

Blaupause für die Brexit-Verhandlungen: ein Signal der Geschlossenheit der EU-27

SONDERGIPFEL IN BRÜSSEL AM 29. APRIL 2017

Auf einem Sondergipfel am 29. April 2017 in Brüssel haben die Staats- und Regierungschefs der EU-27 den Leitlinien für die anstehenden Austrittsverhandlungen mit Großbritannien zugestimmt. Obwohl die Mitgliedsstaaten und Institutionen sich im Vorfeld ausgiebig über die Leitlinien ausgetauscht hatten, überraschte die Geschlossenheit der Gipfelteilnehmer. Schon nach wenigen Minuten und ohne wirkliche Diskussionen wurde dem Entwurf zugestimmt. Gleichzeitig verdeutlichten aber die Äußerungen von Entscheidungsträgern dies- und jenseits des Ärmelkanals, wie unterschiedlich die Auffassungen über den Ablauf und die Inhalte der Austrittsgespräche sind. Der Europäischen Union und dem Vereinigten Königreich stehen folglich wohl äußerst schwierige Verhandlungen bevor. Am Rande des Sondergipfels kam es aufgrund des umstrittenen ungarischen Hochschulgesetzes zudem zu einer Aussprache zwischen dem Präsidenten der Europäischen Volkspartei, Joseph Daul, und dem ungarischen Premierminister, Viktor Orbán.

1. Brexit-Leitlinien

Hintergrund: Am 29. März 2017 ließ die britische Premierministerin Theresa May den offiziellen Austrittsantrag des Vereinigten Königreichs an den Präsidenten des Europäischen Rates, Donald Tusk, überreichen, womit – gemäß Art. 50 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) – die zweijährige Austrittsfrist begann. Der Europäische Rat hatte in einer ersten Reaktion die Austrittsabsicht Großbritanniens zwar ausdrücklich bedauert, sich aber zugleich gut vorbereitet und geeint für diesen Prozess gezeigt. So legte Ratspräsident Tusk schon am 31.

März 2017 einen ersten Entwurf der EU-Leitlinien für die anstehenden Verhandlungen vor, in dem er allgemeine Standpunkte und Grundsätze der EU festhielt. Auch personell hat sich die Europäische Union breit aufgestellt: Der Leiter der 'Article 50 Task Force' der Kommission, Michel Barnier, wird die Verhandlungen als Chefunterhändler der europäischen Institutionen führen und dabei der Kommission, dem Rat, dem Europäischen Rat und dem Parlament permanent und umfassend Bericht erstatten. Für das Parlament wird der Fraktionsführer der ALDE-Gruppe, Guy Verhofstadt, an den Verhandlungen teilnehmen und auf die Einhaltung der Vorstellungen des Parlaments sowie auf seine Einbeziehung in alle wichtigen Abmachungen achten.

Die britische Verhandlungsstrategie lässt sich bisher vor allem aus zwei Dokumenten ablesen: In einer Keynote Speech am 17. Januar 2017 im Londoner Lancaster House legte Theresa May zwölf Schwerpunkte dar; wichtigster Punkt war, dass sich May für einen Austritt Großbritanniens aus dem europäischen Binnenmarkt und der europäischen Zollunion aussprach. Die zwölf Schwerpunkte wurden in einem White Paper der britischen Regierung vom 2. Februar 2017 näher ausgeführt: So soll die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) keine Anwendung mehr finden; es wird eine stärkere Kontrolle von Zuwanderern (auch aus der EU-27) angestrebt; die Rechte britischer Bürger auf dem Kontinent und diejenigen von EU-Bürgern im UK sollen geschützt werden; ein möglichst freier Handel mit den europäischen Märkten wird angestrebt; und schließlich soll auch weiterhin eine starke Kooperation zwischen dem UK und der EU zur Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität erfolgen.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. HARDY OSTRY
LUCAS SCHRAMM
KAI ZENNER

