



24.6.2016 *Ronald Pohoryles*

NACH DEM REFERENDUM: SZENARIEN EINER MÖGLICHEN SCHEIDUNG

AUSGANGSLAGE

Europa ist schockiert und/oder empört: Das Ergebnis, eine Mehrheit der Briten für den Ausstieg votierte, kam für Viele überraschend. Viele verschiedene Faktoren haben dabei eine Rolle gespielt:

- Eine beliebte, aber durchaus unbefriedigende Erklärung spielt auf den Generationenkonflikt an: Eine deutliche Mehrheit der Unter-25jährigen hat für den Verbleib gestimmt, eine deutliche Mehrheit der Über-50jährigen für den Austritt.
- Ein Blick auf die Regionalverteilung und die soziale Lage ergibt freilich ein plausibleres Bild: Vereinfacht gesagt wurde nur in London und in Schottland für den Verbleib in der EU votiert. Tatsächlich sind die alten Industrieregionen durch die Politik der Regierung Thatcher völlig verarmt und die meisten Industrien stillgelegt. Lediglich die City hat von jener Politik profitiert. Meisterhaft haben es die Brexit-Befürworter verstanden, dies der EU in die Schuhe zu schieben.
- Die EU-Regionalförderung war nicht besonders erfolgreich. Zu ihrer Wirkung wäre entschlossenes Handeln der britischen Regierungen nötig gewesen.

In dieser Situation haben die Brexit-Befürworter ein leichtes Spiel.

Was haben die Brexit-Befürworter und Gegner für Motive angesichts des Referendums?

UKIP war zumindest ehrlich: Sie wollen aus der EU, träumen nostalgisch von einer politisch und ökonomisch starken Insel, wünschen sich Souveränität im Sinne der Autarkie und hassen Freihandel. Insoweit war Farage durchaus konsequent. Seit mehr als 25 Jahren träumt UKIP von einem Austritt aus der EU.

Ganz anders die **Tories**: Denen ging es lediglich um ein parteiinternes Match, nicht einmal um ein innenpolitisches Manöver: Cameron hat das Referendum versprochen, aber nicht Ernst gemeint. Er wurde aber von den eigenen Leuten, bzw. von der EU-kritischen Fraktion innerhalb seiner Fraktion, dazu gezwungen, das Referendum anzusetzen. Hier witterte Boris Johnson seine große Chance: David

Cameron als Parteichef und Premierminister abzulösen. Mit Camerons Rücktritt beginnt bei den Tories eine Zerreißprobe zwischen Pro-Europäern und den EU-Gegnern. Der Ausgang ist ungewiss, und auch unter den EU-Gegnern ist Johnson ebenso umstritten wie Trump bei den US-amerikanischen Republikanern. Die Motivlage bei den Tories hat sich unmittelbar vor und nach dem Referendum deutlich gezeigt: Cameron ist klar für einen Verbleib des Vereinigten Königreichs ausgesprochen – unter Berücksichtigung der weitreichenden Konzessionen von Seiten der EU. Aber auch prominente Unterstützer des BREXITs, allen voran Boris Johnson, haben erklärt: "No haste" ... So Ernst mit dem Brexit war es vielen Exponentinnen und Exponenten der EU-Gegnerinnen und EU-Gegner auch wieder nicht ...

Labour ähnlich gespalten wie die Tories. Bei den Urwahlen zum Parteichef nach dem Rücktritt von Ed Milliband nach der verheerenden Wahlniederlage 2015 wurde von der Basis Jeremy Corbyn, ein prononcierter Parteilinker und EU-Kritiker zum Vorsitzenden und Schattenkanzler gegen den Widerstand des „Parteiestablishments“ gewählt. Zum damaligen Zeitpunkt war noch nicht bekannt, dass das Brexit-Referendum in so kurzer Zeit stattfinden würde. In der Debatte zum Brexit hatte sich Corbyn nur halbherzig gegen den Brexit geäußert und Labour nicht mobilisiert. Das hat nach dem Ausgang des Referendums zu einer Parteirevolte geführt, deren Ausgang noch unklar ist. Mehr als Hälfte seines Schattenkabinetts sind entweder aus diesem ausgetreten oder wurden von Corbyn gefeuert.

Die einzige landesweite Kampagne gegen einen Brexit, die für den Verbleib in der EU eintrat, ohne mit Horrorszenarien zu operieren, waren die britischen **LibDems mit breiter Unterstützung der ALDE Party und deren individuellen Mitglieder aus ganz Europa**. Die Kampagne **#Intogether** hat Liberale aus ganz Europa mobilisiert und stand unter dem Motto „*Our fight for an open, optimistic, hopeful, diverse and tolerant Britain is needed now more than ever.*“ Es wurde weniger vor den Folgen des Brexit gewarnt als auf das Positive an Europa verwiesen. Die LibDems waren in dieser Frage vollkommen einig.

