

**BLOG POST** 19.12.2017

# Brexit-Verhandlungen: Die schwersten Etappen stehen noch aus

**Max Emanuel Mannweiler**

Referent für Öffentlichkeitsarbeit und Europapolitik am Jacques Delors  
Institut – Berlin



*Die erste Etappe ist geschafft. Vergangenen Freitag hat der Europäische Rat formal „ausreichenden Fortschritt“ in den Brexit-Verhandlungen bescheinigt; grünes Licht also für die zweite Phase. Doch Berg- und Zeitfahren stehen erst noch bevor: Es müssen Verhandlungsrichtlinien erstellt, Vereinbarungen ratifiziert und eine Übergangsphase ausgehandelt werden. In diesem Blog Post beleuchtet Max Mannweiler die nächsten drei Etappen der Brexit-Verhandlungen und zeigt die größten Hürden darin auf.*

# 1 Einführung

Die erste Etappe ist geschafft. Nach langen Verhandlungen hat der Europäische Rat am 15. Dezember nun auch formal bestätigt, dass es „ausreichenden Fortschritt“ in der ersten Phase der Brexit-Verhandlungen gibt. Grünes Licht also für Phase zwei. Ein harter Brexit ist damit unwahrscheinlicher geworden.

Doch Berg- wie Zeitfahren stehen beiden Seiten noch bevor. Bis zum 29. März 2019 will Theresa May ein umfassendes Abkommen mit der EU über eine „tiefe und besondere Partnerschaft“ verhandelt haben. **Neun der 24 Monate, die zwischen Erklärung und Austritt liegen, sind dabei bereits verstrichen**, der verbleibende Zeitplan ist entsprechend eng getaktet: Es müssen i) **Verhandlungsrichtlinien** erstellt, ii) **Vereinbarungen ratifiziert** sowie iii) eine ausreichende **Übergangsphase** ausgehandelt werden.

Vor allem stehen nun die Gespräche über die künftigen Beziehungen an. Dabei gehen die Vorstellungen von Union und Vereinigtem Königreich insbesondere in Sachen Handel noch immer weit auseinander. Und über allem schwebt – gleich einem Damoklesschwert – die goldene Regel der Brexit-Verhandlungen: **Nichts ist vereinbart, solange nicht alles vereinbart ist.**

## 2 Was wurde beim Europäischen Rat beschlossen?

Dass es weitergehen kann. Die Staats- und Regierungschefs, die dem Europäischen Rat im Brexit-Format (Art. 50-Rat) angehören, haben dazu nun auch formal festgestellt, dass in der ersten Phase der Verhandlungen „ausreichender Fortschritt“ erzielt wurde. Damit ist der Weg nun frei für **Gespräche über die zukünftigen Beziehungen** zwischen London und der EU.

Grundlage für diese Entscheidung ist der sogenannte [gemeinsame Fortschrittsbericht](#), auf den sich Jean-Claude Juncker und Theresa May eine Woche zuvor verständigt hatten. Zentrale Punkte des Berichts sind:

- eine Einigung zu Bestehen und Berechnung der [britischen Zahlungsverpflichtungen](#); diese werden sich demnach auf etwa 40-60 Mrd. EUR belaufen;
- ein umfassender **Schutz der Rechte von EU-Bürgern in Großbritannien** und vice versa; unter anderem bleibt deren Aufenthaltsrecht unangetastet, und die Schutzrechte des EuGH sollen für acht Jahre eingeschränkt weitergelten;
- weitgehende Zugeständnisse der britischen Regierung, die eine [„harte Grenze“ zwischen der Republik Irland und Nordirland](#) durch „regulatory alignment“, sprich die (teilweise) Koppelung britischen Rechts an EU-Binnenmarktrecht vermeiden sollen.