Mai 2017

Das White Paper macht deutlich, dass die britische Regierung einen 'harten Brexit' wünscht. Premierministerin May interpretiert das Ergebnis des britischen EU-Referendums als Votum gegen eine fortlaufende Mitgliedschaft im europäischen Binnenmarkt und die damit verbundene Personenfreizügigkeit, und sie sieht infolgedessen die Rechtsprechung des EuGH als unvereinbar mit britischen Interessen. Inwiefern die kurzfristig ausgerufene Neuwahl des britischen Unterhauses für den 8. Juni 2017 Einfluss auf die britische Verhandlungsführung haben wird, bleibt abzuwarten. Mit hoher Wahrscheinlichkeit wird die Konservative Partei ihre momentan knappe parlamentarische Mehrheit deutlich ausbauen können. In diesem Fall hätte Premierministerin May gegenüber der EU wohl größeren politischen Spielraum, da sie künftig weniger stark auf die Stimmen der EU-Gegner innerhalb ihrer Partei ('hart Brexiteers') angewiesen wäre. Elemente eines 'soft Brexit' – also einer weiterhin sehr engen Beziehung zur EU – wären mit diesem Szenario wahrscheinlicher.

Sowohl für die EU als auch für Großbritannien steht bei den anstehenden Verhandlungen viel auf dem Spiel:

- Großbritannien und die EU-27 weisen eine hohe Handelsverflechtung auf. 2016 gingen 44 Prozent der UK-Exporte in Waren und Dienstleistungen in die EU-27 und trugen damit 12 Prozent zum britischen Bruttoinlandsprodukt bei. Zudem kamen 53 Prozent der UK-Importe aus den EU-27. Insgesamt ist Großbritannien somit in einem hohen Maße auf den Zugang zum europäischen Markt angewiesen. Studien gehen daher übereinstimmend davon aus, dass die wirtschaftlichen Schäden eines Brexit relativ gesehen für das Vereinigte Königreich größer sein werden als für die EU-27; umso mehr, falls es zu einem ungeordneten Brexit im Falle von gescheiterten Verhandlungen über ein Austrittsabkommen kommen sollte.

- Gänzlich anders fällt eine sicherheitspolitische Abwägung aus. Militärisch ist Großbritannien noch immer eine Weltmacht und verfügt über einen großen, erfahrenen und einflussreichen diplomatischen Apparat, ein einsatzbereites Atomwaffenarsenal und einen permanenten Sitz im UN-Sicherheitsrat.

Darüber hinaus gilt die Expertise der britischen Geheimdienste als führend in der Welt. Kurzum: Der EU-27 muss an einer engen Kooperation mit dem Vereinigten Königreich in Sicherheits- und Verteidigungsfragen gelegen sein.

Premierministerin May könnte aus diesen Gründen versucht sein, Zugeständnisse im Bereich der Sicherheit mit Zugeständnissen bei den künftigen Wirtschaftsbeziehungen zu verknüpfen. Entscheidungsträger der EU-27 kommentierten diese Gedankenspiele dahingehend, dass man auf solche Erpressungsversuche nicht eingehen werde. Wie schwierig die kommenden Austrittsverhandlungen werden könnten, zeigte sich durch zwei weitere Ereignisse unmittelbar vor dem EU-Sondergipfel:

Zunächst hatte die britische Regierung am Morgen des 26. April 2017 das traditionelle midterm-review blockiert. Dieses sieht zur Halbzeit der siebenjährigen Finanzperiode eine Überprüfung des EU-Haushalts vor. Unter anderem aufgrund der anhaltenden Flüchtlingskrise und der gestiegenen Terrorbedrohung in der EU sollten mehrere Milliarden Euro umgeschichtet werden. Mit Verweis auf die anstehende Neuwahl des Unterhauses bekundete die britische Regierung aber, dass sie bis dahin keine weiteren Beschlüsse mehr fassen könne. EU-Vertreter deuteten dies als taktisches Manöver und als Vorgeschmack für die anstehenden Brexit-Verhandlungen.

Zudem reiste Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker am selben Tag mit einer kleinen Delegation zu einem Abendessen mit der britischen Premierministerin nach London. Berichten von Anwesenden zufolge traten gravierende Meinungsverschiedenheiten in zwei Bereichen auf: Erstens will die britische Regierung parallel Gespräche über den Austritt und über ein künftiges Freihandelsabkommen abhalten. Die EU-27 lehnt dies kategorisch ab. Zweitens verlangt sie von Großbritannien die Erfüllung von Zahlungsverpflichtungen in Höhe von etwa 60 Mrd. Euro, welche das Land als EU-Mitglied eingegangen ist. Die britische Regierung hat diese Forderung allerdings bisher abgelehnt, da sie hierfür keine rechtliche Basis sehe.

