



Brexit: Die Gipfelergebnisse

Am 23. Juni 2016 stimmen die Briten in einem Referendum über ihre EU-Mitgliedschaft ab. Premierminister David Cameron macht sich für einen Verbleib des Vereinigten Königreichs in der EU stark. Eine Reihe von Änderungen, die auf Drängen von Cameron auf dem Gipfel vom 18. und 19. Februar beschlossen wurden, sollen die Briten von einem Verbleib in der EU überzeugen. Letzte Woche behandelten wir diese in einem cepAdhoc. Nun fassen wir die wichtigsten Gipfelergebnisse zusammen und bewerten sie.

1 Die vier Forderungen des britischen Premierministers David Cameron

Am 10. November 2015 hat David Cameron für einen Verbleib seines Landes in der EU vier zentrale Forderungen gestellt, für deren Erfüllung er „Rechtsverbindlichkeit“ verlangt:

- **Verhältnis zwischen Euro-Zone und Nicht-Euro-Zone:** Cameron fordert, dass die Position des Vereinigten Königreichs als Nicht-Euro-Staat jeweils berücksichtigt wird.
- **Wettbewerbsfähigkeit:** Cameron fordert ein klares Bekenntnis zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit in der EU durch Bürokratieabbau.

- **Souveränität und Rolle der nationalen Parlamente:** Cameron fordert, dass das Vereinigte Königreich nicht länger dem Ziel einer „immer engeren Union“ (Art. 1 EU-Vertrag) verpflichtet ist, und fordert mehr Möglichkeiten für die nationalen Parlamente, Legislativvorschläge der Europäischen Kommission zu stoppen.
- **Sozialleistungen für EU-Einwanderer:** Cameron fordert eine Verringerung der Einwanderung aus EU-Staaten, etwa durch nationalen Spielraum für Einschränkungen bei den Sozialleistungen für EU-Ausländer.

2 Die Gipfelergebnisse

Die Gipfelergebnisse umfassen keine Änderungen der Europäischen Verträge. Wichtigstes Ergebnis ist ein „völkerrechtliches Instrument“¹, das von den Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten beschlossen wurde. Hinzu kommen einzelne Erklärungen des Ministerrates, des Europäischen Rates und der Europäischen Kommission².

2.1 Verhältnis zwischen Euro-Zone und Nicht-Euro-Zone

- **Kein Vetorecht für Nicht-Euro-Staaten:** Bei EU-Gesetzgebung mit Bezug zur Euro-Zone (einschließlich der Finanzmarktregulierung) kann ein Mitgliedstaat aus der Nicht-Euro-Zone die Gesetzgebungsverfahren aufhalten („Aufhaltrecht“). Der Rat muss dann „alle erforderlichen Schritte unternehmen, um eine breitere Einigungsgrundlage“ zu ermöglichen. Auch eine Diskussion im Europäischen Rat (also der Staats- und Regierungschefs) ist möglich; wenn die Dringlichkeit es erlaubt.³ Der Rat regelt diese Vorschriften in einem Ratsbeschluss.
- **Keine eigene Finanzmarktregeln für London:** „Unter Umständen“ muss die EU-Bankenaufsichts- und Finanzmarktregulierung für die Euro-Zone „in einer einheitlicheren Art und Weise konzipiert“ werden als für die Nicht-Euro-Zone. „Besondere Bestimmungen innerhalb des einheitlichen Regelwerks“ sollen möglich sein. Gleichzeitig müssen „gleiche Wettbewerbsbedingungen erhalten“ bleiben. Es wird angestrebt, diesen Beschluss bei der nächsten Vertragsänderung in die EU-Verträge aufzunehmen.⁴

2.2 Wettbewerbsfähigkeit

- **Politisches Bekenntnis:** Der Verwaltungsaufwand und die Befolgungskosten für die Wirtschaftsteilnehmer müssen gesenkt und „unnötige“ Rechtsvorschriften aufgehoben werden. Die EU verfolgt eine „aktive und ehrgeizige Handelspolitik“.⁵

¹ Beschluss der Staats- und Regierungschefs, in: Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates. EUCO 1/16 , 19. Februar 2016

² Diese Erklärungen sind alle den Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates angehängt.

