



Brexit! Was nun?

Mit einer Mehrheit von 51,9 % haben sich die Briten am 23. Juni 2016 für den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU entschieden. Dieser cepAdhoc thematisiert die nun anstehenden Schritte und geht auf Szenarien für die künftige Beziehung zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU ein.

Inhaltsverzeichnis

1 Austrittsverfahren nach Art. 50 EUV	3
1.1 Bindende Wirkung des Referendums.....	3
1.2 Übermittlung der Austrittsabsicht als Auslöser.....	3
1.3 Austrittsabkommen.....	4
1.4 Bedeutung des Austrittsabkommens.....	4
1.5 „Wilder Austritt“ und Alternativen zum Verfahren nach Art. 50 EUV?	5
1.6 Zeitlicher Ablauf der Verhandlungen zum Austrittsabkommen	6
1.7 Zusammenfassung.....	6
2 Abkommen über die künftigen Beziehungen zwischen UK und EU	7
1.1 Assoziierungs- oder Handelsabkommen? – Einfaches oder „gemischtes Abkommen“?.....	7
1.2 Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum („Modell Norwegen“)	8
1.3 Aushandlung sektorieller Abkommen („Modell Schweiz“).....	10
1.4 Freihandelsabkommen	11
3 Gesamteinschätzung für das Vereinigte Königreich	12
4 Folgen für die Europäische Union	13
4.1 Das EU-Projekt	13
4.2 Schottland.....	13

1 Austrittsverfahren nach Art. 50 EUV

Mit dem britischen Votum gegen den Verbleib in der EU betritt die EU Neuland. Der mit dem Lissaboner Vertrag eingeführte Artikel 50 des EU-Vertrags sieht zwar ein Verfahren für den Ausstieg eines Mitgliedstaates vor, wurde aber noch nie angewandt. Im Folgenden liefern wir eine Übersicht der anstehenden Schritte.

1.1 Bindende Wirkung des Referendums

Das Ergebnis des Brexit-Referendums bindet die Regierung Cameron *juristisch* nicht¹. Theoretisch könnte sie das Ergebnis ignorieren oder durch eine Abstimmung im Parlament „korrigieren“ lassen. *Politisch* erscheint dies völlig ausgeschlossen. Cameron hat denn auch erklärt, das Ergebnis des Referendums zu akzeptieren.²

1.2 Übermittlung der Austrittsabsicht als Auslöser

Als erster Schritt im Verfahren nach Art. 50 EUV muss die britische Regierung ihre Austrittsabsicht an den Europäischen Rat übermitteln. Premierminister Cameron hat angekündigt, dies umgehend („straight-away“) zu tun³. Die Beteiligung des britischen Parlaments ist nicht zwingend. Wahrscheinlich wird die Übermittlung auf dem EU-Gipfel vom 28. und 29. Juni 2016 erfolgen.

Ob und wann die britische Regierung die Austrittsabsicht formell übermittelt, ist durchaus relevant.

- Mit Übermittlung der Austrittsabsicht legt die britische Regierung sich fest und wird der EU-Austritt des Vereinigten Königreichs unumkehrbar⁴. Strebt die Regierung später doch den Verbleib in der EU an, muss sie den Beitritt nach Art. 49 EUV beantragen. Das setzt Einstimmigkeit unter den verbleibenden EU-Mitgliedstaaten voraus und würde in einigen Mitgliedstaaten eine Ratifizierung durch die nationalen Parlamente nach sich ziehen. Das Szenario, wonach die britische Regierung das Ergebnis des Referendums nutzt, um einen besseren Deal innerhalb der EU zu verhandeln, ist damit sehr unwahrscheinlich.
- Kurz nach Übermittlung der Austrittsabsicht wird der Europäische Rat – einstimmig, aber ohne das Vereinigte Königreich – seine Verhandlungsposition festlegen. Dafür werden Leitlinien an die Kommission verabschiedet.

¹ Der European Referendum Act 2015 sieht keine Rechtsfolge vor. Online:

http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/36/pdfs/ukpga_20150036_en.pdf

² Cameron im House of Commons, 22. Februar 2016: „This is a straight democratic decision—staying in or leaving—and no Government can ignore that“. Online:

<http://publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmhansrd/cm160222/debtext/160222-0001.htm#16022210000001>

³ Erklärung David Camerons im House of Commons, 22. Februar 2016, Column 24. Online:

<http://publications.parliament.uk/pa/cm201516/cmhansrd/cm160222/debtext/160222-0001.htm#16022210000001>

⁴ Das Austrittsverfahren nach Art. 50 EUV setzt enge Grenzen. Macht man etwa das Zustandekommen des Austrittsabkommens von einer Bestätigung in einem zweiten britischen Referendum abhängig, wird bei Ablehnung durch die britischen Wähler das Verfahren nach Art. 50 EUV nicht hinfällig. Vielmehr käme damit kein Abkommen zustande, so dass der Austritt nach Ablauf der zwei Jahre ab Übermittlung des Austrittsabkommens ohne Abkommen erfolgen würde.

- Mit Übermittlung der Austrittsabsicht beginnt eine Zwei-Jahres-Frist, an deren Ende der Austritt steht, es sei denn, dass die 27 verbleibenden Mitgliedstaaten und das Vereinigte Königreich diese Frist einstimmig verlängern⁵ oder das Austrittsabkommen ein anderes Datum vorsieht.

