

Eine europäische "Special Relationship": Leitlinien, Interessen und Spielräume der EU-27 in den Brexit-Verhandlungen

Lippert, Barbara; Ondarza, Nicolai von

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Lippert, B., & Ondarza, N. v. (2016). *Eine europäische "Special Relationship": Leitlinien, Interessen und Spielräume der EU-27 in den Brexit-Verhandlungen*. (SWP-Aktuell, 74/2016). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-49678-2>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Eine europäische »Special Relationship«

Leitlinien, Interessen und Spielräume der EU-27 in den Brexit-Verhandlungen

Barbara Lippert / Nicolai von Ondarza

»Brexit heißt Brexit«, versichert die britische Regierung ihren Bürgern, nachdem diese mehrheitlich dafür votiert haben, die Europäische Union zu verlassen. Doch vor Aufnahme der formellen Austrittsverhandlungen ist noch völlig offen, wie die künftigen Beziehungen zwischen EU und Großbritannien ausgestaltet sein werden. Zwar sprechen wirtschaftliche Interessen beider Seiten dafür, das Land möglichst vollständig in den Binnenmarkt einzubinden, sofern London dessen Konditionen akzeptiert. Doch die politische Dynamik in Großbritannien steuert auf einen »harten Brexit« zu. Modelle einer Teilintegration, wie sie die EU mit Norwegen oder der Schweiz unterhält, lehnt Premierministerin May kategorisch ab. Zur Neugestaltung der Beziehungen sollten die EU und Deutschland daher eine spezifische Lösung für Großbritannien anstreben – eine europäische »Special Relationship«. Damit bliebe das Land ein enger Partner, der jedoch außerhalb des Binnenmarkts und der EU-Institutionen steht.

Brüssel und London stehen vor komplexen, jahrelangen Verhandlungen über den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU (siehe SWP-Aktuell 42/2016). Die rechtlichen Leitplanken für diesen Prozess der Entflechtung sind durch Artikel 50 des EU-Vertrags (EUV) vorgegeben. Auch politisch haben beide Seiten mittlerweile Festlegungen getroffen. Die EU-27 bestehen darauf, erst dann Verhandlungen zu beginnen, wenn Großbritannien formell seine Austrittsabsicht mitgeteilt hat. Die britische Premierministerin Theresa May wiederum hat angekündigt, diese Notifizierung bis spätestens Ende März 2017 dem Europäischen Rat vorzulegen. Der Zeitplan könnte zwar noch ins Wanken geraten, weil ge-

richtlich angeordnet wurde, das britische Parlament am Austrittsbeschluss zu beteiligen. Es besteht jedoch kein Zweifel, dass die Abgeordneten dem Brexit zustimmen werden.

Mit dem Kündigungsschreiben beginnt eine Frist von zwei Jahren, in denen beide Seiten die konkreten Modalitäten vereinbaren müssen, nach denen Großbritannien aus dem gesamten Regelwerk der EU herausgelöst wird. Dies betrifft etwa alle wechselseitigen Ansprüche und Pflichten bezüglich des EU-Haushalts oder die Zukunft von britischen Beschäftigten in EU-Institutionen. Erst wenn das Austrittsabkommen in Kraft tritt – oder die Frist abläuft, die nur einstimmig verlängert werden kann –,

verlässt Großbritannien tatsächlich die EU und ihre Organe, also voraussichtlich im Frühjahr 2019.

Neuformatierung der Beziehungen

Die zentrale politische und wirtschaftliche Herausforderung, die der Brexit aufwirft, betrifft aber nicht die Trennungsmodalitäten zwischen EU-27 und Großbritannien, sondern ihre künftige Zusammenarbeit. Im Mittelpunkt steht dabei die Frage, in welcher Form die Briten am Binnenmarkt teilhaben oder präferierten Zugang zu ihm erhalten werden. Das Austrittsabkommen soll zwar den Rahmen der künftigen Beziehungen berücksichtigen; doch wie diese konkret ausgestaltet werden, ist völlig offen und in einem weiteren Abkommen zu regeln. Dabei werden die Verhandlungen in einer Zeit stattfinden, die ohnehin schon kritisch für die EU ist – angesichts der europäischen Poly-Krise, geopolitischer Veränderungen in der Nachbarschaft und der Wahl Donald Trumps zum US-Präsidenten.