³ Beschluss des Rates, Art. 1, in: Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates. EUCO 1/16 , 19. Februar 2016, S. 27.

⁴ Beschluss der Staats- und Regierungschefs, in: Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates. EUCO 1/16 , 19. Februar 2016, S. 13.

⁵ Beschluss der Staats- und Regierungschefs, in: Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates. EUCO 1/16 , 19. Februar 2016, S. 15.

- **Arbeit der EU-Kommission:** Die Kommission bemüht sich, „ohne dass dadurch Politikziele beeinträchtigt werden“, das EU-Recht zu vereinfachen und den „Regelungsaufwand“ für Unternehmen zu verringern. Sie wird „daran arbeiten, spezifische Ziele auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene“ für den Abbau von Verwaltungslasten für die Wirtschaft festzulegen. Sie überwacht die Fortschritte bei der Erreichung.⁶

2.3 Souveränität und Rolle der nationalen Parlamente

- **Keine „immer engere Union“:** Das Vereinigte Königreich ist nicht zu einer „weiteren politischen Integration“ in die Europäische Union verpflichtet. Bei der nächsten Vertragsänderung soll „deutlich gemacht werden“, dass Bezugnahmen im EU-Vertrag zur „immer engeren Union“ nicht für das Vereinigte Königreich gelten.⁷
- **Ratsverpflichtung bei Subsidiaritätsrügen:** Rügen mehr als 55 % der nationalen Parlamente einen Kommissionsvorschlag aus Gründen der Subsidiarität, wird der Ministerrat dem Vorhaben nicht zustimmen („rote Karte“), wenn den erhobenen Einwänden anders nicht Rechnung getragen werden kann. Der Kommissionsvorschlag wird damit nicht weiter verfolgt.⁸
- **Kommissionsverpflichtung:** Die Kommission prüft das gesamte EU-Recht daraufhin, ob die Prinzipien der Subsidiarität und Verhältnismäßigkeit eingehalten sind. Sie wird – nach Rücksprache mit dem Europäischen Parlament, dem Rat und den nationalen Parlamenten – dabei einzelne Dossiers vorrangig prüfen.⁹

2.4 Sozialleistungen für Arbeitnehmer aus dem EU-Ausland

- **Kindergeld für EU-Ausländer:** Alle Mitgliedstaaten dürfen das Kindergeld zugunsten von Arbeitnehmern aus dem EU-Ausland auf das Niveau des Kindergeldes und/oder des Lebensstandards des Landes anpassen, in dem das Kind tatsächlich wohnt. Die Regelung gilt vorerst nur für Kindergeldanträge, die gestellt werden, nachdem sich die Briten für einen Verbleib in der EU ausgesprochen haben. Ab 2020 kann sie auch auf bestehende Kindergeldansprüche angewandt werden.¹⁰
- **Lohnergänzungsleistungen für EU-Ausländer:** Alle Mitgliedstaaten können bei einem „außergewöhnlich großen“ Zustrom von Arbeitnehmern aus anderen EU-Staaten beantragen, Lohnergänzungsleistungen für diese Arbeitnehmer zu kürzen. Die Kommission muss den Antrag unterstützen und hat bereits angekündigt, das im Falle des Vereinigten Königreichs zu tun.¹¹ In diesem Fall kann der Rat ihn für einen Zeitraum von sieben Jahren genehmigen. Davon ausgenommen sind Leistungen, die aus Beiträgen der Arbeitnehmer finanziert werden; gekürzt werden dürfen nur Leistungen, die aus Steuermitteln finanziert werden. Diese Leistungen können in den ersten

⁶ Erklärung der EU-Kommission, in: Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates. EUCO 1/16 , 19. Februar 2016, S. 32.

