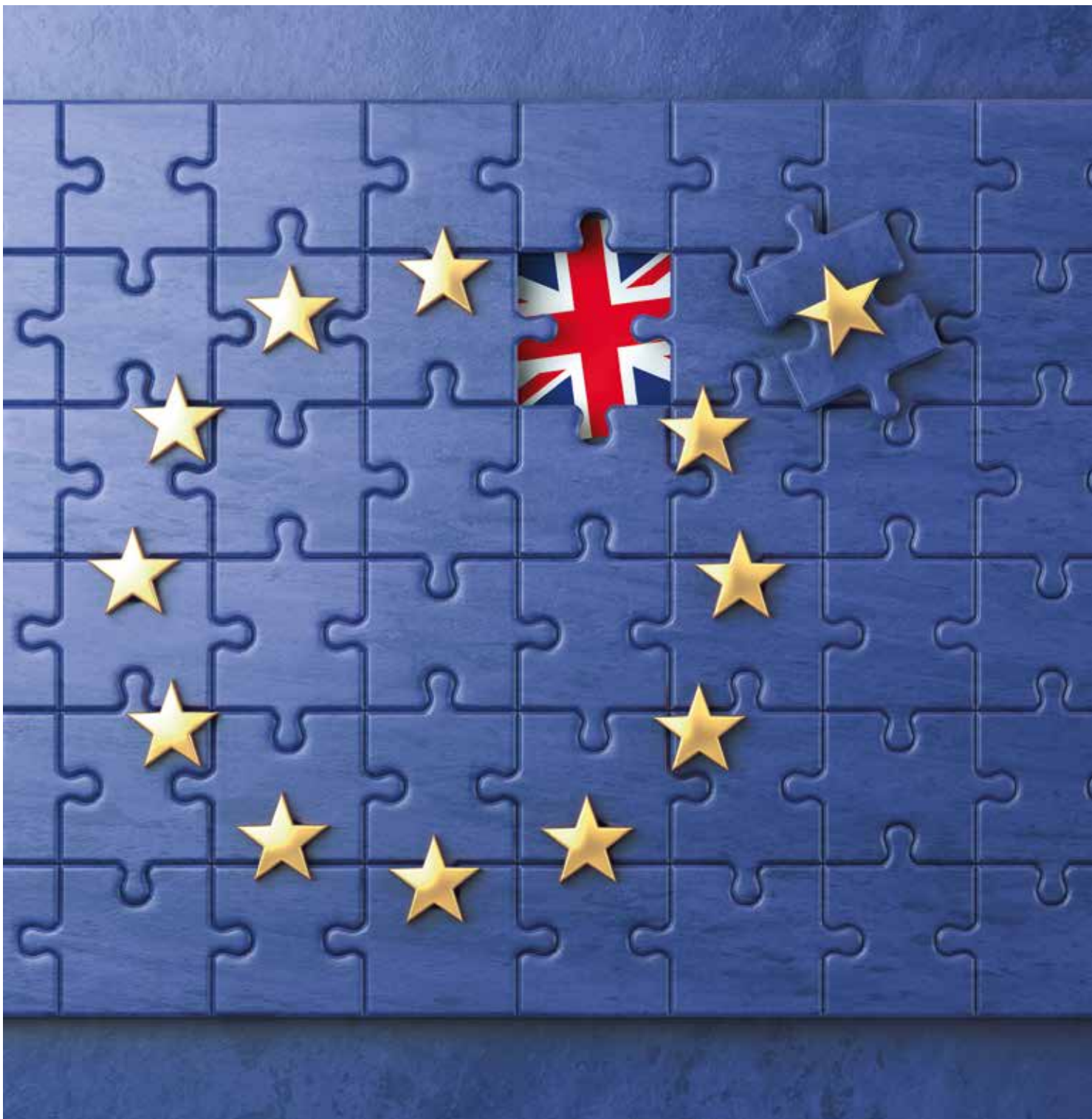
Die EU wird mit der britischen Regierung ein Austrittsabkommen aushandeln, in dem die vielfältigen Verflechtungen des Vereinigten Königreichs mit der EU aufgelöst werden müssen. Dazu gehören beispielsweise finanzielle Fragen, also die noch zu begleichenden Verbindlichkeiten des Vereinigten Königreichs gegenüber der EU. Das Austrittsabkommen finalisiert die „Scheidung“ zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich.

