

# Brexit

Julia Klein\*

*„Today, therefore, I am writing to give effect to the democratic decision of the people of the United Kingdom. I hereby notify the European Council in accordance with Article 50(2) of the Treaty on European Union of the United Kingdom's intention to withdraw from the European Union.“<sup>1</sup>*

*Theresa May, Article 50 letter, 29 March 2017.*

So heißt es in dem Schreiben, das die britische Regierung am 29. März 2017 dem Präsidenten des Europäischen Rates, Donald Tusk, übergab. Das Vereinigte Königreich (Großbritannien und Nordirland) löste damit gemäß Art. 50 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) das Verfahren zum Austritt eines Mitgliedstaats aus der Europäischen Union offiziell aus. Ein knappes Jahr zuvor, am 23. Juni 2016, hatte eine knappe Wählermehrheit von 51,9 Prozent für den EU-Austritt Großbritanniens (sogenannter „Brexit“) gestimmt, was die europäische Gemeinschaft zunächst erschüttern ließ. Schließlich stellt der Brexit nicht nur eine Zäsur in der europäischen Integrationsgeschichte dar, sondern ist auch ein beispielloser Präzedenzfall. Sowohl die Institutionen und Regierungen der verbleibenden EU-27 als auch Großbritannien betreten ein mitunter politisches und verfahrensrechtliches „Neuland“,<sup>2</sup> denn die sogenannte „Austrittsklausel“ ist weder genügend präzisiert noch bisher erprobt.

Schon vor dem offiziellen Verhandlungsbeginn zeichnete sich ab, dass sich nicht nur die EU-27 und Großbritannien in ihren Erwartungen und Forderungen an das Verhandlungsergebnis uneinig sind. In Großbritannien selbst ist die Politik und Gesellschaft immer noch in der Brexit-Frage gespalten.<sup>3</sup> Die EU-27 hingegen entwickelte sich zu einem geschlossenen Akteur, der klare Verhandlungslinien gezogen hat. Denn das Brexit-Votum birgt eine Reihe von politischen, rechtlichen und sozioökonomischen Unsicherheiten. Beide Seiten stehen vor einer „Lose-lose-Situation“ – Ziel der Union ist es daher, den Austritt zu ihren und ihrer BürgerInnen Gunsten zu verhandeln. Doch bereits die ersten Etappen der Austrittsverhandlungen seit Ende März 2017 erwiesen sich als beschwerlich und blieben weitgehend ergebnislos. Von deren Ausgang macht die EU-27 aber die Eröffnung der Verhandlungen zu den zukünftigen Beziehungen abhängig. Zugleich stieß der Brexit in der Union einen tiefgreifenden Reflexionsprozess zur Zukunft Europas an.

## **Art. 50 EUV – die Austrittsklausel und ihre Implikationen für den Austrittsprozess**

Im Vertrag von Lissabon (2009) wurde mit dem Art. 50 EUV erstmals das Recht eines Mitgliedstaats zum Austritt aus der Europäischen Union geschaffen und damit zuvor bestehende Unklarheiten über Austrittsoptionen beendet. Konkret heißt es im Art. 50 Abs. 1 EUV, dass „(j)eder Mitgliedstaat (...) im Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen

---

\* Die Autorin dankt Johannes Weiß und Johannes Kohls für ihre vielfältigen Zuarbeiten.

1 The Prime Minister: Letter to Donald Tusk, 29.3.2017, abrufbar unter: [http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/pdf/070329\\_UK\\_letter\\_Tusk\\_Art50\\_pdf/](http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/pdf/070329_UK_letter_Tusk_Art50_pdf/) (letzter Zugriff: 21.9.2017).

2 Siehe hierzu Peter-Christian Müller-Graff: Brexit – die unionsrechtliche Dimension, in: *Integration* 4/2016, S. 267-282.

3 Siehe zu den innenpolitischen Entwicklungen den Beitrag „Vereinigtes Königreich“ in diesem Buch.

Vorschriften beschließen (kann), aus der Union auszutreten.“ Dabei geht diese Bestimmung bereits auf den vom „Konvent zur Zukunft Europas“<sup>4</sup> erarbeiteten Entwurf für eine europäische Verfassung zurück. Die Aufnahme eines ausdrücklich „freiwilligen“ Austrittsrechts (Art. I-60 im Europäischen Verfassungsvertrag) war eines der zentralen Ziele des Konvents, auch wenn dessen Mehrwert in den Debatten umstritten war.<sup>5</sup> Zum einen wurde der europäische Integrationsprozess als unumkehrbar und eine solche Austrittsbestimmung als systemwidrig begriffen.<sup>6</sup> Zum anderen hätte ein Mitgliedstaat faktisch nicht an einem Austritt gehindert werden können. Die Aufnahme der Klausel war damit völkerrechtlich unerheblich, da jeder Staat dieses Recht bereits besaß.<sup>7</sup>

Die Austrittsklausel ist damit wenig innovativ, ihre Aufnahme in den EU-Verfassungsvertrag hatte aber eine in ihrem Ausmaß schwer einzuschätzende Wirkung, die vor allem dem Bild von der Europäischen Union als „Schicksalsgemeinschaft“<sup>8</sup> abträglich war. Die Aufnahme des Austrittsrechts betont zwar die Tatsache, dass die EU-Mitgliedschaft auf einer freiwilligen Willensentscheidung und der bewussten Abgabe relevanter Hoheitsrechte an ein gemeinschaftliches Integrationsprojekt beruht.<sup>9</sup> Jedoch könnte die Formalisierung dieses ohnehin bestehenden Rechts bereits vorhandene Fliehkräfte in den EU-Staaten bestärken. Nicht zuletzt ist sie ein Zugeständnis an Europaskeptiker, insbesondere auf britischer Seite, für den Fall gewesen, dass die Union ihnen im Laufe des weiteren Integrationsprozesses zu viele Kompetenzen übertragen bekäme und dies nicht mehr mitgetragen werden würde. Folglich könnte die Klausel einen Ausweg aus politischen Dauerkonflikten bieten oder aber der Konvent fügte dem Verfassungsvertrag damit ein zum damaligen Zeitpunkt nicht berechenbares Droh- und Blockadepotential auf EU-Ebene hinzu.<sup>10</sup>

### *Die Austrittsmitteilung*

Die Bestimmungen in Art. 50 EUV, die sich bis auf geringfügige Änderungen nach der gescheiterten Ratifizierung des europäischen Verfassungsvertrags nach 2005 im Vertrag von Lissabon durchsetzten, beschreiben das zu befolgende Austrittsverfahren, wobei lediglich ein Rahmen vorgegeben wird. Das heißt, weder alle Einzelheiten des Verfahrens sind geklärt, noch gehen die wesentlichen Modalitäten insbesondere bezüglich des Verfahrens zur Aushandlung eines Abkommens über die ohnehin geltenden völkerrechtlichen Bestimmungen hinaus.<sup>11</sup> Laut Art. 50 Abs. 2 Satz 1 EUV muss der Beschluss zum EU-Austritt eines Landes dem Europäischen Rat mitgeteilt werden, damit das Prozedere ausgelöst wird. Dies ist eine „einseitige empfangsbedürftige Willenserklärung“<sup>12</sup>, in der zunächst nur

---

4 Der Konvent wurde durch die „Erklärung des Europäischen Rates von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union“ vom 14./15. Dezember 2001 einberufen und setzte sich aus Vertretern der nationalen Parlamente und Regierungen sowie des Europäischen Parlaments und der Kommission zusammen.

5 Klemens H. Fischer: Der Europäische Verfassungsvertrag, Baden-Baden 2005, S. 215 ff.

6 Matthias Niedobitek: Brexit: Zur Auslegung von Art. 50 EUV im Lichte seiner Entstehungsgeschichte, in: ES-Spiegel, 8.3.2017.

7 Nach geltendem Völkerrecht (konkret: Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge) reiche hierzu eine formlose, aber für alle Mitgliedstaaten verbindliche Erklärung. Siehe Jörg Philipp Terhechte: Der Vertrag von Lissabon, in: *Europarecht* 2/2008, S. 143-189.