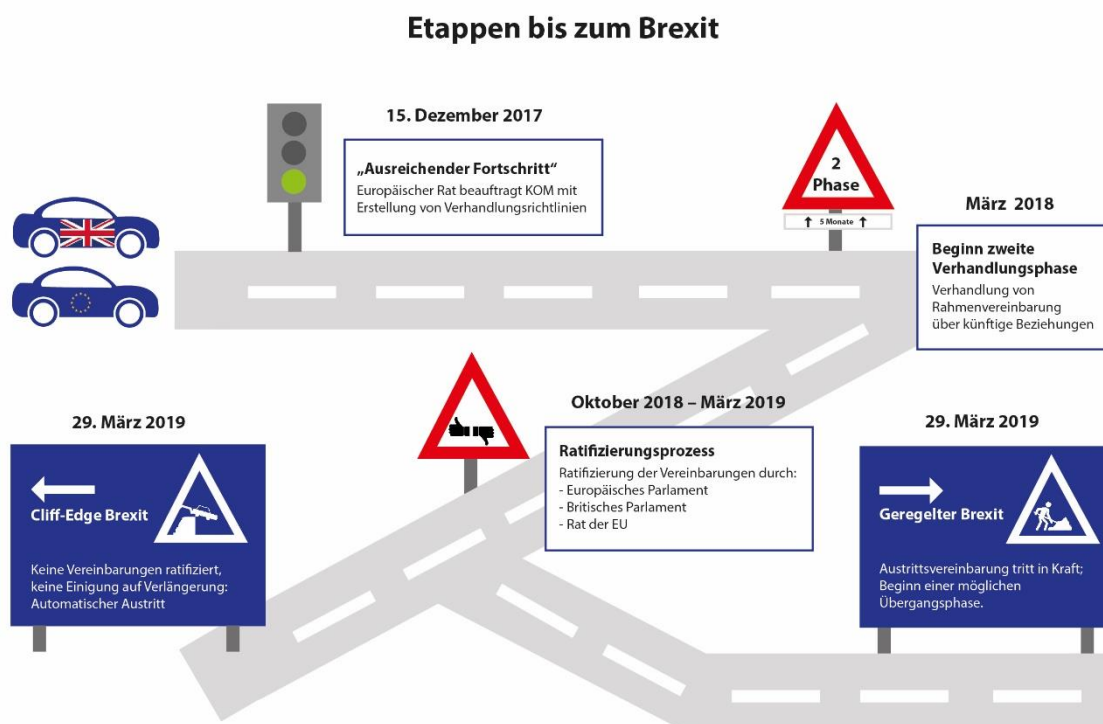
In Stein gemeißelt ist gleichwohl noch nichts davon. Zum einen sagt der Fortschrittsbericht über sich selbst, nur **„vorbehaltlich der Diskussion über die künftigen Beziehungen“** zu gelten. Zum anderen hat Großbritanniens Brexit-Minister David Davis die Verbindlichkeit des Kompromiss-Papiers nur **49 Stunden nach dessen Veröffentlichung** auch schon wieder [relativiert](#). Insgesamt hat man sich daher vor allem darauf geeinigt, sich später zu einigen.

### 3 Wie geht es jetzt weiter?

In Großbritannien wurde auf den Schritt von offizieller Seite dennoch **mit Erleichterung** reagiert. Premierministerin Theresa May dankte Kommissionspräsident Juncker und Ratspräsident Tusk über [Twitter](#) und sprach von einem wichtigen Schritt auf dem Weg zu einem geregelten Brexit. Auch die europaskeptischen Stimmen ihrer Partei hielten sich mit Kritik vorerst zurück.

Doch eine neue Phase birgt auch neue Herausforderungen. Donald Tusk sprach bereits in seinem [Einladungsschreiben](#) zum Rat von einem „**furiösen Rennen gegen die Zeit**“, und Angela Merkel betonte nach dem Gipfel, dass „die wirklich schwierigen Themen noch vor uns liegen“.