In ihren Beziehungen zu europäischen Drittstaaten besteht die EU bislang auf einer klaren Demarkationslinie zwischen Mitgliedern und Nicht-Mitgliedern. Eine Teilmitgliedschaft gibt es nicht, wohl aber eine politikfeldspezifische Teilintegration, vor allem für den Binnenmarkt. Mögliche Vorbilder für den Fall Großbritannien sind der Europäische Wirtschaftsraum (EWR, »Norwegen-Modell«) oder die bilateralen Verträge zwischen der EU und der Schweiz, die einen präferierten Marktzugang in einzelnen Sektoren erlauben. Dabei akzeptieren Norwegen und Schweiz allerdings die Regelungen der EU (einschließlich Freizügigkeit) sowie die Urteile des Europäischen Gerichtshofs (EuGH); ebenso zahlen sie in den Brüsseler Haushalt ein. Mit der Türkei verbindet die EU eine Zollunion, die das Gros der gehandelten Waren abdeckt und auch einen gemeinsamen Außenzoll umfasst. Ungeachtet einer solchen sektoralen Teilintegration gelten die betreffenden Länder weiter als Drittstaaten und nicht etwa als EU-Mitglieder. Sie haben daher

weder Sitz noch Stimme in EU-Organen, und sie wirken nicht daran mit, EU-Sekundärrecht zu schaffen – auch dann nicht, wenn sie dieses national umsetzen.

Diese verschiedenen Modelle würden Großbritannien einen »soften Brexit« erlauben. Dafür müsste das Land indes erhebliche Einbußen an nationaler Souveränität hinnehmen. Andernfalls droht ein »harter Brexit«, bei dem neben den politischen auch die wirtschaftlichen Verflechtungen mit der EU weitgehend gekappt würden.

Die Interessen der EU-27

Direkt nach dem britischen Referendum haben sich die Staats- und Regierungschefs der EU-27 auf die Linie »keine Verhandlungen vor Notifizierung« festgelegt. Damit wurde London signalisiert, dass der Ball für Gespräche über den Austritt und die Neuregelung der Beziehungen im britischen Feld liegt. Das Königreich wird den Zeitraum bis Ende März 2017 nutzen, um regierungsintern und im Parlament zu bestimmen, welche Interessen das Land bei den kommenden Verhandlungen primär durchsetzen will. Unterdessen sollte die EU ebenso nüchtern und konsequent ihre Interessen definieren.

Die Anliegen der EU-27 speisen sich im Wesentlichen aus drei Quellen. Erstens haben die EU-Staaten unbestritten ein wirtschaftliches Interesse daran, den geregelten Zugang zum britischen Markt aufrechtzuerhalten. So gingen 2015 rund 10 Prozent der Exporte innerhalb der EU-27 nach Großbritannien (Wert 302 Milliarden Euro). Die ökonomische Bedeutung des Handels mit der Insel variiert jedoch zwischen einzelnen Mitgliedstaaten. Für Deutschland, Frankreich und Polen etwa ist das Land jeweils unter den Top 5 der Handelspartner (je ca. 7 Prozent der Exporte), für Irland ist es sogar der wichtigste (ca. 14 Prozent). Eine untergeordnete Rolle als Handelspartner spielt das Königreich dagegen für mehrere mittel- und osteuropäische Länder wie etwa Ungarn, Österreich oder die baltischen Staaten sowie auch Griechenland. Dabei

hat Großbritannien – nach Frankreich – das zweitgrößte Handelsdefizit innerhalb der EU. Dieses ist jedoch ausschließlich im Warenhandel begründet. Im Dienstleistungssektor hat das Land gegenüber der restlichen EU einen Handelsüberschuss, vor allem aufgrund von Finanzmarkt-Dienstleistungen. Zwar ist der Brexit in jedem Fall mit zusätzlichen ökonomischen Einschränkungen verbunden. Doch würden die wichtigsten Wirtschaftsinteressen der EU-27 bedient, wenn der freie Warenverkehr gewahrt bliebe. Großbritannien wiederum ist stärker darauf angewiesen, einen privilegierten Zugang auch zum freien Kapital- und Dienstleistungsverkehr zu behalten.