Ergebnisse des Sondergipfels

Die Abstimmung der Staats- und Regierungschefs über die Leitlinien für die Brexit-Verhandlungen stellte sich in der Tat als reine Formalität dar. Nach wenigen Minuten wurde der Vorlage, welche insbesondere von Ratspräsident Donald Tusk, seinem Kabinettschef Piotr Serafin, dem Generalsekretär des Rates, Jeppe Tranholm-Mikkelsen, und dem Leiter der Rats-Taskforce, Didier Seeuws, erarbeitet wurde, einstimmig zugestimmt. Die EU-27 hätten eine „herausragende Einigkeit“ gezeigt, sowohl die Inhalte als auch die Abfolge der Verhandlungen betreffend, erklärte Tusk unmittelbar nach dem Gipfel: Zunächst müsse Einigung bei den Rechten der EU-Bürger, bei Finanzangelegenheiten und bei Grenzfragen, vor allem mit der Republik Irland, erzielt werden. Die Leitlinien im Überblick:

- Kernprinzipien: Großbritannien soll auch in Zukunft ein enger Partner der EU bleiben. Gleichwohl könne das Land nicht dieselben Rechte und Vorteile genießen, ohne zugleich auch die Verpflichtungen eines Mitgliedsstaates zu erfüllen. Ein sogenanntes 'cherry-picking' sei nicht möglich. Beispielsweise schließe ein funktionstüchtiger Binnenmarkt Übereinkommen für bestimmte Sektoren aus. Zudem verhandle die EU nur als Einheit, separate Verhandlungen zwischen Großbritannien und einzelnen Mitgliedsstaaten werde es nicht geben. Bis zum Austritt wird Großbritannien alle Rechte und Vorteile genießen können, aber auch die Pflichten eines Mitgliedsstaates erfüllen müssen.

- Vorgehen bei den Verhandlungen: Am Tag des Austritts aus der EU verlieren alle entsprechenden Verträge ihre Gültigkeit für Großbritannien. Die Austrittsverhandlungen konzentrieren sich daher darauf, eine rechtliche Klarheit für die Bürger, Unternehmen und internationalen Partner herzustellen, die rechtlichen Verpflichtungen Großbritanniens zu lösen und jegliche Rechtsunsicherheiten zu vermeiden. Deadline hierfür ist

der 29. März 2019. Die zukünftigen Beziehungen sollen erst nach dem Austritt vertraglich geregelt werden. Sie werden allerdings schon dann in den Austrittsarrangements berücksichtigt werden, wenn die Austrittsverhandlungen ein hinreichendes Stadium erreicht haben. Das Vorliegen dieses Zeitpunkts wird vom Rat bestimmt.

- Vorgaben für den Austrittsvertrag: Vorrang bei den Verhandlungen hat der Schutz aller EU-Bürger, insbesondere derer aus EU27-Staaten, welche in Großbritannien leben, sowie von Briten, welche in EU27-Staaten leben. Diese Personen hätten sich ein Leben in Annahme der Geltung europäischer Rechte aufgebaut und bedürften nun eines besonderen Schutzes. Zudem soll sichergestellt werden, dass die Handelsbeziehungen mit außereuropäischen Staaten sowie die Kooperationen mit internationalen Partnern und Organisationen problemlos fortbestehen. Urteilssprüche des EuGH sollen für eine gewisse Übergangszeit auch nach dem Brexit noch für Großbritannien gelten. Darüber hinaus sollen noch weitreichende finanzielle Forderungen an London gestellt werden dürfen.

- zukünftige Beziehungen: Enge Beziehungen zwischen Großbritannien und der EU liegen in beiderseitigem Interesse. Die EU folgt daher dem Wunsch Großbritanniens nach einem Freihandelsabkommen und wird auch in Zukunft eng mit dem Land bei der Bekämpfung von Terrorismus und der organisierten Kriminalität, der gemeinsamen Verteidigung und in der Außenpolitik kooperieren. Auf Gibraltar finden die Ergebnisse der Verhandlungen nur dann Anwendung, wenn sowohl Großbritannien als auch Spanien diesem ausdrücklich zugestimmt haben. Im Falle einer irischen Wiedervereinigung auf Grundlage des Belfast-Abkommens von 1998 könnte Nordirland automatisch Teil der EU werden.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. HARDY OSTRY
LUCAS SCHRAMM
KAI ZENNER