⁷ Beschluss der Staats- und Regierungschefs, in: Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates. EUCO 1/16 , 19. Februar 2016, S. 16.

⁸ Beschluss der Staats- und Regierungschefs, in: Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates. EUCO 1/16 , 19. Februar 2016, S. 17.

⁹ Erklärung der EU-Kommission, in: Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates. EUCO 1/16 , 19. Februar 2016, S. 32.

¹⁰ Beschluss der Staats- und Regierungschefs, S. 22 und Erklärung der EU-Kommission, S. 33 in: Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates. EUCO 1/16 , 19. Februar 2016

¹¹ Erklärung der EU-Kommission, in: Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates. EUCO 1/16 , 19. Februar 2016, S. 34.

vier Arbeitsjahren gekürzt werden; die Kürzung muss degressiv gestaffelt werden. Diese Regelung gilt nur für EU-Ausländer, die einwandern, nachdem sich die Briten für einen Verbleib in der EU ausgesprochen haben.¹²

3 Bewertung

Cameron geht bei keiner seiner vier Forderungen leer aus. Auch kann er auf den Abschluss eines „völkerrechtlichen Instruments“ verweisen und damit die von ihm geforderte „Rechtsverbindlichkeit“ behaupten. Das dürfte seine Position im Vorfeld des Referendums stärken. Von einer grundlegenden Reform der EU kann keine Rede sein. Dafür wären Vertragsänderungen nötig gewesen. In der Sache beurteilen wir die Änderungen folgendermaßen.

3.1 Verhältnis zwischen Euro-Zone und Nicht-Euro-Zone

Beim „**Aufhaltrecht**“ für Nicht-Euro-Staaten bei der Beschlussfassung im Ministerrat hat Cameron eine achtbares Ergebnis erreicht. Zwar besteht schon heute mit dem Ratsbeschluss 2009/857/EG eine vergleichbare Regelung, die ein „Aufhaltrecht“ sowohl den Euro- als auch den Nicht-Euro-Staaten zugesteht. Nach der Regelung kann eine „Gruppe“ von Mitgliedstaaten, die keine Sperrminorität im Rat erreicht, eine erneute Erörterung im Rat verlangen und damit die Abstimmung hinauszögern. Das neue „Aufhaltrecht“ geht weiter: Es steht nur Nicht-Euro-Staaten zu und kann bereits von einem einzelnen Mitgliedstaat aktiviert werden.

Die praktische Relevanz der bisherigen Regeln zum „Aufhaltrecht“ hielt sich allerdings sehr in Grenzen. Ob das erweiterte „Aufhaltrecht“, für das schon ein einzelner Nicht-Euro-Staat ausreicht – öfter in Anspruch genommen wird, bleibt abzuwarten. Ein Veto-Recht für Nicht-Euro-Staaten ist es jedenfalls nicht. Der Rat kann in der Sache weiterhin mit qualifizierter Mehrheit entscheiden; und die Euro-Staaten verfügen über eine solche Mehrheit.

Der Spielraum für ein **spezielles Finanzmarktregulierungsregime für London** (und den Rest der Nicht-Euro-Zone) ist auch nach den Gipfelergebnissen äußerst gering. Auch wenn diese „unter Umständen“, die allerdings ungeklärt sind, möglich sein sollen, müssen „gleiche Wettbewerbsbedingungen“ vorherrschen. Erst die angestrebte Vertragsänderung dürfte eine juristische Möglichkeit bieten, bei der Finanzmarktregulierung tatsächlich zwischen Euro-Zone und Nicht-Euro-Zone zu unterscheiden. Ob die Euro-Staaten eine konkrete Vertragsänderung dahingehend wirklich unterstützen werden, ist aber sehr zweifelhaft. Absehbar ist die Änderung derzeit sicherlich nicht.