8 Terhechte: Der Vertrag von Lissabon, 2008, S. 153.

9 TruLies Europe: Factsheet #5: „Dexit“, abrufbar unter: <http://trulies-europe.de/?factsheet=dexit> (letzter Zugriff: 5.9.2017).

10 Daniel Göler: Konvent und europäische Verfassung, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 2002/2003*, Baden-Baden 2003, S. 35-46, hier S. 41.

11 Fischer: *Der Europäische Verfassungsvertrag*, 2005, S. 216.

12 Kreilinger/Becker/Wolfstädter: Brexit: Verhandlungsphasen und Verlaufsszenarien eines Dramas in drei Akten, in: Jacques Delors Institut – Berlin (Hrsg.), *Policy Paper* 182, 2016, S. 4.

der ausscheidende Staat „im Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften“ (Art. 50 Abs.1 EUV)<sup>13</sup> aktiv werden kann. Jedoch sind die Form dieser Mitteilung, Art und Weise sowie der Zeitpunkt der Abgabe (beispielsweise durch ein bestimmtes nationalstaatliches Organ) weitestgehend im Unklaren belassen. Auch muss – im Einklang mit der Freiwilligkeit des Austritts – die Austrittserklärung weder von den anderen Staaten genehmigt werden, noch ist der betreffende Staat zu einer Begründung des Austritts verpflichtet.<sup>14</sup> Umstritten ist auch die Frage, ob die Erklärung der Austrittsabsicht nach Abgabe zurückgenommen werden kann, denn dazu gibt es ebenfalls keine Bestimmungen im Art. 50 EUV.<sup>15</sup> Ein absichtsvolles Hinauszögern der Austrittsmittteilung hingegen kann unionsrechtliche Konsequenzen in Form eines Vertragsverletzungsverfahrens haben, wobei der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) feststellen muss, ob das austrittswillige Land bis zum Ende seiner Mitgliedschaft den Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit in Art. 4 Abs. 3 EUV missachtet hat.<sup>16</sup>

### *Das Austrittsverfahren*

Nachdem das Austrittsverfahren mit der Einreichung der Austrittsmittteilung beim Europäischen Rat offiziell in Gang gesetzt ist, sind die Vertreter des ausscheidenden Landes nunmehr von den diesbezüglichen Beratungen und Beschlussfassungen des Europäischen Rates oder des Rates der Europäischen Union gemäß Art. 50 Abs. 4 EUV auszuschließen. Der Europäische Rat hat daraufhin die Leitlinien vorzugeben (Art. 50 Abs. 2 Satz 2 EUV), die gemäß Art. 15 Abs. 4 EUV im Konsens der EU-27 zu verabschieden sind. Wiederum gibt die Austrittsklausel aber keine Anhaltspunkte zur Ausgestaltung der Leitlinien, auf deren Basis die Union mit dem austrittswilligen Staat ein Abkommen über die Einzelheiten des Austritts aushandeln soll. Jedoch ist der Leitlinienbeschluss für den Verhandlungsbeginn unabdingbar und zügig zu verabschieden, da eine Zweijahresfrist für die Aushandlung des Austritts gesetzt ist und diese dann bereits läuft.<sup>17</sup>

Die Aushandlung des Austrittsabkommens soll gemäß Art. 50 Abs. 2 Satz 3 EUV im Einklang mit Art. 218 Abs. 3 AEUV über den Abschluss internationaler Übereinkünfte durch die Europäische Union erfolgen. Darin heißt es, dass der Rat der Europäischen Union ohne die Vertreter des ausscheidenden Landes mit qualifizierter Mehrheit das Verhandlungsmandat annimmt und auf Basis von Empfehlungen der Kommission einen Verhandlungsführer oder einen Leiter des Verhandlungsteams der Union benennt. In der Regel übernimmt die Kommission diese Rolle für die Union, da sie über die nötige administrative Infrastruktur verfügt. Jedoch kann nach den vertraglichen Bestimmungen auch ein anderer Verhandlungsführer bestimmt werden.<sup>18</sup>

Die abschließende Entscheidungskompetenz liegt jedoch beim Rat beziehungsweise bei den verbleibenden Mitgliedstaaten: Das Abkommen muss nämlich innerhalb der Zwei-

13 Diese Bestimmung soll die Gefahr eines politisch motivierten Missbrauchs dieser Klausel so gering wie möglich halten. Siehe auch EPRS, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments: Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union, März 2017, S. 6.

14 Terhechte: Der Vertrag von Lissabon, 2008, S. 152.

15 Siehe über die Möglichkeiten eines Widerrufs EPRS: Austritt des Vereinigten Königreichs, 2017, S. 11 f.

16 Dies ist aber nicht der Fall, da das Referendum, basierend auf dem 2015 vom britischen Unterhaus verabschiedeten European Union Referendum Act of Parliament, ein konsultatives Instrument (etwa eine Volksbefragung) darstellt, dessen Ergebnis zudem für das britische Parlament und Regierung rechtlich nicht bindend ist. Siehe ausführlicher Müller-Graff: Brexit, 2016, S. 268 f.

17 Kreilinger/Becker/Wolfstädter: Brexit, 2016, S. 6.

18 Kreilinger/Becker/Wolfstädter: Brexit, 2016, S. 6; EPRS: Austritt des Vereinigten Königreichs, 2017, S. 7.

jahresfrist vom Rat mit qualifizierter Mehrheit (nach Art. 238 Abs. 3 b) AEUV) und diesmal nicht im Konsens im Namen der Union geschlossen werden (Art. 50 Abs. 2 Satz 4 EUV) – aber erst nach Zustimmung des Europäischen Parlaments (Art. 231 AEUV).<sup>19</sup> Damit kommt dem Parlament anders als den einzelnen Mitgliedstaaten im Rat für den Erfolg der Verhandlungen eine zentrale Vetorolle zu.

In die Rolle eines Vetospielers könnte zuletzt auch der Gerichtshof der Europäischen Union schlüpfen, da nicht alle Rechtsfolgen des Austritts ausgeschlossen werden können.<sup>20</sup> So könnte das Verhandlungsergebnis in Form einer internationalen Übereinkunft, die seiner Rechtsprechung unterliegt, angefochten werden.

### *Das Austrittsabkommen und die künftigen Beziehungen*

Die Austrittsklausel bietet nur wenige Anhaltspunkte darüber, welchen Inhalt das Austrittsabkommen enthalten soll. Insbesondere die Bestimmungen zu den künftigen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und dem ausscheidenden Mitgliedsland sind nicht abschließend konkretisiert.<sup>21</sup> Art. 50 Abs. 2 Satz 2 sieht zwar vor, dass der Rahmen für diese künftigen Beziehungen berücksichtigt werden soll. Jedoch ist beziehungsweise sind hierfür ein oder mehrere separate sogenannte „gemischte“ Abkommen wie beispielsweise zu den zukünftigen Handelsbeziehungen notwendig, die je nach Materie unterschiedlichen Verfahrensbestimmungen unterliegen sowie einer Ratifizierung durch die EU-Mitgliedstaaten bedürfen. Hingegen ist im Fall des Austrittsabkommens im Art. 50 EUV keine solche Ratifikation vorgesehen. Das heißt, dass seine Bestimmungen in die ausschließlichen Kompetenzen der Union (Art. 3 EUV) fallen müssen.

