

Steiniger Weg für Großbritannien und die EU

Eine Übergangsphase nach dem Brexit erfordert eine maßgeschneiderte Lösung

Nicolai von Ondarza

Die Verständigung auf ein Übergangsregime ist der wichtigste mittelfristige Baustein in der zweiten Phase der Brexit-Verhandlungen. Im März 2019 soll Großbritanniens Austritt aus der EU vollzogen sein, doch bis dahin wird es kein ausgehandeltes Abkommen über die künftigen Beziehungen geben. An einem abrupten Ende ist indes keine der beiden Seiten interessiert. Daher hat Großbritannien um eine Übergangsregelung gebeten und auch die EU-27 ziehen eine solche Lösung in Betracht. Einfach wäre diese aber nicht. Aus Sicht der EU wäre nur eine vollständige Neubildung des Status quo akzeptabel. Dafür müsste Großbritannien allerdings sämtliche Versprechen der Brexit-Befürworter brechen und mindestens zwei Jahre lang Regeln der EU anerkennen und umsetzen, ohne ein Mitspracherecht zu haben.

Großbritannien läuft die Zeit davon. Aufgrund seiner Austrittsbekundung gemäß Artikel 50 EUV wird das Land voraussichtlich zum 29. März 2019 die Union verlassen und für sie zum Drittstaat werden. Bis dahin will Premierministerin Theresa May ein umfassendes Abkommen mit der EU über eine »Deep and Special Partnership« ausgehandelt haben. Dabei wäre Großbritannien nicht mehr Mitglied des Binnenmarkts und der Zollunion.

Von einem solchen Abkommen sind beide Seiten jedoch meilenweit entfernt. Die Verhandlungen dazu haben noch nicht einmal begonnen. Bedingung der EU-27 hierfür waren »ausreichende Fortschritte«

in den laufenden Gesprächen zu Haushaltsverpflichtungen der Briten, zu Rechten von EU-Bürgern und zur Nordirland-Problematik. Nach den selbst initiierten, für sie aber schlecht ausgegangenen Neuwahlen ist May politisch geschwächt, ihr Kabinett zerstritten und sie von der Unterstützung durch die nordirische Democratic Unionist Party abhängig. Deshalb konnte die Premierministerin die erste Verhandlungsphase mit den EU-27 nicht wie erhofft im Oktober 2017 abschließen.

Nach harten Verhandlungen, vor allem zur Nordirland-Frage, hat sich May im Dezember 2017 mit den Unterhändlern der EU-27 auf ausreichende Fortschritte geeinigt

und der Union in allen drei Bereichen erhebliche Zugeständnisse gemacht. Jetzt stehen die eigentlich schwierigen Unterredungen über das künftige Verhältnis zwischen EU und Großbritannien an (siehe hierzu SWP-Aktuell 74/2016). Die bisherigen Erfahrungen sowohl mit weitreichenden Freihandelsabkommen als auch den Brexit-Verhandlungen deuten indes darauf hin, dass ein umfassendes Zukunftsabkommen bis zum Austritt im März 2019 so gut wie unmöglich ist.

Drei Vorstellungen von »Übergang«

Angesichts des rigiden Zeitplans rückt die Frage einer Übergangsregelung in den Blickpunkt. Auf ihrer Brexit-Rede im September 2017 in Florenz hat sich May erstmals explizit für eine solche Lösung ausgesprochen.

Allerdings gibt es drei widersprüchliche Vorstellungen dazu, wie und mit welchen Zielen dieser Übergang festgelegt werden soll. So fordert die britische Wirtschaft Planungssicherheit für die Zeit nach März 2019. Ein abrupter Austritt würde starke wirtschaftliche Verwerfungen nach sich ziehen. Daher verlangen britische Unternehmen, vor allem aus der Finanzbranche, bis spätestens Frühjahr 2018 Klarheit darüber zu schaffen, wie der Handel mit der EU ab 30. März 2019 geregelt sein wird. Die vollständige Teilnahme an Binnenmarkt und Zollunion nach dem Brexit sollte möglichst lange garantiert werden. Andernfalls, so das Argument, müssten sich Unternehmen für einen unregelmäßigen Austritt wappnen und ihre Notfallpläne in Gang setzen.

