



Brexit, was wäre wenn...

Szenarien rund um das EU-Austrittsreferendum im Vereinigten Königreich

Von Peter Bußjäger
Wien, 21. Juli 2015
ISSN 2305-2635

Handlungsempfehlungen

1. Europa muss klar sein, dass der Ausgang des EU-Austrittsreferendums in Großbritannien keineswegs gewiss ist.
2. Eine umfassende Analyse und Simulation der verschiedenen Szenarien ist erforderlich.
3. Ebenso ist eine frühzeitige Klarstellung, dass der Verhandlungsspielraum für weitere britische Ausnahmen und Begünstigungen gering ist, geboten.

Zusammenfassung

Das Gesetz über das Austrittsreferendum des Vereinigten Königreichs aus der EU befindet sich derzeit in Beratungen im Londoner Unterhaus. Während die konkrete Formulierung der Frage bereits feststeht, ist der Zeitpunkt des Stattfindens des Referendums noch unklar. Das Austrittsrecht eines Mitgliedstaates aus der EU ist jedenfalls ein seit Lissabon in den Verträgen ausdrücklich verankertes Recht (Art. 50

EUV). Nichtsdestoweniger bedarf das Austrittsverfahren eines komplexen Regelwerks, für dessen Abschluss grundsätzlich zwei Jahre Zeit zur Verfügung stehen. Da ein möglicher Austritt des Vereinigten Königreichs dessen gesamtes Staatsgebiet erfasst, erscheint ein Verbleib Schottlands in der EU mit gleichzeitiger Sezession kaum möglich.



Brexit, was wäre wenn...

Szenarien rund um das EU-Austrittsreferendum im Vereinigten Königreich

1. Vorgeschichte und Rahmenbedingungen

Bereits im Vorfeld der Parlamentswahlen 2015 hatte der britische Premierminister Cameron die Abhaltung der schon lange diskutierten Volksabstimmung über den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU angekündigt. Diese Aussage war einerseits dadurch motiviert, die Euroskeptiker innerhalb der Tories zu befriedigen und ein Abwandern von Wählern zur rechtspopulistischen UKIP zu verhindern, diente andererseits aber auch der taktischen Überlegung, die EU mit einem möglichen Ausstiegsszenario des Vereinigten Königreichs dazu zu veranlassen, weiteren Privilegien des Vereinigten Königreichs in der EU zuzustimmen oder bestehende zumindest beizubehalten. Nebenbei wird auch immer wieder eine tiefgreifende EU-Reform gefordert, um das Vereinigte Königreich dazu zu bewegen, an der Mitgliedschaft in der Union festzuhalten.

„Brexit“, wie der modische Terminus für den möglichen Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Union lautet, wird in der Europäischen Union von vielen Beobachtern als Gefahr für den Zusammenhalt Europas betrachtet. Er ist das Symbol für eine Union, die sich zunehmend desintegrativen Tendenzen gegenüber sieht und von mangelnder und von egoistischen Nationalismen bestimmter Solidarität der Mitglieder untereinander (Stichwort: Asylpolitik, Griechenlandkrise, Personenfreizügigkeit) geprägt ist.

Die britischen Motive für einen Brexit sind schwer festzumachen: Es kann kein Zweifel bestehen, dass das Vereinigte Königreich durch die Mitgliedschaft in der Union profitiert, weil es den Zugang zu einem großen Binnenmarkt hat, von der spezifischen Situation der Bankenwelt in der Londoner City ganz zu schweigen. Dass diese Mitgliedschaft auch mit Lasten verbunden ist, wie sich am Beispiel der Personenfreizügigkeit zeigt, ist der Union wesensimmanent. Auch lässt sich wohl nicht behaupten, dass

das Vereinigte Königreich im Vergleich zu anderen Mitgliedsstaaten der Union übermäßig belastet wäre.

2. “Should the United Kingdom remain a member of the European Union?”

Das geplante Gesetz über das Austrittsreferendum (European Union Referendum Bill 2015 – 2016) befindet sich derzeit in Beratung im Unterhaus¹. Eine Sitzung des zuständigen Ausschusses hat am 19. Juni 2015 stattgefunden. Die Berichterstattung ist derzeit² in Vorbereitung.