Auch dass erst das Austrittsabkommen, dann das Abkommen über die künftigen Beziehungen verhandelt beziehungsweise abgeschlossen werden muss, ist in der Austrittsklausel nicht vorgeschrieben.<sup>22</sup> Sie können zwar parallel zum Austritt verhandelt werden. Allerdings beruht die Aushandlung von Abkommen über künftige Beziehungen auf den geltenden Rechtsgrundlagen für Beziehungen zwischen der Union mit Drittländern<sup>23</sup> – und dazu müsste das austrittswillige Land erst mal ein Drittland werden, also ausgetreten sein. Da aber Zeitpunkt, Fahrplan und Ziel der Verhandlungen zu den künftigen Beziehungen nicht all zu lange aufgeschoben werden sollten, da sie mit dem Austrittsabkommen eng verknüpft sind, können im letzteren bestimmte Elemente bereits in Form von Übergangsregelungen beispielsweise bezüglich der übergangsweisen Anwendung von EU-Rechtsvorschriften behandelt sein.<sup>24</sup>

---

19 Eine abschließende Ratifizierung des Austrittsabkommens durch die Mitgliedstaaten ist nicht vorgesehen. Eine Ratifizierung ist nachfolgend bei Vertragsveränderungen und bei noch abzuschließenden internationalen Abkommen mit dem ausgeschiedenen Staat notwendig, wenn die verhandelten Bereiche nicht in der ausschließlichen Zuständigkeit der Europäischen Union liegen. Siehe EPRS: Austritt des Vereinigten Königreichs, 2017, S. 9.

20 Siehe hierzu auch Duncan Robinson/Alex Barker: 'Many ways' Brexit may go to EU courts, top ECJ judge says, in: Financial Times, 21.11.2016.

21 Siehe auch im Folgenden Cicero Group: Brexit Negotiations, 2016; Kreilinger/Becker/Wolfstädter: Brexit, 2016, S. 6 ff.

22 Siehe auch im Folgenden Hugo Flavier/Sébastien Platon: Brexit: A tale of two agreements?, in: European Law Blog, 30.8.2016; Kreilinger/Becker/Wolfstädter: Brexit, 2016, S. 7.

23 EPRS: Austritt des Vereinigten Königreichs, 2017, S. 14.

24 Cicero Group: Brexit Negotiations, 2016; Kreilinger/Becker/Wolfstädter: Brexit, 2016, S. 11.

### *Das Ende der EU-Mitgliedschaft und seine unmittelbaren Folgen*

Art. 50 Abs. 3 EUV legt fest, wann die Mitgliedschaft in der Europäischen Union endet. Dafür bietet die Austrittsklausel zwei mögliche Varianten an: Nach Option 1 tritt dies mit Inkrafttreten des Austrittsabkommens ein; Option 2 gibt eine Frist von zwei Jahren nach der formalen Mitteilung der Austrittsabsicht vor, in der die Austrittsmodalitäten verhandelt werden sollen. Die Zweijahresfrist als Austrittsbedingung dient vor allem dazu, langwierige Verhandlungen zu verhindern. Doch birgt sie auch die Gefahr einer „Alles-oder-nichts-Lösung“<sup>25</sup>. Denn anders als in völkerrechtlichen Verfahren muss nach Ablauf der zwei Jahre die Mitgliedschaft auch ohne Einigung und damit ungeordnet enden.<sup>26</sup> Auch wenn der Europäische Rat im Einvernehmen mit dem austrittswilligen Staat einstimmig beschließen kann, die Frist zu verlängern, kann selbst dieser Versuch am fehlenden Willen der am Verfahren beteiligten Parteien scheitern.

Im Fall des tatsächlichen Scheiterns der Austrittsverhandlungen sind die verbliebenen EU-Institutionen und Mitgliedstaaten sowie das ausscheidende Land mit einer Reihe von rechtlichen Unsicherheiten, wie zum Beispiel bezüglich des Status der im jeweiligen Ausland residierenden BürgerInnen, konfrontiert.<sup>27</sup> Für die Handelsbeziehungen mit dem ausgetretenen Land können wieder die Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) in Kraft treten, was den größtmöglichen Bruch mit der Union bedeuten würde. Demnach müsste die Europäische Union Zölle auf Importe aus dem ausgeschiedenen Land erheben wie auch umgekehrt das Nicht-EU-Mitglied auf EU-Importe. Zudem wären die rechtlichen Grundlagen für ArbeitnehmerInnen, Waren und Dienstleistungen unklar. Möglicherweise muss sich das Land als ehemaliges EU-Mitglied sogar erneut um eine Aufnahme in die WTO bemühen.<sup>28</sup> Ein solch ungeordneter Ausgang hätte damit fatale sozioökonomische Auswirkungen und wäre folglich insbesondere für das austretende Land das am wenigsten wünschenswerte Ergebnis.

Unabhängig davon, ob die Mitgliedschaft geordnet (mit Inkrafttreten des Austrittsabkommens) oder ungeordnet (ohne jegliches Abkommen) endet, sind die EU-Verträge und die zugehörigen Protokolle für den ausgeschiedenen Staat nicht mehr gültig. Die nationalen Gesetze, durch die die EU-Rechtsakte in nationales Recht umgewandelt werden und die weiterhin Anwendung finden, müssen durch das nationale Legislativorgan geändert oder aufgehoben werden.<sup>29</sup> Damit würde gerade „älteren“ Mitgliedstaaten eine gesetzgebende Mammutaufgabe bevorstehen. Aber auch für die Union stehen wichtige formale Anpassungen an, die kleinere oder größere Änderungen in den EU-Verträgen und damit auch eine Einstimmigkeit unter den verbliebenen Mitgliedstaaten erfordern.<sup>30</sup> Dazu zählen unter anderem Bestimmungen zum territorialen Geltungsbereich der EU-Verträge (Art. 52 EUV) und andere Bezugnahmen des austretenden Landes in den Verträgen. Aber auch politische und institutionelle Entscheidungen wie zum mehrjährigen Finanzrahmen (MFR), zur Sitzverteilung im Europäischen Parlament und, wenn nötig, zum Umzug von EU-Institutionen wie Agenturen in das EU-Hoheitsgebiet<sup>31</sup> stehen an. Der EU-Austritt eines Landes

25 Terhechte: Der Vertrag von Lissabon, 2008, S. 152.

26 Siehe auch im Folgenden Fischer: Der Europäische Verfassungsvertrag, 2005, S. 216 f.

27 Cicero Group: Brexit Negotiations, 2016.

28 Handelsblatt: Der „harte“ Brexit hat seine Fürsprecher, 14.1.2017.

29 EPRS: Austritt des Vereinigten Königreichs, 2017, S. 9.

30 Siehe auch im Folgenden Kreiling/Becker/Wolfstädter: Brexit, 2016, S. 15 f.

31 Im Fall von Großbritannien siehe hierzu den Beitrag „Agenturen“ in diesem Buch.

gibt zudem Raum für eine größere Reform der EU-Verträge, wodurch auch außervertragliche Regelungen wie der Fiskalpakt in das Vertragswerk aufgenommen werden könnten.

Letztendlich schließt sich die Tür in die Union für das betreffende Land nach vollzogenem EU-Austritt nicht komplett: Es gibt zwar kein „automatisches Wiedereintrittsrecht“<sup>32</sup>, doch kann laut Art. 50 Abs. 5 EUV erneut die EU-Mitgliedschaft im Rahmen des Verfahrens nach Art. 49 EUV beantragt werden.

### **„Hard or Soft Brexit“? – Szenarien und Modelle für die künftigen Beziehungen**

Neben den Austrittsszenarien „geordnet“ oder „ungeordnet“ wurden schon im Vorfeld des britischen Referendums vielfältige Zukunftsszenarien diskutiert, die die Beziehungen eines ausgeschiedenen Mitgliedstaats zur Europäischen Union beschreiben. Zu den bereits bestehenden Kooperationsmodellen mit Drittländern,<sup>33</sup> die den geringstmöglichen Bruch mit der Union bedeuten würden („soft Brexit“), zählen die Mitgliedschaft im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR/„Modell Norwegen“) und die, in ihrer Assoziierung zur Europäischen Union, abgestufte Mitgliedschaft in der Europäischen Freihandelszone (EFTA/„Modell Schweiz“)<sup>34</sup>. Darauf folgt die Mitgliedschaft in der Zollunion, die einen Wegfall von Zöllen und den Fortbestand der EU-Handelsabkommen bedeuten würde. Allerdings wäre das ausgetretene Land darin eingeschränkt, eine eigene Handelspolitik zu betreiben.