Wie geht ein Austritt nach Artikel 50 vor sich?

Der Artikel 50, der den Austritt aus der EU regelt, ist seit 2009 in Kraft. Er könnte erstmals zum Tragen kommen, allerdings erst nach einer Verständigung des EU-Präsidenten durch die britische Regierung. Das Referendum hat darauf keinen direkten Einfluss. Erst mit dieser Verständigung beginnen die Verhandlungen über die Bedingungen des Austritts zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich.

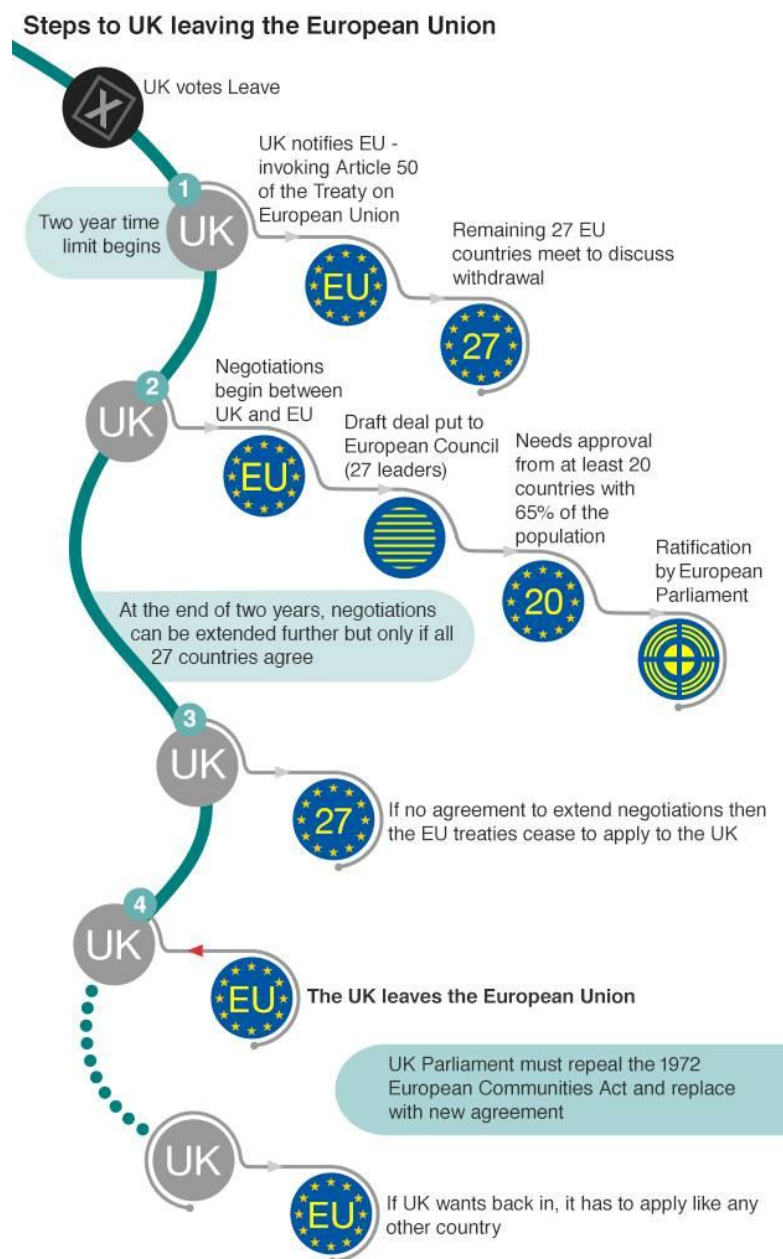
Scheitern die Verhandlungen so endet die EU-Mitgliedschaft des Vereinigten Königreichs nach 2 Jahren. Was dann passiert, ist gänzlich ungeklärt, weil es ja im Vereinigten Königreich zu Rechtsanpassungen kommen muss und wechselseitige Ansprüche zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich bestehen.

Kommt es zu einer Einigung muss diese mit qualifizierter Mehrheit der Mitgliedsstaaten (doppelte Mehrheit, also mindestens 20 Mitgliedsstaaten, die

mindesten 65% der Gesamtbevölkerung der verbleibenden Mitgliedsstaaten repräsentieren) sowie vom Europäischen Parlament ratifiziert werden.

Es zeigt sich also, dass derzeit das Handeln voll und ganz **in den Händen der Briten** liegt: Wann die Notifizierung des Austrittswunschs dem EU-Präsidenten bzw. der EU-Präsidentin übermittelt wird, entscheiden zunächst das britische Unterhaus, hernach die britische Regierung. Dann erst beginnt der zweijährige Prozess der Verhandlungen über die Folgen des Austritts zu laufen.