Ein konkreter Abstimmungstermin wird im Gesetz nicht festgelegt. Dies zu bestimmen wird die Aufgabe des Secretary of State sein. Das Gesetz legt lediglich die Rahmenbedingungen fest: Die Abstimmung darf dem Vorschlag zufolge, der den Ausschuss im Unterhaus passiert hat, nicht später als am 31. Dezember 2017 erfolgen und nicht am 5. Mai 2016 stattfinden.

Letztere Festlegung resultiert aus dem Umstand, dass an diesem Tag in Schottland, Wales und Nordirland Regionalwahlen stattfinden. Die Vermeidung eines Zusammenfalls des Austrittsreferendums mit diesen Wahlgängen ist ein Anliegen, das von verschiedenen Seiten, sowohl in Camerons eigener Partei wie vor allem auch von der SNP in Schottland, vertreten wird³.

1) <http://services.parliament.uk/bills/2015-16/europeanunion-referendum.html>

2) Stand 15. Juli 2015

3) <http://www.sundaypost.com/news-views/uk/nicola-sturgeon-and-david-cameron-clash-over-eu-referendum-date-1.883968>



Ein Streitpunkt scheint noch die Frage zu sein, in welchem Ausmaß die Regierung finanzielle Mittel für eine Kampagne zugunsten eines Ja der Briten einsetzen darf. Klar ist hingegen die Frage, die am Referendumstag dem Volk gestellt sein wird, nämlich:

“Should the United Kingdom remain a member of the European Union?”⁴

Wahlberechtigt sind alle Personen, die zum Zeitpunkt der Abhaltung des Referendums für eine der parlamentarischen Körperschaften im Vereinigten Königreich wahlberechtigt wären. Damit sind EU-Ausländer, auch wenn sie schon lange im Vereinigten Königreich leben, von der Abstimmung ausgeschlossen.⁵

3. Kann ein Mitglied aus der EU austreten?

Die Rechtsfrage, ob ein Mitgliedstaat aus der Union überhaupt austreten darf, ist relativ leicht beantwortet: Gemäß dem mit dem Vertrag von Lissabon geschaffenen Art. 50 Abs. 1 EUV (Vertrag über die Europäische Union) kann jeder Mitgliedstaat im Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften beschließen, aus der Union auszutreten. Bis „Lissabon“ war es nicht ganz klar gewesen, ob und unter welchen Voraussetzungen ein solcher Vorgang überhaupt stattfinden kann.

Art. 50 Abs. 2 EUV sieht für den Austritt ein konkretes Verfahren vor: Ein Mitgliedstaat, der beschließt auszutreten, was im Falle des Vereinigten Königreichs wohl erst nach einer den Austritt bejahenden Volksabstimmung erfolgen könnte, teilt dem Europäischen Rat seine Absicht mit. Auf der Grundlage der Leitlinien des Europäischen Rates handelt die Union mit diesem Staat ein Abkommen über die Einzelheiten des Austritts aus, wobei der Rah-

men für die künftigen Beziehungen dieses Staates zur Union berücksichtigt wird. Das Abkommen wird vom Rat im Namen der Union geschlossen. Der Rat beschließt mit qualifizierter Mehrheit nach Zustimmung des Europäischen Parlaments.

Diese etwas umständliche Regelung lässt erahnen, dass der Austritt eines Staates aus der Union entgegen dem Postulat des Art. 50 Abs. 1 EUV keine so leichte Sache ist. Immerhin: Das Austrittsrecht ist gleichsam unionsverfassungsrechtlich verankert.

Allerdings benötigt der Austritt demnach ein Abkommen zwischen dem austretenden Staat und der Union. Dies erweckt nun den Eindruck, als könne der Austritt dadurch verhindert werden, dass die Union ein solches Abkommen eben nicht abschließt. Dem wirkt jedoch Art. 50 Abs. 3 EUV entgegen, wonach die Verträge auf den betroffenen Staat ab dem Tag des Inkrafttretens des Austrittsabkommens oder andernfalls zwei Jahre nach der in Absatz 2 genannten Mitteilung keine Anwendung mehr finden, es sei denn, der Europäische Rat beschließt im Einvernehmen mit dem betroffenen Mitgliedstaat einstimmig, diese Frist zu verlängern.

