

Lippert, Barbara; von Ondarza, Nicolai

Research Report

Der Brexit als Neuland: Mit dem britischen Referendum beginnt ein komplexer Austrittsprozess - und vielleicht die Erneuerung der EU

SWP-Aktuell, No. 42/2016

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Lippert, Barbara; von Ondarza, Nicolai (2016) : Der Brexit als Neuland: Mit dem britischen Referendum beginnt ein komplexer Austrittsprozess - und vielleicht die Erneuerung der EU, SWP-Aktuell, No. 42/2016, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/255386>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Der Brexit als Neuland

Mit dem britischen Referendum beginnt ein komplexer Austrittsprozess –
und vielleicht die Erneuerung der EU

Barbara Lippert / Nicolai von Ondarza

Die EU betritt rechtlich und politisch Neuland, nachdem die Briten per Referendum entschieden haben, die Union zu verlassen. Erstmals könnte der Austrittsartikel 50 des EU-Vertrags angewendet werden. Schon jetzt zeigt sich, dass ein Austritt nicht einfach die Kehrseite des Beitritts sein kann, weder prozedural noch politisch. Die verbleibende EU-27 wird eine »Austrittsdoktrin« entwickeln müssen, in der sie definiert, welche Spielregeln für den Umgang mit Großbritannien gelten, sobald das Land seine EU-Mitgliedschaft aufkündigt. Denn Artikel 50 lässt viel politischen Spielraum, um den hochkomplexen Prozess zu gestalten, durch den das Vereinigte Königreich aus der Mitgliedschaft entlassen, seine Neuverbindung zur EU ermöglicht und das Vertragswerk für eine EU-27 angepasst wird. Dabei trifft der Brexit eine krisengestresste und orientierungslose Union. Nötig ist eine Erneuerung der Integration, die in den Mitgliedstaaten und bei deren Rolle im EU-System ansetzen sollte.

Es ist nicht ohne Ironie, dass ausgerechnet London die Austrittspremiere auf den Spielplan der EU setzt. Denn Großbritannien war auch das führende Land bei der ersten Erweiterungsrunde der Europäischen Gemeinschaften 1973. In den 1960er Jahren hatten die Briten zweimal erfolglos einen Antrag auf Mitgliedschaft gestellt. Die EWG wurde so dazu herausgefordert, die Prinzipien zur Aufnahme neuer Mitglieder auszubuchstabieren und die Modalitäten für konkrete Beitrittsverhandlungen festzulegen. Daher befasste sie sich erstmals umfassend mit der In-/Out-Problematik, auch angesichts von Assoziierungswünschen aus Griechenland und der Türkei. Denn die Bei-

trittsartikel in den Verträgen von EWG und Euratom setzten, wie heute der Austrittsartikel, nur einen allgemeinen Rahmen, der politisch gefüllt werden musste. Ähnlich unbestimmt war die Option der Assoziierung. Die sechs Gründerstaaten entwickelten eine Art »Erweiterungsdoktrin«, die mit kleineren Modifikationen bis heute besteht. Eine vergleichbare Doktrin mit Signalwirkung an bisherige und künftige Mitglieder benötigt die EU heute für den Umgang mit Ländern, die die Union verlassen wollen. Konturen einer »Austrittsdoktrin« deuten sich bereits an, unabhängig davon, ob und wann die britische Regierung tatsächlich die Mitgliedschaft des Landes aufkündigen wird.

Das Recht auf Austritt

Erst im Lissabonner Vertrag von 2009 wurde die Austrittsoption europarechtlich geregelt. Artikel 50 EUV unterstreicht zwar die Freiwilligkeit der EU-Mitgliedschaft, läuft aber dem politischen Grundgedanken der europäischen Integration zuwider, wonach die EU ein auf Dauer angelegter Verbund konstitutionell eingebetteter Staaten und Bürger ist. Der Austritt wird – wie auch der Beitritt nach Artikel 49 EUV – unilateral vom jeweiligen Staat beantragt. Dabei hat der Mitgliedstaat, der austreten will, Anspruch darauf, dass die EU dem Ansinnen Rechnung trägt. Eine Ausschlussoption seitens der EU existiert nicht. Diese hat nur die Möglichkeit, bestimmte Rechte eines Mitgliedstaates sowie seine Stimmbefugnisse im Rat auszusetzen, wenn er die Werte der Union in schwerwiegender und anhaltender Weise verletzt. Mit dem Brexit kommt der neue Artikel 50 EUV nach sieben Jahren erstmals zum Zuge. Er bleibt also – anders als erhofft – kein bloßer Symbolartikel.

