

**POLICY PAPER** 24.06.2016

---

# UK will den Brexit und was für ein Europa will die EU?

---

**Sophia Becker**

Assoziierte Wissenschaftlerin am Jacques Delors Institut – Berlin

**Prof. Dr. Henrik Enderlein**

Direktor am Jacques Delors Institut – Berlin

**Heidi Marleen Kuhlmann**

Referentin für Europapolitik am Jacques Delors Institut – Berlin

**Laura-Maria Wolfstädter**

Assoziierte Wissenschaftlerin am Jacques Delors Institut – Berlin



---

*Eine realpolitische Analyse über Handlungsspielräume im Umgang mit dem künftigen Status Großbritanniens im Nachgang des Referendums vom 23. Juni 2016.*

---

## Einleitung

Die Briten haben sich im Rahmen des Referendums am 23. Juni für einen Austritt aus der EU ausgesprochen. Doch handelt es sich dabei bei weitem weder um einen Abschluss der Debatte, noch um ein definitives Urteil über den zukünftigen Status Großbritanniens in der EU. Tatsächlich beginnt erst jetzt die Ausgestaltung der zukünftigen Kooperation zwischen der EU und Großbritannien. Klar ist: Beide Parteien sind an einer Partnerschaft interessiert, doch eine Verhandlung im engeren Wortsinn wird es nicht geben. Das Land wird nach Artikel 50 einen Austrittsantrag stellen, den gilt es rechtlich umzusetzen. Bei einer strikten Umsetzung dieses Trennungsprozesses hätte Großbritannien viel zu verlieren. Deshalb werden die Briten versuchen die Austrittsgespräche zu Verhandlungen über eine assoziierte Mitgliedschaft zu machen. Die EU-27 müssen sich bald entscheiden, wie sie mit einem solchen Szenario umgehen.

Doch bevor wir die politischen Schlussfolgerungen aus dem Referendumsausgang ziehen, ist es sinnvoll, sich die rechtlichen Rahmenbedingungen und Handlungsspielräume für eine Neu- oder Umgestaltung des Verhältnisses zwischen der EU und Großbritannien anzusehen. Könnte Großbritannien rein rechtlich einen Sonderstatus zwischen voller Mitgliedschaft und Drittstaaten-Status angeboten werden? Wie leicht ließe sich ein solcher Status schaffen?

## 1 Der Austritt nach Artikel 50

Nach dem Brexit-Votum der Briten kommt es nun nach Art. 50 EUV zu folgender Prozedur:

Großbritannien stellt beim Rat einen Antrag auf Austritt aus der EU. Dieser Antrag muss, bevor er an die EU herangetragen wird, vom britischen House of Commons bestätigt werden. Die innenpolitische Situation Großbritanniens, gerade durch den angekündigten Rücktritt des Premierministers im Oktober 2016 und die Auflösung seines Kabinetts und/oder des Parlaments, wird bewirken, dass das vertraglich festgelegte Verfahren nach Art. 50 frühestens im Spätherbst oder Winter 2016 ausgelöst wird. Ab dem Zeitpunkt, zu dem der Rat das Austrittsgesuch der Briten erhält, läuft eine Zweijahresfrist, während derer Verhandlungen über den künftigen Status Großbritanniens stattfinden. Die Frist soll verhindern, dass langwierige Verhandlungen den Austritt verschleppen (sogenannte *sunset clause*). Während der Verhandlungen sollen "die Einzelheiten des Austritts" ausgehandelt werden, wobei der "Rahmen für die künftigen Beziehungen dieses Staates zur Union berücksichtigt wird". In welchem zeitlichen und sachlichen Umfang die Verträge für den Austrittsstaat weiter in Kraft bleiben, schreibt Art. 50 EUV nicht vor. Im Austrittsabkommen kann die Frist, zu dem die EU-Verträge für den Mitgliedstaat nicht mehr gelten sollen, über die eigentlich vorgesehenen 2 Jahre hinaus verlängert werden, damit Großbritannien die Möglichkeit hat, seine Zeit nach der EU-Mitgliedschaft rechtlich und wirtschaftlich vorzubereiten. In welchem zeitlichen und sachlichen Umfang ein Inkraftbleiben der Verträge durch das Austrittsabkommen geregelt werden kann, schreibt Art. 50 EUV nicht vor. Am Ende der Verhandlungen steht eine Abstimmung im Rat durch den Qualifizierten Mehrheitsentscheid über das Austrittsabkommen.

