

Der Brexit und Gibraltar: Großes Affentheater um den kleinen Affenfelsen?

-

Die möglichen Auswirkungen des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union auf den Status des britischen Überseegebiets Gibraltar

Rechtsreferendar Karsten Krumm, MCL (Cambridge), Hamburg

Inhalt

I. Einführung.....	1
II. Historie.....	3
III. Status quo.....	4
IV. Ausblick.....	5
a) Spanische oder geteilte Verwaltung, vollständige Souveränität	6
b) Sonderregelungen: Gibraltar als Teil der Europäischen Union.....	6
c) Verhältnis zur EU analog dem des Vereinigten Königreichs	6
V. Fazit	7

I. Einführung

¿*Si Gibraltar fuera español?*¹ – diese Frage steht seit dem Referendum vom 23. Juni 2016, spätestens aber seit dem 28. März vermehrt zur Debatte. Bei dem *Referendum on the UK's membership of the European Union* stimmten 51,9 % der Wähler gegen einen Verbleib in der Europäischen Union (EU).² Am 28. März unterzeichnete die britische Premierministerin Theresa May die entsprechende offizielle Erklärung zum Austritt ihres Landes aus der EU nach Art. 50 des EU-Vertrags (EUV).³ Die emotionale Aussage „*We already miss you*“ des EU-Ratspräsidenten Donald Tusk vom nachfolgenden Tag, als ihm durch den *UK Permanent*

¹ So fragt die spanische Zeitung El Mundo am 17.04.2017, <http://www.elmundo.es/opinion/2017/04/17/58f389d4e2704e5d728b4604.html>.

² Siehe http://www.bbc.com/news/politics/eu_referendum/results mit einer Auflistung nach Landesteilen und Wahlkreisen.

³ <http://www.zeit.de/politik/ausland/2017-03/theresa-may-brexit-brief-eu>.

Representative to the EU Tim Barrow das Austrittsgesuch übergeben wurde, änderte hieran nichts.⁴

Während der zukünftige Status des britischen Überseegebiets im Vorfeld des Referendums nahezu keine Rolle spielte, änderte sich dies seit Beginn des Jahres 2017 deutlich.⁵

Die Positionen *"Gibraltar es español, con Brexit o sin Brexit"*⁶, artikuliert vom spanischen Premierminister Mariano Rajoy und „*UK will stand up for Gibraltar*“ durch den britischen Foreign Secretary Boris Johnson⁷ stehen sich nahezu unversöhnlich gegenüber.⁸ Der gibraltarische Chief Minister Fabian Picardo erklärte jede Diskussion über eine spanische Zukunft des Affenfelsens für „*unacceptable*“. Michael Howard, bis 2005 Vorsitzender der Conservative and Unionist Party („Tories“), zog sogar Vergleiche zum Falklandkrieg im Jahr 1982. Damals verlegte die britische Premierministerin Margaret Thatcher Truppen auf die Inselgruppe. Der Konflikt mit Argentinien um die Vorherrschaft auf den Inseln endete erst nach mehr als 100 Tagen und 907 Todesopfern auf beiden Seiten.⁹ Auch wird von Andeutungen britischer Politiker berichtet für die Souveränität des Gebiets „*notfalls in den Krieg zu ziehen*“.¹⁰

Eine neue Dimension bekam die Diskussion, als Donald Tusk am 31.03.2017 die *draft negotiating guidelines on Brexit* vorstellte. Es zeigte sich, dass Spanien ein Vetorecht bei sämtlichen Entscheidungen, die das britische Überseegebiet betreffen, eingeräumt werden soll. Zukünftige Vereinbarungen wie Handelsabkommen und solche über die Freizügigkeit des Waren- und Personenverkehrs zwischen der Europäischen Union und dem Vereinigten Königreich werden dann erst für Gibraltar gelten, wenn Spanien und das Vereinigte Königreich darüber Einigkeit hergestellt haben.¹¹

⁴ <https://tvnewsroom.consilium.europa.eu/event/uk-notification-16c62/press-statement-by-president-tusk-16c60>.

⁵ <http://www.spiegel.de/politik/ausland/gibraltar-streitfall-in-den-brexit-verhandlungen-a-1142175.html>.

