

EIN BREXIT FÜR DIE UMWELT? GROßBRITANNIENS PLANLOSER EU-AUSTRITT

HINTERGRUND

Am 24. Juni 2016 haben sich die Briten beim Brexit-Referendum mit einer knappen Mehrheit von [vier](#) Prozent für einen Austritt aus der Europäischen Union ausgesprochen. Die Entscheidung hat dabei auch viele grundsätzliche Fragen zur Europäischen Union aufgeworfen. Nach dem Schock ist vor allem die Planlosigkeit sowohl auf britischer als auch auf europäischer Seite deutlich geworden, da weder Brexit-Befürworter noch Brexit-Gegner eine Antwort für den Fall eines Austritts parat hatten. Die neue britische Premierministerin Theresa May versucht daher, sich [Zeit](#) für längerfristige Vorbereitung zu nehmen, bevor sie den Austritt nach Artikel 50 des [EU-Vertrags](#) offiziell in die Wege leitet. Die EU selbst steht nun an einem [Scheideweg](#): Schotten sich die Nationalstaaten nun weiter ab oder bilden die verbleibenden 27 Mitgliedstaaten nach dem Brexit ein stärker geeintes Europa? Wird die [Deregulierungsagenda](#) auf Wunsch von Wirtschaftsinteressen der Juncker-Kommission gestärkt oder setzt die EU die vereinbarten UN-Nachhaltigkeitsziele (SDGs) um und macht [Nachhaltigkeit](#) zur Richtschnur für eine bessere und demokratischere Europäische Union? Die grundsätzlichen Fragen zur EU, die der Brexit aufgeworfen hat, sind auch für die Zukunft der europäischen Umwelt-, Klima- und Energiepolitik relevant. Dieser Steckbrief fasst die bisherigen und künftig möglichen Konsequenzen auf britischer, europäischer und deutscher Ebene zusammen und analysiert deren Bedeutung für die Umwelt-, Klima- und Energiepolitik. Im Moment gibt es aber noch viele Unklarheiten. Zu den Fakten gehören bis jetzt (Stand August 2016) nur das Referendumsergebnis und einige personelle Veränderungen.

GROßBRITANNIEN

Allgemeine Konsequenzen: Spaltung und Unsicherheit?

Das Referendum hat nicht nur den Zusammenhalt in der Europäischen Union in Frage gestellt, es hat auch gezeigt, wie gespalten die Bevölkerung in Großbritannien ist. Während vor allem in ländlichen Regionen in England und Wales für den Brexit gestimmt worden ist, haben sich die Wähler*innen in London, [Nordirland](#) und Schottland klar für einen Verbleib in der EU entschieden. Nicht verwunderlich daher, dass die schottische Premierministerin Nicola Sturgeon unmittelbar nach dem Brexit-Referendum eine erneute Abstimmung über eine Abspaltung Schottlands von Großbritannien ins Spiel gebracht hat. In [Brüssel](#) und [Berlin](#) hat sie Möglichkeiten für einen Verbleib der Schotten in der EU trotz des Brexit ausgelotet. Bei einem „[partiellen](#)“ Brexit würde Großbritannien ohne Schottland austreten, Schottland bliebe aber gleichzeitig Teil Großbritanniens. In diesem Fall wäre Schottland aber weder formales noch stimmberechtigtes EU-Mitglied, da es nicht als souveräner Staat gelten könnte. Auch in Nordirland rumort es: So hat Nordirlands Premier Enda Kenny die Möglichkeit eines Referendums über einen Zusammenschluss mit [Irland](#) ins Spiel gebracht. Ein irischer Menschenrechtsaktivist will den Brexit zudem mit rechtlichen Schritten verhindern, da ein EU-Austritt das „[Good Friday Agreement](#)“ von 1998 zwischen Nordirland und Großbritannien unterminieren würde.