In den Verträgen ist nicht explizit geregelt, ob die Briten sich, nachdem sie bereits das Austrittsgesuch eingereicht haben, noch einmal umentscheiden könnten und doch in der EU verbleiben. Aber es ist davon auszugehen, dass Großbritannien sich tatsächlich noch einmal für einen Verbleib in der EU aussprechen könnte, sollte sich der politische Kontext im Land verändert haben. Vor allem im Fall einer Abspaltung Schottlands und/oder Nordirlands, könnte Großbritannien sicherlich argumentieren, dass die veränderten Rahmenbedingungen eine Neubewertung des Antrags nach Art. 50 verlangen.

Doch diese Eventualität steht heute nicht auf der Tagesordnung. Erst einmal wird es vor allem für Großbritannien darum gehen, nach einer Zwischenlösung zu suchen, bei der das Land privilegierter Partner mit begrenztem Mitspracherecht wäre, aber ohne den vollen Umfang der Rechte und Pflichten eines regulären Mitgliedsstaats. Rechtlich gestaltet sich dieses Unterfangen als sehr schwierig.

Aber: Was rechtlich eindeutig erscheint, ist im europäischen Integrationsprozess oft eine Frage der politischen Auslegung. Wir beschreiben deshalb zuerst die eng interpretierte Rechtslage und wenden uns dann den möglichen politischen Auslegungen zu.

## 2 Halb- oder Teilmitgliedschaft ist in den Verträgen nicht vorgesehen<sup>1</sup>

Rechtlich besteht die Möglichkeit, sich zwischen zwei Statusarten zu entscheiden: dem „Mitgliedstaat“ und dem „Drittstaat“. Laut der EU-Verträge kann dazwischen keine Halb- oder Teilmitgliedschaften in der Europäischen Union geben.<sup>2</sup>

Das Unionsrecht unterscheidet sprachlich zwischen „Mitgliedstaaten“ und „Drittstaaten“. Schon diese Vorgaben des positiven Rechts schließen es aus, einen dazwischen gelegenen Status zu verhandeln, ohne das gesamte Vertragswerk einer existenziellen Revision zu unterziehen. Aber auch die Systematik von Art. 49 EUV (Beitritt) und Art. 217 AEUV (Abkommen mit Drittländern, Assoziierung)<sup>3</sup> und der Wortlaut des Art. 49 EUV, der nur einen Beitritt als „Mitglied der Union“ - und nicht etwa als Mitglied zu Teilbereichen der Union - vorsieht<sup>4</sup>, schließen einen etwaigen dazwischen gelegenen Status als Halb- oder Teilmitglied aus. Für den Fall einer Annäherung eines Drittstaates an die EU ist gerade die assoziierte Mitgliedschaft<sup>5</sup> in Art. 217 AEUV vorgesehen. Diese kann aber durchaus verschiedene Grade und Formen der Beziehung beinhalten und ist sachlich weitestgehend unbestimmt. Sie ist per se mehr als eine bloße Handelspartnerschaft nach Art. 207 AEUV.

Vereinzelt wird angenommen, dass das nach Art. 50 EUV auszuhandelnde Austrittsabkommen eine „Teilmitgliedschaft“ bewirken könnte.<sup>6</sup> Zweifelhaft ist aber, dass eine solche langfristig und als rechtliche Kategorie über den Weg des Art. 50 EUV

<sup>1</sup> Wir danken unserer assoziierten Mitarbeiterin Laura Wolfstädter für die rechtlichen Elemente dieser Analyse.

<sup>2</sup> Vgl. u.a. *Thym* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 41. EL (Juli 2010), EUV Art. 8, Rn. 29.

<sup>3</sup> *Schmalenbach* in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 4. Aufl. (2011), AEUV Art. 217, Rn. 7.

<sup>4</sup> *Cremer* in: Calliess/Rudder, EUV/AEUV, 4. Aufl. (2011), EUV Art. 49, Rn. 8.

<sup>5</sup> Insoweit ist der zumeist verwendete Begriff der „assozierten Mitgliedschaft“ oder des „assozierten Mitglieders“ missverständlich.