Die EU hat zweitens das politische Interesse, den Zusammenhalt der Union zu sichern. Dass die Zukunft der transatlantischen Beziehungen nach den US-Wahlen im Ungewissen liegt, macht die Geschlossenheit der EU noch dringlicher. Deshalb wird Brüssel daran festhalten, eine volle Beteiligung am Binnenmarkt nur dann zu gewähren, wenn auch Gesetzgebung sowie Regulierungen der EU umfassend umgesetzt und ihre Gerichtsurteile akzeptiert werden. Schon bei ihrer ersten informellen Tagung im Juni 2016 haben die 27 Staats- und Regierungschefs das Mantra bekräftigt, dass die vier Freiheiten des Binnenmarkts unteilbar sind. Nicht umsonst müssen sowohl EWR-Staaten wie Norwegen als auch die Schweiz die EU-Gesetzgebung in jenen Bereichen umsetzen, in denen sie am Binnenmarkt teilnehmen. Auch innerhalb der EU ist eine Flexibilisierung bei Zollunion und Binnenmarkt ausgeschlossen. Denn Kern des Binnenmarkts ist eben nicht die reine Zollfreiheit, sondern die gemeinsame Regelung des Marktes und eine gegenseitige Anerkennung von Standards und Normen. Erst dadurch wird es möglich, nichttarifäre Handelshemmnisse zu minimieren. Allein um das Funktionieren des wirtschaftlich wesentlich wichtigeren EU-Gesamtmarkts zu garantieren, muss die EU deshalb weiter darauf bestehen, dass eine Teilhabe am Binnenmarkt die Übernahme der Regeln voraussetzt.

Ähnlich wie die Währungsunion folgt der Binnenmarkt keiner rein ökonomischen Logik. Er ist als Integrationsprojekt angelegt, dem politisch auch ein Ausgleich von Präferenzen und Interessen der beteiligten Staaten zugrunde liegt. Dazu gehört, dass die Vorteile, die wirtschaftsstarke Mitglieder aus dem Binnenmarkt ziehen, durch höhere EU-finanzierte Ausgaben für schwächere Mitglieder kompensiert werden. Die EU verlangt daher von Drittstaaten wie Norwegen und der Schweiz, dass sie diese Paketlösungen mittragen und ihren Teil dazu leisten, etwa durch Kohäsionszahlungen. Wegen ihrer Teilnahme am Binnenmarkt sind diese Länder ebenso an die wechselseitige Freizügigkeit von wirtschaftlich aktiven Personen gebunden. Rein ökonomisch würde der Binnenmarkt auch bei eingeschränkter Personenfreizügigkeit funktionieren, wie die langjährigen Übergangsregelungen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit von Neumitgliedern zeigen. Freizügigkeit und Beiträge zum EU-Haushalt als Bedingungen für eine Binnenmarkt-Teilhabe wären also keine Bestrafung der Briten, sondern eine wichtige Voraussetzung, um den Zusammenhalt der EU zu schützen.

Drittens spielen spezifische Interessen einzelner EU-Staaten in die Verhandlungen mit London hinein. So ist etwa der Republik Irland daran gelegen, die Grenze zu Nordirland möglichst offen zu halten. Der freie Personenverkehr zwischen Irland und Großbritannien wurde zwar in einem eigenen bilateralen Abkommen geregelt; die Offenheit der gemeinsamen Grenze ist aber eng an die EU-Mitgliedschaft gebunden. Sobald Großbritannien die Zollunion mit der EU verlässt, müssten Grenzkontrollen für Waren eingeführt werden. Eine solche Verhärtung der irisch-nordirischen Grenze würde jedoch den Friedensprozess in Nordirland gefährden. Spanien wiederum fordert für sich zumindest eine Ko-Kontrolle über Gibraltar, sollte Großbritannien aus dem Binnenmarkt austreten; andernfalls droht Madrid die Grenze zu der britischen Enklave zu schließen. Auch jene EU-Staaten, von denen viele Bürger nach Groß-

britannien ausgewandert sind, werden ihre Rechte schützen wollen. Bei den Verhandlungen sind diese speziellen Interessen mit den Gesamtinteressen der EU-27 in Übereinstimmung zu bringen.