Das Fehlen eines Brexit-Plans und die Tatsache und das Novum eines Austritts aus der EU sorgen für große Unsicherheit über die künftige Rolle Großbritanniens in Europa. Die [Spanne](#) des prinzipiell Möglichen reicht von kompletter politischer und wirtschaftlicher Abschottung („Complete Brexit“) über die Beibehaltung eines „Business-as-usual“-Zustands, durch den Großbritannien über sektorale Einzelabkommen viele Vorteile der EU-Mitgliedschaft behalten könnte („Brexit light“), bis hin zu einem gescheiterten Brexit und [Verbleib](#) in der EU. Kommt es zum

Austritt, muss Großbritannien aufwendige [Umstrukturierungen](#) der Gesetzgebung vornehmen. So gibt es EU-Gesetze, die auf nationaler Ebene notwendig sind, aber nur auf EU-Ebene existieren. Wahrscheinlich ist daher die Kopie bereits bestehender EU-Gesetze. Wegfallende Kompetenzen und Dienstleistungen der EU-Kommission und der zahlreichen Agenturen müssen in Zukunft durch neue Zuständigkeiten bzw. neu geschaffenen nationalen Institutionen aufgefangen werden. Den Wegfall von EU-Geldern will die britische Regierung in den meisten Fällen durch eigene Mittel [ausgleichen](#).

Eine Möglichkeit, die Unsicherheiten zu verringern, wäre der [Verbleib](#) im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), dem neben den EU-Mitgliedern die Länder der Europäischen Freihandelsassoziation EFTA angehören („Norwegen-Option“). Als Großbritannien der EU beigetreten ist, hat es bereits einmal die Seiten von einem EFTA-Land zu einem EU-Mitglied gewechselt. Der Weg zurück sollte daher unkompliziert sein, wäre aber höchst umstritten, da die von den Brexit-Befürwortern bekämpfte Personenfreizügigkeit des Binnenmarktes beibehalten werden müsste. Zudem wären die Briten dann der EU-Gesetzgebung ohne Stimmrecht ausgeliefert. Erschwerend hinzu kommt, dass Norwegen, das größte EFTA-Land, bereits seine Ablehnung zu solch einer Lösung [signalisiert](#) hat. Eine Alternative wären Handelsabkommen über die WTO; allerdings müsste Großbritannien dafür erst WTO-Mitglied werden und anschließend ein Freihandelsabkommen mit der EU aushandeln – ein Prozess der etwa sechs Jahre [dauern](#) dürfte.

Konsequenzen für die britische Umwelt-, Klima- und Energiepolitik

Die „Norwegen-Option“, die Großbritannien im Binnenmarkt des Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) hielte, würde es auch weiterhin zahlreichen EU-Gesetzen unterwerfen. So müssten die Briten beispielsweise ohne Stimmrecht [Mitglied](#) im Europäischen Emissionshandel bleiben oder sich an die Erneuerbare-Energien-Richtlinie halten. Seit Ende der 90er Jahre ist Großbritannien ein Zugpferd in der nationalen, europäischen und internationalen Klimapolitik gewesen. Daran hat wohl auch der Brexit nichts geändert. So lässt sich zumindest die Entscheidung des Klima- und Energieministeriums kurz nach dem Referendum deuten, das „[Fifth Carbon Budget](#)“ umzusetzen, das eine 57-prozentige Reduzierung von CO₂-Emissionen zwischen 1990 und 2028-2032 vorsieht. Im Bereich der [Erneuerbaren Energien](#) und der Energieeffizienz hat der britische Mythos von der „Brüsseler Regulierungswut“ bisher eine progressive EU-Energiegesetzgebung [tendenziell verhindert](#).

Die ohnehin schon auf die Wirtschaft fokussierte Agenda („[one-in-three-out](#)“) von David Cameron, die Umweltthemen in die zweite Reihe gestellt hat, ist von Premierministerin Theresa May weiter [verschärft](#) worden. Der Fokus ihrer neuen „Brexit-Regierung“ liegt eindeutig auf den künftigen wirtschaftlichen Beziehungen zur EU. Die Handelsbeziehungen zu den EU-Mitgliedstaaten und der Zugang zum Binnenmarkt sind für die britische Wirtschaft essentiell. Die Ausblendung von Umweltthemen spiegelt sich auch durch die weiteren Veränderungen im May-Kabinetts wider. Sie schaffte das erst 2008 eingeführte Klimaministerium ab und gliederte es in ein neues Ministerium für Unternehmen, Energie und Industrie ein. Für die Brexit-Verhandlungen mit der EU hat May ein eigenes Ministerium geschaffen und mit David Davis besetzt. [Darin](#) ist keine Abteilung für Umweltfragen vorgesehen. [80](#) Umweltorganisationen haben Davis dazu aufgefordert, Umweltthemen auf die Agenda der Verhandlungen zu setzen. Dieser hat aber bereits [angekündigt](#), die komplette EU-Gesetzgebung auf den Prüfstand zu stellen und grundsätzlich jeden Rechtsakt, der der Wirtschaft nicht nutzt, abzuschaffen. Egal welches [Szenario](#) eintritt, es werden wohl insbesondere die Umwelt- und Naturschutzgesetzgebung [geschwächt](#). So werden die [Vogelschutz-, Flora-Fauna-Habitat- und Badegewässerrichtlinie](#) nach dem Brexit definitiv nicht mehr gelten. Gleiches ist für die Gemeinsame Agrarpolitik ([GAP](#)) zu erwarten, mit dessen Wegfall britische