Das Ziel

Worin das Ziel des Austritts besteht, ist für die beiden Parteien, also EU-27 und Großbritannien, nicht so klar wie bei Verhandlungen mit dem Ziel des Beitritts. Im zweiten Fall verlangen die Erweiterungsdoctrin und die entsprechende Praxis, dass das Neumitglied das Primär- und Sekundärrecht der EU in toto übernimmt, was lediglich durch befristete Übergangsregelungen abgemildert wird. Folglich waren immer nur die Modalitäten der Übernahme zu regeln, nicht aber die inhaltliche Substanz. So asymmetrisch dürfte die Konstellation nicht sein, wenn die 27 mit Großbritannien über dessen Herauslösung aus der EU verhandeln werden. Artikel 50 schreibt als Ziel zwar vor, dass die Verträge ab Inkrafttreten des Austrittsabkommens nicht mehr auf das bisherige Mitglied angewendet werden. Beide Parteien dürften aber daran interessiert sein, dass es nicht zur totalen Entflechtung und einem völligen Bruch kommt.

Zugleich ist unklar, wie ein Neuarrangement mit dem künftigen Drittstaat Großbritannien aussehen könnte. Soll es – in materieller Hinsicht – beispielsweise nur einen freien Warenverkehr geben, oder sollen alle vier Freiheiten des Binnenmarktes gewährt werden? Offen ist auch, inwiefern man auf bestehende Arrangements zurückgreifen kann, die eine Kooperation und Integration von Drittstaaten unterhalb der Schwelle einer EU-Mitgliedschaft ermöglichen. Beispiele dafür sind der Europäische Wirtschaftsraum (EWR), die bilateralen Verträge mit der Schweiz, das erweiterte Freihandelsabkommen mit Kanada (CETA) oder die Assoziierung mit der Ukraine bzw. auch die Zollunion mit der Türkei. Zur Erarbeitung des Austrittsabkommens sollte es reichen, wenn die 27 sich darauf einigen, dass die Trennung mit der Perspektive erfolgt, Großbritannien durch eine Spielart der Assoziierung wieder an die EU anzubinden. Zugleich ist festzulegen, welche Bedingungen die 27 den Briten dafür stellen.

Drei separate Abkommen

Die EU muss jetzt drei Abkommen in den Blick nehmen: (1) das Austrittsabkommen mit Großbritannien, (2) das Abkommen zur Neuregelung der Beziehungen zum Nichtmitglied Großbritannien, das eine Form der Assoziierung nach Artikel 217 AEUV oder ein internationales Abkommen nach Artikel 218 AEUV sein könnte, und (3) die Regelung zur Anpassung der Verträge nach Ausscheiden Großbritanniens gemäß dem Verfahren von Artikel 48 EUV, etwa durch Löschen der allein auf Großbritannien bezogenen Protokolle. Letzteres ist eine zusätzliche Hürde, denn die Änderung der Verträge erfordert nicht nur Einstimmigkeit und die Zustimmung des Europäischen Parlaments, falls kein Konvent einberufen werden soll, sondern auch die Ratifizierung durch alle 27 Mitgliedstaaten gemäß ihren Verfassungsbestimmungen.

Anders als bei der Beitrittsakte, die Vertragsänderungen einschließt, enthält Arti-

kel 50 keine eigene Grundlage zur Vertragsänderung, weshalb dieser Zusatzweg zu gehen ist. Eine solche Vorgehensweise bietet grundsätzlich eine Gelegenheit für weitere kleine Vertragsänderungen, ohne dass dazu ein Konvent einberufen werden müsste, der gemäß dem ordentlichen Verfahren zur Änderung des Primärrechts der Regierungskonferenz vorgeschaltet wäre. Gerade in politisch aufgewühlten Zeiten ist mit Komplikationen durch Länder zu rechnen, die ein Spielfeld eröffnen wollen, auf dem über eine Absenkung des gemeinschaftlichen Besitzstandes (Acquis) und eine Stärkung nationaler Veto-Möglichkeiten verhandelt wird. Aus EU-Sicht ist es daher ratsam, Austritt und Vertragsänderungen so zu koppeln, dass das eine zeitgleich mit dem anderen in Kraft tritt und die begrenzte Vertragsänderung nicht genutzt wird, um die Verträge generell zu öffnen.