1.3 Austrittsabkommen

Das Vereinigte Königreich schließt ein Austrittsabkommen nach Art. 50 EUV mit der Europäischen Union, also nicht mit den übrigen Mitgliedstaaten. Auf Seiten der EU muss das Abkommen von den verbleibenden 27 Mitgliedstaaten der EU im Rat mit einer erweiterten qualifizierten Mehrheit von 72% - das sind mindestens 20 Mitgliedstaaten – angenommen werden, die außerdem 65 % der Bevölkerung der verbleibenden Mitgliedstaaten vertreten müssen. Das Europäische Parlament muss mit einfacher Mehrheit seiner 751 Mitglieder zustimmen. Eine Regelung der Frage, ob die 73 britischen Abgeordneten dabei stimmberechtigt sein werden, gibt es in den Europäischen Verträgen nicht. Sie dürfte mit ja zu beantworten sein, da das Königreich zum Zeitpunkt der Abstimmung immer noch EU-Mitglied sein wird.

Eine Befassung nationaler Parlamente mit dem Abkommen – welche die Abstimmung über das Abkommen im Rat und/oder sein Inkrafttreten durchaus verzögern könnte – ist EU-rechtlich nicht vorgesehen.

Das Abkommen nach Art. 50 EUV ist keine zwingende Voraussetzung für den Brexit. Auch wenn ein solches Abkommen zwischen dem Vereinigten Königreich einerseits und der EU andererseits nicht innerhalb von zwei Jahren zustande kommt – und diese Verhandlungsfrist nicht einstimmig verlängert wird – endet die Mitgliedschaft des Vereinigten Königreichs.

1.4 Bedeutung des Austrittsabkommens

Artikel 50 EUV lässt offen, was genau Gegenstand des Abkommens sein wird. Es regelt die „Einzelheiten des Austritts“.⁶ Zu klären sind eine Fülle sehr unterschiedlicher Themen, etwa darüber,

- ob die heute in den Diensten der EU stehenden britischen Staatsbürger weiterhin als Kommissionsbeamte oder EuGH-Richter tätig sein können,
- ob und inwieweit sich das Vereinigte Königreich an der Finanzierung der Pensionsansprüche dieser und anderer EU-Beamter beteiligt,
- welche Regelung für den britische EU-Kommissar und für die britischen Abgeordneten des Europäischen Parlaments gefunden wird,
- ob das Vereinigte Königreich bereits bewilligte Strukturfondsmittel der EU weiterhin in Anspruch nehmen kann,
- ob das Vereinigte Königreich seinen Kapitalanteil an der Europäischen Zentralbank zurückerstattet bekommt und
- wie mit bilateralen Hilfen des Vereinigten Königreichs, etwa an Griechenland verfahren wird.

⁵ Art. 50 Abs. 3 EUV

⁶ Art. 50 Abs. 2 EUV

Besonders relevant ist die Frage, wie **die künftigen Handelsbeziehungen zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU** ausgestaltet werden. Wir erwarten, dass die künftigen Beziehungen nicht in dem Austrittsabkommen, sondern **in einem zweiten, vom Ausstiegsabkommen getrennten Abkommen** geregelt werden⁷ (vgl. dazu Kapitel 2).

Unabhängig vom Ausstiegsabkommen und vom Abkommen über die künftigen Handelsbeziehungen werden technische Änderungen der EU-Verträge notwendig. Das Vereinigte Königreich ist an mehreren Stellen in den Verträgen erwähnt – etwa in der Stimmrechtsregelung für den Ministerrat. Für diese Fälle wird eine Neuregelung notwendig sein, die nur einstimmig von den verbleibenden Mitgliedstaaten beschlossen werden kann.

1.5 „Wilder Austritt“ und Alternativen zum Verfahren nach Art. 50 EUV?

Einige Brexit-Befürworter stellen das Verfahren nach Art. 50 EUV in Frage und plädieren für „informellere“ Verhandlungen.⁸ Ziel dieser Bestrebungen ist die Umgehung der Zweijahresfrist in Art. 50 EUV, welche die Verhandlungsposition des Vereinigten Königreichs schwächen könnte: Davon ausgehend, dass das Vereinigte Königreich größeren Wert darauf legt als die restliche EU, den ungeordneten Austritt zu vermeiden⁹, könnten einzelne Mitgliedstaaten die Verlängerung der Zweijahresfrist von Zugeständnissen seitens der Briten abhängig machen.

EU-rechtlich sind solche Bestrebungen abwegig, da das Verfahren nach Art. 50 EUV die einzige EU-vertraglich verankerte Möglichkeit darstellt, die EU zu verlassen. Nicht nur ist der austretende Mitgliedstaat unionsrechtlich verpflichtet, dieses Verfahren einzuhalten¹⁰. Äußerst unwahrscheinlich erscheint angesichts der detaillierten Verfahrensschritte in Art. 50 EUV auch, dass sich die EU-Kommission auf „informellere“ Verhandlungen über ein Austrittsabkommen einlässt.