⁶ <http://www.elmundo.es/espana/2016/06/16/57625a0146163f7c2d8b4606.html>;
<http://www.abendblatt.de/politik/article210293349/Spanien-hofft-auf-Rueckgewinnung-Gibraltars.html>.

⁷ <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/gibraltar-brexit-uk-boris-johnson-spain-a7661471.html>.

⁸ <http://www.abendblatt.de/politik/article210293349/Spanien-hofft-auf-Rueckgewinnung-Gibraltars.html>.

⁹ <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/brexit-spanien-provoziert-grossbritannien-im-streit-um-gibraltar-14954947.html>.

¹⁰ <http://www.spiegel.de/politik/ausland/brexit-spanien-und-grossbritannien-streiten-ueber-gibraltar-a-1141646.html>.

¹¹ https://ec.europa.eu/unitedkingdom/news/president-tusk-proposes-draft-negotiating-guidelines-brexit-eu-27-leaders_en; <http://www.spiegel.de/politik/ausland/brexit-staerkt-spanien-in-gibraltarstreit-mit-grossbritannien-a-1141446.html>;

II. Historie

Das gerade einmal 6,5 km² kleine Territorium, das mit Spanien eine nur 1,2 km lange Grenze teilt, kann, wohl auf Grund seiner strategisch wichtigen Lage in der gleichnamigen Meerenge, auf eine bewegte Geschichte zurückblicken.

Nach Besiedlungen durch die Neandertaler, die Römer und die Westgoten war der Felsen seit dem Jahr 711 bis zur spanischen Reconquista 1462 in der Hand muslimischer Araber- und Berberstämme.

Nachdem Spanien als Folge des Dreißigjährigen Kriegs nach dem Jahr 1648 immer mehr an Einfluss in Europa verlor, eroberte am 4. August 1704 eine englisch-holländische Flotte unter Admiral Sir George Rooke den Felsen. Durch den Angriff während der spanischen Siesta hatte die Flotte dabei das Überraschungsmoment auf ihrer Seite. Im Vertrag von Utrecht im Jahr 1713 wurde das Gebiet gem. Art. X dieser Vereinbarung auch formell der englischen Krone zugeschlagen¹² und war seit dem Jahr 1830 eine britische Kronkolonie. Sämtliche Versuche der Rückeroberung durch Spanier oder Franzosen waren erfolglos. Auch im Zweiten Weltkrieg, für den der Felsen in eine Festung umgebaut worden war, konnten die Briten ihre Vorherrschaft verteidigen.

In der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts war das spanisch-britisch-gibraltarische Verhältnis sodann immer wieder von Spannungen, insbesondere während der Herrschaft Francisco Francos bis zum Jahr 1975, geprägt. Zwischen 1969 und 1985 war der Grenzübergang geschlossen.

Bei einem Referendum im Jahr 2002 sprachen sich bei einer Wahlbeteiligung von fast 90 % lediglich 1,03 % der wahlberechtigten Bewohner Gibraltars für eine geteilte Verwaltung des Gebiets und gegen eine Alleinherrschaft des Vereinigten Königreichs aus.¹³

Ab dem Jahr 2006 verbesserten sich die Beziehungen durch den Abschluss des *Acuerdo de Córdoba*, das die Zusammenarbeit zwischen beiden Königreichen neu regelte. Dieses Abkommen wurde, wohl kaum zu Unrecht, von der BBC als historisch bezeichnet.¹⁴ Geplant war der Bau eines neuen Terminals des Flughafens Gibraltar auf spanischem Territorium,

<http://www.abendblatt.de/politik/article210293349/Spanien-hofft-auf-Rueckgewinnung-Gibraltars.html>.

¹² Tratado de Paz bilateral entre España e Inglaterra en ejecución de los acuerdos de Utrecht, 13 de julio de 1713, im Deutschen auch als Friede von Utrecht bezeichnet.

¹³ <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/2400673.stm>; <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/2420945.stm>; siehe auch den Gibraltar Referendum Observer's Report by the Committee of Observers, November 2002; <http://www.gibnet.com/library/ref02or.pdf>.