Die bisherige Position der EU-27 für die Brexit-Verhandlungen lautet zusammengefasst, dass eine künftige Beteiligung Großbritanniens am Binnenmarkt zwar erwünscht und möglich sei, aber nur zu den Konditionen des EWR. Darunter fallen die Akzeptanz aller vier Freiheiten einschließlich der Personenfreizügigkeit, Einzahlungen in den EU-Haushalt und Umsetzung der EU-Regeln, einschließlich einer gemeinsamen Auslegung des Binnenmarktrechts, wie es im EWR-Kontext durch den EuGH und den Gerichtshof der Europäischen Freihandelszone (EFTA) geschieht. Bemerkenswerterweise sind sich alle 27 Mitgliedstaaten in diesen Punkten völlig einig.

London will den harten Brexit

Die politische Dynamik in Großbritannien seit dem Brexit-Referendum zeigt, dass für die Insel eine wie auch immer geartete Teilintegration in die EU und ein Status als deren Satellitenstaat nicht in Frage kommen. Zwar ist das Königreich noch wesentlich stärker als die EU darauf angewiesen, dass sein privilegierter Zugang zum Binnenmarkt aufrechterhalten bleibt. Denn die EU-27 sind mit ca. 47 Prozent der Warenexporte (August 2016) der bei weitem wichtigste Wirtschaftspartner der Briten. Allein mit Irland betreibt Großbritannien noch immer mehr Handel als mit China. Doch Premierministerin May hat faktisch seit ihrer programmatischen Brexit-Rede auf dem Parteitag der Konservativen im Oktober 2016 mehrfach ausgeschlossen, dass eine Zusammenarbeit mit der EU analog zu den bisherigen Drittstaat-Modellen vereinbart werden könnte.

Mit Blick auf die Verhandlungen hat May für die britische Seite drei rote Linien gezogen. Das Vereinigte Königreich werde nach dem Austritt weder die vollständige Freizügigkeit akzeptieren noch EU-Gesetzgebung

umsetzen oder an Urteile des EuGH gebunden sein. Für die Regierung May ist das Ergebnis des Referendums vor allem ein Votum gegen Freizügigkeit und Souveränitätstransfer. Es wäre den britischen Konservativen nicht zu vermitteln, würden diese aus ihrer Sicht negativen Aspekte der EU einen Brexit überdauern – und sei es als Bedingung für die Binnenmarkt-Teilnahme.

Doch auch die Labour-Partei hat sich öffentlich verpflichtet, das Referendum anzuerkennen, zumal 70 Prozent ihrer Abgeordneten aus Wahlkreisen kommen, die mehrheitlich für den Austritt gestimmt haben. Die schottische Regierung hingegen kämpft zwar für einen Binnenmarkt-Zugang, hat aber kein formales Vetorecht und wird bislang von der Regierung May außen vor gelassen. Auch mit parlamentarischer Beteiligung – wie gerichtlich eingefordert – steuert die britische Politik daher auf einen harten Brexit zu.

Bausteine für eine europäische Special Relationship

Obwohl Großbritannien und die EU-27 wirtschaftlich stark vom gemeinsamen Markt profitieren, schließen die politischen Interessen beider Parteien eine Teilintegration also weitgehend aus – es sei denn, eine Seite wäre bereit, ihre politischen Anliegen den ökonomischen maßgeblich unterzuordnen. Dies ist zwar nicht ausgeschlossen, etwa falls die wirtschaftlichen Kosten des Brexits während der Verhandlungen deutlich steigen oder entsprechender Druck vom britischen Parlament ausgeht. Doch ein harter Brexit ist das Grundszenario, auf das sich die EU-27 und Deutschland für die Verhandlungen einstellen sollten.

Umso wichtiger ist es aus europäischer Perspektive, Bausteine und Leitlinien zu definieren, die eine Zusammenarbeit mit den Briten ohne Binnenmarkt-Integration ermöglichen. Gefragt ist eine Special Relationship zwischen EU und Großbritannien. Aus den europäischen Interessen, wie sie oben umrissen wurden, lassen sich dafür vier Elemente ableiten.

1. Statuswechsel: Vom Mitglied zum Drittstaat

Mit dem Brexit findet ein Statuswechsel statt, der eine veränderte Perspektive auf die Beziehungen erforderlich macht. Großbritannien wird vom Mitglied zum Drittstaat. Das Besondere ist, dass die EU erstmals umfängliche Beziehungen (»enger Partner«) zu einem Ex-Mitglied aufbauen will, das seinerseits eine weitgehende Entflechtung von der Union anstrebt. Diese Entflechtung sollte im Prinzip schon im Austrittsabkommen geregelt werden.

