

Das Brexit-Weißbuch der Regierung May



Ein am 2. Februar 2017 von der britischen Regierung vorgelegtes Weißbuch umreißt die Strategie des Vereinigten Königreichs für die Austrittsverhandlungen mit der EU.

Es bekräftigt und konkretisiert in weiten Teilen die Positionen, die Theresa May in ihrer Rede am 17. Januar 2017 darlegte. Im Detail sind allerdings an gleich mehreren Stellen neue, zum Teil bemerkenswerte Akzente zu erkennen.

Das „Ukraine Plus“-Modell (s. [cepAdhoc](#) vom 24. Januar 2017) kristallisiert sich weiter als Ziel der britischen Verhandlungsstrategie heraus. Angesichts der handelspolitischen, fiskalischen und sicherheitspolitischen Interessen der EU könnte dies eine realistische Basis für das zukünftige Verhältnis zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU sein.

1 Politischer Hintergrund

Am 2. Februar 2017 hat die britische Regierung in einem Weißbuch mit dem Titel „The United Kingdom’s exit from and new partnership with the European Union“¹ ihre Pläne für den Austritt aus der Europäischen Union dargelegt. Hintergrund ist ein Urteil des UK Supreme Court vom 24. Januar 2017, nach dem die britische Regierung für die Einleitung des EU-Austrittsverfahrens nach Art. 50 EUV zwingend die Zustimmung beider Kammern des britischen Parlaments einholen muss. Zu diesem Zweck hat die Regierung dem Unterhaus (House of Commons) am 26. Januar 2017 einen Entwurf für die „European Union (notice of withdrawal) Bill“ vorgelegt.

In ihrem Weißbuch legt die Regierung ihre Ziele und ihre grobe Strategie für die Austrittsverhandlungen dar. Das Weißbuch dient als Input seitens der Regierung für die sogenannte „Committee Stage“ im Unterhaus am 6. und 7. Februar 2017, während deren über Änderungsanträge zur European Union Bill verhandelt wird. Mit der Abstimmung im Unterhaus wird am 8. Februar 2017 gerechnet. Anschließend soll das Oberhaus (House of Lords) bis zum 7. März 2017 zustimmen. Nach derzeitiger Planung will Theresa May die Austrittserklärung nach Artikel 50 auf dem EU-Gipfel am 9. März 2017 bekunden.

2 Wesentliche Aussagen des Weißbuchs

Das Weißbuch konkretisiert die wichtigsten Punkte der Grundsatzrede der britische Premierministerin Theresa May vom 17. Januar 2017.² Darin stellte May einen 12-Punkte-Plan für den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU vor (vgl. dazu [cepAdhoc vom 24. Januar 2017](#)). Der vorliegende cepAdhoc gilt den Zielen:

- (1) Kontrolle der Gesetzgebung
- (2) Kontrolle der Immigration und Schutz geltender Rechte
- (3) Freihandel mit der EU
- (4) Eigene Handelsabkommen mit Drittstaaten
- (5) Zusammenarbeit in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik

2.1 Kontrolle der Gesetzgebung

Hintergrund – Das Ziel der Regierung May: Die im Vereinigten Königreich geltenden Gesetze sollen dort beschlossen und nur von den dortigen Gerichten ausgelegt werden, nicht mehr vom Europäischen Gerichtshof.

Das Weißbuch konkretisiert dieses Ziel wie folgt: Die Regierung werde ein weiteres Weißbuch zur geplanten „Great Repeal Bill“ vorlegen, das thematisiert, wie das geltende EU-Recht in nationales, britisches Recht überführt werden soll. Die Regierung gibt allerdings schon jetzt zu bedenken, dass die nationale Gesetzgebung mit dem Inhalt des künftigen Übereinkommens mit der EU im Einklang stehen muss.

Weiter weist die Regierung auf die Notwendigkeit eines „Mechanismus“ für die Streitbeilegung mit der EU hin. Die bestehenden Instrumente dafür (im Rahmen von WTO, CETA, NAFTA und des bilateralen Abkommens der EU mit der Schweiz) seien aber nur Beispiele für die gegenwärtige Praxis. Neue Modelle seien denkbar, die auch davon abhängen, welche Abkommen mit der EU abgeschlossen werden.