¹⁴ Historic deal agreed on Gibraltar, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/5355942.stm>.

der allerdings nie realisiert wurde. Umgesetzt wurden hingegen Vereinfachungen bei der Grenzkontrolle wie auch die Einrichtung des ersten Linienflugs zwischen Gibraltar und Spanien. Im Juli 2009 besuchte mit Außenminister Miguel Ángel Moratinos zudem erstmals seit 1704 ein spanisches Regierungsmitglied in offizieller Funktion das Gebiet.¹⁵

III. Status quo

Derzeit ist Gibraltar ein sog. British Overseas Territory auf Grundlage des *British Overseas Territories Act* aus dem Jahr 2002¹⁶. Zuvor bestimmte sich der Status des *British Dependent Territory* nach dem *British Nationality Act 1981*, hiervor war das Gebiet als Kronkolonie qualifiziert.

Seit der letzten Neuregelung können und sollen die Bewohner der Territorien neben der *British overseas territories citizenship* gem. Art. 2 des Acts auch nach Art. 3 Abs. 1 des Acts Staatsangehörige des Vereinigten Königreichs werden.¹⁷

Als Überseegebiet verfügt Gibraltar über umfangreiche Selbstverwaltungsrechte, ein gewähltes siebzehnköpfiges Parlament ("*Gibraltar Parliament*"¹⁸) sowie eine eigene Regierung, die von *Chief Minister* Fabian Picardo geleitet wird. Lediglich die Bereiche Verteidigung, Außenpolitik und innere Sicherheit werden durch die Regierung des Vereinigten Königreichs in London übernommen. Das offizielle Staatsoberhaupt Gibaltars ist Königin Elisabeth II., die durch den Gouverneur Edward Davis vertreten wird.

Seit dem 29.12.2006 verfügt Gibraltar außerdem, im Gegensatz zum Mutterland, über eine (kodifizierte) Verfassung nach kontinentaleuropäischem Vorbild,¹⁹ die neben umfangreichen Grundrechten in den Sections 1 bis 18 auch Regelungen über die Gesetzgebung, die Regierung und die Justiz beinhaltet. Die Verfassung enthält dabei bereits in der Präambel eine explizite Erklärung zum Status des Gebiets im Vereinigten Königreich ("*Gibraltar is part of Her Majesty's dominions and Her Majesty's Government*")²⁰. Im übrigen Verfassungstext wird dieser Bezug mehrfach aufgegriffen. Als Beispiele können hier Art. 44 Abs. 1 ("*executive authority of Gibraltar shall vest in Her Majesty*") wie auch Art. 24 ("*Legislature for*

¹⁵ http://elpais.com/elpais/2009/07/21/actualidad/1248164226_850215.html.

¹⁶ <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2002/8/contents>.

¹⁷ Eine Ausnahme besteht nach Art. 3 Abs. 2 des Acts lediglich für Bewohner der Sovereign Base Areas of Akrotiri and Dhekelia auf der Insel Zypern.

¹⁸ Siehe <http://www.parliament.gi>.

¹⁹ The Gibraltar Constitution Order 2006, <http://www.parliament.gi/images/constitution2006.pdf>.

²⁰ Solche Beschreibungen sind üblich, vergleiche dazu etwa Art. 1 der Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg, wonach diese ein Land der Bundesrepublik Deutschland ist, wie auch das einer Landesverfassung vergleichbare Estatuto de Autonomía de Andalucía 2007, wonach sich die Gibraltar umgebende spanische Region Andalusien bereits in der Präambel als „parte esencial de España“ bezeichnet und Art. 1 Abs. 1 zur „unidad de la nación española“ bekennt.

Gibraltar, which [...], shall consist of Her Majesty and the Gibraltar Parliament“) angeführt werden.