Darüber hinaus könnte die Europäische Union zu bestehenden Assoziierungsmitgliedschaften wie Erweiterung (Art. 49 EUV; Beispiel Türkei), Nachbarschaft (Art. 8 Abs. 2 EUV; Beispiel Assoziierungsabkommen EU-Ukraine) und Freihandel (Art. 207 AEUV; Beispiel CETA) eine neue Form der Assoziierung, eine „Austrittsassoziierung“, hinzufügen,<sup>35</sup> die neben der Institutionalisierung gemeinsamer Verfahren und Organe möglicherweise spezifischere, auf das jeweilige Austrittsland zugeschnittene „Opt-ins“<sup>36</sup> beinhalten könnte. Im Fall von Großbritannien könnte dadurch die Personenfreizügigkeit im Binnenmarkt begrenzt werden (Art. 112, 113 Abkommen über den Europäischen Wirtschaftsraum).<sup>37</sup> Doch für solche „EWR-Minus-Szenarien“, die ein „Rosinenpicken“ durch Großbritannien begünstigen würden, war in der Europäischen Union bereits im Vorfeld der Verhandlungen mit keinem Entgegenkommen zu rechnen – vor allem nachdem der noch mit dem damaligen Premierminister David Cameron verhandelte Sonderdeal, der sogar die Kürzung von Sozialleistungen für EU-interne Zuwanderer in Großbritannien vorgesehen hätte, um die Binnenmigration zu begrenzen,<sup>38</sup> mit Ausgang des Referendums abgelehnt wurde. Für Großbritannien sind weder das EWR- noch das EFTA-Modell attraktiv, da das Land zwar Zugang zum Binnenmarkt, aber hierauf keinen politischen Einfluss mehr hätte.

Die britische Premierministerin – so vage sie auch in den Details blieb – ließ bis zu ihrer Rede im Januar 2017 durchschimmern, dass nur ein „harter“ Brexit, also ein vollständiger Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Union inklusive Binnenmarkt und Zollunion, in Frage käme. Damit reduzierte sich nicht nur auf Anhieb die Auswahl aus den möglichen Kooperationsstrukturen der Union mit Drittstaaten, es zeichnete sich außerdem

---

32 EPRS: Austritt des Vereinigten Königreichs, 2017, S. 16.

33 Siehe ausführlicher EPRS: Austritt des Vereinigten Königreichs, 2017, S. 30 ff.

34 Siehe auch den Beitrag „Die EFTA-Staaten, der EWR und die Schweiz“ in diesem Buch.

35 Kreilinger/Becker/Wolfstädter: Brexit, 2016, S. 11.

36 Das Recht, sich an EU-Politiken zu beteiligen. Siehe Funda Tekin: Was folgt aus dem Brexit? Mögliche Szenarien differenzierter (Des-)Integration, in: integration 3/2016, S. 184, 195 f.

37 Siehe auch im Folgenden Tekin: Was folgt aus dem Brexit?, S. 195.

38 Spiegel Online: Deal mit Großbritannien. Was Cameron ausgehandelt hat, 20.2.2016.

früh ab, dass die Verhandlungen zur Gestaltung der künftigen Handels- und Wirtschaftsbeziehungen schwierig werden könnten. Knackpunkte der Verhandlungen stellen unter anderem die schon im Vorfeld des Referendums infrage gestellte Freizügigkeit von Personen, eine der vier Grundpfeiler des Binnenmarkts, und die Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union dar. Da deren beider Ablehnung unvereinbar mit dem Zugang zum Binnenmarkt ist, strebt die Regierung May keine Teil-Mitgliedschaft oder Assoziierung zur Union an, sondern ein „ambitioniertes und umfassendes Freihandelsabkommen“ und ein nicht näher spezifiziertes Zollabkommen mit der Europäischen Union, das für das Land einen vorteilhaften, größtmöglichen Binnenmarktzugang sichern soll.<sup>39</sup> Bei einem solchen Präferenzabkommen mit der Union hätte Großbritannien zwar weniger Zugang zum EU-Binnenmarkt als im EWR-Modell, doch müsste es auch keine Anforderungen wie die Gewährleistung der Personenfreizügigkeit oder Beitragszahlungen in den EU-Haushalt erfüllen.<sup>40</sup> Einem solchen umfassenden Freihandelsabkommen, wie sich dies die britische Regierung vorstellt, ginge ein langwieriger Verhandlungsprozess voraus, der abermals eine Reihe von Unsicherheiten mit sich bringen würde. Zudem müsste das Abkommen vom Europäischen Parlament und allen Mitgliedstaaten im Rahmen der jeweiligen nationalen Verfahren ratifiziert werden. Dies könnte den Abschluss der Verhandlungen wie im Fall von CETA nicht nur hinauszögern, ein umfassendes Freihandelsabkommen mit Großbritannien könnte wie TTIP auch daran scheitern.

#### **Fahrplan Brexit – Vorbereitungen und bisheriger Verlauf der Verhandlungen<sup>41</sup>**

Die Ergebnisse und der Verlauf des Austrittsverfahrens mit Großbritannien können von einer Reihe unterschiedlicher Faktoren abhängen. Dazu zählen unter anderem die Kompromissbereitschaft und Verhandlungsmacht der beteiligten Akteure, das Ausmaß ihrer Interessenkonflikte sowie die Art und Weise ihrer Austragung, die von Eskalation und Krise bis zu einer pragmatischen und zügigen Herangehensweise reichen kann.<sup>42</sup>

Bereits lange vor Beginn der Verhandlungen hat sich in London ein „harter“ Brexit-Kurs angekündigt und Großbritannien stellte wiederholt Maximalforderungen, denen die Verhandlungsführer und Spitzen der Mitgliedstaaten ablehnend gegenüber standen. Von Seiten der Union wurde sich sogar mehrfach über den Hang zu Illusionen von zentralen politischen Akteuren wie Boris Johnson und deren Planlosigkeit beklagt.<sup>43</sup> Drohungen von Finanzminister Philip Hammond, dass der Brexit für die Europäische Union „hart“ und schmerzhaft werde,<sup>44</sup> sowie von Premierministerin May, dass kein Kompromiss für Großbritannien besser sei als ein schlechter,<sup>45</sup> trafen in der Europäischen Union auf Unverständnis. Bundeskanzlerin Angela Merkel, mit der May von Beginn an eine bilaterale „special relationship“ suchte – Deutschland ist nach den USA wichtigster Handelspartner Großbritanniens<sup>46</sup> – setzte klare Zeichen für harte Verhandlungen und dass es keine Sonder-

39 Handelsblatt: Rede von Theresa May. „Ich will nicht, dass die EU zerfällt“, 17.1.2017.

40 Siehe EPRS: Austritt des Vereinigten Königreichs, 2017, S. 35 ff.

41 Siehe für die britischen Vorbereitungen den Beitrag „Vereinigtes Königreich“ in diesem Buch.

42 Siehe zu möglichen Verlaufsszenarien ausführlicher Kreilinger/Becker/Wolfstädter: Brexit 2016, S. 8 f; Bernhard Nagel: Brexit und Institutionen der EU, 10.10.2016.

43 Die Welt: EU-Vertreter beklagen britische Planlosigkeit, 23.11.2016.

44 Spiegel Online: Brexit-Pläne. Deutsche Politiker verwundert über britische Drohungen, 16.1.2017.

45 Bettina Schulz: Warum Theresa May scheitern wird, in: Zeit Online, 1.6.2017.

46 Sebastian Fischer: May besucht Merkel. Eisern pragmatisch, in: Spiegel Online, 20.7.2016.

behandlungen geben wird: Im April 2017 warnte sie die britische Regierung vor „unrealistischen Erwartungen an den Verhandlungsprozess“.<sup>47</sup>

Kaum war der Brexit-Prozess offiziell in Gang gesetzt, schien er auch schon in bestimmten Streitfragen zu eskalieren, so zwischen Spanien und Großbritannien über Gibraltar, dessen Causa von der Union auf Ansinnen Madrids auf die Agenda der Austrittsverhandlungen gesetzt wurde. Dies nahmen konservative Politiker, unter anderem der ehemalige konservative Parteichef Michael Howard, zum Anlass, unangemessene und Aufsehen erregende, gar militärische Drohungen gegenüber Spanien auszusprechen.<sup>48</sup> Setzen sich die Verhandlungen in anderen Streitfragen ähnlich konflikthaft fort, könnten sie sich nicht nur über die Zweijahresfrist hinaus verschleppen, sondern auch scheitern – ein Szenario, auf das sich beide Seiten bereits parallel vorbereiten.<sup>49</sup>