Austrittsabkommen und Neuanbindung

Politisch brisant wäre es, das Austrittsabkommen und die Regelung der Neuanbindung miteinander zu verknüpfen. Bereits in das Austrittsabkommen dürften Überlegungen hineinspielen, wie die 27 und Großbritannien ihre künftigen Beziehungen gestalten wollen. Dem wird man sich nicht einfach durch ein starres Nacheinander – erst Austritt, dann Neuanbindung – entziehen können. Denn Artikel 50 legt fest, dass das Austrittsabkommen »den Rahmen für die künftigen Beziehungen« des Austrittslandes zur EU berücksichtigen soll. Diese Bestimmung mag von der Sache her sinnvoll sein; sie wirft jedoch politische und praktische Probleme auf, wenn sie als Konditionierung verstanden wird.

Da es erfahrungsgemäß Jahre dauern wird, einen neuen, wahrscheinlich sehr umfassenden Vertrag zur Assoziierung Großbritanniens auszuhandeln, sollte die EU die Vorgabe von Artikel 50 so interpretieren, dass »Rahmen« tatsächlich nur eine vage Vorstellung bedeutet. Das Austrittsabkommen muss auch nur vom Europä-

ischen Parlament gebilligt werden. Zur Neuordnung der Beziehungen dürfte hingegen ein gemischtes Abkommen erforderlich sein, das von den nationalen Parlamenten zu ratifizieren ist.

Bis das Austrittsabkommen in Kraft tritt, bleibt Großbritannien Mitglied der EU. Diese muss alles vermeiden, was London zusätzliche Anreize gibt, den gewollten, aber wohl schmerzhaften Austritt hinauszuzögern, um von den Früchten der Mitgliedschaft so lange wie möglich zu zehren (»das Beste aus beiden Welten«) und optimale Neubedingungen für sich zu erwirken. Deshalb betonen EU-Vertreter, dass es vor dem Austrittstermin keinen einseitigen graduellen Abschied von den Pflichten eines Mitgliedstaates geben kann, denn auch die Rechte Großbritanniens sind bis dahin ungeschmälert. Das Vereinigte Königreich bleibt an die Pflicht zur loyalen Zusammenarbeit gebunden, und sein Handeln steht weiter unter der Jurisdiktion des Europäischen Gerichtshofs. Es ist aber leicht vorstellbar, dass es auch im Normalbetrieb der EU zu Spannungen mit London kommt, weil die innerparteilichen Friktionen bei Tories wie Labour und die Abspaltungswünsche der Schotten die britische Marschroute und Taktik bestimmen dürften. Bei laufenden oder neuen Gesetzgebungsaktivitäten der EU stellt sich zudem die Frage, ob Großbritannien noch mitberücksichtigt oder schon ausgeklammert wird. Erforderlich sind politisch-pragmatische Lösungen, die den Betroffenen Rechtssicherheit geben.

Es wird sich im Laufe der Verhandlungen über beide Abkommen erweisen, dass die simple Referendumsfrage nach »Leave or Remain?« eine Selbsttäuschung bzw. Irreführung war. Denn beide Seiten wollen, dass nach dem Austritt Großbritanniens die wirtschaftliche Kooperation in Teilen fortgesetzt wird. Wenn also Artikel 50 vorschreibt, nach einer Trennung die Verträge nicht mehr auf den Ausscheidenden anzuwenden, dann wäre als weiteres Element der Austrittsdoktrin festzuhalten, dass ein Teilaustritt, also eine Art abgestufte Mitgliedschaft, nicht das Ergebnis von Aus-

trittsverhandlungen sein kann. Ohnehin ist die Gefahr groß, das Austrittsabkommen zu überfrachten. Die EU würde sich aber geradezu lähmen, brächte sie bei den Austrittsverhandlungen die Gedankenspiele über eine assoziierte Mitgliedschaft auf den Tisch, wie sie vor Jahren schon der damalige britische Europa-Abgeordnete Andrew Duff anstellte. Zur »Artikel-50-Doktrin« der EU sollte gehören, dass solche Innovationen, wenn überhaupt, nur in separaten Verhandlungskontexten aufgegriffen werden.