<sup>6</sup> *Dörr* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 45 EL (August 2011), EUV Art. 50 Rn. 29 ff.

eingerrichtet werden kann. Insbesondere dürfte sich auch ein Austritt, der nur dem Abschütteln unionsrechtlicher Bindung bei gleichbleibenden Mitwirkungsansprüchen dient, einen Verstoß gegen das allgemeine Missbrauchsverbot darstellen.<sup>7</sup> Unumstößlich bleibt aber der Unterschied zwischen der völkerrechtlichen Bindung eines Drittstaates und der Unterwerfung unter die autonome EU-Rechtsordnung durch den Mitgliedstaat. Dies stellt auch der Abs. 3 des Art. 50 EUV klar, der ausdrücklich die EU-Verträge ab dem Tag des Inkrafttretens des Austrittsabkommens für unanwendbar hält.

Zusammenfassend ergibt sich aus der juristischen Betrachtung, dass es laut aktuellem Vertragswerk nur begrenzte Möglichkeiten gibt, für Großbritannien einen Status zu schaffen, der weder alle Rechten und Pflichten eines Mitgliedsstaats umfasst, noch die geringen Rechte der Drittländer, speziell in puncto Mitbestimmung übersteigt.

Sollte Großbritannien einmal formal ausgetreten sein, würden für einen möglichen Wiedererwerb der Mitgliedschaft die gleichen Regelungen gelten wie für jeden anderen Drittstaat auch.

## 2.1. Assoziierungsabkommen nach Artikel 217 AEUV

Nicht-Mitglieder der EU (Drittstaaten) können Beziehungen verschiedener Art zur EU unterhalten. Die EU kann Handelsabkommen (Art. 207 AEUV) oder Assoziierungsabkommen (Art. 217 AEUV) abschließen, mit Nachbarstaaten eine Übereinkunft im Sinne des Art. 8 EUV (Nachbarschaftsbeziehungen) aushandeln oder sonstige völkerrechtliche Verträge abschließen, die in ihrem Kompetenzbereich liegen.

Wer eine besonders enge Partnerschaft zur EU unterhalten will, schließt normalerweise Assoziierungsabkommen ab. Der Bereich der vertraglichen Assoziierung (Art. 217 AEUV) ist weitgehend offengehalten und richtet sich normalerweise nach der Zielsetzung des Assoziierungsabkommens. So sind etwa Beitrittsassoziiierungen gerade darauf ausgerichtet, dass sich das assoziierte Mitglied immer weiter der Union annähert, sodass es irgendwann selbst Mitglied werden kann.

Assoziierung bedeutet, im bisherigen rechtlichen Verständnis, eine Annäherung an den Integrationsprozess der Union, ohne dass ein Staat Mitglied ist und in den Organen der EU mitwirkt. Auf Grundlage des Art. 217 AEUV lässt sich also keine „EU-Mitgliedschaft mit minderem Rang“, sondern lediglich eine - wenn auch intensive - vertragliche Beziehung der Union zu einem Drittstaat etablieren.<sup>8</sup> Der Unterschied zwischen Mitgliedstaat und Drittstaat darf nicht durch Errichtung einer assoziierten Mitgliedschaft unterlaufen werden. Den Erhalt des kategorialen Unterschiedes kontrolliert der EuGH. An Rechtsetzung und Rechtsangleichung innerhalb der Union kann ein Drittstaat dementsprechend allenfalls in abgeschwächter Form teilnehmen.<sup>9</sup>

Außerdem ergibt sich aus Art. 217 AEUV, dass durch das Abkommen eine Assoziierung mit „gemeinsamem Vorgehen und besonderen Verfahren“ hergestellt werden muss, d.h. als Mehr zur normalen Handelsbeziehung werden Organe errichtet (Assoziationsräte, Ausschüsse, Parlamentarische Versammlungen), die die Weiterentwicklung der Assoziierung mit

---

<sup>7</sup> Ebd. Rn. 30.

<sup>8</sup> *Bungenberg* in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. (2015), AEUV Art. 217, Rn. 1.