BBC hat eine schematische Grafik zum Ablauf des BREXIT publiziert, die den komplizierten Verlauf des Austritts aus der EU nach Art. 50 EU-Verträge übersichtlich darstellt. Daraus wird deutlich, dass es verschiedene Alternativen auf jeder Stufe des Prozesses gibt.



DIE SZENARIEN

Die Grafik verdeutlicht, wie viele unterschiedliche Variationen im Verlauf des „Scheidungsprozesses“ möglich sind:

Meilenstein 1: Verständigung der EU über den Austrittswunsch

Diese Verständigung („Notification“) kann lediglich nach der Beauftragung der Regierung durch das britische Unterhaus erfolgen.

Das politisch-administrative „Remain“

Das Unterhaus und in der Folge die britische Regierung haben die Möglichkeit, die Notifizierung, also die offizielle Verständigung an die EU, ohne jedes Zeitlimit zu verzögern.

Der Sonderfall Schottland

Die schottischen Abgeordneten haben eine gewisse Stärke in der Brexit-Frage. Das schottische Parlament („Holyrood“, benannt nach dem Stadtteil, in dem es tagt) wird von der SNP dominiert. Deren Parteichefin und Premierministerin („First Minister“) von Schottland hat sich in einem BBC-Interview bedeckt gehalten, meinte aber, dass das schottische Parlament entscheiden müsste, was für Schottland gut sei. Im schottischen Parlament verfügt die SNP über eine absolute Mehrheit. Ob das schottische Parlament einen Brexit blockieren kann ist eine offene Frage: Im Prinzip müsste es der Entscheidung von Westminster zustimmen. Aber das bedeute nicht zwangsläufig, dass es damit ein Vetorecht hätte. Jedenfalls beginnt die schottische Premierministerin Gespräche in Brüssel und erwägt in neues Plebiszit zur Unabhängigkeit Schottlands.

Das „irische“ Szenario

Eine Notification kann unterbleiben, wenn ein neuerliches Referendum eine Mehrheit für den Verbleib des Vereinigten Königreichs ergibt.

Die britische Gesetzeslage erlaubt dies jederzeit, wenn die Beteiligung am ersten Referendum unter 75% lag und eine Petition die nötigen Unterschriften erreicht. Die erste Bedingung ist schon erfüllt, an der möglichen Erfüllung der zweiten Bedingung hängt niemand Zweifel.

Dafür gibt es ein historisches Beispiel: Der Vertrag von Lissabon 2008 musste nach der Entscheidung des irischen Höchstgerichts 16. Juni 2008 einer Volksabstimmung unterzogen werden – was seither für jede Änderung des EU-Vertrages gilt. In einer ersten Abstimmung entschieden sich 53,4% GEGEN die Ratifizierung des Vertrags. Unter der Federführung des liberalen Europamisters Dick Roche setzte daraufhin eine erfolgreiche Kampagne für ein zweites Referendum ein. Am 2. Oktober 2009 kam es zu einem zweiten Referendum, bei dem sich 67% FÜR die Ratifizierung entschieden.

Verständigung (Notification) des EU-Präsidenten oder der EU-Präsidentin

Zwar haben verschiedene europäische Spitzenpolitiker und das Europäische Parlament versucht, das Vereinigte Königreich zu einem raschen Austritt zu bewegen. Der Präsident des Europäischen Parlaments hat sogar vorgeschlagen,

Cameron möge dies beim der nächsten Ratssitzung am 28.6.2016 zu tun. Das ist aber eher unwahrscheinlich, ja dass dies noch heuer passieren wird. Cameron bleibt bis Oktober im Amt, danach wird es bald Neuwahlen, jedenfalls aber eine größere Regierungsumbildung geben. Die Notification ist allerdings sehr wahrscheinlich, weil UKIP im Falle, dass diese unterbleibt, wohl deutlich stärker werden wird.

Meilenstein 2: Die Verhandlungen und deren Ergebnisse

Es gibt noch keinerlei Erfahrungswerte, was während den Verhandlungen politisch-administrativ geschieht. Zwar ist der britische Kommissar zurückgetreten, aber da das Vereinigte Königreich während der Verhandlungen EU-Mitglied ist hat es alle Rechte und Pflichten wie jedes andere EU-Mitglied. Gleiches gilt für das Europäische Parlament: Es gibt Überlegungen, die britischen Abgeordneten während der Verhandlungen ähnlich zu behandeln wie Abgeordnete aus neuen Mitgliedsstaaten, die noch nicht im Zuge der europaweiten Wahlen gewählt wurden. Diese haben zwar Anwesenheitsrecht, aber kein Stimmrecht. Für ein potentiell scheidendes Mitglied gibt es aber dafür keine rechtliche Grundlage: Die Abgeordneten sind ad personam gewählt, und das Vereinigte Königreich ist noch immer Vollmitglied. Das einzige, was das Parlament tun kann ist, britische Abgeordnete nicht mehr als Berichterstatter aus den Ausschüssen zu bestimmen.