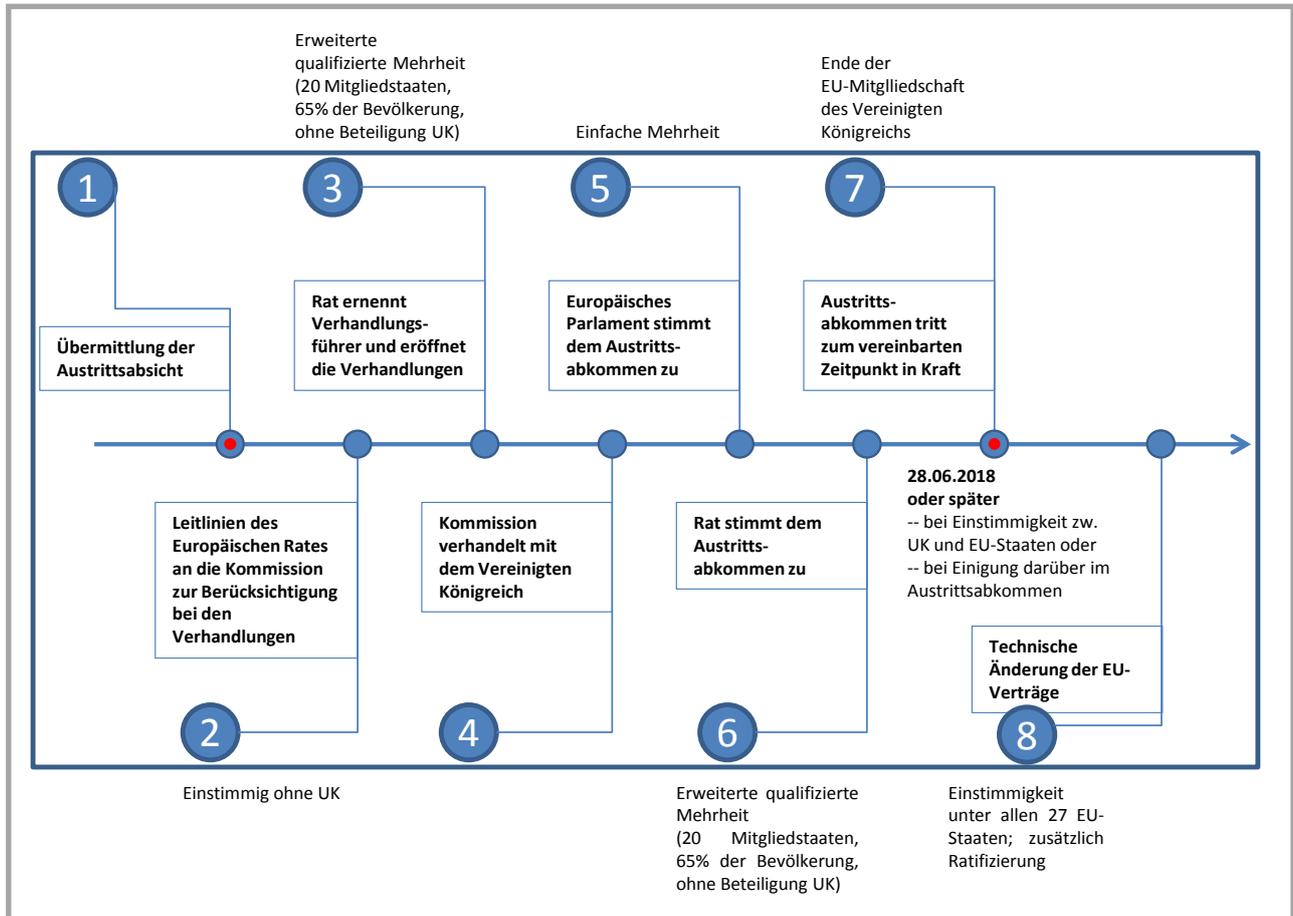
⁷ Ähnlich auch die britische Regierung, in: The process for withdrawing from the European Union, HM Government, February 2016. Online : <https://www.gov.uk/government/publications/the-process-for-withdrawing-from-the-european-union>

⁸ Vgl. etwa Chris Grayling, Leader of the House of Commons, *Leave Camp eyes Completion of Brexit by 2019*, Financial Times vom 14.06.2016.

⁹ So dürfte das Vereinigte Königreich ein Interesse daran haben, die Phase der Unsicherheit möglichst kurz zu halten, da diese Unsicherheit Investitionen hemmen dürfte.

¹⁰ Dörr, in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 50 EUV, Rn. 5

1.6 Zeitlicher Ablauf der Verhandlungen zum Austrittsabkommen



Zeitlicher Ablauf der Verhandlungen zum Austrittsabkommen (Quelle: cep)

1.7 Zusammenfassung

Juristisch führt an einem Verfahren nach Art. 50 EUV kein Weg vorbei. Relevant ist der Zeitpunkt der Übermittlung der Austrittsabsicht. Danach ist ein Austritt des Vereinigten Königreichs zwingend. Mit Beendigung der EU-Mitgliedschaft finden die EU-Verträge auf das Vereinigte Königreich keine Anwendung mehr. Aller Wahrscheinlichkeit nach werden sowohl ein Austrittsabkommen als auch ein Abkommen über die künftigen Beziehungen zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU – etwa zum Binnenmarktzugang und zur Personenfreizügigkeit – verhandelt werden müssen. Idealerweise werden diese Verhandlungen parallel geführt, so dass sie gleichzeitig in Kraft treten können. Die Zweijahresfrist für die Beendigung der Verhandlungen über das Austrittsabkommen kann nur einstimmig verlängert werden. Dies schwächt die Verhandlungsposition des Vereinigten Königreichs, das ein großes wirtschaftliches Interesse daran haben dürfte, den Verhandlungszeitraum und die damit verbundene Unsicherheit möglichst kurz zu halten.