Heute ist weder klar, was Großbritannien will, noch was die EU zu akzeptieren bereit ist. Jedenfalls ist London der Demandeur, wenn es um das Neuarrangement geht. Den künftigen Zugang zum EU-Binnenmarkt an Bedingungen zu knüpfen ist keine Straffaktion der EU, sondern eine notwendige Folge des britischen Austrittswunsches. Bürger wie Wirtschaftsakteure in der EU werden Kosten zu tragen haben. Es kann nicht die Vorgabe gelten, dass im Großen und Ganzen alles so bleiben soll, wie es ist. Denn wer die Pflichten der Mitgliedschaft nicht trägt, kann nicht gleichberechtigt mit EU-Ländern sein. Unter den Mitgliedstaaten wird das Tauziehen darüber beginnen, ob man Großbritannien außerhalb der EU ein *soft landing* bereiten will oder aber mit harten Bandagen kämpft, auch um potentielle Nachahmer in der EU abzuschrecken. Die weiche Landung und die Austrittsverhandlungen wären heute leichter, hätte Großbritannien frühzeitig sondiert, ob es etwa der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) beitreten kann. In einem solchen Fall könnte das Land möglicherweise der EFTA-Säule im EWR angehören oder aber Vorschläge für eine neue, dritte Säule im EWR entwickeln.

Somit kristallisieren sich weitere Elemente einer Austrittsdoktrin heraus. Erstens sollte die EU das Austrittsabkommen nicht förmlich mit dem Vertrag zur Neuanknüpfung verknüpfen. Zweitens sollte sie dieses Abkommen auf das unbedingt Regelungsbedürftige im Sinne der Herauslösung eines Landes aus der Union beschränken. Drittens sollte sie es zur Maßgabe machen,

den Acquis zu bewahren. Zudem sollten sich die 27 zügig einigen, welche Konditionen sie Großbritannien stellen wollen, damit es weiter Zugang zum Binnenmarkt hat. Gleichzeitig müsste die Europäische Kommission für Austrittsabkommen ein Gerüst vorlegen, das die unabdingbaren Regelungsmaterien umreißt und damit auch festlegt, was im Zweifel in das Abkommen über die Neuregelung der Beziehungen gehört.

Austritt – ein langer Weg

Artikel 50 sieht vor, dass mit Ablauf von zwei Jahren nach Notifizierung des Austrittswunsches die Verträge auf den bisherigen Mitgliedstaat nicht mehr angewendet werden. Diese Sunset-Klausel soll Blockaden und Verzögerungen vorbeugen. In der Praxis drohen dennoch lange Verhandlungen; diese werden in drei Phasen stattfinden.

Momentan läuft die erste Phase – die zwischen Referendum und einer Notifizierung nach Artikel 50. Da die Zwei-Jahres-Frist erst mit dem Kündigungsschreiben beginnt, wird die britische Regierung den Startschuss für die Austrittsverhandlungen dann geben, wenn es ihr politisch am besten passt. Damit ist frühestens im Herbst zu rechnen; womöglich wird der Termin aber auch bis ins Jahr 2017 hinein aufgeschoben. In dieser Zeit dürfte London austesten, ob die EU geschlossen bleibt und ihr Nein zu informellen Vorverhandlungen durchhält.

Mit der Notifizierung beginnt die zweite Phase. Jetzt hat Brüssel die Gewissheit, dass es tatsächlich um Austritt geht und London keine Sonderverhandlungen außerhalb von Artikel 50 anstrebt. Die EU sollte nun rasch den Verhandlungsführer benennen und die internen Verfahren klären, damit sichergestellt ist, dass die Union kollektiv mit Großbritannien sondiert und verhandelt. In diesem Sinne hat sich der Europäische Rat à 27 bereits im Juni geäußert und damit ein weiteres Element der Austrittsdoktrin festgelegt. Gerade Deutschland könnte von Großbritannien zu bilateralen Sondergesprächen verleitet werden, gilt die

Regierung Merkel für London doch als wichtigster Ansprechpartner in der EU. Um beiderseits das Taktieren zu begrenzen, ist also vordringlich, die Geschäftsgrundlage zu klären, indem Großbritannien den Artikel 50 auslöst. Rechtlich und politisch spricht viel dafür, dass London im Laufe der Verhandlungen jederzeit umkehren und die Notifizierung zurücknehmen kann – etwa nach Neuwahlen oder einem Referendum über den Austrittsvertrag.