Austrittsszenarien

In all diesen Fällen verliert das Vereinigte Königreich sämtliche Rechte aus den Europäischen Verträgen, ist aber auch an die Verpflichtungen nicht gebunden. Der Aufwand ist auf beiden Seiten gewaltig: Die Rechtslage im Vereinigten Königreich muss ebenso angepasst werden wie in der Europäischen Union. Wenn man sich die Fülle der Gesetze und Verordnungen ansieht, kann man sich vorstellen, wie lange dieser Prozess dauert. Für das vereinigte Königreich ist dies noch aufwändiger, weil die Verordnungen der Europäischen Union unmittelbar anwendbar sind und deshalb keine nationale Gesetzgebung dafür vorliegt. Diese Umsetzung müsste nunmehr erfolgen, wobei es dann nicht nur um rein legistische Maßnahmen, sondern auch um Inhalte geht: Welche Verordnungen sollen wie in England in transponierter Form Anwendung finden, welche inhaltlich anders umgesetzt und welche überhaupt gänzlich gestrichen werden? Auch die bi- und multilateralen Verträge mit der EU und den Mitgliedsstaaten müssen neu verhandelt werden.

Rückzug vom Austritt

Der politisch-administrative Rückzug des Antrags

Aber auch, wenn die Notification erfolgt ist, kann die britische Regierung den Antrag auf Austritt nach Art. 50 jederzeit in der Zwei-Jahres Periode zurückziehen. Dies mit dem Argument, dass der Deal nicht attraktiv genug ist. Regierungsumbildungen können hier ebenso der Auslöser sein wie Neuwahlen. Ein neuerliches Referendum ist dazu nicht nötig.

Das „irische“ Szenario (siehe oben)

Die Rücknahme des Austrittsantrags kann auch auf Grundlage eines neuerlichen Referendums erfolgen.

Vollzug des Brexit

Die geordnete Trennung mit EWR-Lösung

Mit dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU könnte eine Regelung gefunden werden, die im Rahmen des EWR abläuft. Der Europäische Wirtschaftsraum (EWR) ist auf den Freihandel zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) beschränkt. Das Abkommen vom 2. Mai 1992 abgeschlossen und umfasst bisher 31 Staaten. EWR-weit gelten insbesondere die vier Freiheiten des Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs, mit Sonderregelungen für Agrarwaren.

Möglicherweise könnte damit ein Europa der drei Kreise entstehen, die EU der zwei Geschwindigkeiten, also Kerneuropa, das mit der Vertiefung der Europäischen Union voranschreitet und Mitgliedsstaaten, die hier zögerlich sind. Der dritte Kreis besteht aus den EWR-Mitgliedern, die zwar ein Freihandelsabkommen mit der EU haben, aber keinerlei Mitbestimmungsrechte.

Der ungeordnete Brexit

Ein ungeordneter Brexit ist mit einer ungeordneten Insolvenz vergleichbar: Nach zwei Jahren endet die Verhandlung der EU mit dem Vereinigten Königreich, egal ob es eine geordnete Lösung gibt oder nicht. Eine Verlängerung der Verhandlungen ist nur möglich, wenn alle verbleibenden Mitgliedsstaaten einer solchen Verlängerung zustimmen. Beim gegenwärtigen Zustand der EU ist dies nicht besonders wahrscheinlich.

FAZIT

Als der Vertrag von Lissabon 2008 beschlossen und 2009 in Kraft trat hatte niemand vorhergesehen, dass ein solcher Austritt tatsächlich Wirklichkeit werden könnte. Die Probleme für einen solchen Austritt waren den Mitgliedsstaaten zwar bekannt, nicht aber deren Details. Im Vertrauen darauf, dass nichts passieren könnte, wurde der Art. 50 gedraftet und beschlossen.

Nunmehr steht Europa vor dieser Situation, und niemand kann ernsthaft abschätzen, wie der weitere Verlauf aussehen wird. Es gibt mehrere Szenarien, deren Folgen für die EU und das Vereinigte Königreich über die – wahrscheinlich kurzfristigen – derzeitigen Turbulenzen hinausgehend noch nicht absehbar sind.

Denkbar sind verschiedene Szenarien, die von der

- **Nichteinreichung des Austrittsantrags** durch die Regierung oder auf Grundlage eines zweiten Referendums
- über eine **Rücknahme des Austrittsantrags** während der Verhandlungen durch die Regierung oder auf Grundlage eines zweiten Referendums
- bis hin zu einem **regulierten oder unregulierten Brexit** reichen.