Dies bedeutet, dass die Union durch bloße Verzögerung des Zustandekommens des Austrittsabkommens den Austritt des Mitgliedstaates nicht verhindern kann, da sie nicht länger als zwei Jahre zur Ausverhandlung der Modalitäten des Austritts benötigen darf. Umgekehrt könnte sich allerdings der Mitgliedstaat einvernehmlich mit dem Rat auf eine Verlängerung dieser Frist einigen und damit auch das Ergebnis des Volksbeschlusses zumindest teilweise unterlaufen.

Bemerkenswerterweise ist nicht völlig klar, ob das Austrittsabkommen in die ausschließliche Kompetenz der Union fällt oder ob es sich um ein gemischtes Abkommen handelt, das auch der Zustimmung der anderen Mitgliedstaaten bzw. deren Parlamente bedarf. Die wohl überwiegende Meinung geht

4) <http://www.publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/2015-2016/0006/16006.pdf>

5) *ibid.*



davon aus, dass das Austrittsabkommen in die ausschließliche Kompetenz der Union fällt.⁶

Im Austrittsabkommen ist auch der Rahmen über die „künftigen Beziehungen dieses Staates zur Union“ zu berücksichtigen. Damit ist gemeint, dass im Austrittsabkommen auch die Weitergeltung von Unionsrecht im austrittswilligen Staat geregelt werden kann. Das Austrittsabkommen soll jedoch lediglich den Rahmen des Verhältnisses zwischen dem austretenden Staat und der Union regeln, nicht die Einzelheiten, die daher in separaten Abkommen festzulegen wären. Angesichts der eindeutigen Referendumsfrage, die sich auf ein Ja oder Nein zum Austritt beschränkt, muss die Frage, ob auch lediglich ein Teilaustritt möglich wäre, was in der Literatur verschiedentlich bejaht wird, nicht diskutiert werden.⁷

Gegenstand solcher separaten Abkommen wäre wohl auch ein Wechsel des austretenden Staates in eine neue Assoziationsform, also beispielsweise die Aufnahme des Vereinigten Königreichs in den EWR (Europäischen Wirtschaftsraum). Dies ergibt sich schon daraus, dass einer solchen Ausweitung des EWR neben allen Mitgliedstaaten der Union auch die drei Mitglieder des EWR, Norwegen, Island und Liechtenstein, zustimmen müssten.

4. Brexit und was dann?

Wie dargestellt wurde, ermöglicht das Austrittsabkommen immerhin einen etwas gemilderten Sturz des austrittswilligen Staates aus der Union dadurch, dass Weitergeltung von Unionsrecht verhandelt werden kann. Soweit solches nicht vereinbart wurde, tritt das gesamte primäre und sekundäre Unionsrecht automatisch mit dem Wirksamwerden des Austritts außer Kraft. Sämtliche

Kompetenzen, die der Mitgliedstaat auf die Union übertragen hat, fallen wieder zurück.

Eine Ausnahme gilt allerdings für gemischte Abkommen, also jene völkerrechtlichen Verträge, die von der Union gemeinsam mit dem Mitgliedstaat abgeschlossen wurden. Sie bleiben zunächst aufrecht, es sei denn, sie enthielten eine bestimmte Klausel, die zur Auflösung auch dieser Verträge führen würde. Allerdings wird der nunmehr ausgetretene Staat nicht umhin können, diese Verträge aufzukündigen.

Innerstaatliches britisches Recht, das der Umsetzung von Unionsrecht diene, bleibt, solange es nicht geändert wird, in Kraft. Das Vereinigte Königreich wäre allerdings befugt, da es von den Umsetzungsverpflichtungen des Unionsrechtes grundsätzlich entbunden ist, dieses Recht einseitig abzuändern, es sei denn im Austrittsabkommen oder in anderen – separaten – Verträgen wäre etwas anderes vereinbart.

