

Grossbritannien und die EU

Ein Brexit wäre der Beginn langer Verhandlungen

Gastkommentar

von STEPHAN BREITENMOSE
und MICHEL JUTZELER

In der gegenwärtigen Brexit-Debatte wird für den Fall, dass sich das britische Stimmvolk für einen Austritt aus der EU entscheidet, meist voreilig und undifferenziert von einem sofortigen und gänzlichen Bruch Grossbritanniens mit der EU ausgegangen. Dabei geht vergessen, dass ein Entscheid zugunsten eines Brexit noch keinen unmittelbaren EU-Austritt zur Folge hätte, sondern erst der Beginn langwieriger und komplexer Austrittsverhandlungen wäre, deren effektive Dauer und konkretes Ergebnis mangels Präzedenzfalls nur schwer abschätzbar sind. Überdies haben sowohl ein Austritt als auch ein Verbleib Grossbritanniens in der EU je unterschiedliche Auswirkungen auf die Verhandlungen der EU mit der Schweiz.

Keine totale Auflösung aller Verträge

Das durch den Vertrag von Lissabon geschaffene Austrittsverfahren wird durch eine Mitteilung des austrittswilligen Mitgliedstaats an den Europäischen Rat ausgelöst. Dieser legt die Leitlinien für das anschliessend auszuhandelnde Austrittsübereinkommen fest, an die der Verhandlungsführer der EU (dies dürfte die Kommission sein) gebunden ist. Die Austrittsverhandlungen beziehen sich einerseits auf die allgemeine institutionelle Entflechtung, dienen aber auch der Regelung konkreter Fragen, wie etwa jener des Schicksals hängiger Verwaltungs- und Gerichtsverfahren, der Mitwirkung des austrittswilligen Mitgliedstaats an Projekten der EU oder allfälliger Kompensationszahlungen. Gegenstand der Verhandlungen dürfte schliesslich auch der Rahmen der zukünftigen Beziehungen des austrittswilligen Staates zur EU und zu den mit der EU vertraglich verbundenen Drittstaaten, wie etwa zur Schweiz, bilden.

Obwohl zurzeit völlig offen ist, wie das Verhältnis Grossbritanniens zur EU dereinst ausgestaltet sein könnte, ist davon auszugehen, dass die Briten weiterhin eine enge wirtschaftliche Kooperation mit der EU unter Ausschluss der Sozial- und Währungspolitik anstreben werden. Eine totale und absolute Auflösung aller vertraglichen Beziehungen mit der EU ist nicht realistisch und wohl auch von niemandem beabsichtigt. Insofern trifft die im Vorfeld des Referendums wiederholt vernommene Aussage, dass «out» auch «out» bedeute, in dieser Absolutheit nicht zu und ist zu relativieren. In Betracht kommen vielmehr mehrere, jeweils unterschiedlich ausgestaltete Vertragsverhältnisse: ein britischer Efta- und EWR-Beitritt («norwegische Lösung»), die Regelung der Beziehungen mittels

bilateraler Verträge («schweizerische Lösung»), der Abschluss von Wirtschafts- und Handelsabkommen analog dem (noch nicht ratifizierten) Abkommen zwischen der EU und Kanada («kanadische Lösung»), eine Zollunion mit dem Zollgebiet der EU («türkische Lösung») oder der Abschluss von zusätzlichen WTO-Abkommen. Nicht ausgeschlossen ist auch, dass der Austritt Grossbritanniens zu einer Weiterentwicklung und damit zu materiellen und institutionellen Änderungen des EWR führte, etwa in Form einer auf den Binnenmarkt und die Grundfreiheiten beschränkten Teilintegration der EWR-Staaten in das institutionelle Gefüge der EU. In diesem Fall müssten sich die EWR-Staaten in diesen Bereichen des Binnenmarkts zwar der Gerichtsbarkeit des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) unterwerfen, hätten aber beim Erlass des einschlägigen EU-Rechts nicht nur ein Mitwirkungsrecht («decision shaping»), sondern auch ein Mitentscheidungsrecht («decision making»). Die übrigen Politikbereiche liesse eine solche auf die wirtschaftlichen Binnenmarktbereiche ausgerichtete Teilmitgliedschaft unberührt, mit der Folge, dass das seit Beginn der EU bestehende Ziel einer immer fortschreitenden Integration sachlich begrenzt wäre. Die EU könnte sich so zu einer Art «Europa der verschiedenen Kreise» weiterentwickeln, welche – ausgehend von einem Kerneuropa der in der EU verbleibenden und neu eintretenden Mitgliedstaaten – eine abgestufte Integration ermöglichen würde.