<sup>9</sup> *Thym* in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 41. EL (Juli 2010), Rn. 29.

verbindlichen Beschlüssen lenken und aufgrund festgelegter Verfahren agieren. Allerdings müssen die völkerrechtlichen Vereinbarungen zwischen der Union und dem Drittstaat eine qualitativ und quantitativ kritische Masse ergeben, um den Grad einer assoziierten Partnerschaft zu erreichen.<sup>10</sup>

## 2.2. Grenzen der Kooperation: Keine institutionelle Mitwirkung für Drittstaaten

Assoziierungspartnern dürfen laut aktuellem Vertragsrahmen nicht die grundsätzlichen Mitwirkungsrechte eines Mitgliedstaates in den EU-Institutionen eingeräumt werden. Dies würde den Rahmen einer assoziierten Mitgliedschaft sprengen und die Grenze zur EU-Mitgliedschaft auflösen.<sup>11</sup> Dies ergibt sich schon aus der konzeptionellen Unterscheidung zwischen "Mitgliedstaat" und "Drittstaat" in den EU-Verträgen.

Für das Europäische Parlament ist dieser Schluss außerdem zwingend mit Blick auf das Wahlrecht. Dieses Recht ist nach Art. 22 AEUV ausdrücklich Unionsbürgern vorbehalten. Die Unionsbürgerschaft ist aber akzessorisch zur Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates und kann nicht durch die EU - und schon gar nicht an Angehörige von Drittstaaten - vergeben werden. Die Wahl zum Europäischen Parlament durch Angehörige eines assoziierten Drittstaates ist auch aus demokratietheoretischen Gesichtspunkten nicht denkbar.

Auch für die Mitwirkung in der Europäischen Kommission bestätigt sich der Befund. Gemäß Art. 17 Abs. 1 Satz 1 EUV fördert die Kommission die allgemeinen Interessen der Union. Ihr Mitglieder werden „aufgrund ihrer allgemeinen Befähigung und ihres Einsatzes für Europa“ (Art. 17 Abs. 3 UAbs. 2 EUV) ausgewählt. Dem widerspräche es, eine Person einzusetzen, welche als Vertreter eines lediglich assoziierten Staates gerade nicht die Ziele der EU verfolgt.

Allenfalls der Rat und der Europäische Rat ließen sich als EU-Organe je nach Partizipation des assoziierten Drittstaates in den jeweiligen Themenbereichen besetzen. Doch auch hier wird letztlich der Unterschied zwischen einer völkerrechtlichen Bindung als assoziierter Drittstaat und einer supranationalen Bindung an die autonome Rechtsordnung eine Mitwirkung verbieten. Die in Art. 4 Abs. 2 EUV garantierte Gleichheit der Mitgliedstaaten könnte nämlich dadurch aus dem Gleichgewicht kommen, dass Drittstaaten in Organen der Gesetzgebung oder mit Leitlinienkompetenz - wenn auch nur in bestimmten Themenbereichen - gleiches Mitspracherecht haben wie Mitgliedstaaten, obwohl ihre Bindung an die jeweiligen Beschlüsse aufgrund ihrer grundsätzlichen Ablehnung der autonomen Unionsrechtsordnung nur völkerrechtlicher Natur ist. Dies würde den assoziierten Drittstaaten gegenüber den Mitgliedstaaten sogar eine privilegierte Stellung zusprechen.

Denkbar unter dem Gesichtspunkt der institutionellen Mitwirkung von assoziierten Drittstaaten in Unionsorganen wäre daher allenfalls ein Partizipationsrecht ohne Stimmgewicht – also ein Beobachterstatus oder ein Recht zur Abgabe einer Stellungnahme.

---

<sup>10</sup> Mögele in Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl. (2012), AEUV Art. 217, Rn. 15; Vöneky/Beylage-Haarmann in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 56 EL (April 2015), AEUV Art. 217, Rn.13.

<sup>11</sup> Vöneky/Beylage-Haarmann in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, 56 EL (April 2015), AEUV Art. 217, Rn. 14; Bungenberg in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Aufl. (2015), AEUV Art. 217, Rn. 23; Mögele in Streinz, EUV/AEUV, 2. Aufl. (2012), AEUV Art. 217, Rn. 15.

## 3 Politische Spielräume im Verhandlungsprozess

Auch bei eng gestecktem Rechtsrahmen wurden in der Vergangenheit immer wieder politische Spielräume geschaffen und durch kreative Interpretation der Verträge Abweichungen von scheinbar unumstößlichen Grundsätzen ermöglicht.