Dessen ungeachtet belässt Art. 50 EUV einiges an Unklarheiten: Formal sind beispielsweise die britischen Abgeordneten des Europäischen Parlaments noch dessen Mitglieder. Sie werden aber wohl nicht mehr an dessen Sitzungen teilnehmen dürfen. Gleiches gilt beispielsweise für die britischen Richter im EuGH (Europäischen Gerichtshof) und am EuG (Gericht der Europäischen Union). Diese Frage kann auch nicht im Austrittsabkommen geregelt werden, da es sich um sogenanntes Primärrecht der EU handelt. Die organisatorischen Folgen des Austritts des Vereinigten Königreichs würden somit Änderungen von EUV und AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union) bedingen.

Erwähnenswert ist, dass ein einmal ausgetretener Staat die Mitgliedschaft trotzdem wieder beantragen kann (Art. 50 Abs. 5 EUV). Es gibt weder Begünstigungen noch Benachteiligungen: Der Beitrittsbewerber muss das vollständige Beitrittsverfahren gemäß Art. 49 EUV durchlaufen. Freilich dürfte eine solche Konstellation äußerst unrealistisch sein.

6) Siehe etwa Dörr, Art. 50 EUV, Rz 27, wonach das Austrittsabkommen einen bilateralen völkerrechtlichen Vertrag zwischen der Union und dem austretenden Staat darstellt. Siehe auch Budischowsky, Art. 50 EUV.

7) Dörr, Art. 50 EUV, Rz 30.



5. Der Fall Schottland

Die nächste sich stellende Frage ist jene nach dem Schicksal Schottlands. Das Land ist EU-freundlich eingestellt. Brexit könnte separatistischen Bestrebungen erneut Auftrieb verschaffen. Freilich würde den Schotten auch eine Sezession vom Vereinigten Königreich nicht automatisch zu einem Weiterverbleib in der EU verhelfen. Es ist der Mitgliedstaat Vereinigtes Königreich, der als solcher Mitglied der EU ist und aus dieser austritt. Dies ist auch der Unterschied zur DDR, die nach der Wiedervereinigung mit Deutschland Mitglied der EU wurde, ohne dass darüber ein Beitrittsabkommen abgeschlossen wurde, weil eben Deutschland schon Mitglied der EU war.

Sollte sich Schottland nach einem bejahenden Austrittsreferendum im Vereinigten Königreich zu einer Sezession entscheiden, müsste es dennoch im Wege des Art. 49 EUV einen Antrag auf Aufnahme in die Union stellen. Angesichts der Tatsache, dass dieser Staat bereits sämtliches Unionsrecht implementiert hat, könnte das Aufnahmeverfahren erheblich kürzer dauern als dies bei anderen Staaten der Fall ist. Dies ändert aber nichts daran, dass Schottland nicht als „Rest-UK“ Mitglied in der EU verbleiben könnte und dies auch nicht im Austrittsabkommen geregelt werden kann.

6. No Brexit und was daraus folgt

Zweifellos wäre ein Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU ein herber Schlag für den europäischen Einigungsprozess.

Die derzeit wohl größere Wahrscheinlichkeit spricht indessen für die Alternative, dass die Briten sich für einen Verbleib des Vereinigten Königreichs in der EU aussprechen.⁸ Rechtlich wäre dies fol-

genlos: Das Vereinigte Königreich bliebe Mitglied der Union, an seiner Rechtsstellung würde sich nichts ändern. Die wahrscheinlichste Konsequenz wäre realpolitisch die Beibehaltung des Status Quo einschließlich des „Britten-Rabatts“, eine für Europa insgesamt zumindest akzeptable Position.