Agrarprodukte einen schlechteren Stand auf dem Weltmarkt haben werden. Der gestiegene Preisdruck könnte dann eine stärkere Intensivierung der Landwirtschaft zu Folge haben.

EUROPÄISCHE UNION

Allgemeine Konsequenzen: Unsicherheit und Gemeinschaft?

Anders als befürchtet, hat die Entscheidung der Briten bisher keine Welle neuer Austrittsbestrebungen in Gang gesetzt. Das Brexit-Referendum wird aber häufig als letzter „Weckruf“ bezeichnet und hat eine neue Grundsatzdebatte über die EU ausgelöst. Dabei sind bisher im Wesentlichen zwei gegenläufige Richtungen zu unterscheiden:

- „**Weniger Europa**“: Als Schlussfolgerung aus dem Brexit-Votum sollen Deregulierung und [Dezentralisierung](#) weiter vorangetrieben und Kompetenzen an die Nationalstaaten zurückgegeben werden.
- „**Mehr Europa**“: Nachdem mit Großbritannien ein Bremser europäischer Einigung wegfällt, sehen viele die Chance, die europäische Integration [voranzutreiben](#) und den Briten zuliebe bisher ausgeklammerte [Politikfelder](#) auf die [Agenda](#) zu setzen.

Unabhängig von der künftigen Richtung der EU wird der [EU-Vertrag](#) von Lissabon aufgemacht werden müssen. Zumindest der territoriale Geltungsbereich der EU-Gesetze muss geändert werden. Von bestehender Gesetzgebung muss der jeweils britische Anteil subtrahiert werden. Eine „Omnibus-Richtlinie“, die universelle Vorgaben zur entsprechenden Anpassung der gesamten EU-Gesetzgebung festlegt, könnte dabei ein Resultat sein.

Mit Großbritannien als drittbevölkerungsreichstem Land der EU fällt ein hohes Stimmgewicht weg. Auch wenn Großbritannien noch bis zum Abschluss der Austrittsverhandlungen offiziell EU-Mitglied bleibt, wird ein stark verminderter Einfluss der Briten im EU-Parlament und im Europäischen Rat sowie das Ausbleiben von britischen Blockaden erwartet. Bis der Austritt in Kraft tritt, hat Großbritannien auch noch das Recht, einen EU-Kommissar zu stellen, wofür es den Botschafter Julian King nominiert hat. Anders als erwartet, hat ihm Kommissionspräsident Juncker das neu geschaffene Ressort der „Sicherheitsunion“ [zugewiesen](#). Darunter fällt auch die Terrorismusbekämpfung.

Konsequenzen für die europäische Umwelt-, Klima- und Energiepolitik

Bei umweltrelevanten Themen war Großbritannien in der EU Bremser und Antreiber zugleich. Bremser, wenn es um Erneuerbare Energien und Energieeffizienz geht und Antreiber, wenn es um Klimaziele geht. So haben sich die Briten beispielsweise für ein ambitioniertes Klimapaket für 2030 stark gemacht. Wenn aber Umweltstandards nicht in die britische [Deregulierungsagenda](#) passen, setzt sich Großbritannien gegen europäische Regelungen ein.