In der Europäischen Union kommt Gibraltar ebenfalls ein Sonderstatus gem. Art. 355 Abs. 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) zu. So ist es zwar als einziges der Britischen Überseegebiete Teil der Europäischen Union. Allerdings gelten dennoch Besonderheiten in zahlreichen Bereichen.²¹ So nimmt das Gebiet weder am freien Warenverkehr des gemeinsamen Binnenmarktes, noch an der Gemeinsamen Agrar- und Fischereipolitik teil. Auch ist es nicht Teil des Schengen-Besitzstands. Europäische Regelungen zur Minimalhöhe und Ausgestaltung der Mehrwertsteuer sind ebenfalls nicht anwendbar. Weiterhin sind die Bewohner Gibaltars für die Europäische Union keine Staatsangehörige des Vereinigten Königreichs.²²

Das europäische Sekundärrecht beinhaltet ebenfalls zahlreiche Sonderregelungen. Hier können beispielsweise Art. 33 des *Übereinkommens über den gemeinsamen europäischen Luftverkehrsraum für den Flughafen Gibraltar*, wie auch Art. 9 der *Verordnung (EG) 847/2004 über Luftverkehrsabkommen zwischen Mitgliedsstaaten und Drittstaaten*²³ genannt werden. Weiterhin finden sich Ausnahmen im Anhang I („*Anwendung auf Gibraltar*“) des *Übereinkommens EU-Island-Norwegen zur Rechtshilfe in Strafsachen*, wonach das Abkommen auf das Gebiet lediglich unter bestimmten Voraussetzungen angewendet wird. Interessant ist, dass hier das *Vereinigte Königreich von Großbritannien und Nordirland* als der für „*Gibraltar einschließlich seiner Außenbeziehungen zuständige Mitgliedstaat*“ bezeichnet wird.

IV. Ausblick

Für die Zukunft Gibaltars sind verschiedene Szenarien vorstellbar, über die sich allerdings zum jetzigen Zeitpunkt lediglich vage Prognosen treffen lassen. Diese Unsicherheiten sind

²¹ Siehe hierzu aus britischer Perspektive die Beschreibung im *The Official Yearbook of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland 2005*, Seite 79 rechte Spalte: „The Territory is within the EU, as part of the United Kingdom Member State, although it is outside the common customs system and does not participate in the Common Agricultural or Fisheries Policies or the EU VAT arrangements.“

²² Urteil des Gerichtshofes (Große Kammer) vom 12. September 2006 in der Rechtsache C-145/04 des Königreichs Spanien gegen das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland, wonach die Staatsangehörigen des Commonwealth, die ihren Wohnsitz in Gibraltar haben und nicht die Unionsbürgerschaft besitzen, nicht an den Wahlen zum Europäischen Parlament teilnehmen dürfen. Siehe hierzu auch den *European Parliament (Representation) Act 2003* und Dörr, *JuS* 2000, 1013.

²³ Hier betont das Königreich Spanien lediglich jeweils seinen Standpunkt: „Die Anwendung dieser Verordnung auf den Flugplatz Gibraltar erfolgt unbeschadet der Rechtsstandpunkte des Königreichs Spanien und des Vereinigten Königreichs in der strittigen Frage der Souveränität über das Gebiet, auf dem sich der Flugplatz befindet.“

zum einen darauf zurück zu führen, dass es sich beim Brexit um die erste praktische Anwendung des Art. 50 AEUV handelt. Weiterhin auch darauf, dass die Debatte um den Status Gibraltars zwar öffentlichkeitswirksam und fortwährend, aber wenig substantiiert geführt wird. Ihre Inhalte erschöpfen sich größtenteils in der Wiederholung der jeweiligen Standpunkte, angereichert durch mehr oder minder starke Drohungen²⁴. Debattenbeiträge zu tatsächlichen Perspektiven sind hingegen kaum zu verzeichnen.

a) Spanische oder geteilte Verwaltung, vollständige Souveränität

Eine Rückkehr unter spanische Verwaltung erscheint, nicht zuletzt angesichts der nunmehr bereits über 300 Jahre andauernden britischen Herrschaft kaum denkbar. Selbiges gilt für eine geteilte Verwaltung zwischen beiden Königreichen. Eine vollständige Souveränität des Gebiets, die, denkt man an europäische Zwergstaaten wie Monaco und Andorra, theoretisch möglich wäre, wird aller Wahrscheinlichkeit nach reine Theorie bleiben. Sie läge weder im Interesse Gibraltars noch des Vereinigten Königreichs.