In der zweiten Phase muss dann der Austrittsvertrag innerhalb von zwei Jahren ausgehandelt werden. Eine Fristverlängerung ist möglich, wenn sie von beiden Seiten gebilligt wird, was im Falle der EU nur einstimmig geschehen kann. Zwei Jahre sind ein äußerst knapper Zeitraum für die Verhandlungen. Allerdings ist nicht davon auszugehen, dass es Mitgliedstaaten gibt – Großbritannien eingeschlossen –, die eine abrupte und unregelmäßige Trennung einem verhandelten Ausscheiden vorziehen. Auch angesichts verunsicherter Wirtschaftsakteure dürften beide Seiten daran interessiert sein, die Austrittsdoktrin und die anstehenden Termine offenzulegen, um den Prozess berechenbarer zu machen. Im politischen Kalender der EU sind die nächsten Wahlen zum Europäischen Parlament das Datum, zu dem Großbritanniens Austritt spätestens vollzogen sein sollte – das heißt also bis zum ersten Halbjahr 2019.

Sobald der Austrittsvertrag in Kraft tritt, verlassen die Briten zwar die EU, doch die Verhandlungen sind damit nicht zu Ende. Denn jetzt muss in der dritten Phase noch die Neuanbindung ausbuchstabiert werden. Vergleichbare Vertragswerke haben mehrjährige Verhandlungen plus Ratifikation erfordert. Es dürfte also lange dauern, bis die Beziehungen zwischen EU und Großbritannien vollständig geordnet sind.

Verhandlungsparteien

Bis zum Austritt bleibt die EU der 28 bestehen, formell unter voller Beteiligung der Briten. Nur für die Verhandlungszwecke wird es eine EU à 27 geben, bei der Groß-

britannien nicht im Rat und nicht im Europäischen Rat vertreten sein wird, wohl aber im Europäischen Parlament und in der Kommission. Wahrscheinlich werden die Briten nicht, wie vorgesehen, in der zweiten Jahreshälfte 2017 den Ratsvorsitz übernehmen.

Die Fäden für die Verhandlungen werden in der EU-27 beim Europäischen Rat zusammenlaufen. Er bestimmt die Leitlinien für die Verhandlungen über das Austrittsabkommen, aber ausgehandelt und abgeschlossen wird dieses von der Union – also von Rat, Kommission und Parlament. Förmlich und rechtlich bindend entscheidet der Rat mit einer superqualifizierten Mehrheit nach Artikel 218 und Artikel 238, 3b AEUV. Demnach muss ein positives Votum von mindestens 20 Mitgliedstaaten unterstützt werden, die zusammen 65 Prozent der Bevölkerung der EU-27 repräsentieren; einzelne Staaten können also überstimmt werden. Die Kommission bzw. – für die Außen- und Sicherheitspolitik – die Hohe Vertreterin legen dem Rat Empfehlungen vor, der dann das Verhandlungsmandat beschließt und den Verhandlungsführer ernannt.

Der Chefunterhändler muss nicht zwingend aus der Kommission oder dem Mitgliedstaat kommen, der den rotierenden Vorsitz im Rat innehat. Sinnvoll wäre es, ein festes Kernteam für die Verhandlungen zu bilden, unter enger Anbindung von Vertretern des Europäischen Parlaments. Die Logik von der Kommission als Hüterin der Verträge würde nahelegen, ihr eine starke Rolle zuzuweisen. Sie wird den Rechtsbestand daraufhin überprüfen, was eine Herauslösung Großbritanniens für die EU bedeutet. Die Auswirkungen auf die einzelnen Mitgliedstaaten dürften unterschiedlich sein, etwa bei Marktzugang oder Budgetfragen. Der Kommission fällt die Aufgabe zu, die Positionen unter den Mitgliedstaaten zu sondieren und zu einem gemeinsamen Verhandlungsstandpunkt zu gelangen. Der Rat wird einen Sonderausschuss für die Verhandlungen einrichten, und diese dürften als Dauerthema auf der Agenda des Europäischen Rates stehen.