Viele Schritte zu mehr Integration wurden auf diesem Weg vollzogen. Doch genauso wie durch den Willen zur Integration Spielräume geschaffen wurden, könnte auch der politische Wille für „differenzierte Desintegration“ vorhanden sein.

In den nächsten Wochen und Monaten wird vor allem die Kooperationsbereitschaft der EU-27 Staaten zeigen, inwiefern kreative Kompromisse bei der zukünftigen Gestaltung der britischen Mitgliedschaft geschaffen werden können. Einerseits stellt sich die Frage welche die präferierte Option einer Kooperation mit der EU aus britischer Perspektive wäre. Doch andererseits, und für die künftigen Monate viel entscheidender, stellt sich die Frage, wie sich die EU-27 in den Verhandlungen verhalten wird.

### 3.1. Großbritannien: Interesse an enger Assoziierung

Da sich die Briten für einen Austritt aus der Europäischen Union ausgesprochen haben, dürfte die Austrittsabsicht nach Art 50. eingereicht werden. Diese Mitteilung ist als einseitige empfangsbedürftige Willenserklärung mit Zugang beim Europäischen Rat wirksam und löst eine Zweijahresfrist aus, nach der der Austritt im Falle einer Nichteinigung spätestens rechtswirksam ist. Das Vereinigte Königreich kann sich jedoch mit der EU auf eine Verlängerung dieser Frist einigen, sofern der Europäische Rat einstimmig zustimmt.

Es wäre sicher von Interesse Großbritanniens eine Fristverlängerung auszuhandeln, um ausreichend Zeit zu haben, alle Übergangsmodalitäten zu klären und im nationalen Rechtssystem alle notwendigen Gesetzestexte zu erlassen. Nach Art. 50 Abs. 3 EUV finden ab dem Tag des Inkrafttretens des Austrittsabkommens (oder eben spätestens nach zwei Jahren) die EU-Verträge keine Anwendung mehr. Dann würden auch alle EU-Rechtsakte ihre rechtliche Verbindlichkeit verlieren. Für Richtlinien ist das kein großes Problem, da diese sowieso durch nationale Umsetzungsakte in nationales Recht gegossen wurden. Die Nichtgeltung der EU-Verordnungen, die ggf. seit vielen Jahrzehnten nationales Recht überlagert haben, wirft jedoch eine große Rechtslücke auf, in der allenfalls völlig veraltete nationale Regelungen Anwendung finden würden. Der Entwicklungsprozess des Rechts insbesondere im Bereich wirtschaftlicher Regulierungen von mehr als 50 Jahren müsste nachempfunden und neu durchdacht werden.

Ein klarer und sofortiger Bruch mit der EU läge weder im britischen noch im europäischen Interesse. Seit Wochen und Monaten beschreiben die Brexit-Gegner welche katastrophalen Folgen ein Austritt Großbritanniens hätte. Sicher ist: Die britische Wirtschaft - besonders ihr Dienstleistungssektor - ist stark vom Zugang zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) und dessen günstigen Handelsbedingungen abhängig, denn die Europäische Union ist bei weitem Großbritanniens wichtigster Handelspartner. Mehr als 50% der britischen Exporte gehen in die Europäischen Union und auch Importe aus dem EWR belaufen sich derzeit auf knapp

50%.<sup>12</sup> Das Ausscheiden Großbritanniens aus der EU wird damit wahrscheinlich eine Reduzierung des Handelsvolumens sowie einen Preisanstieg für Güter und Dienstleistungen aus dem Ausland zur Folge haben.

Großbritannien dürfte demnach daran gelegen sein, auch weiterhin Zugang zum europäischen Wirtschaftsraum zu bekommen. Denn neben den Vorteilen des vertieften Handels mit den europäischen Partnern profitiert Großbritannien so auch weiterhin von den Handelsabkommen mit Drittstaaten, die es ohne die EU selbst neu verhandeln müsste.

Neben dem Wunsch kurzfristige wirtschaftliche Kosten und Unannehmlichkeiten möglichst gering zu halten, haben jedoch sowohl Großbritannien als auch die EU langfristig ein politisches Interesse daran, weiterhin enge freundschaftliche Beziehungen zu unterhalten.

