



Brexit: Wie man die Briten in der EU halten will

Der britische Premierminister David Cameron wird wahrscheinlich noch 2016, spätestens 2017 ein Referendum über den Verbleib seines Landes in der EU abhalten. Beim Gipfeltreffen am 18. und 19. Februar 2016 wollen sich die Staats- und Regierungschefs der 28 EU-Mitgliedstaaten auf Änderungen einigen, die das Vereinigte Königreich in der EU halten sollen. Grundlage für das Gipfeltreffen sind die Vorschläge des Präsidenten des Europäischen Rats, Donald Tusk, die hier zusammengefasst und bewertet werden.

1 Die vier Forderungen des britischen Premierministers David Cameron

Für den Fall seiner Wiederwahl bei den Parlamentswahlen vom Mai 2015 hat sich David Cameron zu einem Referendum über den Verbleib des Vereinigten Königreichs in der EU verpflichtet. Das Referendum soll politisch bindend sein. Am 10. November 2015 hat David Cameron in einem Schreiben an Donald Tusk 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 Vorschläge des Präsidenten des Europäischen Rates Donald Tusk

Am 2. Februar 2016 legte Donald Tusk ein Paket von Vorschlägen vor, welche die vier Forderungen Camerons aufgreifen. Das Paket sieht keine Änderungen der Europäischen Verträge vor. Hauptbestandteil ist ein Vorschlag für ein „**völkerrechtliches Instrument**“¹, das die Staats- und Regierungschefs der EU-Mitgliedstaaten beschließen sollen. Hinzu kommen einzelne Vorschläge für Erklärungen des Ministerrates², des Europäischen Rates³ und der Europäischen Kommission^{4,5,6}. Ein am 8. Februar 2016 erstelltes Gutachten des juristischen Dienstes des Europäischen Rates bekräftigt, dass das „völkerrechtliche Instrument“ auch ohne Zustimmung des Europäischen Parlaments oder der nationalen Parlamente **rechtsverbindlich** sei.⁷

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

Vorschlag für ein „völkerrechtliches Instrument“

- EU-Rechtsakte mit unmittelbarem Bezug zum Euro-Währungsraum dürfen den Handel zwischen Euro-Staaten und Nicht-Euro-Staaten nicht behindern oder diskriminieren.
- Bei der **Finanzmarktregulierung** können das „single rulebook“, welches das Bankenaufsichtsrecht harmonisiert, sowie Legislativmaßnahmen und nachgelagerte EU-Gesetzgebung mit Bezug zur Finanzmarktstabilität „unter Umständen“ **für Akteure innerhalb und außerhalb der Euro-Zone unterschiedlich** ausgestaltet werden.
- Nicht-Euro-Staaten haften nicht für Rettungsmaßnahmen innerhalb der Euro-Zone.

Vorschlag für eine Erklärung des Ministerrates

- Der Rat ändert seine Beschlussfassung wie folgt: Bevor er mit qualifizierter Mehrheit über Legislativvorschläge mit Bezug zur Euro-Zone abstimmt, kann eine Gruppe von Nicht-Euro-Staaten das Beschlussverfahren vorübergehend aufhalten (im Folgenden: „**Aufhaltrecht**“). Der Rat „tut alles in

¹ Entwurf eines Beschlusses der im Europäischen Rat vereinigten Staats- und Regierungschefs über eine neue Regelung für das Vereinigte Königreich innerhalb der Europäischen Union, EUCO 4/16 vom 2. Februar 2016.

² Entwurf einer Erklärung zu Abschnitt A des Beschlusses der im Europäischen Rat vereinigten Staats- und Regierungschefs über eine neue Regelung für das Vereinigte Königreich innerhalb der Europäischen Union, EUCO 5/16 vom 2. Februar 2016.

³ Entwurf einer Erklärung des Europäischen Rates zur Wettbewerbsfähigkeit, EUCO 6/16 vom 2. Februar 2016.