Zwei Kreise schließen sich

Verliert die EU das Mitglied Großbritannien, weil sie zu unflexibel ist? Eher könnte man argumentieren, dass es die eigene Flexibilität war, die sich für die EU am Ende nicht ausgezahlt hat. Wäre die EU britischen Grundsatzpräferenzen gefolgt, so wäre sie heute eine leidlich funktionierende Freihandelszone, erweitert um das Mitglied Türkei. Großbritannien ist als Vollmitglied beigetreten und hat 1987 die erste Vertragsänderung, die Einheitliche Europäische Akte, maßgeblich mitbestimmt. Doch seit den Vertragsänderungen von Maastricht 1992 hat sich das Land schrittweise von der Vollmitgliedschaft entfernt, um seine Vorstellungen von einer Freihandelszone mit der politischen Integration in Einklang zu bringen. Der damalige Premier John Major freute sich über »game, set and match for Britain«, weil es ihm bei den Vertragsverhandlungen gelungen war, Opt-outs für Sozialcharta wie gemeinsame Währung zu erzielen und das F-Word (für »federal«) zu bannen. Seither manövrierte sich Großbritannien immer weiter in eine Randlage, bis hin zur faktischen Teilmitgliedschaft – wohlgermerkt unter den privilegierten Bedingungen voller Entscheidungsteilhabe. Doch dieser Zwischenstatus konnte die Bevölkerung letztlich nicht vom Verbleib in der EU überzeugen. Nach dem Austritt wird Großbritannien nicht mehr mit am Tisch sitzen, egal wie sein Status sein wird, und somit erheblich an Einfluss verlieren.

Jetzt schließt sich der Kreis für beide – Großbritannien und die EU. Das Vereinigte Königreich ist 1973 der damaligen EWG unter der falschen Annahme beigetreten, damit nur dem Gemeinsamen Markt anzugehören und sich den Nötigungen der politischen Integration entziehen zu können. Dieses Missverständnis hat Großbritannien nun korrigiert, und damit wird es vielleicht zum Anziehungspunkt für gleichgesinnte Länder in und außerhalb der EU. Die Folge könnte sein, dass sich die europäischen Staaten entlang der Souveränitätlinie neu gruppieren, wobei die einen das Europa der Integration und die anderen – wie in den

1950er Jahren – das der Regierungskooperation bilden mögen. Für die EU schließt sich der Kreis insoweit, als sie nach einer langen Phase der Erweiterung (abgesehen vom Ausscheiden Grönlands 1985) erstmals sichtbar kleiner wird. Dabei kann der Brexit dem Integrationsverlauf auch eine positive Wendung geben – in Richtung Konsolidierung der Mitgliedschaft, Konzentration auf die Kernaufgaben und Erneuerung der politischen Integration.

Politische Neuaufstellung der EU

Der Brexit trifft die EU in einer Schwächephase, denn in vielen Mitgliedstaaten gärt es politisch und gesellschaftlich. Das reduziert die Handlungsfähigkeit der EU, wenn es darum geht, die offenbar gewordenen Konstruktionsfehler etwa der Währungsunion und des Schengen-Systems durchgreifend zu bearbeiten. Wird der Prozess um Großbritanniens Ausscheiden nicht politisch klug gesteuert, könnte er zum Brandbeschleuniger für die Fragmentierung und Desintegration der EU werden.

Innerhalb der EU-27 werden jetzt Gespräche in unterschiedlichen Konfigurationen geführt, die keine festen Subgruppen in einem neuen Machtgefüge darstellen, sondern eher dazu dienen, die politischen Befindlichkeiten in den Mitgliedstaaten auszuloten und konzeptionelle Ansätze zu finden. So kann man das Treffen verstehen, dass die Außenminister der sechs EU-Gründerstaaten am Wochenende nach dem Referendum in Berlin abhielten, ebenso die Begegnung des deutschen Außenministers mit seinen Amtskollegen aus der Visegrád-Gruppe oder den Austausch der Bundeskanzlerin mit dem französischen Präsidenten und dem italienischen Premier am Tag vor dem ersten Gipfel der verkleinerten EU am 28./29. Juni 2016. Dabei sollte die Führungsgruppe, die sich um Deutschland und Frankreich formieren wird, über die Gründerstaaten hinausgehen. Als weitere Mitglieder kommen Finnland (aus dem Norden) und Tschechien (aus dem Kreis der Visegrád-Staaten) in Frage. Die Aufgabe die-

ser Gruppe wäre nicht das Management der Ausstiegsverhandlungen, sondern die politische Neuaufstellung der EU. So ist die Ankündigung der 27 Staats- und Regierungschefs zu verstehen, dass zumindest bis zum 60. Jahrestag der Römischen Verträge im März 2017 ein Strategie- und Reflexionsprozess geführt werden soll.