### *Startschwierigkeiten im Vereinigten Königreich oder ein Spiel auf Zeit?*

Zwischen Brexit-Votum und Austrittsmitteilung lagen neun Monate, in denen sich das in der Frage der EU-Mitgliedschaft gesplante Land mit einer Reihe von innenpolitischen Herausforderungen und Ungewissheiten bezüglich der offiziellen Austrittsmitteilung konfrontiert sah. Zum einen blieben viele Fragen, die aus dem Referendumsergebnis folgten, lange unbeantwortet.<sup>50</sup> Zum anderen schienen die politisch Verantwortlichen weder darauf vorbereitet zu sein – manche wollten dafür auch keine Verantwortung tragen, wie Cameron oder die Galionsfigur der Brexit-Kampagne, Johnson, die sich bald nach der Veröffentlichung des Ergebnisses aus dem politischen Geschehen zurückzogen –, noch zeigten sie sich einig über das weitere Vorgehen und das Ziel.<sup>51</sup>

Bald zeichnete sich ein Dissens über den Zeitpunkt der Absichtserklärung ab. Während Brexit-Befürworter wie die der Conservative Party auf einen schnellstmöglichen Austrittsprozess drängten, wollten andere den Prozess verzögern<sup>52</sup> oder wie die schottische Regionalregierung sogar verhindern. Schottland, das mehrheitlich gegen den Brexit gestimmt hatte, drohte sogar mit einem weiteren Unabhängigkeitsreferendum, um in der Union bleiben zu können.<sup>53</sup> Angesichts der durch das Brexit-Votum ausgelösten innenpolitischen Turbulenzen ließ sich die neue britische Regierung, mit May als Premierministerin sowie David Davis im Amt des neugeschaffenen Posten des Brexit-Ministers, Liam Fox als Handels- und Johnson als Außenminister,<sup>54</sup> für eine klare Ansage Zeit;<sup>55</sup> erst Anfang Oktober 2016 kündigte May an, bis Ende März 2017 den EU-Austritt formell einleiten zu wollen.<sup>56</sup> Jedoch fehlte es der Regierung trotz der Schaffung neuer Ministerien

---

47 Zeit Online: Merkel warnt Briten vor Illusion, 27.4.2017.

48 Sascha Zastiral: Gibraltar. Säberlraseln am Rande Europas, in: Zeit Online, 3.4.2017.

49 Münchenberg: EU will Leitlinien für Brexit-Gespräche festzurren, 2017.

50 So wurde beispielsweise vereinzelt diskutiert, ob das Votum bereits als eine Austrittsmitteilung ausreiche. Siehe Kreiling/Becker/Wolfstädter: Brexit, 2016, S. 4; Müller-Graff: Brexit, 2016, S. 267; House of Lords: Hansard. Brexit: UK-EU Relationship, Volume 777, 1. Dezember 2016, abrufbar unter: <https://hansard.parliament.uk/lords/2016-12-01/debates/31D92072-90A0-4CE3-BEFD-E6F01F7E66B1/BrexitUK-EURelationship> (letzter Zugriff: 23.10.2017).

51 Siehe Birgit Bujard: Vereinigtes Königreich, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2016, S. 591-600.

52 Müller-Graff: Brexit, 2016, S. 268.

53 Birgit Bujard: After the Brexit vote: Quo vadis, Scotland?, TruLies Europe, abrufbar unter: [www.trulies-europe.de](http://www.trulies-europe.de) (letzter Zugriff: 23.10.2017).

54 Sybille Klormann/Michael Stürzenhofecker: Mays neue Minister, in: Zeit Online, 14.7.2016.

55 Handelsblatt: Briten haben es mit dem Brexit nicht eilig, 14.8.2016.

56 Zeit Online: May nennt Termin für Brexit-Gesetz, 2.10.2016.

und einem Kabinettsausschuss für den EU-Austritt und Handelsbeziehungen auch an Personal und dem damit verbundenen Sachverstand.<sup>57</sup> Im Januar stellte die Premierministerin zwar in ihrer Grundsatzrede den lang erwarteten Brexit-Plan vor, doch stimmten die von ihr angeführten zwölf Verhandlungsprioritäten lediglich auf den längst erwarteten „harten“ Brexit ein.<sup>58</sup> Anschließend führte das eingeleitete Gerichtsverfahren über das Beteiligungsrecht des britischen Parlaments zu weiteren Verzögerungen.<sup>59</sup> May hatte zuvor eine parlamentarische Abstimmung über die Austrittserklärung und den Brexit-Kurs entschieden abgelehnt.<sup>60</sup> Aber das höchste Gericht in Großbritannien, der Supreme Court, bestärkte am 24. Januar 2017 die Rolle des britischen Parlaments im Austrittsverfahren.<sup>61</sup> Demzufolge hat der offiziellen Austrittsmittelung ein vorheriger Parlamentsbeschluss vorauszugehen, denn der EU-Austritt gehe mit wesentlichen Auswirkungen auf die Rechte der britischen BürgerInnen und das britische Recht einher, so das höchste Gericht.<sup>62</sup>

Nachdem das Unterhaus letztendlich am 13. März 2017 den Gesetzesentwurf der Regierung zur Austrittserklärung verabschiedet hatte, wurde diese am 29. März dem Präsidenten des Europäischen Rates überreicht. Damit muss die EU-Mitgliedschaft spätestens zum 29. März 2019 enden. Laut Angaben der Kommission müsste aber bereits im Oktober 2018 ein Austrittsabkommen ausgehandelt sein. Trotz des Zeitdrucks kündigte Premierministerin May kurz darauf Neuwahlen für den 8. Juni an, um das in der Brexit-Frage uneinige britische Parlament auf Linie zu bringen und sich beinahe siegessicher mehr Rückendeckung für die Verhandlungen zu schaffen.<sup>63</sup> Doch ging Mays Plan nicht auf und ihre Partei verlor die absolute Mehrheit im Parlament. Wiederum stellte dieses Ergebnis den Beginn der Austrittsverhandlungen zum 19. Juni 2017 infrage, auf den die EU-27 aber pochte. Angesichts der planlos und auf Zeit spielend wirkenden Regierung nimmt die Zahl der BritInnen, die am Brexit und der Verhandlungsführung ihrer Regierung zweifeln, zu.<sup>64</sup>

#### *Vorbereitung der EU-27 auf die Brexit-Verhandlungen*

Die EU-27-Staaten und -Institutionen haben sich hingegen lange nicht mehr so einig und geschlossen gezeigt wie in der Brexit-Frage, was angesichts vergangener Krisen und interner Spannungen insbesondere in den Politikbereichen Migration und Asyl in London für Erstaunen sorgte.<sup>65</sup> Anders als die britische Regierung sorgte die EU-27 frühzeitig für klare und in der Union kaum umstrittene Verhandlungslinien. So bezogen die Staats- und Regierungschefs der EU-27 in einer Reihe von informellen Treffen vor Verhandlungsbeginn wiederholt klare Fronten, und zwar dass keine Verhandlungen vor der offiziellen Austritts-

57 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Britischer Regierung fehlt Personal für Verhandlungen, 5.7.2016.

58 Stefanie Gäbler et al.: Die Brexit-Verhandlungen – Inhalt und Konsequenzen für das Vereinigte Königreich und die EU, in: Ifo Schnelldienst 7/2017, S. 55-59; Zeit Online: Theresa May kündigt harten Brexit an, 17.1.2017.

59 Siehe hierzu ausführlicher den Beitrag „Vereinigtes Königreich“ in diesem Buch.

60 Zeit Online: Britische Abgeordnete fordern Abstimmung über Brexit, 11.10.2016.

61 Siehe auch den Beitrag „Nationale Parlamente“ in diesem Buch.

62 Eine Zustimmung der regionalen Parlamente (Schottland/Wales/ Nordirland) schloss das Oberste Gericht aus. Siehe The Supreme Court: Press Summary, 24.1.2017, abrufbar unter: <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2016-0196-press-summary.pdf>. (letzter Zugriff: 11.9.2017).