Unklar ist sodann, wie lange es dauert, bis ein entsprechendes Austrittsabkommen in Kraft treten kann. Im Vertrag über die Europäische Union (Art. 50 Abs. 3 EUV) ist zwar eine zweijährige Rahmenfrist vorgesehen, nach deren Ablauf die Verträge auf den austretenden Mitgliedstaat keine Anwendung mehr finden («sunset clause»). Diese Zweijahresfrist kann aber vom Rat mit dem Einverständnis des betroffenen Mitgliedstaats einstimmig verlängert werden. Solange das entsprechende Abkommen nicht unterzeichnet oder die Frist nicht abgelaufen ist, muss es dem Mitgliedstaat auch möglich sein, auf die Entscheidung über den Austritt zurückzukommen und den Entscheid in einer erneuten Volksabstimmung zu revidieren. Der Austrittsprozess könnte also ohne weiteres mehrere Jahre in Anspruch nehmen. Das Austrittsabkommen wird schliesslich vom Rat nach Zustimmung des Europäischen Parlaments mit qualifizierter Mehrheit beschlossen, wobei der austretende Mitgliedstaat an dieser Beschlussfassung nicht teilnimmt.

Auswirkungen auf die Schweiz

Der Ausgang des britischen Referendums wird die Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU

über die mit der Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative verbundene Änderung des Personenfreizügigkeitsabkommens (FZA) massgeblich beeinflussen. Daran lässt die Tatsache, dass die EU die Gespräche bis am 24. Juni 2016 faktisch sistiert hat, keine Zweifel. Voreiliger Aktivismus ist nicht angesagt; ein solcher würde die Verhandlungsoptionen der Schweiz unnötig einengen. Denn eine Ablehnung des Brexit-Referendums wäre nicht nur ein Bekenntnis der Briten zur EU im Allgemeinen, sondern auch zur in der EU als grundlegend und nicht verhandelbar geltenden Grundfreiheit der Personenfreizügigkeit. Dass die EU in diesem Fall der Einführung von Höchstzahlen oder der Wiederaktivierung der Ventilklausele zustimmen würde, ist wohl illusorisch. Um die verfassungsrechtlichen Vorgaben umzusetzen und gleichzeitig ihre völkerrechtlichen Verpflichtungen zu wahren, könnte die Schweiz dann lediglich unilaterale Massnahmen ergreifen, die aber mit dem FZA im Einklang stehen müssten. Anderenfalls drohte der Schweiz die Kündigung des FZA, womit auch die übrigen Abkommen der Bilateralen I hinfällig würden.

Diesbezüglich ist allerdings zu beachten, dass es sich beim FZA um ein sogenanntes gemischtes Abkommen handelt, bei dem neben der EU auch die einzelnen Mitgliedstaaten Vertragsparteien sind, die in einem solchen Fall das FZA allesamt ebenfalls kündigen müssten. Allenfalls könnte die Schweiz versuchen, das Dossier der Personenfreizügigkeit mit den sich abzeichnenden Revisionen des Schengener und des Dubliner Rechts zu verbinden und sich etwa zur Aufnahme eines bestimmten Kontingents an Flüchtlingen bereit zu erklären, wenn ihr die EU im Gegenzug bei der Frage der Höchstzahlen im Rahmen des FZA entgegenkommen würde.

Entscheidet sich das britische Stimmvolk demgegenüber für einen Austritt aus der EU, würde für die Schweiz eine völlig neue Ausgangslage vorliegen. In diesem Fall könnte die zukünftige Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Grossbritannien und der EU – aufgrund ähnlicher Vorbehalte und Interessen – für die schweizerische Verhandlungsposition gegenüber der EU neue und bis anhin nicht geprüfte Möglichkeiten eröffnen. Es scheint deshalb geboten, den Ausgang der Brexit-Abstimmung zunächst abzuwarten, um voreilige Äusserungen und Handlungen zu vermeiden. Denn die Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative kann – wie in den Übergangsbestimmungen zu Art. 121a BV vorgesehen – vorerst durch den Bundesrat auf dem Verordnungsweg erfolgen. Und dabei sind – wie in den Abstimmungsunterlagen von den Initianten selber ausdrücklich festgehalten wurde – die bilateralen Verträge weiterzuführen, d. h. nicht durch diskriminierende und völkerrechtswidrige Massnahmen zu gefährden.

Stephan Breitenmoser ist Professor für Europarecht an der Universität Basel und Richter am Bundesverwaltungsgericht in St. Gallen; **Michel Jutzeler** ist wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Europarecht der juristischen Fakultät der Universität Basel.