## Die zukünftigen Beziehungen zur EU

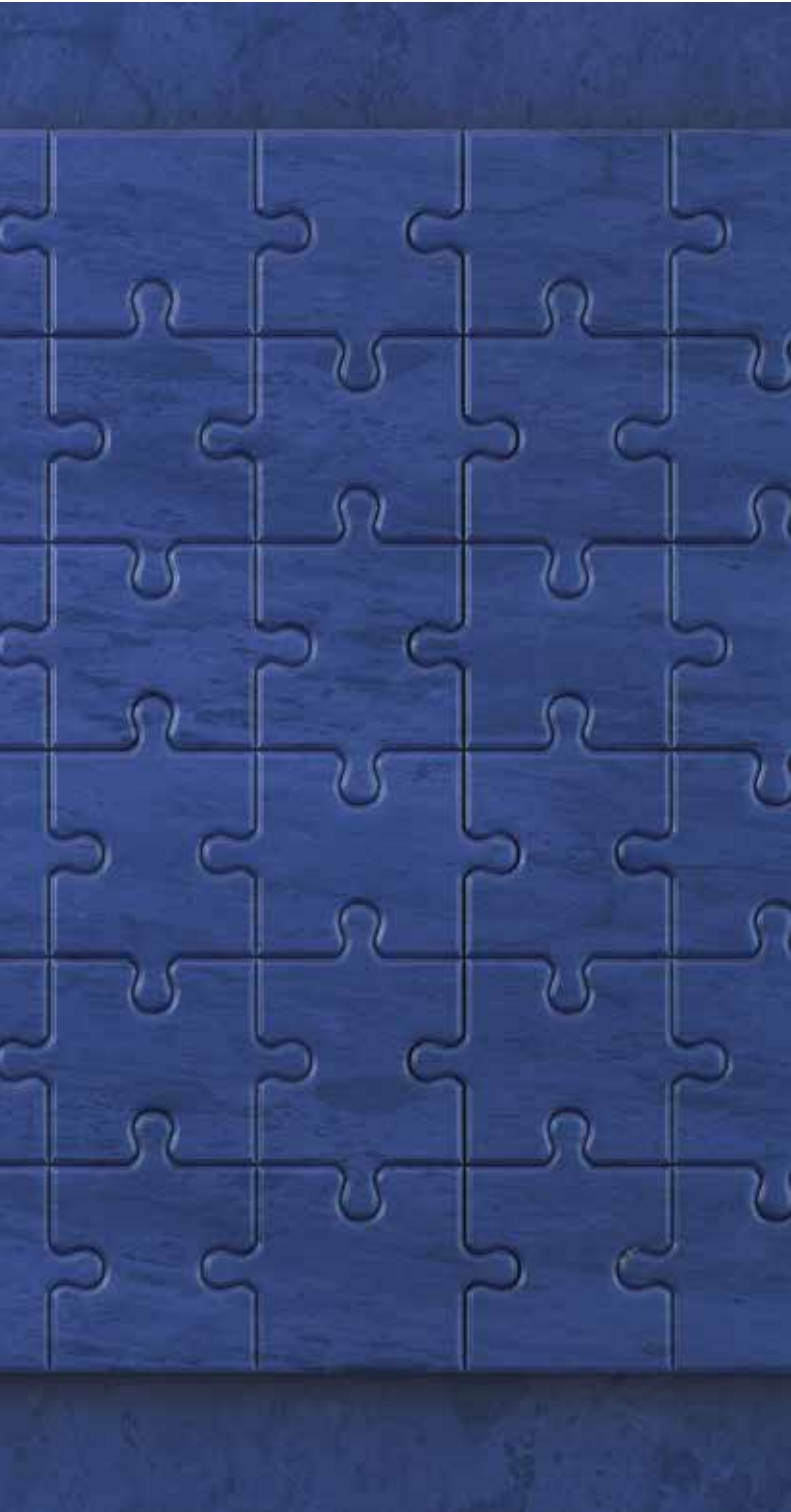
Ein weiteres Element des Brexit ist die (mögliche) Verhandlung eines Abkommens über die zukünftigen Beziehungen zur EU. Dieses steht in engem Zusammenhang mit dem Austrittsabkommen, ist jedoch nicht mit ihm identisch. Das Ob und Wie dieses Abkommens wird beispielsweise darüber entscheiden, wie der Zugang von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen zukünftig zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich geregelt ist. Nach vielfältigen Spekulationen über mögliche Modelle zur Ausgestaltung der künftigen Beziehungen ist durch die Rede von Premierministerin May zumindest eines deutlich geworden: Die Regierung des Vereinigten Königreichs strebt ein Freihandelsabkommen mit der EU an und möchte den EU-Binnenmarkt verlassen. Das Abkommen soll nach den Vorstellungen der britischen Regierung möglichst innerhalb der zweijährigen Austrittsverhandlungen verhandelt werden. Es wird sich zeigen, ob dies gelingen kann.