63 Schließlich zeichnete sich zu diesem Zeitpunkt in Umfragen noch eine „ziemlich substanzielle Mehrheit“ für die Konservativen ab. Siehe Zeit Online: Britische Premierministerin kündigt Neuwahl an, 18.4.2017.

64 Zeit Online: Erstmals Brexit-Gegner in der Mehrheit, 27.4.2017; Zeit Online: Zweifel an Brexit-Strategie der britischen Regierung wachsen, 7.8.2017.

65 Ian Wishart: All for One: Emboldened EU United Against U.K. Over Brexit, in: Bloomberg, 28.4.2017; Tom Nuttall: The old British tactic of divide and rule in Europe will not work for Brexit negotiations, in: New Statesman, 26.2.2017.

mitteilung stattfinden, und erteilten damit der britischen Regierung, die schon im Voraus Gespräche mit den EU-Staaten gesucht hatte, eine Absage. Das Europäische Parlament unterstützt eine harte Linie gegenüber London und fordert, dass die Interessen der EU-Bürger „in vollem Umfang“ berücksichtigt werden, wenn es seine Zustimmung zum Abkommen geben soll.<sup>66</sup> Es machte damit von Beginn an deutlich, dass „die Abgeordneten (...) nicht einfach am Ende abnicken werden“.<sup>67</sup>

Auch in der Ernennung der EU-Vertreter für die Brexit-Verhandlungen schien die EU-27 schneller und vorbereiteter zu sein als Großbritannien. Bereits im Juni 2016 wurde der belgische Diplomat Didier Seeuws zum Brexit-Beauftragten ernannt, um im Vorfeld der Austrittsgespräche die Standpunkte der EU-27-Staaten in einer gemeinsamen Position des Rates zum EU-Mandat zusammenzutragen.<sup>68</sup> Im Juli 2016 folgte die Ernennung Michel Barniers zum Chefunterhändler der Kommission, was vom Europäischen Rat und Parlament begrüßt wurde. Denn Barnier ist nicht nur bekannt als französischer Spitzenpolitiker und erfahrener EU-Politiker – er bekleidete verschiedene Ämter in der Kommission, so als Sonderbeauftragter, Kommissar unter anderem für Binnenmarkt und Dienstleistungen sowie als Vizepräsident –, sondern auch als besonders geeignete Wahl bei heiklen Aufgaben. Der überzeugte Europäer trat auch als Vertreter im Europäischen Konvent für eine EU-Verfassung ein. Im Mai 2017 wurde der Konservative auf Beschluss des Rates offiziell zum EU-Verhandlungsführer ernannt.<sup>69</sup> Von ihm wird erwartet, ein pragmatisches Ergebnis zu liefern, das zunächst einen „weichen“ Brexit-Deal vorsieht. Guy Verhofstadt wurde am 8. September 2016 zum Koordinator des Europäischen Parlaments bestimmt. Damit waren die ersten Weichen für den offiziellen Verhandlungsbeginn gestellt.

#### *Leitlinienbeschluss und strittige Themen*

Ende April 2017 verabschiedete der Europäische Rat<sup>70</sup> bei einem Sondergipfel in Brüssel die Leitlinien für die Brexit-Verhandlungen. Auch die Herstellung eines Konsens in dieser Sache war eine der leichteren Aufgaben: Der den weiteren Verlauf strukturierende Entwurf von Präsident Tusk wurde weitgehend übernommen und sieht entgegen den Vorstellungen der britischen Regierung von parallelen Verhandlungen vor, dass zunächst die Austrittsbedingungen und erst dann die künftigen Beziehungen Großbritanniens zur Union verhandelt werden, aber nur dann, wenn der Europäische Rat substanzielle Fortschritte in den Austrittsgesprächen als erreicht sieht. Es könne versucht werden, befristete und eindeutig geregelte Übergangsregelungen als „Brücken zum absehbaren Rahmen für die künftigen Beziehungen“ im Interesse der Union festzulegen. Im Fokus der Union stehe jedoch der geordnete Austritt und das Ziel, „für möglichst große Klarheit und Rechtssicherheit“ für alle Betroffenen zu sorgen – „aber sie bereitet sich auch darauf vor, die Situation zu bewältigen, wenn die Verhandlungen scheitern“.<sup>71</sup>

Der Leitlinienbeschluss benennt außerdem die zentralen wie auch strittigsten Themen zwischen den Verhandlungspartnern, aber ohne konkrete Lösungsvorschläge anzubieten. Dazu zählen vor allem die Rechte und der Status der BürgerInnen aus der Union und Großbritannien, die vom EU-Austritt betroffen sind, aber auch die Vermeidung von

---

66 Zeit Online: EU-Abgeordnete beharren auf strengen Brexit-Verhandlungen, 5.4.2017.

67 Cicero Group: Brexit Negotiations – The View From the EU, 8.2.2016; Daniel Brössler: Raus! Aber wie? Die EU ringt um den Brexit, in: Süddeutsche Zeitung, 18.11.2016.

68 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Belgischer Diplomat soll Austrittsgespräche führen, 25.6.2016.

69 Zeit Online: EU erteilt Mandat für Brexit-Verhandlungen, 22.5.2017.

70 Siehe auch den Beitrag „Europäischer Rat“ in diesem Buch.

71 Jörg Münchenberg: EU will Leitlinien für Brexit-Gespräche festzurren, 2017.

Rechtsunsicherheit für Marktteilnehmende, die finanziellen Verpflichtungen Großbritanniens gegenüber der Europäischen Union bis 2020, die sich aus dem MFR ergeben und auch die Europäische Investitionsbank (EIB) und die Europäische Zentralbank (EZB) betreffen<sup>72</sup> sowie die Reichweite der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union.<sup>73</sup> Daneben nimmt auch die irische Grenzfrage eine zentrale Rolle in den folgenden Verhandlungsrunden ein. Gerade in der Arbeitsmigration und der EU-Rechtsprechung, die die Rechte der EU-BürgerInnen schützt, will die britische Regierung einen Riegel verschieben, wenngleich dadurch auch der Abschluss eines geordneten Austritts Großbritanniens und die Ingangsetzung der Verhandlungen zu den künftigen Beziehungen auf Spiel gesetzt wird: „No deal for Britain is better than a bad deal for Britain“,<sup>74</sup> so May.

### *Die Verhandlungsrunden – Ein und dasselbe Drama in mehreren Akten*

Am 19. Juni 2017 stellten Chefunterhändler Barnier und Brexit-Minister Davis den künftigen Fahrplan für die Verhandlungen vor, der zum einen vorsieht, dass sich die Unterhändler in jedem kommenden Monat zu einwöchigen Verhandlungen treffen – nächste Gespräche folgten dann zum 17. Juli. Zum anderen wurden entsprechend den Leitlinien des Europäischen Rates die Verhandlungsprioritäten festgelegt. Zeigten sich die gerade auf EU-Seite erfahrenen Unterhändler zu Beginn der Verhandlungen noch zuversichtlich, für beide Seiten eine im gemeinsamen Interesse liegende Lösung zu erarbeiten, verhärteten sich bald darauf die Fronten. Obwohl die Frage nach der Höhe der finanziellen Verpflichtungen Großbritanniens gegenüber der Union<sup>75</sup> nicht der wichtigste Streitpunkt für die Verhandlungen darstellte, wurden sie bald zum Spielball zwischen beiden Seiten, um durch hohe Erwartungen<sup>76</sup> eine starke Verhandlungsposition nach Außen zu demonstrieren. Während London den Verhandlungsverlauf infrage stellte, erhob Barnier die Angelegenheit sogar zu einer Vertrauensfrage: „Wie soll man Beziehungen zu einem Land aufbauen, dem man nicht vertraut?“<sup>77</sup> Damit drehten sich die Verhandlungen in ihren ersten Runden zu allen strittigen Themen wie im Kreis und blieben ergebnislos.