*Grafik: Etappen bis zum Brexit.*



Source: M. Mannweiler, „Brexit-Verhandlungen: Die schwersten Etappen stehen noch aus“ Illustration: Cinthya Nataly Haas-Arana

### Das Zeitfahren – Die zweite Verhandlungsphase

Mit dem Beschluss vom 15. Dezember ist der Weg frei für die zweite Phase der Verhandlungen. Ein wichtiger Themenblock darin werden naturgemäß die künftigen [Handelsbeziehungen](#) sein, wenn auch nicht der einzige. Darüber hinaus werden sich vor allem die Entwicklung neuer Kooperationsmodelle in den Bereichen Außen- und Sicherheitspolitik (siehe den Beitrag von [Nicole Koenig](#)) und Inneres und Justiz (siehe den Beitrag von [Funda Tekin](#)) als kritisch erweisen.

Schon jetzt steht fest, dass diese Gespräche unter **Zeitnot** leiden werden. Die Ratsfeststellung ebnet zwar den Weg für Etappe 2; befahren werden kann dieser allerdings erst im kommenden Frühjahr. Grund dafür ist, dass die EU-Seite erst **neue Verhandlungsrichtlinien** verabschieden muss. In diesen Richtlinien werden die Verhandlungstaktiken und Prioritäten festgelegt, nach denen EU-Chefverhandler Michel Barnier vorzugehen hat. Bisher ist dieser nur mit einem Mandat für die erste Phase ausgestattet. Der Europäische Rat hat indes angekündigt, dass neue

Richtlinien erst im **März 2018** herausgeben werden. Im Übrigen, so der [Tenor auf europäischer Seite](#), seien ohnehin zuallererst die Briten gefordert, ihre Vorstellungen und Angebote für die künftigen Beziehungen auf den Tisch zu legen.

Unterm Strich bedeutet dies, dass für die Aushandlung des Austrittsvertrages und einer Rahmenvereinbarung über die künftigen Beziehungen **nur fünf Monate bleiben**, wenn noch ausreichend Zeit für die rechtzeitige Ratifizierung auf beiden Seiten verbleiben soll (siehe unten).

Barnier geht daher inzwischen davon aus, dass mit Blick auf die künftigen Beziehungen in Phase zwei wohl lediglich eine „[politische Erklärung](#)“ mit Rahmenvorgaben getroffen werden kann. Die britische Seite hingegen erhofft sich weiterhin, noch vor ihrem Austritt ein **umfassendes Partnerschaftsabkommen** fertigstellen zu können, welches alle Fragen von Handel über Außen- und Sicherheitspolitik bis zu innerer Sicherheit als Paket zusammenfasst.

## Das Bergfahren – Der Ratifizierungsprozess

Nach Abschluss der Verhandlungen müssen im Rahmen des Ratifizierungsprozesses gleich **drei prozessuale Berggipfel** überwunden werden. Der dafür notwendige Zeitraum wird auf sechs Monate geschätzt. Sollen ratifizierte Verträge zum EU-Austritt am 29. März 2019 vorliegen, müssen daher alle Verhandlungen bis **Oktober 2018** abgeschlossen sein.

Auf europäischer Seite sind sowohl das **Europäische Parlament** als auch der **Ministerrat** beteiligt. Gemäß Art. 50 Abs. 2 EUV wird das ausgehandelte Austrittsabkommen zunächst dem EP zur Abstimmung vorgelegt, das mit einfacher Mehrheit entscheidet. Anschließend muss der Rat mit **besonderer qualifizierter Mehrheit** zustimmen (mind. 20 Mitgliedsstaaten, die mind. 65% der Bevölkerung repräsentieren, siehe [V. Kreiling, S. Becker und L.M. Wolfstädter](#)). Mit einem **Mitbestimmungsrecht für nationale Parlamente** wird vorerst nicht gerechnet. Die erwarteten Vereinbarungen dürften in diesem Stadium noch **kein „gemischtes Abkommen“** darstellen, welches eine Ratifizierung in allen Mitgliedsstaaten erfordern würde.