Wichtig ist, dass die EU mit einem ambitionierten Erneuerungsprogramm schnell auf eine Union der 27 umschaltet. Deshalb sollte sie, schon parallel zur ersten Phase der Austrittsverhandlungen, die nötigen Schritte einleiten, um die Flüchtlings- und Asylpolitik besser zu regeln, die wirtschaftspolitische Koordinierung zu stärken und die Sicherheitsunion auszubauen. Schrittmacher der politischen Integration wird die Wirtschaft bleiben, vor allem der Binnenmarkt. Das Interesse, dessen vier Freiheiten zu bewahren, wird am ehesten den Impuls liefern, um einen europäischen oder multinationalen Grenz- und Küstenschutz und andere Elemente einer Sicherheitsunion zu realisieren. Die Erneuerungsagenda sollte angepackt werden, bevor 2017 Wahlen in den drei Gründerstaaten Deutschland, Frankreich und Niederlanden stattfinden.

Es geht jetzt also nicht um ein Tauziehen zwischen mehr und weniger Europa, das die EU nur lähmen würde. Nötig sind praktische Fortschritte, für die man die Möglichkeiten der Verträge ausschöpfen sollte. Mitgliedstaaten, die gemeinsame Lösungen, ob supranationale oder intergouvernementale, ausbremsen wollen, müssen damit rechnen, dass auf qualifizierte Mehrheiten und verstärkte Zusammenarbeit zurückgegriffen wird. Zu erwarten sind dabei unterschiedliche Geschwindigkeiten und womöglich auch Umbauten in Politikfeldern wie Währungsunion oder Schengen. Vielleicht will das eine oder andere Mitglied auch dem britischen Beispiel nacheifern. Außer Deutschland und Frankreich gibt es indes kein EU-Land, das ein ähnlich großes Drohpotential wie Großbritannien ins Spiel bringen könnte. Die EU wird jetzt zeigen müssen, dass sie nicht erpressbar ist – dazu gilt es, Artikel 50 konsequent anzuwenden.

Deutschland in der EU-27

Mehr noch als in der bisherigen Union kommt Deutschland in der EU-27 eine zentrale Rolle zu. Damit stellt sich auch verstärkt die Frage nach deutscher Führung. Die Selbsteinbindung in die EU bleibt für Deutschland der Schlüssel, um seine politischen wie wirtschaftlichen Interessen zu wahren und Einfluss auf die Gestaltung der regionalen wie globalen Ordnung zu nehmen. Bei konkreten Sachfragen mag Deutschland seine Interessen abwägen, doch in der Grundentscheidung für die EU wird es nicht wanken. Der Nutzen der Mitgliedschaft ist für die Bundesrepublik so evident, dass sie auch zu größeren Investitionen politischer und finanzieller Art bereit sein sollte. So wäre etwa zu wünschen, dass Umverteilungskomponenten und Elemente keynesianischer Politik in der Eurozone von Berlin zumindest akzeptiert würden. Deutschland kann in der EU-27 nicht weiter nur als »Beharrungsmacht« (Peter Becker) agieren, so wichtig es sein mag, das Erreichte zu sichern.

Welche Folgen der Brexit für den EU-Haushalt haben wird, lässt sich noch nicht absehen. Denn entschieden ist weder, wie die Lücke der britischen Beiträge geschlossen wird, noch ob die Verteilungsregeln unverändert bleiben. Deutschland sollte bereit sein, mit Blick auf den nächsten Finanzrahmen nach 2020 grundsätzlicher zu verhandeln, wenn es um Ausgabenschwerpunkte, die Budget-Obergrenze und eine Änderung des Eigenmittelsystems geht. Auch der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik kann Berlin Impulse geben. Dabei gilt es, die mit dem Europäischen Auswärtigen Dienst und der Hohen Vertreterin bereits angelegte Zentralisierung zu stärken, damit die EU, kollektiv oder von einem Direktorium geführt, handlungsfähiger wird. Außenminister Steinmeier und sein französischer Amtskollege Ayrault haben nach dem britischen Referendum ein Papier vorgelegt, das in diesem Zusammenhang wichtige Aufgabenfelder benennt – darunter die Verbesserung strategischer Analysekapazitäten, das zivile und militä-

rische Krisenmanagement oder ein Europäisches Semester für den Bereich der Verteidigungsfähigkeit.