2 Abkommen über die künftigen Beziehungen zwischen UK und EU

Die künftigen Beziehungen zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU werden sehr wahrscheinlich in einem zweiten, vom Ausstiegsabkommen getrennten Abkommen geregelt werden. Zu klären ist insbesondere die Frage des gegenseitigen Marktzugangs zwischen UK und EU.

2.1 Assoziierungs- oder Handelsabkommen? – Einfaches oder „gemischtes Abkommen“?

Die EU verfügt über die Kompetenz zum Abschluss von Assoziierungsabkommen mit Drittstaaten.¹¹ Relevant sind hier die Freihandelsassoziiierungsabkommen zwischen der EU und Drittstaaten. Sie gehen über eine rein handelspolitische Zusammenarbeit anderer völkerrechtlichen Abkommen hinaus, indem sie „gegenseitige Rechte und Pflichten, gemeinsame Vorgehen und besondere Verfahren“¹² umfassen. Sie gehen von „besonderen und privilegierten Beziehungen mit einem Drittstaat [aus], der zumindest teilweise am Gemeinschaftssystem teilhaben muss“.¹³ Das EWR-Abkommen der EU mit Norwegen, Island und Liechtenstein und die bilateralen Abkommen mit der Schweiz wurden auf dieser Kompetenzgrundlage als Assoziierungsabkommen geschlossen. Assoziierungsabkommen der EU verlangen Einstimmigkeit der dann 27 Mitgliedstaaten im Ministerrat und die Zustimmung des Europäischen Parlaments.

Trotz expliziter Kompetenzgrundlage der EU werden die Assoziierungsabkommen der EU meist als „gemischtes Abkommen“ geschlossen, bei dem auch die Mitgliedstaaten Vertragsparteien sind.¹⁴ Im vorliegenden Fall hieße dies, dass das Abkommen zwischen dem Vereinigten Königreich einerseits und andererseits sowohl der Europäischen Union als auch der dann 27 Mitgliedstaaten abgeschlossen würde. Der Status der Mitgliedstaaten als Vertragsparteien zieht nationale Zustimmungsverfahren nach sich.

Alternativ verfügt die EU über die explizite Kompetenz zum Abschluss von Handelsabkommen.¹⁵ Handelsabkommen sind weniger weitgehend als Assoziierungsabkommen. Sie beschränken sich auf den Warenaustausch mit Drittstaaten im Rahmen der „Gemeinsamen Handelspolitik“ der EU. Handelsabkommen regeln etwa Zollsätze, ausländische Direktinvestition oder Maßnahmen gegen Dumping. Nicht erfasst von der Kompetenz nach Art. 207 AEUV sind die Wettbewerbspolitik und der Verkehrsbereich. Handelsabkommen der EU verlangen je nach Inhalt eine qualifizierte Mehrheit oder Einstimmigkeit der dann 27 Mitgliedstaaten im Ministerrat und die Zustimmung des Europäischen Parlaments.

Vom konkreten Inhalt des Handelsabkommens wird abhängig sein, ob es als einfaches Abkommen der EU mit dem Vereinigten Königreich oder als gemischtes Abkommen geschlossen werden können, bei dem die Mitgliedstaaten Vertragsparteien sind. Letzteres ist üblich. In diesem Fall ist wegen der Beteiligung der Mitgliedstaaten Einstimmigkeit unter allen Mitgliedstaaten Voraussetzung für das Zustandekommen des Abkommens, denn erforderlich sind dann auch nationale Zustimmungsverfahren. Nach anfänglichen Diskussionen zwischen der EU-Kommission und den Mitgliedstaaten

¹¹ Art. 217 AEUV

¹² Ibid.

¹³ EuGH, Rs. 12/86, Demirel, Slg. 1987, Rn. 9

¹⁴ Ausnahme sind allerdings die „Bilaterale I“-Verträge mit der Schweiz, die sieben Abkommen umfasst. Nur das Abkommen zur Arbeitnehmerfreizügigkeit ist ein gemischtes Abkommen. Bei den anderen sechs Abkommen treten nur die Schweiz und die EU als Vertragsparteien auf.

¹⁵ Art. 207 AEUV

sollen die Handelsabkommen mit Kanada (CETA) und den USA (TTIP) die Form eines gemischten Abkommens erhalten.

2.2 Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum („Modell Norwegen“)

Als EWR-Staaten haben die Nicht-EU-Mitgliedstaaten Norwegen, Island und Lichtenstein einen sehr weitgehenden Zugang zum europäischen Binnenmarkt. Grundlage dafür ist das hochkomplexe EWR-Abkommen, das 1992 zwischen der Europäischen Union, ihre Mitgliedstaaten und den verbliebenen Staaten des Europäischen Freihandelsabkommens EFTA geschlossen wurde und das sich zusammensetzt aus einem Hauptabkommen, 49 Protokollen, 22 Anhängen, einer Schlussakte und gemeinsamen Erklärungen. Der Assoziierungscharakter des Abkommens zeigt sich etwa in der Einrichtung mehrerer EWR-Organe (EWR-Rat, gemeinsamer EWR-Ausschuss und gemeinsamer Parlamentarischer Ausschuss), in dem Zwei-Säulen-Modell für die Überwachung des Abkommens und in Verfahren zur Streitbeilegung. Das EWR-Abkommen ist ein gemischtes Assoziierungsabkommen.