Premierministerin May spricht hingegen von einer »Implementierungsphase«, die gleichzeitig mit einem Abkommen über das künftige Verhältnis vereinbart werden soll. Dazu müsste man sich zumindest in Grundzügen darauf verständigen, wie die künftigen Beziehungen aussehen sollen. In diesem Sinne soll Großbritannien während der Implementierungsphase schrittweise in seine neue Rolle als Drittstaat mit einer »Deep and Special Partnership« mit der EU überführt werden. Das hieße auch, dass

schon während der Übergangsphase Teile des EU-Acquis in Großbritannien nicht mehr gelten.

Die Interessen der EU-27

Die EU-27 hegen eine eigene Vorstellung. Sie sind prinzipiell bereit, mit Großbritannien eine Übergangsphase für die Zeit nach dessen Austritt zu verabreden. In den Leitlinien für die Brexit-Verhandlungen hat der Europäische Rat festgelegt, dass Übergangsregelungen getroffen werden können – »soweit notwendig und rechtlich möglich«.

Die Europäische Kommission begreift eine Übergangsphase vor allem als Mittel, um Großbritannien und den EU-27 mehr Zeit für die komplexen Verhandlungen über das künftige Verhältnis zu verschaffen. Daher erwartet EU-Verhandlungsführer Michel Barnier, dass das endgültige Handelsabkommen erst nach dem Austritt, also während der Übergangszeit geschlossen wird. Dies ist an die Prämisse gekoppelt, die Integrität des Binnenmarkts zu bewahren und hier keine Ausnahmen zuzulassen. Mit dieser Haltung verfolgen die EU-27 drei Ziele.

Erstens ergibt eine Übergangsphase aus Sicht der EU-27 nur dann Sinn, wenn Großbritannien für diesen Zeitraum den gesamten Acquis der EU akzeptiert und vollständig an allen Politiken der Union teilnimmt. Wird dem Land aber zugestanden, sich die vorteilhaftesten Punkte des Acquis »herauszupicken«, würde das den Binnenmarkt untergraben und die Position der EU bei den Verhandlungen über die künftigen Beziehungen schwächen. Zweitens haben auch die EU-27 ein Interesse daran, dass Großbritannien zum März 2019 die politischen Institutionen der EU verlässt. Ein Drittstaat kann nicht an der Entscheidungsfindung der Union mitwirken. Drittens schließlich ließe sich mit einer Übergangsregelung einer der kompliziertesten Streitpunkte des Brexit politisch einfrieren, nämlich das Problem der Grenze zwischen Nordirland und der Republik Irland. Aus Sicht der EU muss eine solche Regelung garantieren, dass der Status quo aufrecht-

erhalten wird, also die Grenze bis zum Ende der Übergangsphase offen bleibt.

Der Teufel steckt im Detail

Im Prinzip befürworten also die britische Regierung, die Wirtschaft des Landes und die EU-27 eine Übergangsphase. Uneins ist man sich darüber, wann und wie lange die Regelungen dafür gelten sollen. Vor allem die EU würde sich wohl nur auf eine umfassende Vereinbarung einlassen, aber nicht auf eine Implementierungsphase.

Hinzu kommen juristische und politische Barrieren für eine Status-quo-Übergangsregelung. Rechtlich betrachtet ist eine Weiterführung des Status quo für Großbritannien nicht möglich, denn der Kern des Austritts aus der Union liegt ja gerade darin, dass sich Großbritanniens Status ändert und das Land von einem EU-Mitglied zu einem Drittstaat wird. Es gilt also auszuhandeln, wie, unter welchen Bedingungen und wie lange die Substanz der EU-Mitgliedschaft Großbritanniens aufrechterhalten werden kann, besonders die Teilnahme an Binnenmarkt und Zollunion.