Mai 2017

Kommentar und Ausblick

Der Austritt eines Mitgliedsstaates aus der europäischen Staatenfamilie ist ohne Vorbild. Der EU und Großbritannien stehen ein juristisch äußerst komplexer, zeitlich anspruchsvoller und politisch wohl sehr schwieriger Prozess bevor. Zwar verfügt die EU über zahlreiche politische und wirtschaftliche Abkommen mit Drittstaaten; das künftige Verhältnis zwischen EU und Großbritannien soll nach dem Willen beider Seiten aber über gewöhnliche Abkommen mit Drittstaaten hinausgehen. Es kursiert der Begriff des 'Freihandelsabkommen plus', welches über wirtschaftliche Kriterien und Standards hinaus auch auf die Bereiche Sicherheit, Verteidigung, Informationsaustausch und Wissenschaft Anwendung finden könnte.

Zunächst aber sollte relativ zügig Einigkeit über einen Punkt erzielt werden, der für beide Parteien von Interesse ist: Es gilt die Rechte der in Großbritannien lebenden Staatsbürger der EU-27 ebenso wie die der in der EU-27 lebenden britischen Staatsbürger zu definieren und jedwede Diskriminierung selbiger zu vermeiden. Aktuell leben und arbeiten etwa 3 Mio. Bürger der EU-27 in Großbritannien; in der EU-27 leben und arbeiten etwa 1,2 Mio. britische Staatsbürger. Auch sollte jedwede Form der Rechtsunsicherheit für europäische Unternehmen in Großbritannien und für britische Unternehmen in der EU möglichst bald beseitigt werden.

Augenscheinlich ist der enorme zeitliche Druck, den sich die Verhandlungspartner gegenübersehen. Aus den maximal zwei Jahre langen Austrittsverhandlungen gemäß Art. 50 EUV werden faktisch nur etwa 15 Monate. Dafür sprechen erstens die Neuwahlen des britischen Parlaments am 8. Juni 2017 und die anschließende Regierungsbildung. Zudem hat Barnier mehrfach angekündigt, die Verhandlungen bis Oktober 2018 abschließen zu wollen, damit vor den Europawahlen im Frühjahr 2019 genügend Zeit für die Ratifizierung des Austrittsabkommens durch Rat und Europäisches Parlament sowie durch das britische Parlament bleibt.

Verschiedentliche Bekundungen von Seiten der EU, zunächst das Austrittsabkommen mit Großbritannien aushandeln zu wollen, ehe Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen beginnen könnten, sind wohl eher taktischer Natur und werden sich in der politischen Praxis kaum aufrechterhalten lassen. Ein zügiges und umfassendes Freihandelsabkommen mit der EU ("a bold and ambitious Free Trade Agreement" in den Worten Theresa Mays) ist ein Kernanliegen der britischen Regierung. Auch Art. 50 Abs. 2 EUV sieht vor, dass das Austrittsabkommen „de[n] Rahmen für die künftigen Beziehungen dieses Staates zur Union berücksichtigt“. Dem haben nun auch die vom Europäischen Rat verabschiedeten Leitlinien Rechnung getragen. Allerdings wird die EU darauf bestehen, zunächst Einigung mit Großbritannien in den wesentlichen Punkten des Austritts zu finden.

Da es sich beim künftigen Freihandelsabkommen um ein so genanntes gemischtes Abkommen handeln wird, werden diesem neben dem Rat, dem Europäischen Parlament und dem britischen Parlament auch die nationalen (und einige regionale) Parlamente der EU-27 zustimmen müssen. In Anbetracht des ohnehin kurzen Zeitrahmens für den Austrittsprozess erscheint dies kaum realistisch. Viel spricht daher dafür, dass die EU und Großbritannien am Ende der zweijährigen Austrittsfrist mehrjährige Übergangsregelungen vereinbaren werden, bis schließlich ein Freihandelsabkommen erzielt werden kann.