Der gegenseitige Marktzugang beruht auf einer sehr weitgehenden Übernahme des EU-Rechts durch die assoziierten EFTA-Staaten Norwegen, Island und Liechtenstein. Als Voraussetzung für den Marktzugang müssen diese rund zwei Drittel des Unionsrechts übernehmen.¹⁶ Fast wortgleich übernommen wurde der Rechtsbestand der vier Grundfreiheiten des EU-Binnenmarkts, d.h. des freien Waren-, Kapital- und Dienstleistungsverkehrs und der Personenfreizügigkeit.¹⁷ Zusätzlich finden weitgehende „horizontale Bestimmungen“ – etwa das Wettbewerbs- und Beihilferechts, aber auch Regeln zur Sozial- und Umweltpolitik und zum Verbraucherschutz – Anwendung.¹⁸ Nicht in das EWR-Abkommen übernommen wurden insbesondere EU-Regeln im Bereich der Agrar- und Fischereipolitik, Regional-, Steuer-, Finanz- und Wirtschaftspolitik sowie teilweise der Verkehrspolitik.¹⁹

Der Bestand der von den EFTA-Staaten übernommenen EU-Gesetzgebung wird fortdauernd dem aktuellen Gesetzesstand der EU angepasst (sogenannte „dynamische Rechtsübernahme“). Die EFTA-Staaten sind damit verpflichtet, neue oder geänderte EU-Regeln im Geltungsbereich der EWR-Verträge in nationales Recht zu übernehmen. Die Möglichkeiten der EFTA-Staaten, diese EU-Regeln zu beeinflussen, sind sehr begrenzt. Zwar kann die EU-Kommission im Zuge der Vorbereitung ihrer Legislativvorschläge auch die EFTA-Staaten konsultieren. Von den eigentlichen politischen Verhandlungen zum EU-Sekundärrecht sind sie aber ausgeschlossen. Da sie keine Mitgliedstaaten der EU sind, verfügen sie über keine Stimmrechte in diesen Organen.

Der EWR umfasst keine Zollunion. Es gibt daher keine gemeinsamen Außenzölle mit anderen Drittstaaten. Für ihre Mitgliedstaaten hat die EFTA Handelsabkommen mit 36 Staaten verhandelt.²⁰

Wie im EWR-Abkommen vorgesehen²¹, leisten die EFTA-Staaten einen finanziellen Beitrag an die EU. In der Periode 2009–2014 zahlten sie insgesamt 1,8 Mrd. Euro an Zuschüssen. Diese setzen sich aus EWR-Zuschüssen und Norwegen-Zuschüssen zusammen. Mit den „EWR-Zuschüssen“ i.H.v. 994 Mio. Euro (davon Norwegen: 952 Mio. Euro) werden Projekte in 16 Mitgliedstaaten finanziert. Zusätzlich

¹⁶ Vöneky/Beylage-Haarmann, in Grabitz/Hilf/Nettesheim, Art. 217 AEUV, Rn. 73

¹⁷ *ibid.*

¹⁸ *ibid.*

¹⁹ Groeben, von der /Schwarze/Marc Bungenberg AEUV Art. 217 Rn. 99, beck-online

²⁰ <http://efta.int/free-trade/free-trade-agreements>

²¹ Art. 115-117 und Protokoll 38 EWR-Abkommen

leistete Norwegen in dieser Periode einen „Norwegen-Zuschuss“ von 804 Mio. Euro²² Diese Mittel fließen in die 13 Mitgliedstaaten, die der EU nach 2003 beitraten. Für einen Zeitraum von sieben Jahren zwischen 2014 und 2021 vereinbarten die EFTA-Staaten mit der EU Zuschüsse in Höhe von insgesamt 2,8 Mrd. Euro.²³ Norwegen muss jährlich 388 Mio. Euro zahlen, insgesamt also 2,7 Mrd. Euro.²⁴

Das Vereinigte Königreich im EWR

Falls das Vereinigte Königreich einen Beitritt zum EWR anstrebt, gilt:

- Das EWR-Abkommen ist ein Assoziierungsabkommen und kann nur einstimmig vom Rat der Europäischen Union, also von allen verbleibenden 27 Mitgliedstaaten der EU und nur mit Zustimmung des Europäischen Parlaments geändert werden. Weil es ein gemischtes Abkommen ist, sind darüber hinaus nationale Zustimmungsverfahren in allen 27 Mitgliedstaaten notwendig. Auch die drei EFTA-Staaten Norwegen, Island und Liechtenstein müssen zustimmen.
- Das Vereinigte Königreich muss das bestehende EU-Recht größtenteils beibehalten.
- Die Pflicht zur Beibehaltung des EU-Rechts gilt auch für die Regeln zur Arbeitnehmerfreizügigkeit und für die horizontalen Regeln im Bereich der Sozialpolitik. Dass London als EWR-Staat die Einwanderung von EU-Arbeitnehmern und deren Anspruch auf Sozialleistungen umfassend einschränken könnte, ist nicht ersichtlich. Im Gegenteil könnte das Vereinigte Königreich restriktivere Regeln zur Gewährung von Sozialleistungen für EU-Arbeitnehmer eher als EU-Mitglied durchsetzen. Auf dem EU-Gipfel vom 18.-19. Februar 2016 sagten die EU-Mitgliedstaaten nur für den Fall eines Verbleibs der Briten in der EU strengere Regeln für Kindergeld und Lohnersatzleistungen zu.
- Das Vereinigte Königreich ist zur dynamischen Rechtsübernahme verpflichtet, d.h. es muss die nationalen Gesetze auch den zukünftigen EU-Regeln anpassen. Das gilt sowohl für die Binnenmarktgesetzgebung als auch für die horizontalen Regeln, insbesondere im Bereich des Wettbewerbs-, Beihilfe-, Sozial-, Umwelt- und Verbraucherschutzrechts.
- Im Ministerrat der EU sowie im Europäischen Parlament ist das Vereinigte Königreich weder vertreten noch stimmberechtigt. Sein Einfluss auf neue EU-Gesetzgebung ist damit minimal.
- Das Vereinigte Königreich bildet keine Zollunion mit der EU. Handelsabkommen der EU mit Drittstaaten (etwa TTIP mit den USA oder CETA mit Kanada) finden auf das Vereinigte Königreich keine Anwendung. Die Briten müssen eigene Abkommen mit diesen Drittstaaten verhandeln.
- Auch als Nicht-Mitgliedstaat muss das Vereinigte Königreich einen erheblichen finanziellen Beitrag an die EU richten.

²² In der Summe leistete Norwegen damit Zahlungen i.H.v. 1,7 Mrd. € in der Periode 2009-2014.

²³ EEA-Grants, Annual Report 2015-2016, Online unter: <http://eeagrants.org/News/2016/Annual-Report-2015-2016-published>.

²⁴ Agreement between Norway and EU on EEA and Norway Grants and tariff-free quotas for fish, online unter: <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/agreement-norway-eu-grants/id2427805/>

2.3 Aushandlung sektorieller Abkommen („Modell Schweiz“)

Zwischen der EU und der Schweiz bestehen drei ältere, reine Handelsabkommen (nach Art. 207 AEUV). Sie regeln den gegenseitigen Marktzugang für Industrieprodukte (1972) und Versicherungsdienstleistungen (1989) und erleichtern die Zollabwicklung im Güterverkehr (1990, revidiert 2009).

Nachdem die Schweizer Bevölkerung 1992 in einem Referendum das (bereits fertig verhandelte) EWR-Abkommen abgelehnt hatte, schloss die Schweiz sektorielle Abkommen mit der EU. Diese Assoziierungsabkommen sind teils gemischt, teils bilaterale Abkommen zwischen der EU und der Schweiz.

Die „Bilaterale I“ erleichtert den Zugang zu Arbeits-, Waren und Dienstleistungsmärkten. Sie umfasst sieben Abkommen, die 2002 in Kraft traten. Sie regeln u.a. die Personenfreizügigkeit, die Beseitigung technischer Handelshemmnisse, Aspekte des öffentlichen Beschaffungswesens, den Luftverkehr und den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen.²⁵ Die sieben Abkommen sind untereinander durch die sog. Guillotine-Klausel verbunden: Wird eines der Abkommen gekündigt, treten die anderen nach sechs Monaten außer Kraft. In den Jahren 2004–2009 wurden in der „Bilaterale II“ zehn weitere sektorielle Abkommen geschlossen. Kein sektorielles Abkommen besteht allerdings für die (für die Schweiz durchaus relevanten) Sektoren der Finanzdienstleistungen und des Strommarkts.

Die Abkommen mit der Schweiz sind „statisch“, d.h. die Schweiz ist nicht zur „dynamische Rechtsübernahme“ verpflichtet. Allerdings kann die EU den vereinbarten Zugang zum EU-Binnenmarkt einschränken, wenn Schweizer Gesetzgebung mit EU-Regeln nicht vereinbar ist. In der Praxis ist daher für die Schweiz der Druck zur Rechtsanpassung an EU-Gesetzgebung durchaus vergleichbar mit der Situation im EWR.²⁶ Wie auch die EFTA-Staaten hat die Schweiz keine Mitentscheidungsrechte bei der Gestaltung des EU-Rechts.

Die Schweiz bildet keine Zollunion mit der EU. Es gibt daher keinen gemeinsamen Außenzoll mit anderen Drittstaaten. Die Schweiz hat daher eigenständig und über die EFTA Handelsabkommen mit 46 Staaten abgeschlossen.²⁷

Die Schweiz leistet einen finanziellen Beitrag an die EU. Grundlage für diese Zahlungen sind die teils sehr unterschiedlich gestalteten Vereinbarungen in der Vielzahl von sektoriellen Abkommen mit der EU. Da manche der Zahlungen auch mit finanziellen Gegenleistungen verbunden sind, die auch zeitlich versetzt sind, kann der finanzielle Beitrag der Schweiz hier nicht ohne weiteres ermittelt werden.²⁸

Das Schweizer Modell sektorieller Abkommen wird derzeit von der EU massiv in Frage gestellt. Die EU will neue Marktzugangsabkommen (insbesondere für den Finanzmarkt) nicht ohne institutionellen Rahmen abschließen.²⁹ Ein solcher Rahmen soll Homogenität und Rechtssicherheit herstellen.³⁰ Im Ergebnis dürfte die EU der Schweiz die EWR-Bedingungen auferlegen wollen.