¹ https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/588944/The_United_Kingdoms_exit_from_and_new_partnership_with_the_EU_Print.pdf

² Die Rede von Theresa May ist abrufbar unter: <https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech> (dort ist auch eine deutsche Fassung verfügbar).

2.2 Kontrolle der Immigration und Schutz geltender Rechte

Hintergrund – Das Ziel der Regierung May: Das Vereinigte Königreich beabsichtigt, die Zahl der Zuwanderer aus der EU zu kontrollieren. Die Rechte der im Vereinigten Königreich lebenden EU-Bürger und die der in der EU lebenden Briten sollen garantiert werden.

Das Weißbuch konkretisiert dieses Ziel wie folgt: Die Regierung will sorgfältig die verschiedenen Optionen prüfen, um die Zahl der Zuwanderer aus der EU zu kontrollieren. Sie will dabei die Auswirkungen auf die verschiedenen Sektoren berücksichtigen. Die Regierung habe schon im Vorfeld der Artikel-50-Verhandlungen mit der EU sicherstellen wollen, dass die Rechte der im Vereinigten Königreich lebenden EU-Bürger und die der in der EU lebenden Briten garantiert werden. Obwohl viele EU-Mitgliedstaaten dazu bereit gewesen seien, sei das aber nicht möglich gewesen.

2.3 Freihandel mit der EU

Hintergrund – Das Ziel der Regierung May: Das Vereinigte Königreich strebt den größtmöglichen Zugang zum Binnenmarkt der EU für Güter und Dienstleistungen an.

Das Weißbuch konkretisiert dieses Ziel wie folgt: Die Regierung will ein Zollabkommen mit der EU, welches einen möglichst reibungslosen Handel mit Gütern und Dienstleistungen ermöglicht. Dafür gebe es eine Reihe von Optionen. Möglich sei etwa ein völlig neues Abkommen oder das Vereinigte Königreich könne Vertragspartner für einige Teile der bestehenden Abkommen bleiben. Denkbar sei auch, dass das Abkommen Elemente der bestehenden Binnenmarktregeln in einzelnen Bereichen übernimmt.

Das Vereinigte Königreich strebe kein „bestehendes Modell“ an. Gemeint sind etwa die Vereinbarungen mit Norwegen oder der Schweiz. Grund dafür sei die „einzigartige Situation“, dass die Rechtslage in der EU und im Vereinigten Königreich weitgehend identisch sei.

Für die folgenden Wirtschaftsbereiche konkretisiert die Regierung ihr Ziel weiter.

2.3.1 Dienstleistungen

Auch im Bereich der Dienstleistungen strebe das Vereinigte Königreich einen möglichen freien Handel mit der EU an. Die Regierung sei sich bewusst, dass ein effizientes System der justiziellen Zusammenarbeit dafür notwendig ist, um Rechtssicherheit und Verbraucherschutz zu garantieren.

2.3.2 Finanzdienstleistungen

Das Vereinigte Königreich strebe einen möglichen freien Handel mit Finanzdienstleistungen mit der EU an. Die Regierung weist auf zwei konkrete Möglichkeiten hin: den EU-Pass – welcher gemeinsame Vorschriften und eine anerkannte Zulassung voraussetzt – und ein „Äquivalenz-Regime“, bei dem Finanzinstitute aus Drittstaaten mit einem dem europäischen Niveau vergleichbaren Regulierungsstandard Dienstleistungen in der EU anbieten können.

Nach dem Austritt werde das Vereinigte Königreich in der Finanzaufsicht eng mit der EU zusammenarbeiten. Es werde weiterhin internationale Aufsichtsstandards unterstützen und umsetzen.

2.3.3 Energie

Die EU-Gesetzgebung ermöglicht den koordinierten Handel mit Energie (Gas und Strom) zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU. Dieser trage sowohl für die EU als für das Vereinigte Königreich zu niedrigen Preisen und einer erhöhten Versorgungssicherheit bei. Dies verringere die Notwendigkeit nationaler Notenergieversorgungssysteme. Das Königreich prüfe alle Optionen für die künftige Zusammenarbeit mit der EU im Bereich der Energie.