Eine politische Übereinkunft, den Status quo beizubehalten, reicht also nicht aus. Vielmehr muss für das Übergangsregime ein Format gefunden werden, das Großbritannien im gemeinsamen Rechtsraum der EU hält. Die Übergangsregeln können rechtlich als Teil des Austrittsabkommens nach Artikel 50 EUV beschlossen werden, solange sie zeitlich begrenzt sind. Politisch ist dafür aber notwendig, dass sich London für die Zeit des Übergangs europäischem Recht unterwirft, ohne ein Mitspracherecht zu besitzen. Betrachtet man die Erfordernisse genauer, wachsen die Zweifel daran, dass der gerade von London geforderte Status-quo-Übergang politisch machbar ist.

Aufrechterhaltung des gemeinsamen Rechtsraums

Um während der Übergangszeit den Status quo fortführen zu können, müsste Großbritannien vor allem garantieren, dass es

den Rechtsrahmen der EU beibehält. Die Union und ihr Binnenmarkt sind in erster Linie ein Raum gemeinsamen Rechts. Gemäß Artikel 50 (3) EUV finden die EU-Verträge aber ab dem Tag, an dem das Austrittsabkommen in Kraft tritt, im Drittstaat Großbritannien keine Anwendung mehr. Die britische Regierung will daher mit der sogenannten Withdrawal Bill zum Austrittstag den gesamten Acquis der EU in nationales Recht umwandeln. Auf den ersten Blick bestände damit weiterhin Konvergenz zwischen EU-Recht und britischem Recht. Gleichzeitig soll die Withdrawal Bill den European Communities Act (ECA) aufheben. Dieser zentrale, 1972 zum Beitritt Großbritanniens beschlossene Rechtsakt ist bisher der Verknüpfungspunkt zwischen EU-Recht und britischem Recht.

Doch die Withdrawal Bill muss nicht nur beide Häuser des britischen Parlaments passieren. Selbst wenn das Land das EU-Recht vollständig übernehme, wären noch mindestens vier rechtliche und damit auch politische Herausforderungen zu meistern.

Erstens kollidieren Vorstellungen der Brexit-Befürworter mit EU-Recht. Eins ihrer Hauptargumente lautete, man wolle die parlamentarische Souveränität wiedererlangen (»take back control«). Dies steht im Widerspruch zu einem grundlegenden Prinzip des Europarechts, das der Europäische Gerichtshof (EuGH) in seinen Urteilen festgelegt hat. Es besagt, dass die Gesetzgebung der EU Vorrang genießt, sollten nationales Recht und EU-Recht miteinander in Konflikt geraten. Die Withdrawal Bill soll diesen Vorrang aber am Tag des Austritts annullieren, so dass das britische Parlament oder sogar die Regierung von EU-Recht abweichen können. Rechtlich ist dies der Kern des EU-Austritts überhaupt. Für eine Status-quo-Übergangsregelung aber müsste Großbritannien den weiteren Vorrang von EU-Recht äquivalent zum bestehenden ECA garantieren, indem Urteile des EuGH weiterhin als verbindlich gelten. Andernfalls könnte London beispielsweise jederzeit niedrigere Standards als im EU-Recht vorgesehen beschließen und auf

diese Weise die Fundamente des Binnenmarkts aushöhlen.

Zweitens müsste Großbritannien gewährleisten, dass künftiges Unionsrecht umgesetzt wird. Der Großteil der EU-Gesetzgebung beruht auf Richtlinien, die binnen einer bestimmten Frist in nationales Recht umgewandelt werden müssen. Solange Großbritannien während der Übergangszeit vollen Zugang zum Binnenmarkt behält, müsste es garantieren, dass es neue Richtlinien in nationales Recht überführt, ohne über sie mitzubestimmen. Auch dies ist innerhalb Großbritanniens bisher über den ECA gesichert. Zudem sind Schottland, Wales und Nordirland über den ECA verpflichtet, EU-Richtlinien umzusetzen, die in ihre Autonomierechte fallen. In der Öffentlichkeit hat sich die britische Regierung aufgeschlossen für eine Lösung gezeigt. London argumentierte, während einer zweijährigen Übergangsphase müssten ohnehin hauptsächlich Rechtsakte umgesetzt werden, an denen es noch mitgewirkt habe.