⁴ Entwurf einer Erklärung der Europäischen Kommission über einen Mechanismus zur Umsetzung der Subsidiarität und einen Mechanismus zur Umsetzung des Lastenabbaus, EUCO 7/16 vom 2. Februar 2016.

⁵ Entwurf einer Erklärung der Europäischen Kommission zu Fragen im Zusammenhang mit dem Missbrauch der Freizügigkeit, EUCO 8/16 vom 2. Februar 2016.

⁶ Entwurf einer Erklärung der Europäischen Kommission zu dem Schutzmechanismus nach Abschnitt D Absatz 2 Buchstabe b des Beschlusses der im Europäischen Rat vereinigten Staats- und Regierungschefs über eine neue Regelung für das Vereinigte Königreich innerhalb der Europäischen Union, EUCO 9/16 vom 2. Februar 2016.

⁷ Abrufbar unter: http://www.parliament.uk/documents/commons-committees/european-scrutiny/0413_001.pdf, Seite 3, zuletzt abgerufen am 12. Februar 2016.

seiner Macht Stehende“, um „innerhalb einer angemessenen Zeit“ eine Einigung mit den Nicht-Euro-Staaten zu erzielen.

Auf dem EU-Gipfel noch zu entscheiden

- Noch zu entscheiden ist, **ob die Inhalte des „völkerrechtlichen Instruments“** bei der nächsten Vertragsänderung **in die EU-Verträge** aufgenommen werden sollen.
- Noch zu entscheiden ist, wie viele Nicht-Euro-Staaten ein vorübergehendes Aufhalten der Beschlussfassung im Ministerrat unterstützen müssen und ob sich daraufhin der Rat als Legislativorgan, also die zuständigen Fachminister, oder der Europäische Rat, also die Staats- und Regierungschefs, mit der Frage befassen wird.

2.2 Wettbewerbsfähigkeit der EU

Vorschlag für ein „völkerrechtliches Instrument“

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

Vorschlag für eine Erklärung der Europäischen Kommission

- Die Kommission bekennt sich zu ihren Bemühungen, unnötige Bürokratie abzubauen, und dazu, dies weiterhin im Rahmen der Agenda für bessere Rechtssetzung und des REFIT-Programms zu tun.
- Die Kommission wird „daran arbeiten, **spezifische Ziele** auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene“ **für den Abbau der Bürokratielasten** für die Wirtschaft festzulegen. Sie überwacht die Fortschritte bei der Erreichung.

Vorschlag für eine Erklärung des Europäischen Rates

- Der Europäische Rat unterstützt die Bemühungen der Kommission zum Bürokratieabbau.

2.3 Souveränität und Rolle der nationalen Parlamente

Vorschlag für ein „völkerrechtliches Instrument“

- Das in Art. 1 EU-Vertrag formulierte **Ziel einer immer engeren Union** „soll“ nicht für eine weite Auslegung der Zuständigkeiten der EU herangezogen werden.
- Das Ziel schließt eine Rückverlagerung von EU-Kompetenzen an die Mitgliedstaaten oder eine vertiefte Integration einiger Mitgliedstaaten nicht aus.
- Das Vereinigte Königreich ist jedenfalls nicht zu einer „weiteren politischen Integration“ verpflichtet.
- Die von nationalen Parlamenten nach dem Subsidiaritätsprotokoll (Protokoll 2 des Lissabon-Vertrages) abgegebenen Rügen von Verstößen gegen das Subsidiaritätsprinzip und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit („begründete Stellungnahmen“) müssen von allen Organen der EU, die an der Beschlussfassung beteiligt sind, „gebührend“ berücksichtigt werden. Dafür werden „geeignete Vorkehrungen“ getroffen.

- Bei einer Subsidiaritätsrüge von mehr als 55 % der nationalen Parlamente 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.