Die „Exit-Bill“<sup>78</sup> spielt für beide Seiten eine vor allem symbolpolitische Rolle, mit der sie ein Exempel für die kommenden Verhandlungsmomente statuieren wollen: Die Union muss den schwierigen Seilakt vollbringen, Großbritannien am Ende nicht zu bestrafen, aber gleichzeitig muss der EU-Austritt das Land auch etwas „kosten“, um vor ähnlichen Austrittsbestrebungen in anderen Mitgliedstaaten abzuschrecken. Außerdem wird die durch den Brexit verursachte Lücke im EU-Haushalt noch zu schwierigen Verhandlungen über den nächsten MFR zwischen Nettozahler- und -empfängerländern führen, daher will man London so umfassend wie möglich an ihre finanziellen Verpflichtungen bis 2023 binden. London hingegen muss sich auch im eigenen zersplitterten Land als Verhandlungs-

72 Siehe hierzu ausführlicher die Beiträge „Europäische Investitionsbank“ und „Europäische Zentralbank“ in diesem Buch.

73 Europäischer Rat: Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates (Artikel 50), EUCO XT 20004/17.

74 Flavia Krause-Jackson: How May Dropped Her ‘No Deal Is Better Than Bad Deal’ Brexit Phrase, in: Bloomberg, 22.9.2017.

75 Siehe hierzu ausführlicher den Beitrag „Haushaltspolitik“ in diesem Buch.

76 Während Großbritannien Verpflichtungen maximal in Höhe von 20 Mrd. Euro oder wie Johnson überhaupt keine einsah, verlaute Chefunterhändler Barnier Ansprüche in Höhe bis 100 Mrd. Euro. Wahrscheinlichere Schätzungen lagen bei 60 Mrd. Euro. Siehe auch im Folgenden Steffen Stierle: Exit Bill: Was kostet der Austritt aus der EU?, in: Euractiv.de, 18.7.2017.

77 Euractiv.de: Barnier Richtung London: Vertrauen ist Basis für zukünftige Beziehungen, 13.7.2017.

78 Siehe auch im Folgenden Peter Becker: Die Verhandlungen zum Brexit: Finanzielle und wirtschaftliche Auswirkungen, ifo Schnelldienst 11/2017.

führer glaubwürdig beweisen und dabei können emotional und europaskeptisch geführte Diskussionen zur „Exit-Bill“ für innenpolitische Rückendeckung sorgen. Vor Beginn der zweiten Verhandlungsrunde wurden finanziellen Verpflichtungen aber nur bis zum Ende der EU-Mitgliedschaft eingeräumt. Die Erwartungen liegen bei keinem anderen Thema so weit auseinander,<sup>79</sup> was die Eröffnung der Verhandlungen zu künftigen Beziehungen, worüber der Europäische Rat am 19. Oktober 2017 entscheiden will, gefährlich infrage stellen könnte. Denn die Ungeduld in der Union wächst: Barnier setzte nach der zweiten Runde der Regierung May eine Frist: Bis zur dritten Verhandlungsrunde am 28. August 2017 soll sie intern eindeutige Positionen zu allen strittigen Themen beziehen.<sup>80</sup>

Auch bezüglich der Grenzfrage zwischen Irland und Nordirland gibt es kaum Fortschritte.<sup>81</sup> Außerdem erweisen sich der Status und die Rechte der britischen beziehungsweise EU-BürgerInnen, die in der Union beziehungsweise im Vereinigten Königreich leben und arbeiten, als weitere schwierige Verhandlungsmaterie. Sie zählen aber zur höchsten Priorität für die EU-Verhandlungsführer. Dabei stieß das Angebot der britischen Regierung über die Rechte der EU-BürgerInnen auf breite Ablehnung: Neben der Kommission schaltete sich auch das Europäische Parlament mit einem offenen Brief Verhofstadts ein und drohte mit einem Veto zum Austrittsabkommen, sollte London nicht erheblich bei den Bürgerrechten nachbessern.<sup>82</sup> Knackpunkte im britischen Verhandlungsangebot stellten die Vorgabe für EU-BürgerInnen dar, sich um ein Bleiberecht in Großbritannien bewerben zu müssen, und die Anerkennung des Gerichtshofes der Europäischen Union als Instanz zur Durchsetzung ihrer Rechte.<sup>83</sup> Letzteres lehnt London vehement ab.

Letztendlich kann sich Großbritannien der EU-Rechtsprechung nicht in Gänze entziehen. Das heißt, EuGH-Urteile können indirekt Einfluss auf Großbritannien haben, wenn sie weiterhin „als Richtschnur für juristische Auseinandersetzungen“<sup>84</sup> gelten. Zudem soll laut Plan der Regierung das EU-Recht zunächst in britisches Recht umgewandelt werden und dabei ist es wahrscheinlich, dass eine Vielzahl der nach 48 Jahren EU-Mitgliedschaft zusammengekommenen 20.000 Gesetze und Vorschriften fortbestehen werden<sup>85</sup> und gemäß EuGH-Entscheidungen angepasst werden können.<sup>86</sup>

### **Fragen zur Zukunft der Europäischen Union nach dem Brexit<sup>87</sup>**

Die Brexit-Entscheidung gab nicht nur Prognosen zu den Folgen des EU-Austritts Großbritanniens Raum, sondern auch den Debatten zur Zukunft der Europäischen Union neuen Antrieb. Keine Woche nach dem Brexit-Votum setzte hierzu auf politischer und institutioneller Ebene der Union ein umfassender Reflexionsprozess<sup>88</sup> ein.<sup>89</sup> Dieser mündete zum einen in dem im März 2017 von der Kommission veröffentlichten „Weißbuch zur Zukunft

---

79 Spiegel Online: In der Sackgasse, 31.8.2017.

80 Zeit Online: Vier Tage ohne Ergebnisse, 20.7.2017.

81 Euractiv.de: Brexit: Die irische Grenzfrage, 25.7.2017. Siehe auch den Beitrag „Irland“ in diesem Buch.

82 The Guardian: Improve the Brexit offer to EU citizens, or we'll veto the deal, 9.7.2017.

83 Zeit Online: EU-Parlament droht britischer Regierung mit Veto, 10.7.2017.

84 Zeit Online: EuGH bleibt auch nach Brexit relevant, 23.8.2017.

85 Jochen Wittmann: 'Great Repeal Bill': Großbritannien schafft EU-Recht ab, in: der Standard, 30.3.2017.

86 Tagesspiegel.de: Luxemburg ist nicht weit von London, 23.8.2017.

87 Siehe auch den Beitrag „Die Bilanz der Europäischen Integration 2017“ in diesem Buch.

88 Auch in der wissenschaftlichen Debatte häuften sich die Arbeiten zum Brexit und seinen Folgen sowie zur Zukunft der Europäischen Union. Siehe hierzu den Beitrag „Wissenschaftliche Debatte“ in diesem Buch.

89 Siehe hierzu ausführlicher vor allem die Beiträge „Europäischer Rat“, „Europäische Kommission“ und „Europäisches Parlament“ in diesem Buch.

Europas<sup>90</sup>, in dem der Brexit zwar nicht explizit genannt wird, aber Teil der „großen Herausforderungen“ sei, auf die Juncker die verbleibende EU-27 einschwören möchte: „Ein vereintes Europa der 27 muss sein Schicksal selbst in die Hand nehmen und eine eigene Vorstellung seiner Zukunft entwickeln und umsetzen.“<sup>91</sup> Zum anderen traten auch die 27 EU-Regierungs- und Staatschef kurz nach dem britischen Austrittsvotum mehrmals zusammen, um über die Weiterentwicklung der EU-27 zu reflektieren. Erstes Ergebnis dieses generell positiv wahrgenommenen Prozesses ist der sogenannte „Bratislava-Fahrplan“,<sup>92</sup> bei dem die Regierungs- und Staatschefs zum Brexit erstaunlich eng zusammenrückten, aber ähnlich wie zu den Szenarien im Weißbuch der Kommission<sup>93</sup> weiterhin darüber gespalten waren, ob die Union stärker oder schwächer integriert sein sollte.<sup>94</sup> Bisher schafften es die EU-Spitzen aber nicht, über Brexit-Frage und Minimalkonsens hinaus eine überzeugende Strategie zu präsentieren, die europaskeptischen und populistischen Tendenzen in der Union effektiv entgegenwirken könnte.