²⁵ Groeben, von der /Schwarze/Marc Bungenberg AEUV Art. 217 Rn. 103, beck-online

²⁶ Vgl.: Jenni, Sabine (2013): "Direkte und indirekte Europäisierung der schweizerischen Bundesgesetzgebung", *LeGeS* 24(2): 489-504

²⁷ <http://seco.admin.ch/themen/00513/00515/01330/04619>

²⁸ Eine Übersicht gibt: <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefft?AffairId=20141019>

²⁹ Council Conclusions on a homogeneous extended single market and EU relations with Non-EU Western European Countries, 16.12.2014, Rn. 44

³⁰ Ibid.

Zusätzlich belastet ist das Verhältnis durch das Schweizer Referendum „Gegen Masseneinwanderung“ vom 9. Februar 2014. Die darin verlangte Steuerung der Zuwanderung ist mit dem Freizügigkeitsabkommen der Bilaterale I nicht vereinbar. Die EU hat die fundamentale Bedeutung der Freizügigkeit und die Unteilbarkeit der vier Freiheiten betont.³¹ Finden die Schweiz und die EU für dieses Problem keine Lösung, droht – durch die Guillotine-Klausel – eine Aufhebung des gesamten Bilaterale-I-Pakets.

Das Vereinigte Königreich im Schweizer Modell

Falls das Vereinigte Königreich sektorielle Abkommen nach dem Schweizer Modell anstrebt, gilt:

- Seit einigen Jahren macht die EU die weitere Verfolgung des Schweizer Modells sektorieller Abkommen von institutionellen Änderungen abhängig, die solchen Abkommen einen EWR-Charakter verleihen würden. Abzuwarten ist, ob die EU auch gegenüber dem Vereinigten Königreich bei dieser Haltung bleibt.
- Die Verhandlung einer solchen Vielzahl an sektoriellen Abkommen ist sehr aufwendig und zeitintensiv.
- Sektorielle Abkommen betreffen nicht den gesamten EU-Binnenmarkt. Ohne Abkommen zu Finanzdienstleistungen können britische Banken nur durch eine Niederlassung in der EU im EU-Binnenmarkt tätig werden. Das System des „EU-Passes“ greift ohne ein solches Abkommen nicht. Die Schweiz verfügt derzeit nicht über ein Abkommen zu Finanzdienstleistungen.
- Das Vereinigte Königreich muss das bestehende EU-Recht – zumindest für die Sektoren, zu denen ein Abkommen angestrebt wird – größtenteils behalten.
- Die EU ist – zumindest derzeit, im Falle der Schweiz – nicht bereit, auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit zu verzichten. Bleibt sie auch gegenüber dem Vereinigten Königreich dabei, wird dieses die Einwanderung von EU-Arbeitnehmern nicht bedeutend restriktiver als heute regeln können.
- Das Vereinigte Königreich ist zwar nicht zur dynamischen Rechtsübernahme verpflichtet. Will es den verhandelten Zugang zu den Binnenmarktsektoren aber behalten, wird es seine nationalen Gesetze aber den neuen EU-Regeln anpassen müssen.
- Im Ministerrat der EU sowie im Europäischen Parlament ist das Vereinigte Königreich weder vertreten noch stimmberechtigt. Sein Einfluss auf neue EU-Gesetzgebung ist damit minimal.
- Das Vereinigte Königreich bildet keine Zollunion mit der EU. Handelsabkommen der EU mit Drittstaaten (etwa TTIP mit den USA oder CETA mit Kanada) finden auf das Vereinigte Königreich keine Anwendung. Die Briten müssen eigene Abkommen mit diesen Drittstaaten verhandeln.
- Auch als Nicht-Mitgliedstaat muss das Vereinigte Königreich einen finanziellen Beitrag an die EU richten.

2.4 Freihandelsabkommen

Wie etwa Kanada (CETA) und die USA (TTIP) kann das Vereinigte Königreich mit der EU ein Freihandelsabkommen aushandeln. Die EU beschließt solche Abkommen nach Art. 207 AEUV. In der Regel

³¹ Ibid. Rn. 45

sind sowohl die EU als auch die Mitgliedstaaten Vertragsparteien; es handelt sich also um gemischte Abkommen. Voraussetzung für das Abkommen ist damit die Zustimmung aller Mitgliedstaaten der EU sowie regelmäßig auch des Europäischen Parlaments. Die Verhandlung von Freihandelsabkommen ist ein langwieriger Prozess, der mehrere Jahre dauern kann.

Der Umfang und die Tragweite eines Freihandelsabkommens – d.h. der Umfang des gegenseitigen Marktzugangs und die Absenkung oder gar Abschaffung von Zöllen – ist reine Verhandlungssache. Ob und inwieweit das Vereinigte Königreich das bestehende EU-Recht beibehalten muss, dürfte vom Umfang der gegenseitigen Marktöffnung abhängen. Typischerweise wird für gegenseitig geöffnete Märkte eine gewisse Äquivalenz des Rechtsrahmens zum Zeitpunkt des Abschlusses des Abkommens verlangt. Eine dynamische Anpassung des Rechtsbestands ist nicht üblich. Die Erfahrung mit bisherigen Freihandelsabkommen lässt insbesondere eine geringere Freizügigkeit für Arbeitnehmer und einen geringeren Zugang zum Binnenmarkt erwarten. So sehen bestehende Abkommen keinen Zugang zum EU-Finanzdienstleistungsmarkt vor, der mit dem EWR-Modell vergleichbar ist. Handelshemmnisse ergeben sich etwa aus der bisherigen Praxis der Ursprungsregeln („Rules of Origin“). Danach könnte das Vereinigte Königreich die mit der EU verhandelten Zollvergünstigen nur für Produkte in Anspruch nehmen, die zu einem bestimmten Mindestprozentsatz in einem Staat produziert wurden, der ebenfalls von der Zollvergünstigung profitiert.