Wie ausgeführt, lehnt London alle Lösungen ab, die auf eine Nachbildung der Binnenmarkt-Konditionen hinauslaufen. Daher wird es im Kern nicht darum gehen, welche Errungenschaften der EU-Mitgliedschaft erhalten werden können (Mitgliedschaft minus). Die Frage ist vielmehr, welche (Handels-) Beziehungen die EU zum Drittstaat Großbritannien über den bloßen Warenaustausch hinaus pflegen will (Freihandel plus x). Verhandlungen über die künftige Zusammenarbeit mit der Insel sollten von der EU also auch primär als Handelsgespräche geführt werden.

2. Bewahrung des freien Warenverkehrs

Für diese Handelsgespräche sollte die EU zumindest ein grundlegendes Freihandelsabkommen (FHA) anstreben, um die reine Zollfreiheit im Warenverkehr zwischen EU und Großbritannien zu gewährleisten. Sofern es verhandlungstaktisch sinnvoll ist, könnten die entsprechenden Bestimmungen nahtlos an Übergangsregelungen des Austrittsabkommens anknüpfen. Dies würde zum einen Rechtssicherheit für europäische Unternehmen schaffen, zum anderen die wichtigsten Exportzweige gerade auch der deutschen Wirtschaft absichern.

Angesichts des Zeitdrucks der Artikel-50-Verhandlungen sollte ein solches Basis-FHA vom Anspruch her zunächst auf die reine Zollfreiheit ausgerichtet sein. Es wäre also deutlich unterhalb der neueren tiefen und umfassenden EU-Abkommen wie CETA angesiedelt, die primär auf nichttarifäre

Handelshemmnisse zielen. Daher dürfte es innerhalb der Zwei-Jahres-Frist parallel mit dem Austrittsabkommen zu verhandeln sein. Nicht zuletzt könnte ein Basis-FHA auch von der EU allein ratifiziert werden.

Ein solches Abkommen wäre zudem klar von der Teilintegration in den Binnenmarkt abgegrenzt, selbst beim Warenverkehr. Es gäbe zum Beispiel keinen gemeinsamen Außenzoll, keinen freien Dienstleistungsverkehr und kein »Passporting« für grenzüberschreitende Finanzgeschäfte in der EU ohne Niederlassung auf dem Kontinent. Zudem umfasst ein Basis-FHA keine Harmonisierung oder gegenseitige Anerkennung von Normen und Standards – also Maßnahmen, mit denen die heutzutage wesentlich gravierenderen nichttarifären Handelshemmnisse minimiert werden.

Handelshemmnisse zwischen EU und Großbritannien, die durch abweichende Regulierungen entstehen, werden zunächst ohnehin minimal sein. Die Londoner Regierung hat bereits angekündigt, zugunsten von Rechtssicherheit die »Great Repeal Bill« ins Parlament einzubringen. Anders als der Name suggeriert, soll damit nicht nur die Verbindlichkeit europäischen Rechts in Großbritannien aufgehoben, sondern am Tag des Austritts auch der gesamte EU-Acquis ins britische Recht überführt werden. Das bedeutet zunächst weitgehende regulatorische Kongruenz zwischen beiden Seiten. Doch mit jedem neuen Rechtsakt oder Gerichtsurteil der EU wird sich Großbritannien regulatorisch von der Union entfernen. Zur Durchsetzung europäischer Standards kann es daher auch für die EU-27 sinnvoll sein, das Basis-FHA nach dem Brexit schrittweise um Elemente zu ergänzen, die in Richtung eines umfassenderen und tieferen Handelsabkommens weisen.

Wie ihre Präferenz für eine EWR-ähnliche Lösung mit Großbritannien zeigt, ist die EU daran interessiert, durch eine Evolutionsklausel einen Ausbau der Beziehungen über den Freihandel hinaus zu eröffnen. Aber vor allem London wird versuchen, quasi durch die Hintertür weiter Zugang zum EU-Dienstleistungsmarkt zu haben,

ohne die politischen und finanziellen Kosten dafür zu tragen. Vermeiden will man insbesondere Souveränitätseinbußen und eine Akzeptanz der Personenfreizügigkeit.