Das Lager der Klimaschutzbefürworter (insb. die [Green Growth Gruppe](#) im Ministerrat) wird ohne die Briten geschwächt, Klimaschutzskeptiker wie Polen hingegen gestärkt. In der Umsetzung der europäischen Klimapolitik könnte der Wegfall Großbritanniens zu Komplikationen führen. Der Mitte Juli 2016 veröffentlichte Kommissionsvorschlag zum Effort-Sharing (ESD) bezieht Großbritannien noch als Mitgliedstaat ein. Darin werden nationale Ziele zur Emissionsreduktion bis 2030 festgelegt. Großbritannien hat mit 37 Prozent eines der höchsten Einsparziele zugeteilt bekommen. Führt der Brexit auch zu einem Austritt aus dem ESD, müssen die verbleibenden Mitgliedstaaten den britischen Anteil untereinander aufteilen, um das für 2030 festgesetzte EU-weite Ziel von 40 Prozent Emissionsreduzierung einhalten zu können. Dies würde zwischen einem und zwei Prozent mehr für jeden Mitgliedstaat bedeuten. Auch daher ist es [unwahrscheinlicher](#) geworden, dass die EU-Klimaziele für 2030 dem Pariser Klimaabkommen entsprechend angehoben

werden. Umgekehrt ist aber nicht auszuschließen, dass Großbritannien nach dem EU-Austritt über ein bilaterales Abkommen im Effort-Sharing bleibt. Auch hinsichtlich des europäischen Emissionshandelssystem (EU ETS) wäre denkbar, dass Großbritannien, ähnlich wie Norwegen, über ein sektorales Einzelabkommen im ETS bleibt. Denn Großbritannien setzt sich [seit langem](#) für marktbasierete Klimaschutzmaßnahmen ein und hat sich für eine Stärkung des ETS durch „Backloading“ und die Einführung einer Marktstabilitätsreserve stark gemacht. Ein Austritt aus dem ohnehin schon nicht funktionstüchtigen ETS würde den bereits am Boden liegenden [CO₂-Preis](#) noch weiter nach unten treiben, da sich das Überangebot an Emissionszertifikaten durch die frei werdenden britischen Zertifikate vergrößern würde.

Befürworter einer ambitionierten und verbindlichen Europäischen Energiepolitik könnten gestärkt aus dem Brexit hervorgehen. Im Energiebereich hat Großbritannien nämlich häufig [gebremst](#). Bei den erneuerbaren Energien haben sich die Briten mit den euroskeptischen Visegrad-Staaten [zusammengetan](#), um das Erneuerbare-Energien-Ziel für 2030 zu schwächen. So ist das 30-Prozent-Ziel auf EU-Ebene nun zwar verbindlich, wird aber nicht auf nationale Ziele heruntergebrochen. Auch im Fall des wenig ambitionierten Energieeffizienzziel von nur mindestens 27 Prozent bis 2030 waren die Briten nicht unbeteiligt.

Artenschutz und der Schutz von Habitaten benötigen grenzübergreifende Zusammenarbeit, da Ökosysteme nicht an Staatsgrenzen enden. Insbesondere für den Schutz der Nordsee und die [Gemeinsame Fischereipolitik](#) wird der Brexit eine Herausforderung. Erst 2014 ist eine Richtlinie zur Schaffung eines Rahmens für die maritime Raumplanung verabschiedet worden. EU und Großbritannien müssen möglicherweise neu verhandeln, wie sie die gemeinsame Ressource untereinander aufteilen und managen und inwieweit sich britische und europäische Fischereiflotten welche Gewässer weiterhin teilen dürfen. Ein Eingriff auf der einen Seite der Seegrenze hat Auswirkungen auf die jeweils andere.

DEUTSCHLAND

Allgemeine Konsequenzen: Gemeinschaft und Stärke?

Die Bundesregierung führt nach dem Brexit-Referendum eine [Grundsatzdebatte](#) über die Zukunft Europas. Für Deutschland fällt mit Großbritannien ein wichtiger Partner innerhalb der EU weg. Im Gegenzug wird die Bedeutung von anderen Zusammenschlüssen wie G7 und G20 für die deutsch-britischen Beziehungen steigen. Innerhalb der EU muss Deutschland dieses Vakuum füllen. Als [strategische Partner](#) könnte sich neben Frankreich und Schweden auch Italien anbieten. Zwischen Deutschland und Großbritannien bestehen zudem besonders enge Handelsbeziehungen, weswegen Deutschland die britische Position bei der Aushandlung neuer Handelsabkommen unterstützen könnte. Die [Bundesregierung](#) hat es auch nicht besonders eilig mit dem Austrittsantrag der Briten – anders als beispielsweise das [EU-Parlament](#). Mit dem Inkrafttreten eines Austrittsabkommen frühestens 2019, wird sich die [Zusammensetzung](#) der EU-Institutionen entsprechend verändern. So könnten die britischen Sitze im EU-Parlament einfach gelöscht werden oder auf die Mitgliedstaaten umverteilt werden. Deutschland hat aber bereits die maximal zugelassene Zahl von 96 Parlamentssitzen und könnte nur vormals britische Sitze zugewiesen bekommen, wenn vorher der Lissabon-Vertrag geändert werden würde.

