

Verhandlungen der EU und Großbritanniens über den EU-Austritt:

Der Countdown für den Brexit läuft

Die Uhr läuft, seit das Vereinigte Königreich Ende März 2017 offiziell beim Europäischen Rat seinen Austritt aus der Europäischen Union erklärt hat. Die EU-Verträge sehen nun vor, dass innerhalb von zwei Jahren die Bedingungen des Austritts verhandelt werden müssen. Auf einem Sondergipfel Ende April 2017 haben die Staats- und Regierungschefs der verbleibenden 27 EU-Mitgliedstaaten ihre Leitlinien für die Verhandlungen mit London beschlossen, so dass die Gespräche nach der Parlamentswahl in Großbritannien im Juni 2017 beginnen können.

Ein Beitrag von
Walter Leitermann

Lange Zeit kannte die Europäische Union nur eine Richtung: immer größer, immer mehr. Was 1957 als Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) mit sechs Mitgliedstaaten begann, endete über mehrere Beitrittsrunden mit dem bis jetzt letzten Beitritt zur Europäischen Union (EU) im Juli 2013 durch Kroatien bei 28 Mitgliedstaaten. Umfasste die ursprüngliche EWG einen Raum mit 200 Millionen Bürgerinnen und Bürgern, sind es in der heutigen EU rund 500 Millionen. Und weitere Kandidaten stehen schon vor der Tür. Dass auch jemand auf der anderen Seite der Tür steht und Auslass begehrt, ist für die EU eine neue Erfahrung.

EU-Austritt nach Artikel 50 AEUV

Das Vereinigte Königreich hat auf der Basis eines Referendums im Juni 2016 beschlossen, die Gemeinschaft zu verlassen. Dabei nehmen die Briten mit diesem Schritt noch nicht einmal ein Sonderrecht in Anspruch, was bei den vielen Ausnahmen, die Großbritannien im Laufe seiner 44-jährigen EU-Mitgliedschaft einforderte und erhielt, nicht überraschend wäre. Nein, der Austritt aus der EU ist eine im europäischen Recht vorgesehene Option. Artikel 50 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen



Foto: Europäische Union / Mario Salerno

Am 29. März 2017 übergab der britische EU-Botschafter in Brüssel, Tim Barrow (links), in Brüssel das offizielle Austrittsgesuch Großbritanniens an den Präsidenten des Europäischen Rates, Donald Tusk

Union (AEUV) sieht ausdrücklich vor: „Jeder Mitgliedstaat kann im Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften beschließen, aus der Union auszutreten.“ Im Prinzip galt das immer schon, denn niemand kann ein Mitglied gegen seinen Willen in der EU festhalten. Aber als eine rechtlich kodifizierte Norm kam die Austrittsoption erst mit dem Vertrag von Lissabon, der am 1. Dezember 2009 in Kraft getreten ist, in das europäische Primärrecht.

Artikel 50 AEUV sieht auch vor, dass ein Mitgliedstaat, der auszutreten beschließt, dem Europäischen Rat seine Absicht mitteilen muss. Diesem Erfordernis ist die britische Regierung mit einem **entsprechenden Schreiben** am 29. März 2017 nachgekommen – immerhin ein sechsseitiger Brief und nicht nur eine kurze Kündigungs-

Zum Autor:

Walter Leitermann ist stellvertretender Generalsekretär der Deutschen Sektion des Rates der Gemeinden und Regionen Europas (RGRE).

notiz. Der nächste Schritt im Verfahren nach Artikel 50 AEUV ist die Festlegung von Leitlinien des Rates für ein Abkommen über den Austritt. Dies erfolgte am 29. April 2017 mit einem **Beschluss des Europäischen Rates für die Brexit-Verhandlungen**.