In Großbritannien müssen **Ober- und Unterhaus** dem Austrittsvertrag in Form der „**Brexit Withdrawal Bill**“ zustimmen. Das Gesetz hebt den European Communities Act von 1972 auf, der die Bindung Großbritanniens an die EU-Gesetzgebung festschreibt, und überführt über **22.000 bestehende EU-Regulierungen** in britisches Recht.

Ein vor kurzem erfolgreich verabschiedeter [Änderungsantrag zum Austrittsgesetz](#) erhöht dabei den Druck auf die britische Regierung: Das Unterhaus sicherte sich darin das Recht auf einen sogenannten „**meaningful vote**“, welcher diesem das letzte Wort über den Austrittsvertrag gewährt. Die Regierung muss nun jede mit der EU geschlossene Vereinbarung vom Parlament vollumfänglich bestätigen lassen – oder eben nachverhandeln. Brexit-Minister Davis warnte angesichts dieser Bedingungen bereits vor einem noch „[stärker komprimierten Zeitplan](#)“.

## Schlussprint oder Dauerlauf? – Die Übergangsphase

Sofern der Ratifizierungsprozess erfolgreich abgeschlossen wird, erscheint eine anschließende **mehrjährige Übergangsphase** zunehmend realistisch. Im Grundsatz sind sich Großbritannien und die EU über die Notwendigkeit einer solchen Regelung einig; die Gespräche über eine Übergangsphase könnten daher bereits im **Januar 2018** anlaufen. Gleichwohl verfolgen beide Seiten unterschiedliche Interessen.



In ihrer [Florenz-Rede](#) im September 2018 hat Theresa May erklärt, dass sie eine zweijährige „**Implementierungsperiode**“ nach dem EU-Austritt anstrebe. Großbritannien soll in dieser Zeit Schritt für Schritt an seine Position als Drittstaat außerhalb der EU herangeführt werden. Währenddessen, so hofft man, könnten beispielsweise erste Handelsverträge mit anderen Drittstaaten ausgehandelt werden, um die **über fünfzig Handelsvereinbarungen** zu ersetzen, von denen man bislang als EU-Mitglied profitierte. Die britische Wirtschaft – insbesondere der Finanzsektor des Landes – erhofft sich von einer solchen „Schonzeit“ zudem mehr **Planungssicherheit**, wie mein Kollege [Philipp Ständer berichtet](#).

Auch die EU27 haben sich am 15. Dezember für eine Übergangsphase von zwei Jahren ausgesprochen. Sie sehen in dieser jedoch zuallererst ein Mittel, um **mehr Zeit für die komplexen Verhandlungen** über die künftigen Beziehungen zu gewinnen. In dieser Zeit, schreibt [Nicolai von Ondarza](#) von der Stiftung Wissenschaft und Politik, können dann die Fragen angegangen werden, die in den kurzen fünf Monaten der zweiten Phase offen geblieben sind.

Gleichzeitig koppelt die EU eine solche Übergangsphase an zwei klare Bedingungen: Einerseits müsse Großbritannien in dieser Zeit weiterhin **alle Regeln des EU Acquis** anwenden – inklusive der ungeliebten Personenfreizügigkeit; andererseits wäre es als Drittstaat nicht mehr an den Verfahren und Entscheidungen der Gemeinschaftsinstitutionen beteiligt. Für das Vereinigte Königreich würde das bedeuten, vom „**decision-maker**“ zum „**decision-taker**“ zu werden.

Wird Theresa May diese Forderungen in London politisch verkaufen können? Zwar spricht sich die Wirtschaft des Landes für eine solche Lösung aus; doch dürfte es vielen Brexit-Befürwortern wohl nur schwer zu vermitteln sein, dass man die EU erst verlässt, um sich dann ohne jedes Mitspracherecht wieder ihren Regeln zu unterwerfen. Der britische Außenminister [Boris Johnson warnte](#) bereits davor, das Land dürfe hinterher nicht als „**Vasallenstaat**“ dastehen.