b) Sonderregelungen: Gibraltar als Teil der Europäischen Union

Sonderregelungen dahingehend, dass Gibraltar einerseits Teil des Vereinigten Königreichs bleibt, andererseits aber, unabhängig vom zukünftigen Verhältnis seines Mutterlandes zur Europäischen Union, ebenfalls Teil der Europäischen Union bleiben kann, erscheinen ebenfalls unwahrscheinlich. Hinzu kommt, dass Gibraltar, anders als Schottland und Nordirland, in dieser Hinsicht keinerlei eigene Aktivitäten entfaltet und auch keine Anzeichen dafür bestehen, dass sich dies in Zukunft ändern könnte.

c) Verhältnis zur EU analog dem des Vereinigten Königreichs

Wahrscheinlich ist vielmehr, dass sich der Status Gibraltars nach dem zukünftigen Verhältnis seines Mutterlandes zur Europäischen Union richten wird. Weiterhin ist davon auszugehen, dass die Rolle Gibraltars in den Verhandlungen über das zukünftige Verhältnis des Vereinigten Königreichs zur Europäischen Union allenfalls in der öffentlichen Wahrnehmung, nicht aber in den tatsächlichen Verhandlungen auf Fachebene einen größeren Stellenwert einnehmen wird. Diese Vermutung basiert darauf, dass die Verhandlungspartner, nicht zuletzt angesichts der wenigen zur Verfügung stehenden Zeit, lediglich über große tragende Themen wie den Zugang des Königreichs zum Binnenmarkt verhandeln werden. Sie wird

²⁴ Siehe hierzu die Beispiele im Einführungskapitel dieses Beitrags.

weiter dadurch bestätigt, dass sich die britische Regierung Medienberichten zufolge bewusst dazu entschieden hat, Gibraltar nicht in die offizielle Austrittserklärung aufzunehmen.²⁵

Weiterhin ist zu bedenken, dass Gibraltar schon heute ein eher distanzierendes Verhältnis zur Europäischen Union pflegt, da es weder Mitglied des Schengen-Raums ist, noch den Euro als Landeswährung verwendet und auch sonst zahlreiche Ausnahmeregelungen Anwendung finden.²⁶

Diese Prognose wird auch durch einen Blick auf die wirtschaftliche Situation Gibaltars untermauert. Die Wirtschaft des Gebiets gliedert sich in die Hauptfaktoren Tourismus, üblicherweise Tagestourismus, Onshare-Finanzwesen, Online-Sportwetten und sonstiges Glückspiel, wie auch maritime Dienstleistungen. Sowohl der Tourismus als auch der maritime Bereich sind durch die geografische Lage bedingt und können, unter der Voraussetzung einer entsprechenden Visavergabepaxis, auch weiterhin Haupteinnahmequellen Gibaltars bleiben. Bei der Einreise sind insbesondere deshalb kaum Veränderungen zu erwarten, da die Grenze des Gebiets zu Spanien schon heute eine Schengen-Außengrenze darstellt.

V. Fazit

Es zeigt sich, dass die Zukunft Gibaltars eher ungewiss ist und vom heutigen Standpunkt kaum abschließend beurteilt werden kann. Wahrscheinlich erscheint es, dass das Verhältnis zur Europäischen Union analog dem des Vereinigten Königreichs ausgestaltet sein wird.

Die 32.577 Einwohner des Felsens scheinen sich hingegen über ihre Zukunft in doppelter Hinsicht einig zu sein. In einem Referendum im Jahr 2002 sprachen sie sich mit einer Mehrheit von 99 Prozent für den Verbleib im Vereinigten Königreich aus. Beim Brexit-Referendum im Jahr 2016 war mit 96 Prozent eine ähnliche hohe Mehrheit für den Verbleib in der Europäischen Union.²⁷

Die sinnvolle Verbindung dieser beiden Aspekte des Volkswillens ist alleine durch eine Lösung auf der politischen Ebene vorstellbar.

²⁵ <http://www.spiegel.de/politik/ausland/brexit-spanien-und-grossbritannien-streiten-ueber-gibraltar-a-1141646.html>.

²⁶ Siehe hierzu das Kapitel „Status quo“ dieses Beitrags.

²⁷ <http://www.spiegel.de/politik/ausland/brexit-staerkt-spanien-in-gibraltarstreit-mit-grossbritannien-a-1141446.html>.