Vorrangiges Interesse Großbritanniens sind die sogenannten Passporting-Rechte für den Finanzmarktplatz London. Sie ermöglichen es Banken und Versicherungen, die in der City operieren, ihre Dienstleistungen direkt auf dem kontinentalen EU-Markt nach britischen Regeln zu vertreiben. In diesem Sinne hat May, ungeachtet ihrer Ankündigungen eines harten Brexit, internationalen Unternehmen bereits politische Zusagen gemacht, dass der Marktzugang zur EU erhalten bleibe. Es obliegt hier den EU-27, die Kohärenz der bisherigen Politik zu wahren, wonach es einen vollen Binnenmarkt-Zugang nur mit allen vier Freiheiten gibt. Dies sollte auch dann gelten, wenn das Basis-FHA schrittweise angereichert wird.

3. Multidimensionale Kooperation

Die EU hat über das Basis-FHA hinaus ein Interesse, mit dem künftigen Drittstaat Großbritannien umfassend zusammenzuarbeiten. Dabei ist zunächst offen, in welcher Form und Verbindlichkeit dies geschehen wird. Im Grunde ist das ganze Spektrum bestehender Politikfelder der EU, einschließlich ihres auswärtigen Handelns, daraufhin zu prüfen, was sich unter den neuen Vorzeichen aufgreifen und entwickeln lässt. Mit der Wahl Trumps zum US-Präsidenten wächst für Europa die Notwendigkeit, mehr Verantwortung für die eigene Sicherheit zu übernehmen. Dies erhöht das Interesse der EU, auf dem Gebiet der inneren und äußeren Sicherheit eng mit Großbritannien zu kooperieren. Welche Möglichkeiten die EU im bilateralen Zusammenwirken hat, lässt sich gut an ihren breiten Kooperationsformen gegenüber anderen Drittstaaten illustrieren.

In der Innen- und Justizpolitik werden Brüssel und London auch nach dem Brexit ein gemeinsames Interesse haben, grenzüberschreitende Herausforderungen zu bewältigen. May hat schon bekundet, bei

der Strafverfolgung mit der EU zusammenarbeiten zu wollen, vor allem zur Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität. Die Briten haben hier bislang trotz ihrer Opt-outs eine führende Rolle unter den EU-Staaten gespielt. Eine vollständige Abkoppelung von der polizeilich-justitiellen Zusammenarbeit in der EU würde Großbritannien selbst hart treffen, zugleich aber auch international eine Lücke in die Kriminalitätsbekämpfung reißen.

Mit den USA hat die EU über Europol ein operatives Abkommen geschlossen, um Daten zur Bekämpfung von Terrorismus und organisierter Kriminalität auszutauschen. Noch wesentlich tiefer geht die Zusammenarbeit im Falle Norwegens. Die EU unterhält mit Oslo in der Innen- und Justizpolitik mehrere den EWR ergänzende Abkommen, die vom Datenaustausch bis zur Kooperation mit dem Cybercrime Centre von Europol reichen. Nicht in Frage kommen dürfte für Großbritannien, nach Vorbild Norwegens dem Schengen-Raum beizutreten – auch wenn damit zusätzliche Formen der Zusammenarbeit verbunden sind, etwa in der EU-Asylpolitik und beim europäischen Grenz- und Küstenschutz Frontex. Bereits als EU-Mitglied hat das Königreich eine Schengen-Mitgliedschaft abgelehnt. In der Mitte des Spektrums an Kooperationsmöglichkeiten mit Brüssel liegt das Assoziierungsabkommen mit der Ukraine. Vorgesehen ist darin, neben dem langfristigen Ziel der Visafreiheit, auch eine Zusammenarbeit bei Grenzschutz und Terrorismusbekämpfung. In allen drei Fällen gilt der Grundsatz, dass die jeweiligen Länder nicht an den Entscheidungsprozessen der EU beteiligt sind, ihnen über zwischenstaatliche Abkommen jedoch ein erhöhtes Maß an Kooperation ermöglicht wird.

Parallelen dazu gibt es in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) bzw. der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU. Als Nato-Mitglied mit ständigem Sitz im UN-Sicherheitsrat wird Großbritannien auf diesem Feld ein wichtiger Partner für die meisten EU-Staaten bleiben. Zudem kann es

erhebliche militärische Fähigkeiten und ein großes diplomatisches Netzwerk in die Zusammenarbeit einbringen. Hinzu kommen die engen bi- und multilateralen Beziehungen, die Großbritannien mit einigen EU-Staaten unterhält, etwa Frankreich oder den Niederlanden.