Aber auch auf gesellschaftlicher Ebene scheint ein positives Momentum geschaffen. Nach dem Brexit-Votum setzten sich Bewegungen gerade von jungen Menschen in Großbritannien in Gang, die gegen den Brexit demonstrierten. EU-weit sorgte seit Anfang 2017 auch die Bewegung „Pulse of Europe“ für Schlagzeilen, da kaum jemand erwartet hätte, dass bis zu tausende EuropäerInnen in vielen EU-Städten regelmäßig für ein vereintes und demokratisches Europa auf die Straße gehen würden.<sup>95</sup> Ein Höhepunkt stellte der „March for Europe“ zu den Feierlichkeiten zum 60. Jahrestag der Römischen Verträge im März 2017 dar, bei dem Zehntausende Menschen in Europa zeigten, dass sie an die europäische Idee glauben und diese verteidigen wollen. In London kamen bis zu 25.000 Brexit-Gegner zusammen.<sup>96</sup> In Meinungsumfragen<sup>97</sup> lässt sich eine ähnlich positive Trendwende erkennen, nachdem seit Beginn der Finanzkrise 2007/8 EU-weit ein tendenzieller, mitunter sogar steiler Abfall der Umfragewerte zur Europäischen Union zu beobachten war. Laut den regelmäßig erhobenen Daten des Eurobarometers<sup>98</sup> hat die Zustimmung zur EU-Mitgliedschaft in der gesamten Union wieder zugenommen: Von 57 Prozent im März 2016 – vor dem Brexit-Votum – auf 62 Prozent im August danach. Allerdings vertraute immer noch eine Mehrheit von 47 Prozent der Befragten den EU-Institutionen auch im Frühjahr 2017 „eher nicht“.<sup>99</sup> Dennoch: Ein positives Bild von der Union hatten im Frühjahr 2017 immerhin 40 Prozent der Befragten, nachdem Anfang 2016 der Wert auf gerade einmal 34 Prozent gesunken war. Nur 21 Prozent gaben an, ein negatives Bild zu haben; 2012 und 2013 waren es noch 29 Prozent. Von 2002 bis Frühjahr 2010 hatte dieser Wert stets unter

90 Europäische Kommission: Weißbuch zur Zukunft Europas. Die EU der 27 im Jahr 2025 – Überlegungen und Szenarien, 1. März 2017, COM(2017) 2025.

91 Jean-Claude Juncker: Vorwort, in: Europäische Kommission: Weißbuch zur Zukunft Europas, 1. März 2017.

92 Die Staats- und Regierungschefs der EU-27: Erklärung von Bratislava und Bratislava-Fahrplan, 16. September 2016.

93 Siehe auch die Ergebnisse des Projekts „The Relaunch of Europe. Mapping Member States' Reform Interests“, abrufbar unter: [www.relanch-europe.eu](http://www.relanch-europe.eu) (im Erscheinen).

94 Hartmut Marhold: Vom Brexit-Votum zum Bratislava-Prozess – die EU-27 sucht nach Reformansätzen, in: *integration* 1/2017, S. 31-51.

95 Siehe auch Pulse of Europe, abrufbar unter: <https://pulseofeurope.eu/de/> (letzter Zugriff: 1.9.2017).

96 Zeit Online: March for Europe: „Das Leben ist Mist ohne die EU“, 25.3.2017.

97 Siehe ausführlicher den Beitrag „Öffentliche Meinung“ in diesem Buch.

98 Siehe auch im Folgenden, wenn nicht anderes genannt, Standard Eurobarometer 87: Spring 2017.

99 TruLies Europe: Factsheet #5: „Dexit“.

20 Prozent gelegen.<sup>100</sup> Der „Brexit-Schock“ nach dem Referendum, aber auch die Geschlossenheit der EU-27 und der Reformprozess scheinen zuversichtlich zu stimmen: Seit Herbst 2016 blickt wieder mehr als die Hälfte der befragten EU-BürgerInnen (2017: 56 Prozent) optimistisch in die Zukunft der Union.

### **Ausblick**

Ob dieses „Brexit-Drama“ noch eine Wendung nehmen wird, bleibt abzuwarten. Bisher gingen die Verhandlungsführer auf beiden Seiten bis zur dritten Verhandlungsrunde so gut wie ohne Lösungen auseinander. Doch im Oktober 2017 will der Europäische Rat darüber entscheiden, ob mit den Verhandlungen zu den künftigen Beziehungen mit Großbritannien und einer Übergangsphase nach dem Brexit begonnen werden kann. Hierzu wird aber noch ein umfassenderes Verhandlungspaket notwendig sein, das im Europäischen Rat vorbereitet und verabschiedet werden muss. Dies steht nun auf dem Spiel.

Durch ihre Entscheidungsmacht und angesichts der im Art. 50 EUV festgelegten Zweijahresfrist verfügt die EU-27 zwar über größere Druckpotentiale als der einzelne, in der Brexit-Frage gesplante Nationalstaat Großbritannien. Aber die Lage ist auch für die Union ernst, denn unabhängig davon, dass die EU-27 im Durchschnitt weniger als Großbritannien verlieren wird, ist der Brexit auch für sie eine Verlustsituation: im Hinblick auf das beachtliche Beitragsloch im EU-Haushalt, den Verlust eines wichtigen außen-, sicherheits- und verteidigungspolitischen Partners, die Schwächung des gemeinsamen Binnenmarkts und der einzelnen Nationalökonomien aufgrund vielfältiger wirtschaftlicher Verflechtungen oder seine Folgen für viele andere EU-Institutionen und Politikbereiche.<sup>101</sup>

Derzeit kursieren eine Vielzahl von Prognosen über die Auswirkungen des Brexit. Sie zeichnen häufig ein „Worst-case-scenario“, das auf einen „harten“ beziehungsweise ungeordneten Brexit folgen könnte. Bisher kann jedoch nur mit Sicherheit gesagt werden, dass der derzeitige Umgang mit den gegenwärtigen politischen, sozioökonomischen und rechtlichen Ungewissheiten die größte Herausforderung für den Binnenmarkt und seine Marktteilnehmer, den vielfältig verzweigten Industriebranchen sowie dem Banken- und Finanzsektor darstellt und diese sich im internationalen Wettbewerb bereits negativ auf die Union auswirken.<sup>102</sup> Es bleibt auch abzuwarten, wie die EU-27 den Brexit zum Anlass nimmt, nicht nur über interne Reformen für die Zukunft zu reflektieren, sondern auch über neue und zukunftsfähige Kooperationen mit Drittstaaten – zu denen Großbritannien spätestens zum 29. März 2019 zählen wird.

### **Weiterführende Literatur**

Bundeszentrale für politische Bildung: Brexit, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 49-50/2016.

EPRS, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments: Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union, März 2017.

Valentin Kreiling/Sophia Becker/Laura Maria Wolfstädter: Brexit: Verhandlungsphasen und Verlaufsszenarien eines Dramas in drei Akten, in: Jacques Delors Institut – Berlin (Hrsg.), Policy Paper 182, 2016.

Peter-Christian Müller-Graff: Brexit – die unionsrechtliche Dimension, in: *integration* 4/2016, S. 267-282.

TruLies Europe – The Truth about Lies on Europe, abrufbar unter: <http://trulies-europe.de/> (letzter Zugriff: 1.10.2017).

---

100 Eurobarometer Interactive: In general, does the European Union conjure up for you a very positive, fairly positive, neutral, fairly negative or very negative image? Timeseries 03/2002 – 05/2017.

101 Siehe auch den Beitrag „Binnenmarkt“ in diesem Buch.

102 Siehe u.a. Philipp Ständer: Brexit and the financial sector: Time is already running out, Jacques Delors Institut, 2017; CEPS: An assessment of the Economic Impact of Brexit on the EU27, März 2017.