Eine andere Frage ist, ob es im Vorfeld des britischen Austrittsreferendums zu der von Premierminister Cameron angestrebten großen EU-Reform bzw. zumindest der Verankerung ihrer Eckpfeiler kommt. Diese müsste nach Camerons Intentionen auf eine Re-Nationalisierung „vergemeinschafteter“ Kompetenzen hinauslaufen. Nun erscheint eine grundlegende EU-Reform sachlich durchaus anstrengenswert. Ob diese angesichts eines unleugbaren Bedarfs an zusätzlicher Europäisierung von Aufgaben, die derzeit weitgehend von den Mitgliedstaaten wahrgenommen werden (Stichwort: Asylwesen), allerdings in die von Cameron intendierte Richtung gehen würde, oder auch nur Re-Nationalisierungen als Ausgleich für weitere Europäisierungen möglich sein werden, ist indessen äußerst unwahrscheinlich. Ganz abgesehen davon sind derzeit keine Akteure in Sicht, die bereit wären, eine solche grundlegende und aufwändige Reform der EU-Institutionen sowie der Kompetenzverteilung zwischen Union und Mitgliedstaaten auch nur anzudenken. Damit wird nur die Alternative in Betracht kommen, dass das Vereinigte Königreich bilateral mit der Europäischen Union Vergünstigungen ausverhandelt, die von Premierminister Cameron als Argument vorgewiesen werden können, doch in der EU zu bleiben. Aber auch wenn diesbezüglich die rechtlichen Möglichkeiten durchaus beachtlich sind, so wird der realpolitische Spielraum für weitere Privilegierungen der Briten über den „Britten-Rabatt“ und den Anwendungsbereich der Grundrechte-Charta hinaus zwangsläufig ein äußerst geringer sein. Die Teilnahme am europäischen Integrationsprozess ist kein Menü, das sich die Mitgliedstaaten à la carte zusammenstellen können.

8) YouGov meldete beispielsweise am 24.02.2015 ein deutliches Überwiegen der Befürworter eines Verbleibs in der EU im Verhältnis von 45% zu 35% (<https://yougov.co.uk/news/2015/02/24/eu-referendum-record-lead/>). Noch deutlicher „The Telegraph“, der für Juni 2015 ein Verhältnis von 61%

zu 31% vermeldet (<http://www.telegraph.co.uk/news/newst-pics/eureferendum/11617702/poll.html>).



Literatur

Jens Budischowsky, Kommentar zu Art. 50 EUV, in: Mayer/Stöger (Hrsg.), Kommentar zu EUV und AEUV, 112 Lfg., Wien 2011

Christian Calliess, Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon, Tübingen 2010

Oliver Dörr, Kommentar zu Art. 50 EUV, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 45 Lfg. München 2011

Matthias Pechstein, Mitgliedschaftsordnung der EU, in: Hatje/Müller-Graff (Hrsg.), Europäisches Organisations- und Verfassungsrecht, Baden-Baden 2014



Über den Autor

Univ.-Prof. Dr. Peter Bussjäger ist Universitätsprofessor am Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre der Universität Innsbruck und leitet das Institut für Föderalismus in Innsbruck.

Kontakt: peter.bussjaeger@uibk.ac.at

Über die ÖGfE

Die Österreichische Gesellschaft für Europapolitik (ÖGfE) ist ein parteipolitisch unabhängiger Verein auf sozialpartnerschaftlicher Basis. Sie informiert über die europäische Integration und steht für einen offenen Dialog über aktuelle europapolitische Fragen und deren Relevanz für Österreich. Sie verfügt über langjährige Erfahrung im Bezug auf die Förderung einer europäischen Debatte und agiert als Katalysator zur Verbreitung von europapolitischen Informationen.

ISSN 2305-2635

Die Ansichten, die in dieser Publikation zum Ausdruck kommen, stimmen nicht unbedingt mit jenen der ÖGfE oder jenen, der Organisation, für die der Autor arbeitet, überein.

Schlagnworte:

Großbritannien, EU-Austritt, Referendum, Schottland

Zitation

Bußjäger, P. (2015). *Brexit, was wäre wenn... Szenarien rund um das EU-Austrittsreferendum im Vereinigten Königreich*. Wien. ÖGfE Policy Brief, 26'2015

Impressum

Österreichische Gesellschaft für Europapolitik
Rotenhausgasse 6/8-9
A-1090 Wien, Österreich

Generalsekretär: Mag. Paul Schmidt
Verantwortlich: Christoph Breinschmid, M.A.

Tel.: +43 1 533 4999
Fax: +43 1 533 4999 – 40
E-Mail: policybriefs@oegfe.at
Web: <http://oegfe.at/policybriefs>