Für Großbritannien wäre daher wohl das beste Szenario im Rahmen der Art. 50 Verhandlungen ein Austrittsabkommen abzuschließen, welches einer Assoziation nach Art. 217 AEUV mit ihren weitreichenden materiellen Möglichkeiten gleichkommt. Es ist gut denkbar, dass die Regierung versuchen wird, als assoziierter Drittstaat eine derart enge Beziehung zur Union zu unterhalten und derart weitgehende Verpflichtungen zu übernehmen, dass seine Position zumindest politisch und wirtschaftlich betrachtet der eines Mitgliedstaates sehr nahekommt. Wie jedoch weiter oben beschrieben, kann ein solcher Sonderstatus aus juristischer Sicht nicht ohne weiteres geschaffen werden, beziehungsweise bedarf potenziell einer Vertragsänderung und zumindest eines Entgegenkommens der EU-27 Länder.

## 3.2. EU-27 im Verhandlungsprozess

Im Vorfeld des Referendums schien es lange, als sei Großbritannien in einer guten Ausgangsposition um seinen Sonderstatus innerhalb der EU zu behaupten und weiter auszubauen. So war es Premierminister David Cameron, der im November 2015 in seinem Brief an Ratspräsident Tusk Forderungen aufstellte, unter welchen Vorzeichen Großbritannien überhaupt nur in der EU bleiben wolle. Großbritannien hat sich auf diese Weise durch das Referendum und die Kampagnen im Vorfeld dazu in eine aktive Rolle gebracht – es schien, als habe das Land sein Schicksal ausschließlich selbst in der Hand und könne einen aktiven Beitrag zur zukünftigen Gestaltung der EU leisten. Doch ab jetzt wird die EU-27 als Verhandlungspartner der Briten die Spielregeln setzen. Die Auslegung von Art. 50 EUV und somit der künftige Status Großbritanniens hängt maßgeblich vom Stil der Verhandlungsführung durch die 27 verbleibenden Mitgliedsstaaten ab.

### 3.2.1. Harte Verhandlungsposition: take it or leave it

Im Vorfeld des Referendums wurde seitens der EU eine eher harte Gangart gegenüber Großbritannien vertreten. Kommissionspräsident Juncker und der deutsche Finanzminister Wolfgang Schäuble machten klar, dass sich Großbritannien mit den Folgen eines Brexits arrangieren müsse und von der EU keine Nachsicht und Sonderbehandlung zu erwarten habe. Die Botschaft an Großbritannien war deutlich: Unter Art. 50 EUV wird es keine Verhandlungen, sondern ausschließlich einen „Trennungsprozess“ geben, in dem Großbritannien die Entscheidungen der EU über seinen zukünftigen Status hinnehmen

---

<sup>12</sup> Dhingra/Ottaviano/Sampson, Should We Stay or Should We Go? The economic consequences of leaving the EU, Paper EA022 (2015), Center for Economic Performance, London School of Economics, S.2.

muss. Inwieweit nicht doch eine rechtliche Pflicht der EU besteht, zumindest Verhandlungsbemühungen an den Tag zu legen, müsste zumindest hinterfragt werden. Sicherlich handelte es sich hierbei auch um politisches Kalkül, das den Briten die möglichen Kosten eines Austritts verdeutlichen und sie zum Bleiben animieren sollte. Aber nicht nur das: Eine harte Verhandlungsführung gegenüber Großbritannien ist nicht unwahrscheinlich. Schließlich würde die EU ein Exempel statuieren wollen, um die Kosten eines EU-Austritts sichtbar zu machen. Anderenfalls ist möglich, dass andere Länder, wie die Niederlande und Dänemark, dem Beispiel Großbritanniens folgen werden und der EU den Rücken kehren werden, um dann selbst eine Art Assoziierung à la carte anzustreben.

Die Verhandlungsposition der EU-27 wird zudem gestärkt durch den Umstand, dass laut Art. 50 EUV, sollte es zu keiner Einigung der EU mit dem austretenden Staat kommen, es nach zwei Jahren zu einem automatischen Ausscheiden kommt. Ein unregelmäßiges Ausscheiden Großbritanniens ohne Entgegenkommen der EU würde einem wirtschaftlichen und rechtlichen Chaos gleichkommen. Die EU-27 hat somit innerhalb der Art. 50 EUV Gespräche ein Druckmittel in der Hinterhand: Kommt Großbritannien der EU nicht entgegen, muss sich die EU nicht mit den Briten einigen und kann ihre Verhandlungsbemühungen auf ein Mindestmaß begrenzen bis die Briten nach zwei Jahren ausscheiden, sollten sie bis dahin nicht den Forderungen der EU nachgekommen sein.