„... die EU bleibt auch ohne das Vereinigte Königreich ein einmaliges Friedens- und Freiheitsprojekt.“



# Auswirkungen auf die EU27



Für die EU stellt das Brexit-Votum eine Zäsur dar: Noch nie haben die Bürgerinnen und Bürger eines Mitgliedstaats mehrheitlich entschieden, die Gemeinschaft zu verlassen, in der Überzeugung, ohne die Mitgliedschaft politisch, gesellschaftlich und wirtschaftlich besser dazustehen. Mit den Briten verlieren die verbleibenden Mitgliedstaaten einen wichtigen und verlässlichen Partner. Überzeugte Europäerinnen und Europäer waren über die Entscheidung der britischen Wählerinnen und Wähler zutiefst erschüttert. Doch nun muss es darum gehen, die Situation anzunehmen und unter Wahrung der eigenen Prinzipien das Bestmögliche für beide Seiten – die EU und das Vereinigte Königreich – zu erreichen. Diesen Prozess begleitet das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie aus wirtschaftspolitischer Sicht.

Die nächsten Monate werden nicht einfach. Die EU muss parallel zu den Verhandlungen und dem „laufenden Geschäft“ zahlreiche Fragen klären, die durch einen Brexit relevant werden. Sie reichen von der Frage nach dem künftigen Sitz zweier bislang im Vereinigten Königreich ansässiger EU-Agenturen über die Auswirkungen des Austritts auf den EU-Haushalt bis hin zur künftigen Sitzverteilung im Europäischen Parlament.

Doch so schwierig sich der Austrittsprozess auch gestalten mag, die EU bleibt auch ohne das Vereinigte Königreich ein einmaliges Friedens- und Freiheitsprojekt. Es gilt, diese Werte zu bewahren und den Zusammenhalt zu festigen, um am Ende gestärkt aus diesem Prozess hervorzugehen. Dass dies auch die Bürgerinnen und Bürger so sehen, zeigt sich in der aktuellen Eurobarometer-Umfrage: Die Zustimmung zur EU ist im Vergleich zu Befragungen vor dem Brexit-Votum gestiegen. Am 25. März 2017 feiert die EU nun das 60-jährige Jubiläum ihrer Gründungsverträge. Die Staats- und Regierungschefs der EU27 haben dazu schon im Vorfeld einen Prozess aufgesetzt, um die Zukunft der EU für die Bürgerinnen und Bürger zu gestalten (vgl. „Europas Zukunft in die Hand nehmen“).