Nato-Mitglied Norwegen wurde von der EU jenseits des EWR verteidigungspolitisch stark eingebunden. Das Land hat ein Kooperationsabkommen mit der Europäischen Verteidigungsagentur (EDA), beteiligt sich an einer EU-Battlegroup und nimmt an militärischen wie zivilen Operationen der Union teil. Oslo unterstützt zudem regelmäßig gemeinsame EU-Positionen etwa bei den Vereinten Nationen und hat sich Sanktionen gegen Iran, Syrien oder Russland angeschlossen. Ausgenommen ist Norwegen jedoch von Entscheidungsprozessen und Konsultationsgremien der GASP/GSVP. Mit dem Nato-Mitglied Türkei ist die Kooperation wegen des Zypern-Konflikts deutlich begrenzter; doch auch dieser Drittstaat hat sich bereits freiwillig an militärischen Operationen der EU beteiligt. Das Assoziierungsabkommen mit der Ukraine wiederum sieht nicht nur einen politischen Dialog zur Außen- und Sicherheitspolitik vor, sondern auch eine Kooperation mit der EDA sowie die Teilnahme an Übungen und Operationen der EU. Aufgrund des anhaltenden Ukraine-Konflikts wurden bislang nicht alle diese Punkte umgesetzt.

Für die künftige europäisch-britische Kooperation in der Außen- und Sicherheitspolitik gibt es indes zwei gewichtige Vorbehalte. Zum einen steht die Frage im Raum, inwieweit London überhaupt bereit wäre, sich an der GASP/GSVP zu beteiligen. Schon als EU-Mitglied war Großbritannien hier sehr zurückhaltend, zuweilen sogar obstruktiv, etwa mit Blick auf ein gemeinsames Hauptquartier oder den EDA-Haushalt. Zum anderen sollte auch bei der GASP/GSVP gelten, dass Großbritannien als Nicht-EU-Mitglied keine Mitspracherechte erhält; stattdessen wäre auf einen bilateralen Dialog zwischen EU und London zu setzen.

4. Institutioneller Rahmen

Auch im Fall eines harten Brexit sollte die EU einen institutionellen Rahmen schaffen, der es ermöglicht, sich regelmäßig mit den Briten auszutauschen. Dies gilt vor allem für die Kooperation im nichtwirtschaftlichen Bereich. Schon bisher hat die EU über Assoziierungsabkommen teils elaborierte institutionelle Vorkehrungen für Drittstaaten getroffen. Vorgegeben ist dies bereits im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Sein Assoziierungsartikel legt fest, dass in solchen Abkommen die gegenseitigen Rechte und Pflichten, aber auch das gemeinsame Vorgehen und besondere Verfahren festgeschrieben werden. In der Praxis bedeutet dies, dass regelmäßig Treffen auf Beamten-, Minister- oder sogar Gipfebene stattfinden, um den Stand der Beziehungen und deren Fortentwicklung zu behandeln. Zu diesem Zweck gibt es auch einen steten Dialog zwischen Abgeordneten des Europäischen Parlaments und der jeweiligen nationalen Legislative. Das Setting geht oft darauf zurück, dass die Partnerländer dynamische Beziehungen und eine immer engere Assoziierung wünschen. In der Regel treffen Vertreter der EU – wie Ratspräsident, Kommissionspräsident oder Hohe Vertreterin – direkt mit dem Drittstaat zusammen; Konsultationen zwischen Drittstaaten und den Repräsentanten aller EU-Mitglieder sind eher die Ausnahme.

Vor besonderen Herausforderungen steht die EU, will sie ihre Beziehungen zu Großbritannien institutionalisieren. Erstens ist es nicht nur beim harten Brexit, sondern auch bei allen Formen von Teilintegration ausgeschlossen, dass sich London direkt an EU-Entscheidungsverfahren beteiligt. Dies gebietet nicht nur das politische Interesse, den Zusammenhalt der EU zu wahren. Überdies hat der EuGH im Kontext der EWR-Gründung ausdrücklich untersagt, Entscheidungs- und Rechtsdurchsetzungssysteme mit Bindewirkung für die EU-Organe außerhalb der Union zu schaffen. Zweitens bedürfte schon das Basis-FHA einer institutionellen Grundausrüstung

tung mit Arbeitsgruppen, einem Kooperationsausschuss auf Beamten- und einem Kooperationsrat auf Ministerebene. Diese eher technische Zusammenarbeit wäre aber nicht ausreichend, um die Beziehungen auch im nichtwirtschaftlichen Bereich auszubauen. In der Sicherheitspolitik etwa könnte ein neues institutionelles Arrangement für das Kooperationsfeld innere/äußere Sicherheit entwickelt werden.