### **3.2.2. Weiche Verhandlungsposition: back in or back out**

Sollte die EU-27 ihre Verhandlungsführung etwas weniger streng aufziehen, könnte am Ende der von Art. 50 EUV vorgegebenen zwei Jahre ein neuer Status von Großbritannien stehen, der in beidseitigem Einverständnis ausgehandelt wurde. Möglich ist auch, dass durch eine Übereinkunft eine Fristverlängerung erzielt wird und Großbritannien über die zwei Jahre hinaus auf bestimmte Zeit Mitglied der EU bleibt.

Der Status, den Großbritannien in beidseitigem Einvernehmen nach einem Austritt aus der EU innehaben könnte, könnte sich an zwei unterschiedlichen Modellen anlehnen:

1. Großbritannien geht eine assoziierte Mitgliedschaft ein, wie sie bereits in den Verträgen verankert ist. Dann würde sich Großbritannien jedoch, sollte es im Binnenmarkt integriert sein, sich dem dort herrschenden Rechtsrahmen unterordnen müssen und beispielsweise weiterhin die Arbeitnehmerfreizügigkeit respektieren müssen.
2. Es findet eine umfassende Überarbeitung der Verträge statt, innerhalb derer für Großbritannien ein neuer Status geschaffen wird, der dem Staat erlaubt, sich rückwirkend aus gemeinsamen Politikbereichen zurückzuziehen. Dies würde bedeuten, dass durch eine umfassende Revision der Verträge auch eine Neukonzipierung der EU-Organe herbeigeführt werden könnte. Insbesondere das Europäische Parlament könnte durch die Einführung eines Nationale-Parlamente-Gremiums ergänzt werden, in dem die Aufspaltung der Mitwirkung nach Politikbereichen möglich ist. Andernfalls ist aus demokratietheoretischen Gesichtspunkten die Mitwirkung Großbritanniens durch britisch gewählte Abgeordnete im Europäischen Parlament versperrt.

Da eine Vertragsänderung im Kontext der Austrittsverhandlungen zwar nicht zwingend ist, aber sicherlich in Betracht kommt, wäre diese Lösung möglich. Zumal der neu zu schaffende Status einer vertieften Assoziierung mittelfristig auch für die Türkei, Norwegen, die Schweiz



und eines Tages vielleicht auch für die Ukraine eine bessere institutionelle Lösung bieten würde als die heutigen Arrangements.

Dass eine Vertragsänderung große politische Hürden zu nehmen hätte und wegen der Referenden in mehreren Ländern nur schwierig verabschiedet werden könnte, ist sicher. Aber es könnte sein, dass Großbritannien und die EU-27 diese Lösung in Betracht ziehen. Denn ohne eine Vertragsänderung ist es wie ausgeführt nur schwer vorstellbar, Großbritannien nach einem Austritt aus der EU Mitbestimmungsrechte in Politikbereichen der EU einzuräumen.

## Fazit

Nach dem Brexit-Votum müssen sich die verbleibenden 27 Mitgliedsstaaten der EU auf eine klare gemeinsame Linie in der Verhandlungsführung einigen. Zu klären ist, welche Zukunftsvision die Länder für die gemeinsame Union haben. Soll sie flexibler werden? Soll sie klarstellen, dass ein Austrittsgesuch direkt zu einem Austritt führt?

Die realpolitische Betrachtung legt nahe, dass die Schaffung eines neuartigen, dritten Status, der durch eine Vertragsänderung besiegelt werden müsste, den Weg in eine differenzierte Desintegration der EU ebnen könnte. Dann wäre einem Europa der mehreren Ebenen der Weg bereitet.

Es ist offensichtlich, dass eine Rückabwicklung der Integration einzelner Mitgliedstaaten bisher nicht dem Wesen und den Zielen der Union entspricht, die sich in ihrer Präambel zum „Prozess der Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas“ bekennt und auf Rechtseinheit im europäischen Raum zielt.

Doch nach dem Referendum in Großbritannien muss die Europäische Union ohnehin eine neue Richtung einschlagen. Nun gilt es zu hinterfragen, ob diese Richtung Spielraum für vertiefte assoziierte Mitgliedschaften enthält.