2.3.4 Transport

Die Regierung werde den umfassenden Bestand an EU-Recht für die vier Verkehrsträger (Luft-, Straßen-, Schienen- und Schifffahrtsverkehr) berücksichtigen. Es bestehe für beide Seiten ein Interesse, einen möglichst günstigen und frei zugänglichen Luftverkehr zu erhalten. Mit den USA will das Vereinigte Königreich ein bilaterales Luftverkehrsabkommen abschließen.

2.3.5 Telekommunikation

Die Regierung weist auf die Relevanz des EU-Rechts für die elektronische Telekommunikation hin, welches Wettbewerb und Wahlfreiheit fördere. Auch nach dem Brexit sollen britischen und europäischen Telekommunikationsunternehmen miteinander in Wettbewerb treten können. Die Regierung weist auf die Möglichkeit der EU-Kommission hin, die Datenschutzstandards eines Drittstaates als „äquivalent“ mit dem Standard der EU einzustufen. In diesem Fall könnten EU-Unternehmen Daten in solche Staaten exportieren. Es sei der Regierung ein Anliegen, diesen Datenstrom zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich aufrechtzuerhalten.

2.4 Eigene Handelsabkommen mit Drittstaaten

Hintergrund – Das Ziel der Regierung May: Das Vereinigte Königreich beabsichtigt, eigene Freihandelsabkommen mit Drittstaaten zu schließen.

Das Weißbuch konkretisiert dieses Ziel wie folgt: Nach dem Brexit will die Regierung für das Vereinigte Königreich eigene Handelsabkommen mit Drittstaaten abschließen können und ausdrücklich nicht an der gemeinsamen Handelspolitik der EU teilnehmen. Zwar dürfe das Vereinigte Königreich, solange es noch EU-Mitgliedstaat ist, keine Handelsabkommen abschließen. Allerdings könnten bereits jetzt „Vorbereitungen“ für solche Abkommen getroffen werden. Die Regierung werde mit einigen derjenigen Staaten „diskutieren“, die mit der EU Handelsabkommen geschlossen haben. Dies solle ein Höchstmaß an „Kontinuität und Sicherheit“ für Unternehmen auch nach dem Brexit sicherstellen. Auch bereite sie die britische Konzessionsliste bei der Welthandelsorganisation (WTO) vor³. Eine solche Liste sei auch die Basis für die Verhandlungen der EU mit anderen Staaten. Die britische Konzessionsliste solle weitestgehend der geltenden EU-Liste bei der WTO entsprechen.

2.5 Zusammenarbeit in der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik

Hintergrund – Das Ziel der Regierung May: Das Vereinigte Königreich beabsichtigt, die Zusammenarbeit mit der EU in der Außen- und Verteidigungspolitik sowie bei der Verbrechens- und Terrorismusbekämpfung fortzusetzen.

Gleich am Anfang ihres Vorworts zum Weißbuch betont Theresa May die Leistungsfähigkeit der britischen Geheimdienste und des Militärs. Die Regierung weist darauf hin, dass sie in der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik weiterhin mit der EU zusammenarbeite wolle. Ebenso strebe sie die „bestmögliche“ Zusammenarbeit mit der EU bei der Kriminalitäts- und Terrorbekämpfung an. Die öffentliche Sicherheit im Vereinigten Königreich und in der EU solle den Kern der Austrittsverhandlungen in diesem Bereich bilden. Die britische Regierung will ihre „Fähigkeiten und privilegierte Position in internationale Angelegenheiten“ nutzen, um weiterhin mit der EU auf diesen Gebieten zusammenzuarbeiten.

³ Das Vereinigte Königreich verfügt über keine eigene Konzessionsliste bei der WTO, sondern unterliegt als EU-Mitgliedstaat der Konzessionsliste der EU bei der WTO. Konzessionslisten erlauben es dem jeweiligen WTO-Mitgliedstaat, das Ausmaß seiner zusätzlichen Liberalisierungsverpflichtungen für konkrete Sektoren festzulegen.