3.2 Wettbewerbsfähigkeit

„Spezifische Ziele“ auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene zur **Verringerung der Verwaltungslasten** für die Wirtschaft sind eine neue Qualität für den Bürokratieabbau. Abzuwarten bleibt, wie diese Ziele definiert werden und wie ernsthaft deren Erreichung tatsächlich angestrebt wird. Dass dadurch keine „Politikziele beeinträchtigt“ werden dürfen, stärkt die Glaubwürdigkeit der Initiative jedenfalls nicht.

¹² Beschluss der Staats- und Regierungschefs, in: Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates. EUCO 1/16, 19. Februar 2016, S. 23

3.3 Souveränität und Rolle der nationalen Parlamente

Die Befreiung des Vereinigten Königreichs von dem Ziel einer „**weiteren politischen Integration**“ ist für die tägliche Regulierungsarbeit im Ministerrat und Europäischen Parlament kaum relevant. Das Europäische Parlament und der Rat nehmen Legislativakte für die gesamte EU an und werden sich davon nicht beeinflussen lassen. Ob die angestrebte Vertragsänderung – die diesem Sonderstatus eine weitergehende Bedeutung geben würde – jemals durchgeführt wird, bleibt abzuwarten. In diesem Fall wären Ratifizierungen durch die nationalen Parlamente und zumindest in Irland ein Referendum notwendig.

Die praktische Bedeutung der Ratsverpflichtung bei **Subsidiaritätsrügen** ist sehr gering. In den gut sechs Jahren seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon sind erst zwei gelbe Karten erhoben worden. Eine orange Karte, die der Rat in eine rote Karte umwandeln könnte, hat es noch nie gegeben.

3.4 Sozialleistungen für Arbeitnehmer aus dem EU-Ausland

Die Änderungen bei den Sozialleistungen sind am konkretesten. Allerdings setzen sie Anpassungen im Sekundärrecht der EU voraus, die im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durchgeführt werden müssen. Ob das Europäische Parlament diesen Änderungen zustimmen wird – was zwingend notwendig ist – bleibt abzuwarten.

Die Anpassung beim **Kindergeld** können alle Mitgliedstaaten in Anspruch nehmen. Ein Interesse daran haben insbesondere Mitgliedstaaten mit einem hohen Lebensstandards und/oder mit hohen Kindergeldleistungen. Bundeskanzlerin Angela Merkel hat angekündigt, die Regelung für Deutschland in Anspruch nehmen zu wollen.¹³

Die Möglichkeit zur Kürzung der **Lohnergänzungsleistungen** steht nur theoretisch allen Mitgliedstaaten zu. Die Kommission gibt zu bedenken¹⁴, dass sie bei der Prüfung des Antrags eines Mitgliedstaates auf Leistungskürzung berücksichtigen will, ob der Mitgliedstaat die Option genutzt hat, seinen Arbeitsmarkt im Zuge der Osterweiterung der EU für Arbeitnehmer aus den neuen Mitgliedstaaten vorübergehend zu schließen. Das Vereinigte Königreich hat diese Option nie genutzt; Deutschland hat sie maximal genutzt. Wohl aus diesem Grund geht Kanzlerin Merkel davon aus, dass Deutschland diese Regelung nicht in Anspruch nehmen kann.¹⁵

Die Experten des cep zum Thema „Brexit“ in der Presse:

- ▶ **Interview im Deutschlandfunk am 19.2.2016**
- ▶ **Interview im Deutschlandradio am 20.2.2016**

¹³ So Merkel im „National Briefing“, direkt im Anschluss am Gipfel am 19. Februar 2016. Verfügbar: <http://tvnewsroom.consilium.europa.eu/event/european-council-february-2016-day-2/national-briefing-germany-part-3-qa88>

¹⁴ Erklärung der Kommission, in: Schlussfolgerungen der Tagung des Europäischen Rates. EUCO 1/16, 19. Februar 2016, S. 34

¹⁵ So Merkel im „National Briefing“, direkt im Anschluss am Gipfel am 19. Februar 2016. Verfügbar: <http://tvnewsroom.consilium.europa.eu/event/european-council-february-2016-day-2/national-briefing-germany-part-3-qa88>