Nicht verhandelbar für die EU ist jedoch ein eingeschränkter Zugang Großbritanniens zum europäischen Binnenmarkt, ohne dass das Land die Grundlagen des Binnenmarktes – darunter vor allem die Personenfreizügigkeit und die verbindliche Rechtsprechung des EuGH – anerkennt. In dieser Frage zeigte sich der Europäische Rat sehr entschlossen: Die EU wird keine Kompromisse eingehen, da ansonsten an andere Mitgliedsstaaten die Signalwirkung ausgehen würde, dass die Vorzüge des Binnenmarktes auch ohne die Pflichten und Lasten einer EU-Mitgliedschaft möglich sind. Aus EU-Perspektive muss der Brexit mit einem wirtschaftlichen und politischen Preis für

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

EUROPABÜRO BRÜSSEL

DR. HARDY OSTRY
LUCAS SCHRAMM
KAI ZENNER

Mai 2017

Großbritannien verbunden sein: Eine Sonderbehandlung des Landes würde zudem mit hoher Wahrscheinlichkeit das institutionelle Regelwerk der EU schwächen, weil einzelne Mitgliedsstaaten (weitere) Sonderregelungen ('opt-ins' oder 'opt-outs') anstreben könnten.

Bisher ist die EU in Bezug auf die Brexit-Verhandlungen sehr geschlossen aufgetreten. Dies wird auch in Zukunft wichtig sein, damit sie ihre Interessen als Kollektivorgan durchsetzen können. Allerdings droht die Verhandlungsmacht der EU dann untergraben zu werden, wenn einzelne Staaten der EU-27 versucht sein sollten, bilaterale Verhandlungen mit Großbritannien aufzunehmen. Diese Gefahr besteht vor allem vor dem Hintergrund, dass einzelne Mitgliedsstaaten (Irland, Niederlande) bzw. einzelne Regionen (Flandern) aufgrund ihrer wirtschaftlichen Ausrichtung von einem unkontrollierten Brexit besonders stark betroffen wären. Polen verfügt darüber hinaus über eine besonders hohe Anzahl an in Großbritannien lebenden Staatsbürgern; Irland ist sehr daran gelegen, die Grenze zu Nordirland möglichst offen zu halten; und Spanien fordert für sich zumindest eine Ko-Kontrolle über das britische Gibraltar.

Angesichts dieser komplexen Gemengelage kann aktuell weder ein Scheitern der Verhandlungen ausgeschlossen werden, noch ist die bisher einheitliche Linie der EU-27 in Stein gemeißelt.

2. Ungarisches Hochschulgesetz

Unmittelbar vor dem Europäischen Rat vom 29. April fand traditionsgemäß ein Vorab-Treffen aller EU-Regierungschefs der Europäischen Volkspartei (EVP) statt, zu dem der ungarische Premierminister Viktor Orbán explizit geladen worden war. Das EVP-Präsidium wollte jüngste Entwicklungen rund um das neue ungarische Hochschulgesetz und eine nationale Konsultation diskutieren, die beide zu europaweiter Kritik an Orbán und seiner Regierung geführt hatten: Das ungarische Hochschulgesetz sieht unter anderem schärfere Auflagen für die vom US-amerikanischen Milliardär George Soros

finanzierte Central European University vor. Kritiker – auch innerhalb der EVP – sehen dadurch die akademische Freiheit in Ungarn bedroht. Die Europäische Kommission hatte aufgrund dieses Gesetzes am 26. Mai 2017 ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Ungarn eingeleitet.

Darüber hinaus steht Orbán wegen der von ihm am 1. April 2017 initiierten Kampagne „Stoppt Brüssel!“ in der Kritik. Anhand von sechs eher suggestiven Fragen soll die ungarische Bevölkerung zur europäischen Einwanderungs- und Flüchtlingspolitik konsultiert werden. Die Kampagne dient nach übereinstimmender Meinung von Beobachtern innenpolitischen Erwägungen und wird als anti-europäisch angesehen.

Der EVP-Fraktionsvorsitzende im Europäischen Parlament, Manfred Weber, erklärte in einem Zeitungsinterview vor dem Ratsgipfel, dass eine Mitgliedschaft der Fidesz in der EVP nicht um jeden Preis bestehen bleibe. Auch für Viktor Orbán gebe es „rote Linien“, so Weber. Nach dem EVP-Gipfel deutete sich zunächst eine Einigung an. Der EVP-Vorsitzende Joseph Daul erklärte, die anhaltend EU-kritische Rhetorik der Regierung Orbán habe ein „Niveau erreicht, das wir nicht länger tolerieren können“. Die Europäische Volkspartei verkündete im Anschluss an die Konsultationen, Viktor Orbán habe versprochen, die Forderungen der EU-Kommission zu erfüllen und diese innerhalb der festgelegten Frist umzusetzen.