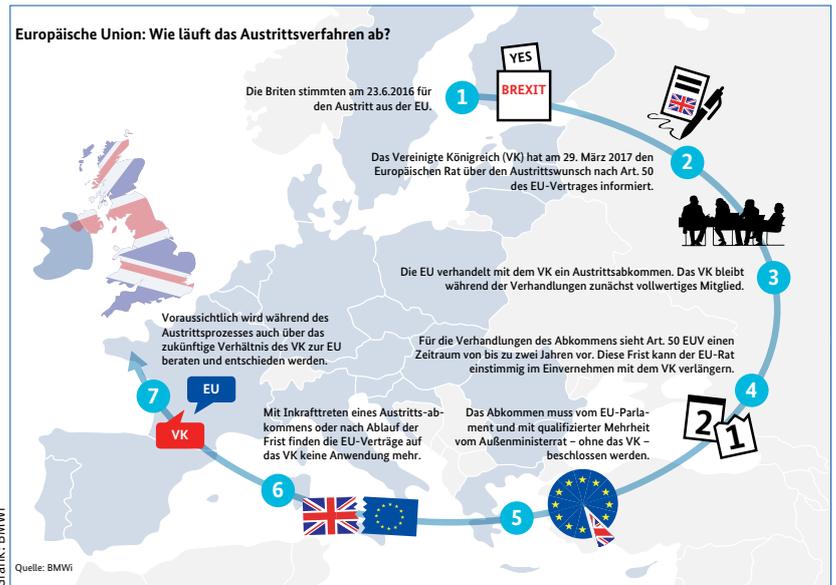
Leitlinien des Europäischen Rates

Der Europäische Rat betont in seinen Leitlinien, dass für die EU das oberste Ziel die Wahrung der Interessen der Union und ihrer Bürgerinnen und Bürger, ihrer Unternehmen und ihrer Mitgliedstaaten ist. In der ersten Verhandlungsphase soll es daher darum gehen, möglichst große Klarheit und Rechtssicherheit für diese herzustellen. Dies gilt für Bürgerinnen und Bürger, Unternehmen sowie andere Akteure aus Mitgliedstaaten der EU im Vereinigten Königreich, aber auch umgekehrt für Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen aus dem Vereinigten Königreich in der EU. Dazu gehört nach Auffassung der EU auch ein Daueraufenthaltsrecht nach einem ununterbrochenen rechtmäßigen Aufenthalt von fünf Jahren. Für Unternehmen gilt es, ein „Rechtsvakuum“ zu verhindern, sobald die Verträge keine Anwendung mehr auf das Vereinigte Königreich finden.

Phasenweiser Ansatz

Dass der nunmehr beginnende Trennungsprozess gegebenenfalls nicht konfliktfrei verläuft, kann man erahnen, wenn der Europäische Rat für die EU erklärt, dass sie einen „phasenweisen Ansatz“ verfolge. Das heißt, man will erst über den EU-Austritt verhandeln und diesen in trockene Tücher bringen, bevor man mit den Briten über die zukünftige Gestaltung der Beziehungen spricht. Ein derartiges Vorgehen entspricht nicht den Vorstellungen der Briten. In ihrem „Kündigungsschreiben“ hat die britische Premierministerin Theresa May den Vorschlag unterbreitet, dass sie Austritt und Neugestaltung der Beziehungen parallel verhandeln will.

Ganz trennen lassen sich die Verhandlungen über den Austritt und die zukünftigen Beziehungen allerdings auch für die EU nicht. Denn Artikel 50 AEUV sieht vor, dass bei den Regelungen für den Austritt „der Rahmen für die künftigen Beziehungen“ zur Union berücksichtigt werden muss. Der Europäische Rat schlägt daher vor, parallel zu den Verhandlungen zum Austritt erste vorbereitende Gespräche über einen Rahmen für die



künftigen Beziehungen der Union zum Vereinigten Königreich zu führen. Die eigentlichen Gespräche über die zukünftigen Beziehungen der EU zum Vereinigten Königreich sollen dann beginnen, wenn der Europäische Rat entschieden hat, dass in der ersten Phase „ausreichende Fortschritte im Hinblick auf ein zufriedenstellendes Abkommen über die Einzelheiten für einen geordneten Austritt erzielt worden sind“.

Rolle des Europäischen Gerichtshofes

Potenziell konfliktträchtig ist auch die Rolle des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) nach dem Austritt des Vereinigten Königreiches aus der EU. Der Europäische Rat schlägt in seinen Leitlinien vor, dass der EuGH das zuständige Gericht bleiben soll für Verfahren, die zum Zeitpunkt des Austritts vor dem EuGH anhängig sind. Die Europäische Kommission will noch weiter gehen und eine Zuständigkeit des EuGH auch für Verwaltungsverfahren vorsehen, die nach dem Austrittstermin anhängig werden, und sich auf Sachverhalte beziehen, die vor dem Austrittstermin eingetreten sind (z.B. Beihilfeverfahren).

Einheit wahren

Der Begriff „Einheit“ spielt in den Leitlinien des Europäischen Rates in mehrfacher Hinsicht eine Rolle. Zunächst hat er fast den Charakter einer Beschwörungsformel, wenn es heißt: „Während der gesamten Verhandlungen wird die Union ihre Einheit wahren und mit einer Stimme sprechen.“ Das Konzept der Einheit gilt auch für das Verhandlungsergebnis. Hier gilt, dass nichts vereinbart ist, solange nicht alles vereinbart ist. Es ist also aus der Sicht der

EU nicht denkbar, einzelne Punkte separat zu verhandeln. Es gibt am Ende nur ein Gesamtpaket.