Das Vereinigte Königreich in einem Freihandelsabkommen mit der EU

Falls das Vereinigte Königreich ein Freihandelsabkommen mit der EU anstrebt, gilt:

- Umfang des gegenseitigen Marktzugangs ist Verhandlungssache. Zölle sind möglich. Bestehende Freihandelsabkommen mit der EU sehen keinen kompletten Zugang zum Binnenmarkt vor, sondern lediglich einen gegenseitigen Marktzugang, der deutlich hinter dem EWR und dem Schweizer Modell zurückbleibt.
- Ob und inwieweit das Vereinigte Königreich das bestehende EU-Recht beibehalten muss, dürfte vom Umfang der gegenseitigen Marktöffnung abhängen. Zumindest für die Sektoren, für die eine Marktöffnung angestrebt wird, wird das Vereinigte Königreich eine Regelung vorweisen müssen, die mit dem EU-Regelwerk vergleichbar ist.
- Bisherige Abkommen sehen keinen freien Zugang zum EU-Finanzdienstleistungsmarkt vor. Vielmehr ist dafür eine Niederlassung in der EU zwingend.
- Die Freizügigkeit von Arbeitnehmern oder finanzielle Beiträge an die EU sind nicht Teil bisheriger Abkommen.
- Die Verhandlung eines Freihandelsabkommens ist sehr aufwendig und zeitintensiv.

3 Gesamtschätzung für das Vereinigte Königreich

Am meisten wird der Brexit das Vereinigte Königreich treffen. Den Bestand der oft geschmähten EU-Regulierung werden die Briten kaum abschaffen können, wenn sie auf den Binnenmarktzugang nicht verzichten wollen. Dass sie sich auch künftiger EU-Regulierung – an deren Gestaltung sie nicht länger beteiligt sind – beugen müssen, erscheint darüber hinaus sehr wahrscheinlich, wenn sie die Bedeutung des Finanzplatzes London wahren wollen. Nur im Szenario eines Freihandelsabkommens mit der EU ist die Einschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit wahrscheinlich. Der freie Zugang zum EU-Binnenmarkt dürfte mit einem solchen Abkommen aber nicht erreichbar sein.

4 Folgen für die Europäische Union

4.1 Das EU-Projekt

Möglich ist, dass als Folge des Brexits eine weitere Integration der Euro-Zone angestrebt wird. Nahelegend ist insbesondere die wirtschafts- und/oder fiskalpolitische Integration (in welcher Form auch immer) der Euro-Zone als "Kern-Europa-Projekt". Allerdings: Unabhängig vom Brexit stehen einer weiteren Integration der Euro-Zone erhebliche juristische und politische Hürden im Wege. Nicht zuletzt ist fraglich, ob die Bevölkerung der Euro-Staaten solche Änderungen überhaupt mittragen will. Klar ist aber auch: Infolge des Brexits sinkt nicht nur das Gewicht der Vertreter einer marktorientierten Wirtschaftspolitik. Auch das politische Gewicht der Nicht-Euro-Staaten in der EU sinkt dramatisch. Wirtschaftliches „Schwergewicht“ unter den Nicht-Euro-Staaten wäre dann Schweden, das in seiner Wirtschaftskraft mit Belgien vergleichbar ist.

In ihrer bestehenden Form gefährdet wäre die EU, wenn sich in den Verhandlungen mit dem Vereinigten Königreich die Gruppe derjenigen Mitgliedstaaten durchsetzte, die die europäische Integration schwächen wollen. Möglicherweise geben sich diese Mitgliedstaaten mit einer EU als Zollunion oder gar Freihandelszone zufrieden. Ein erster Schritt in diese Richtung könnten bilaterale Abkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich sein, die auf eine konsequente Anpassung der britischen Gesetzgebung an die sich stets ändernde EU-Gesetzgebung verzichtet, oder die die Freizügigkeit einschränkt.

Lässt die EU sich darauf ein, könnten auch andere Mitgliedstaaten diesen Weg einschlagen und ähnliche Privilegien in Anspruch nehmen. Macht das Beispiel aber Schule, bekommt die EU zunehmend ein Autoritätsproblem.

4.2 Schottland

Mit dem EU-Austritt des Vereinigten Königreichs steigt die Wahrscheinlichkeit eines erneuten Referendums zur Unabhängigkeit Schottlands. Allgemein erwartet wird, dass ein unabhängiges Schottland die Mitgliedschaft der EU beantragen würde. Im September 2014 sprachen sich 55% der Wahlberechtigten gegen die Unabhängigkeit Schottlands aus. Ein unabhängiges Schottland könnte die EU-Mitgliedschaft nach Art. 49 EUV beantragen. Anzunehmen ist, dass es die dafür relevanten Kriterien rasch erfüllen könnte.