Vorschlag für eine Erklärung der Europäischen Kommission

- 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.

Auf dem EU-Gipfel noch zu entscheiden

- Noch zu entscheiden ist, ob die Inhalte des „völkerrechtlichen Instruments“ über die Relativierung des Ziels einer immer engeren Union bei der nächsten Vertragsänderung in die EU-Verträge aufgenommen werden sollen.

2.4 Sozialleistungen für EU-Einwanderer

Vorschlag für ein „völkerrechtliches Instrument“

- Die Mitgliedstaaten bekräftigen die in Art. 21 und Art. 45 AEUV geregelte Freizügigkeit der Arbeitnehmer als integralen Bestandteil des Binnenmarkts.
- Jedoch werden nationale „Maßnahmen“ zur Vermeidung oder Beschränkung von „Arbeitnehmerströmen“ gestattet, wenn letztere negative Auswirkungen für Herkunfts- und Bestimmungsmitgliedstaaten haben. Diese Maßnahmen dürfen allerdings weder direkt noch indirekt eine un gerechtfertigte Diskriminierung verursachen.
- Die Mitgliedstaaten legen Art. 21 und Art. 45 AEUV dahingehend aus, dass jeder Mitgliedstaat
 - den Bezug „bestimmter **Sozialleistungen**“ vom Bestehen einer „tatsächlichen und effektiven Bindung“ der Person an den nationalen Arbeitsmarkt abhängig machen kann,
 - Sozialhilfe auch dann verweigern kann, wenn EU-Bürger sich ausschließlich wegen Arbeitssuche in ihrem Hoheitsgebiet aufhalten dürfen.
- Die Mitgliedstaaten fordern die Kommission auf, Vorschläge zur Änderung folgender Verordnungen vorzulegen:
 - Verordnung zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit [(EG) Nr. 883/2004]: Der Mitgliedstaat, in dem ein EU-Ausländer Kindergeld bezieht, soll die Höhe des Kindergeldes an den Lebensstandard desjenigen Mitgliedstaates koppeln dürfen, in dem das Kind tatsächlich wohnt.
 - Verordnung über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union [(EG) Nr. 492/2011]: Es soll ein „**Warn- und Schutzmechanismus**“ eingerichtet werden, dessen Aktivierung ein Mitgliedstaat bei einem „außergewöhnlich großen“ Zustrom von Arbeitnehmern aus anderen EU-Staaten beantragen kann. Nach Prüfung durch die Kommission kann der Ministerrat dem Mitgliedstaat per Durchführungsrechtsakt gestatten, Lohnergänzungsleistungen für EU-Ausländer, die nach der Annahme des Durchführungsrechtsaktes in den Arbeitsmarkt eintreten, für vier Jahre ab Aufnahme ihrer Tätigkeit zu „kürzen“. Die Leistungskürzung soll schrittweise abgebaut werden, so dass der Arbeitnehmer anfangs keine Leistungen und nach vier Jahren Leistungen in voller Höhe erhält.

Vorschlag für eine Erklärung der Europäischen Kommission

- Die Kommission kündigt einen Legislativvorschlag zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 492/2011 zwecks Einrichtung eines „Warn- und Schutzmechanismus“ an.
- Die Kommission bestätigt, dass das Vereinigte Königreich die Bedingungen für die Inanspruchnahme des Schutzmechanismus erfüllt.

Auf dem EU-Gipfel noch zu entscheiden

Noch zu entscheiden ist über die Frage einer Befristung der Geltungsdauer der Durchführungsrechtsakte und über die Möglichkeit einer Verlängerung.

3 Bewertung der Vorschläge

Für David Cameron werden die EU-Verträge vorerst nicht geändert. Dies wäre bereits verfahrenstechnisch im vorgegebenen Zeitrahmen – das britische Referendum muss spätestens 2017 stattfinden – gar nicht durchführbar. Denn einer Vertragsänderung müssten sämtliche Mitgliedstaaten nach ihren nationalen Vorschriften zustimmen, was zumindest in Irland eine Volksabstimmung einschließt.