Und schließlich ist Einheit auch ein Aspekt in der Vorgabe, dass es keine separaten Verhandlungen zwischen einzelnen EU-Mitgliedstaaten und dem Vereinigten Königreich geben soll. Damit keine Zweifel aufkommen, stellt der Europäische Rat in seinen Leitlinien unmissverständlich klar, dass diese Grundsätze für alle Verhandlungen gelten – also für die Austrittsverhandlungen und die Gespräche über den Rahmen der künftigen Beziehungen.

Enger Partner

Der Europäische Rat bekennt sich im Hinblick auf die zukünftigen Beziehungen zum Vereinigten Königreich zu einer engen Partnerschaft, präzisiert dann aber, dass die Beziehungen zwischen der Union und einem Nicht-Mitgliedstaat nicht dieselben Vorteile bieten können wie eine Unionsmitgliedschaft und endet dann bei der Aussage, dass es „starke und konstruktive Verbindungen“ sein sollen, die mehr als nur den Handel umfassen.

Der Terminplan

Mit dem „Kündigungsschreiben“ der britischen Premierministerin Theresa May wurde eine Zeituhr aktiviert, die von nun an unerbittlich läuft. Laut Artikel 50 AEUV finden die EU-Verträge spätestens zwei Jahre nach der Information des Europäischen Rates über den Austrittswunsch im betreffenden Staat keine Anwendung mehr. Da das entsprechende Schreiben der britischen Premierministerin beim Europäischen Rat am 29. März 2017 einging, ist der 29. März 2019 also die Deadline.

Es wird damit gerechnet, dass die Verhandlungen nicht vor der Sommerpause 2017 beginnen, da am 8. Juni 2017 in Großbritannien Parlamentswahlen stattfinden. Wenn man berücksichtigt, dass das Verhandlungsergebnis vor dem gesetzten Austrittstermin 29. März 2019 noch vom Europäischen Parlament ratifiziert und vom Rat beschlossen werden muss, verbleibt gerade mal etwas mehr als ein Jahr für die Verhandlungen. Der Zeitraum für das Verhandlungsmandat kann zwar verlängert werden, aber dazu bedarf es der Einstimmigkeit im Europäischen Rat und des Einvernehmens mit dem betroffenen Mitgliedstaat.

Der Europäische Rat hat in seinen Leitlinien festgehalten, dass die Verhandlungen mit



Foto: European Union, 2017 / Mauro Bottaro

Der Franzose Michel Barnier wird im Auftrag der Europäischen Kommission die Verhandlungen mit Großbritannien führen

dem Vereinigten Königreich getrennt von den laufenden Unionsgeschäften geführt werden sollen und deren Fortgang nicht beeinträchtigen dürfen. Da die Europäische Kommission mit Michel Barnier – er war Binnenmarktkommissar von 2010 bis 2014 – einen Externen als Chefunterhändler bestellt hat, ist die Vorgabe des Europäischen Rates zumindest insofern erfüllt, als diese Aufgabe nicht einem EU-Kommissar zusätzlich aufgetragen wurde. Gleichwohl ist es aber eher unwahrscheinlich, dass die Europäische Kommission ihr selbst gestecktes Ziel einhalten wird, jede Woche nur 30 Minuten für den Brexit zu reservieren – so zumindest wurde in der Presse einer der Sprecher der Europäischen Kommission zitiert.

Der Vollständigkeit halber sei noch angemerkt, dass Artikel 50 des EU-Vertrages die Möglichkeit eines Wiedereintritts eines ausgeschiedenen Mitglieds in die EU vorsieht. Allerdings erhalten ehemalige Mitglieder der EU beim Wiedereintritt keine Vorzugsbehandlung. Wer wieder Mitglied werden will, muss sich in die Bewerberliste einreihen und das gesamte Verfahren durchlaufen, das jeder Staat durchlaufen muss, der einen Antrag auf EU-Mitgliedschaft stellt. ■

Infos

Austrittsgesuch des Vereinigten Königreichs nach Artikel 50 (englisch) vom 29. März 2017:

☞ http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/pdf/070329_UK_letter_Tusk_Art50_pdf/

Leitlinien des Europäischen Rates für die Brexit-Verhandlungen vom 29. April 2017:

☞ http://www.consilium.europa.eu/de/meetings/european-council/2017/04/29-euco-guidelines_pdf/

Chronologie des Brexit:

☞ <http://www.consilium.europa.eu/de/policies/eu-uk-after-referendum/>