Zudem wachsen die [Zweifel](#), **ob eine Übergangsphase von zwei Jahren überhaupt ausreicht**, um die Lücken aus den ersten beiden Verhandlungsphasen zu füllen. Als mahndendes Beispiel gilt häufig das kürzlich abgeschlossene Freihandelsabkommen mit Kanada (**CETA**): Die CETA-Verhandlungen haben sich nicht nur über sieben Jahre gezogen, das Abkommen scheiterte sogar beinahe an der notwendigen Ratifizierung in allen 28 Mitgliedsstaaten. Das britische Argument, wonach **Divergenz leichter zu handhaben sei als Konvergenz**, stößt in Brüssel dabei auf taube Ohren: dass eine Trennung nicht unbedingt leichter fällt, zeigten doch gerade die zähen Verhandlungen der ersten Phase. Mit Kanada sei man sich zudem zumindest von Beginn an über die **Richtung der Verhandlungen** einig gewesen – in Sachen Brexit hingegen entsteht in Europa oft der Eindruck, dass nicht einmal Großbritannien selbst zu wissen scheint, [wohin die Fahrt überhaupt gehen soll](#).

## 4 Was werden die großen Fragen sein?

Auch wenn vieles in Sachen Übergangsphase daher noch unklar ist, eins steht fest: **Zum Dauerprovisorium eignet sie sich nicht**. Früher oder später muss sich das Austrittsgesuch Großbritanniens in einer [permanent veränderten Rechtsstellung](#) ausdrücken. Bei aller Freude über den erreichten Fortschritt müssen sich beide Verhandlungsseiten daher den schwersten Fragen erst noch stellen. Drei Themen werden dabei im Mittelpunkt stehen:

Erstens müssen Großbritannien und die EU sich dem hohen **Zeitdruck** stellen. Reichen beiden Seiten fünf Monate, um sich auf einen geregelten Austritt und Richtlinien für die künftigen Be-

ziehungen zu einigen, sechs Monate, um diese zu ratifizieren und zwei Jahre, um die künftigen Beziehungen auf ein tragfähiges Fundament für die Zukunft zu stellen?

Zweitens müssen nun möglichst bald die großen **Konfliktlinien** angegangen werden: Einigt man sich auf ein umfassendes, alle Politikfelder umspannendes Partnerschaftsabkommen („Kanada plus plus“), oder werden Handel, Sicherheit etc. getrennt voneinander geregelt? Wird es ein maßgeschneidertes Abkommen nach britischen Vorstellungen geben, oder beharren die EU27 auf dem Entweder-Oder zwischen EWR-Mitgliedschaft à la Norwegen und Freihandelsabkommen à la Kanada?

Schließlich muss in Sachen **Übergangsphase** Klarheit geschaffen werden: Kann Theresa May den Brexit-Befürwortern ihrer Partei den Eintausch einer „Mitgliedschaft de jure“ gegen eine „Mitgliedschaft de facto minus Stimmrecht“ verkaufen? Können und müssen die veranschlagten zwei Jahre verlängert werden, um genügend Zeit für eine umfassende Einigung zu schaffen?

In der ersten Verhandlungsphase hat sich die Vernunft– wenn auch spät – durchgesetzt. Bleibt zu hoffen, dass dies auch in Phase zwei möglich ist. Denn auch wenn nun ein Teil der Strecke geschafft ist: Die schwersten Abschnitte stehen Großbritannien und der EU noch bevor. Ob der Schaden minimiert werden kann, hängt nun mehr denn je von der **Kreativität** der beteiligten Akteure ab und vom **Vertrauen**, das in die bisher getroffenen Kompromisse gesetzt werden kann.