Die Forderung Camerons nach „**Rechtsverbindlichkeit**“ soll zumindest oberflächlich **mittels eines „völkerrechtlichen Instruments“** erfüllt werden, das die Staats- und Regierungschefs beschließen sollen. Dieses entfaltet zwar grundsätzlich ebenfalls rechtsverbindliche Wirkung. Erstens gilt das allerdings nur, soweit das „Instrument“ mit bestehenden europarechtlichen Regelungen vereinbar ist. Zweitens ist fraglich und wird vom genauen Inhalt des „Instruments“ abhängen, ob die angestrebte Rechtsverbindlichkeit ohne Zustimmung der nationalen Parlamente eintreten kann, wie es der juristische Dienst des Europäischen Rates lapidar behauptet. Drittens sind viele Punkte des „Instruments“ vage gehalten.

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

Das **Aufhaltrecht** für Nicht-Euro-Staaten bei der Beschlussfassung im Ministerrat ist Symbolpolitik. Schon heute besteht 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 kleine Gruppe von Mitgliedstaaten, die eben keine Sperrminorität im Rat erreicht, eine erneute Erörterung im Rat verlangen und damit die Abstimmung hinauszögern. Ihre praktische Relevanz hielt sich bisher sehr in Grenzen. Darüber hinaus verfügt das Vereinigte Königreich aufgrund der Relevanz des Finanzplatzes London im Ecofin-Ministerrat ohnehin über eine faktische Verhandlungsmacht, die ihren nominellen Stimmanteil weit übersteigt. Die Auswirkungen des „Aufhaltrechts“ dürften daher vernachlässigbar sein.

Viel weitreichender wären **divergierende Finanzmarktregulierungen für Akteure innerhalb und außerhalb der Euro-Zone**. Ohne eine Änderung der europäischen Verträge wären sie mit großer Wahrscheinlichkeit sogar rechtswidrig, da Verzerrungen im Binnenmarkt programmiert wären. Mit der für die Finanzmarktregulierung regelmäßig herangezogenen Binnenmarktkompetenz der EU wäre das nicht vereinbar. Weil benachteiligte Finanzakteure eine solche Regulierung mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit gerichtlich anfechten würden, dürfte das „völkerrechtliche Instrument“ auch in diesem Punkt folgenlos bleiben, solange die EU-Verträge nicht entsprechend geändert werden.

3.2 Wettbewerbsfähigkeit

„Spezifische Ziele“ auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene zur **Verringerung der Bürokratielasten** für die Wirtschaft wären eine neue Qualität für den Bürokratieabbau. Abzuwarten bleibt, wie diese Ziele definiert werden und wie ernsthaft deren Erreichung tatsächlich angestrebt wird.

3.3 Souveränität und Rolle der nationalen Parlamente

Die Soll-Bestimmung im „völkerrechtlichen Instrument“, das in Art. 1 EU-Vertrag formulierte **Ziel einer immer engeren Union** nicht für eine weite Kompetenzauslegung zu nutzen, mag die Mitgliedstaaten binden. Der Rat, in dem die Mitgliedstaaten EU-Recht verabschieden, stand jedoch in der Vergangenheit nicht in dem Verdacht, Art. 1 exzessiv auszulegen. Dieser Vorwurf wird vielmehr der Europäischen Kommission und mehr noch dem Europäischen Gerichtshof gemacht. Der Handlungsspielraum des Europäischen Gerichtshofs wird nur etwas eingeschränkt: Er muss die im „völkerrechtlichen Instrument“ enthaltenen Äußerungen zur immer engeren Union bei Auslegung der Europäischen Verträge „heranziehen“.⁸