Insgesamt dürfte sich die spezifische Lösung für Großbritannien zwischen den locker institutionalisierten Beziehungen der EU zu den USA und den überinstitutionalisierten zu Russland bewegen; beide Varianten sehen auch Spitzentreffen vor. Wie Washington und Moskau, so wird die Regierung in London wohl ebenfalls austreten, inwiefern sich die EU-27 durch starke Bilateralismen (etwa London-Berlin, London-Paris) auseinanderdividieren lassen.

Bei der Wahl eines angemessenen institutionellen Arrangements gibt es verschiedene Möglichkeiten. Entweder setzt die EU auf eine Bündelung von Verträgen und Absprachen – die im schlimmsten Fall so unübersichtlich ausfällt wie das Paket von mehr als 120 bilateralen Einzelvereinbarungen mit der Schweiz. Oder Brüssel zielt auf ein Rahmenabkommen, das ggf. auf dem FHA als Sockel fußt und dieses weiter einbettet. Denkbar wäre auch, nach Vorbild des EWR eine gemeinsame Organisation mit eigenen Gremien zu schaffen. Aber dafür bräuchte man substantielle Bereiche gemeinsamen Interesses. Bei alledem ist zu bedenken, dass die EU eine Rechtsgemeinschaft ist, die einen verlässlichen Rahmen für geregelte Beziehungen benötigt und sich nicht vornehmlich vom britischen Pragmatismus leiten lassen kann.

Nach der Scheidung – besondere Beziehungen

Die Aushandlung von Austritt und zukünftigen Beziehungen mit Großbritannien wird auch für EU-Verhältnisse eine extrem komplexe Operation, rechtlich wie politisch. Im Lichte der roten Linien, die Lon-

don bereits gezogen hat, kann die Antwort der EU nur darin bestehen, statt der Teilintegration eine Partnerschaft anzustreben. Angesichts der gemeinsamen Interessen mit dem Königreich und dessen geographischer Nähe sollte dies eine besondere Partnerschaft sein – eine europäische Special Relationship. In den zwei Jahren des Austrittsmanagements wird sich nur der Sockel dieser Partnerschaft begründen lassen. Er sollte auf vier Ecksteinen basieren: (1) Großbritannien wird Drittstaat außerhalb des Binnenmarkts, mit dem (2) der (Waren-) Handel über ein Basis-FHA aufrechterhalten wird; es gibt (3) Arrangements zur Kooperation in der äußeren und inneren Sicherheit sowie (4) institutionalisierte Treffen für einen regelmäßigen Austausch.

Mit dem Austrittsabkommen wie auch mit der Special Relationship wird die EU Neuland betreten. Daher dürften die Verhandlungen in hohem Maße von Unsicherheit, Spekulation und vielleicht auch Experimenten geprägt sein. Schadensbegrenzung wird dabei als Ambitionsniveau für die EU nicht ausreichend sein. Zugleich dürfte es der europäischen Seite nicht leichtfallen, gegenüber London konsequent eine einheitliche Verhandlungsposition zu vertreten. Denn schon jetzt zeichnen sich starke Zielkonflikte ab – zwischen Marktinteressen und Personenfreizügigkeit, zwischen hartem Brexit bei wirtschaftlichen Fragen und Kooperation in der Außen- und Sicherheitspolitik sowie zwischen nationalen Interessen einzelner Mitgliedstaaten.

Zentral für die Brexit-Verhandlungen ist daher, in der Öffentlichkeit frühzeitig zu kommunizieren, welche Verfahren angewandt werden und welche Ziele EU und Mitgliedstaaten verfolgen. Eine europäische Special Relationship ist ein realisierbares Projekt, das der EU auch den Spielraum gibt, innere Reformen voranzutreiben. Dies ist nötig, damit sich die EU in der geopolitisch unruhigen Welt außen- wie sicherheitspolitisch behaupten kann. Trotz des Brexits hat die Union die Chance, sich als ein politisches und wirtschaftliches Kraftzentrum des Westens zu erneuern.

© 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 07-200
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364