Das Legitimitätsdefizit

Die Brexit-Entscheidung hat die Debatte über Defizite und Zukunftsperspektiven der EU neu entfacht. Mit Deutschland und Frankreich werden in der EU tendenziell föderalistische und gaullistische Optionen erhalten bleiben. Doch auch diese beiden unverzichtbaren EU-Staaten haben allein nicht die politische Kraft, Grundfragen zu beantworten – etwa ob die Union in Richtung parlamentarisches oder präsidiales Regierungssystem ausgebaut werden soll. Deshalb sind Vorstöße, den Kommissionspräsidenten direkt zu wählen oder eine Gewaltenteilung nach nationalem Vorbild einzuführen, unausgegoren und gefährlich. Der institutionelle Umbau sollte vorerst inkrementell voranschreiten, zum Beispiel im Rahmen der Sonderstrukturen für die Eurozone. Das EU-System fährt weiter auf Sicht und bedarf der Korrekturmöglichkeiten.

Die Legitimationsdefizite der EU ließen sich reduzieren, wenn ihre Leistungsbilanz besser ausfiele. Sie muss beweisen, dass sie zum Abbau von Arbeitslosigkeit, zu Wirtschaftswachstum sowie innerer Sicherheit beiträgt und ihr das von Mitgliedstaaten wie Parteien gutgeschrieben wird. Zudem sollten auch die europafreundlichen Parteien die Politisierung von EU-Themen in den nationalen Arenen aufgreifen und sich dem Streit über alternative Politikangebote stellen – untereinander und gegenüber den EU-feindlichen oder -skeptischen Anti-Establishment-Parteien. Die 2017 anstehenden Wahlen in mehreren Mitgliedstaaten werden die Parteien zwingen, sich zu Sachfragen mit EU-Bezug zu positionieren, etwa in der Asyl- und Flüchtlingspolitik oder bei der Personenfreizügigkeit im Binnenmarkt.

Die konkrete Auseinandersetzung muss in den Mitgliedstaaten geführt werden. Dort kommt die Politik näher an Bürgerinnen und Bürger heran als auf den von Brüsseler Institutionen organisierten Foren

mit der Zivilgesellschaft. In Misskredit geraten ist über die letzten Jahre nicht nur die Problemlösungsfähigkeit der EU, sondern auch ihre politische Ordnung selbst. Ein Gestus der Geringschätzung, wenn nicht Verächtlichmachung der EU als demokratisch legitimer Handlungsrahmen hat sich in Politik und Medien eingebürgert. Doch wenn unter den verbliebenen 27 die Monty-Python-Frage gestellt wird, was die EU denn bisher gebracht habe, lässt sich auf die handfesten Sorgen verweisen, die die Briten im Zuge des Brexit umtreiben: Wer kompensiert den Wegfall von Regionalförderung, wie funktioniert künftig der Zugang zum spanischen Gesundheitssystem, und wie können britische Studenten weiter am Erasmus-Programm teilnehmen? Der Schlüssel dazu, wieder Vertrauen und Unterstützung für das EU-System zu gewinnen, liegt bei den Mitgliedstaaten und ihrer Innenpolitik. Negativbeispiele sind dabei bewusste Regelverstöße einzelner Regierungen, eine plebiszitär untermauerte Implementierungsverweigerung (wie in Ungarn) oder eine parteiische Praxis der Kommission, etwa bei der Überwachung nationaler Haushalte.

Auch die deutsche Politik muss in den nationalen Debatten besser verdeutlichen, wie internationale Zusammenhänge in akute Probleme hineinspielen und wo die Möglichkeiten und Grenzen liegen, wenn politische Herausforderungen auf nationaler, europäischer oder sonstiger Ebene bearbeitet werden. Vor diesem Hintergrund sollte man sich auch mit populären Slogans auseinandersetzen, das Volk müsse seine Souveränität zurückgewinnen. Solche Parolen haben bei der britischen Leave-Kampagne ebenso eine Rolle gespielt, wie sie es in der deutschen Debatte über den Umgang mit Flüchtlingen tun. In dieser Kontroverse müssen die nationalen Regierungen, nicht zuletzt die deutsche, der Bevölkerung erklären können, was die Mitgliedstaaten heute von der EU haben und was nicht – und was sie ihr künftig an Handlungsmöglichkeiten und Ressourcen geben wollen und was nicht.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2016
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autoren wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364