3 Bewertung

Das Weißbuch bekräftigt und konkretisiert in weiten Teilen die Position, die Theresa May in ihrer Rede am 17. Januar 2017 darlegte.

Im Detail sind allerdings an gleich mehreren Stellen neue, zum Teil bemerkenswerte Akzente zu erkennen.

- Das Ziel, die Kontrolle über die Gesetzgebung wiederzuerlangen, wird abgeschwächt: Die nationalen Gesetze können nicht umfassend vom EU-Recht abweichen, wenn der Handel mit der EU möglichst frei sein soll. Der EuGH soll zwar nicht länger die Gesetze im Vereinigten Königreich auslegen. An seine Stelle soll aber ein Mechanismus der Streitbeilegung mit der EU und eine justizielle Zusammenarbeit mit der EU treten dürfen. Mit der Zeit dürfte sich die Gesetzeslage im Vereinigten Königreich und in der EU zunehmend unterscheiden, mit negativen Folgen für den Freihandel. Wie damit umgegangen werden soll, will die britische Regierung erst in einem späteren Weißbuch thematisieren.
- Offenkundig ist sich die britische Regierung auch der potentiell negativen Auswirkungen einer Einschränkung der Freizügigkeit bewusst. Sie will die Betroffenen in den fraglichen Sektoren umfassend konsultieren, bevor sie die Freizügigkeit einschränkt.
- Den größtmöglichen Zugang zum EU-Binnenmarkt will die britische Regierung mit einem Zollabkommen erreichen. Interessant ist der Hinweis, dass dafür einzelne Teile der bestehenden Binnenmarktregeln einfach übernommen werden könnten. In diesem Zusammenhang betont die britische Regierung mehrfach, dass die britische Gesetzeslage mit EU-Recht im Einklang stehe. Dem zu erwartenden Gegenargument, dass die Briten hier Rosinenpickerei betreiben wollten (Marktzugang ja, aber keine Freizügigkeit), und dem Hinweis, dass auch die norwegische und die schweizerische Gesetzgebung in weiten Bereichen dem EU-Recht entsprechen, kann die britische Regierung wenig entgegensetzen.
- Die britische Regierung betont ihr besonderes Interesse an einem umfassenden Marktzugang in den Bereichen Finanzdienstleistungen, Energie, Transport und Telekommunikation. Sie weist explizit auf die Relevanz der Europäischen Gesetzgebung hin und signalisiert, auch künftig die Äquivalenz mit diesen Regeln einhalten zu wollen.
- Die britische Regierung signalisiert aktive Vorbereitungen für den Abschluss von Handelsabkommen mit Drittstaaten. Dies ist aus britischer Sicht nachvollziehbar, könnte allerdings die Verhandlungen mit der EU erschweren.

Fazit: Weiterhin zielt das Vereinigte Königreich auf eine weitreichende Handelsvereinbarung mit der EU, die eine eingeschränkte Freizügigkeit beinhalten soll. Die britische Regierung betont erneut, dass sie mit der EU in Sachen Sicherheits- und Verteidigungspolitik zusammen arbeiten will. Das „Ukraine Plus“-Modell (s. [cepAdhoc](#) vom 24. Januar 2017) kristallisiert sich daher weiterhin als Ziel der britischen Verhandlungsstrategie heraus. Angesichts der handelspolitischen, fiskalischen und sicherheitspolitischen Interessen der EU könnte dies eine realistische Basis für das zukünftige Verhältnis zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU sein.

Der Autor:

Dr. Bert Van Roosebeke ist Fachbereichsleiter am Centrum für Europäische Politik.

cep | Centrum für Europäische Politik

Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Freiburg

Telefon +49 761 38693-0 | www.cep.eu

Das cep ist der europapolitische Think Tank der gemeinnützigen Stiftung Ordnungspolitik. Es ist ein unabhängiges Kompetenzzentrum zur Recherche, Analyse und Bewertung von EU-Politik.