Konsequenzen für die deutschen umweltrelevanten Verhandlungspositionen

Es ist noch unklar, welche Schlüsse zwischen Deutschland und anderen EU-Mitgliedstaaten gezogen werden. In einem ersten deutsch-französischen [Papier](#) haben der deutsche und der

französische Außenminister eine Reduzierung der Europapolitik auf nur drei Prioritäten ohne jeglichen Umweltbezug vorgeschlagen. Wenig später klangen die Pläne schon umfassender: In einem [weiteren Papier](#) setzten die Außenminister Deutschlands, Frankreichs und Schwedens immerhin auch die Bewahrung europäischer Werte und den Klimaschutz auf die Agenda. Im Bereich des Klimaschutzes wird Großbritannien auf internationaler Ebene wohl ein wichtiger Partner bleiben.

PROZESS (STAND: AUGUST 2016):

Der gesamte Brexit-Prozess ab dem Referendum im Juni 2016 wird viel Zeit in Anspruch nehmen. Der Umwelt-Thinktank [E3G](#) schätzt die Dauer auf zwei bis vier Jahre.

29. Juni 2016: Erstmals treffen sich die verbleibenden 27 Staats- und Regierungschefs ohne Großbritannien. Laut der [Abschlussklärung](#) des informellen Treffens wollen sie mit einer „politischen Reflexion“ beginnen.

16. September 2016: Das nächste informelle Treffen der Staats- und Regierungschefs soll in Bratislava die „politische Reflexion“ abschließen. Vor der offiziellen Austrittserklärung Großbritanniens soll es noch keine Verhandlungen geben.

Herbst 2016: Der neue britische EU-Kommissar King muss durch das Europäische Parlament bestätigt werden. Einige EU-Parlamentarier haben [angekündigt](#), ihn abzulehnen, sofern Großbritannien die EU-Austrittserklärung bis zu seiner Anhörung im Parlament noch nicht eingereicht hat.

Frühjahr bis Herbst 2017: Nach den Plänen Mays reicht Großbritannien frühestens im Frühjahr den Austrittsantrag beim Europäischen Rat ein. Mittlerweile heißt es aus Regierungskreisen jedoch, dass dies wegen der langwierigen Vorbereitungen nicht vor Herbst 2017 möglich sei. Es fehle noch an [Mitarbeitern, Infrastruktur](#) und [Expertise](#). Sobald Großbritannien seinen Austritt gemäß [Artikel 50](#) des EU-Vertrags einreicht, erstellt der Europäische Rat einen Leitfaden für die Austrittsverhandlungen. Anschließend empfiehlt die EU-Kommission dem EU-Ministerrat die Aufnahme der Verhandlungen für ein Austrittsabkommen. Dies darf bis zu zwei Jahre dauern.

Juli 2017: Statt Großbritannien übernimmt Estland bereits in der zweiten Jahreshälfte 2017 die EU-Ratspräsidentschaft, das gemeinsam mit Bulgarien und Österreich eine Trio-Präsidentschaft bildet.

Frühjahr bis Herbst 2019: Werden die jetzigen Pläne der britischen Regierung umgesetzt, läuft die Zweijahresfrist für ein „Austrittsabkommen“ dann ab. Großbritannien scheidet automatisch aus der EU aus, sollte kein Abkommen erreicht werden. Der Europäische Rat kann die Zweijahresfrist aber auch [verlängern](#). Sind die Austrittsverhandlungen erfolgreich, muss das [EU-Parlament](#) dem Abkommen noch zustimmen. Dies könnte zeitlich in den Wahlkampf zur Europawahl fallen. Nach der Zustimmung des Parlaments muss der Rat mit superqualifizierter Mehrheit (mindestens 72% der Ratsmitglieder, die mind. 65% der EU-Bevölkerung repräsentieren) das Brexit-Abkommen mit Großbritannien abschließen und die verbleibenden Mitgliedstaaten die entsprechenden Änderungen des Lissaboner [EU-Vertrags](#) ratifizieren.

Förderhinweis: Dieses Projekt wurde gefördert von:

Die Verantwortung für den Inhalt der Projekte liegt bei den AutorInnen



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit

Umwelt
Bundesamt