Die Verfahren für eine gelbe, orange oder rote Karte bei Subsidiaritätsrügen durch nationale Parlamente sind primärrechtlich geregelt (Protokoll 2 AEUV). Der Europäische Rat kann diese Regeln nicht ändern. Daher sollen die Mitgliedstaaten diese Verfahren im „völkerrechtlichen Instrument“ ergänzen. Darin verpflichten sie sich, eine orange Karte im Rat quasi-automatisch in eine **rote Karte** umzuwandeln, wenn eine Mehrheit von 55% der nationalen Parlamente das Vorhaben gerügt hat. Demokratierechtlich ist dies sicher zu begrüßen. Der Vorwurf aber – der vor allem aus dem Europäischen Parlament zu erwarten sein wird –, dass dies mit den Vorschriften der EU-Verträge nicht vereinbar sei, ist nicht ganz von der Hand zu weisen. Tatsächlich verzichtet der Rat völkerrechtlich auf eine Handlungsoption, die ihm nach dem Subsidiaritätsprotokoll zusteht: das weitere Verfolgen eines Kommissionsvorschlags gegen das Votum der Mehrheit der nationalen Parlamente.

Ob die Selbstverpflichtung im „völkerrechtlichen Instrument“ allerdings eine praktische Relevanz entfalten wird, ist mehr als fraglich. 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 EU-Einwanderer

Ob die vorgesehene völkerrechtliche Auslegung der Art. 21 und 45 AEUV, die eine **Einschränkung von Sozialleistungen für EU-Ausländer** bezweckt, europarechtlich Bestand hat, wird im Zweifelsfall der Europäische Gerichtshof (EuGH) entscheiden. Dauerhaft rechtsverbindlich ist die Auslegung daher nicht. Denn beim „völkerrechtlichen Instrument“ handelt es sich gerade nicht um eine Änderung der EU-Verträge, welche den EuGH binden würde. Auch hier gilt, dass der EuGH das „völkerrechtliche Instrument“ bei seiner Auslegung der fraglichen Artikel nur „heranziehen muss“.⁹

⁸ EuGH, Rottmann-Urteil vom 2.3.2010, Rechtssache C-135/08, Rz. 40

⁹ EuGH, Rottmann-Urteil vom 2.3.2010, Rechtssache C-135/08, Rz. 40

Der gleiche rechtliche Vorbehalt gilt für den vorgesehenen **Warn- und Schutzmechanismus**, dessen Vereinbarkeit mit EU-Recht erst bei genauer Ausgestaltung beurteilt werden kann. In jedem Fall gilt ein politischer Vorbehalt: Die Mitgliedstaaten können den Mechanismus nicht allein einführen. Diese Gesetzesänderung unterliegt dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren; auch das Europäische Parlament muss zwingend zustimmen. Ob das Parlament die geplante Änderung mitträgt, bleibt abzuwarten.

4 Fazit

Cameron geht bei keiner seinen 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. Daran haben auch die übrigen Mitgliedstaaten ein Interesse.

Bei näherer Betrachtung entpuppen sich die Vorschläge Donald Tusks aber für drei der vier Forderungen Camerons als praktisch wenig folgenreich, solange die EU-Verträge nicht geändert werden: Dies gilt für die Vorschläge zum Verhältnis zwischen Euro-Zone und Nicht-Euro-Zone, zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und zur Stärkung der Souveränität der Mitgliedstaaten. Hochgradig problematisch wäre zwar eine Finanzmarktregulierung, die zwischen Euro-Zone und Nicht-Euro-Zone unterscheidet; aller Voraussicht nach hätte sie jedoch keinen Bestand, weil der EuGH sie ohne Vertragsänderungen für EU-rechtswidrig erklären dürfte. Substanz haben somit letztlich nur die Vorschläge zu den Sozialleistungen für EU-Einwanderer. Ob der Europäische Gerichtshof in dem einen Fall und das Europäische Parlament in dem anderen dazu ihre Zustimmung geben werden, ist aber offen.