Drittens entfaltet EU-Recht auch in Mitgliedstaaten eine unmittelbare Geltung. In Großbritannien ist diese bislang ebenfalls durch den ECA gewährleistet. Will das Land sich in der Übergangszeit wie bisher am Binnenmarkt beteiligen, müsste es zumindest einen Nachvollzug von Verordnungen mit dann unmittelbarer Wirksamkeit nach britischem Recht garantieren, analog zur Praxis der Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR). Das gälte auch für EU-Verordnungen, die größtenteils oder vollständig ohne britische Mitsprache in der Übergangsphase entstehen.

Viertens wäre festzulegen, auf welche Weise wirksame Durchsetzungsmechanismen während des Übergangs garantiert werden können, um den Rechtsraum aufrechtzuerhalten. Dies wirft Fragen für die Jurisprudenz des Europäischen Gerichtshofs auf: Inwieweit sind seine Urteile weiterhin für britische Gerichte verbindlich? Kann Großbritannien vor dem EuGH verklagt werden, wenn es Rechtspflichten nicht erfüllt? Können britische Gerichte während der Übergangszeit Rechtsfragen

an den EuGH verweisen, und wenn ja, unter welchen Umständen? Zwar hat Premierministerin May im Parlament einer Rolle des EuGH in der Übergangszeit keine klare Absage erteilt. Die Regelung von Jurisprudenz, Streitschlichtung und Durchsetzung von EU-Regeln dürfte sich im Detail indes als außerordentlich schwierig herausstellen.

Um all dies zu sichern, müsste Großbritannien für die Übergangszeit das Inkrafttreten der Withdrawal Bill zumindest teilweise aussetzen und stattdessen ein Äquivalent zum ECA schaffen, einen »Transition Act«. Die Premierministerin braucht also eine politische Mehrheit in beiden Kammern des britischen Parlaments, um Großbritannien für die Übergangszeit zum reinen Empfänger von EU-Regeln zu machen. Angesichts ihrer knappen Parlamentsmehrheit und mehr als 40 harter EU-Gegner in ihrer Fraktion ist unsicher, ob sie diese Mehrheit ohne Unterstützung durch die Opposition erreichen kann.

Großbritannien und die Institutionen der EU

Eine Übergangsregelung müsste zudem die institutionelle Verortung Großbritanniens klären. Premierministerin May hat bereits angekündigt, dass die Briten während des Übergangs die »politischen« Institutionen der EU verlassen werden. Was das genau bedeuten soll, muss noch ergründet werden. Selbstverständlich sollte sein, dass die britischen Vertreter sich aus Rat, Kommission, Parlament, Gerichtshof und Rechnungshof der EU zurückziehen.

In einer Übergangsregelung gewänne diese natürliche Konsequenz des Austritts jedoch an politischer Brisanz. Das gilt besonders für Politikbereiche, in denen die EU distributive Entscheidungen trifft. In der Fischereipolitik zum Beispiel könnten die EU-27 Fangquoten zum Nachteil Großbritanniens beschließen, da es keinen Sitz am Verhandlungstisch hat. Deshalb forderte der heutige britische Landwirtschaftsminister Michael Gove, ein Protagonist der Austrittskampagne, Großbritannien solle

schon in der Übergangsphase aus der Fischereipolitik der Union aussteigen. Andere Nordseeanrainer wie Dänemark, die Niederlande oder Irland dürften stark daran interessiert sein, die Fangquoten der EU beizubehalten und ihre Fischereiinteressen gegenüber denen Großbritanniens durchzusetzen.

Nicht aus dem Auge zu verlieren wären auch die Schwierigkeiten bei den ausgelagerten Institutionen der EU. Hierzu gehören die Komitologie-Ausschüsse, in denen Durchführungsbeschlüsse zu EU-Rechtsakten erlassen werden. Die Bedeutung der Ausschüsse vor allem für das Funktionieren des Binnenmarkts wurde zuletzt etwa bei der umstrittenen Glyphosat-Entscheidung augenfällig. Gemäß Artikel 100/101 EWR-Abkommen haben die EWR-Staaten Zugang zu den Ausschüssen, andere Drittstaaten aber nicht. Man müsste sich darüber einigen, ob und unter welchen Bedingungen britische Vertreter teilnehmen können.

Unklarheit herrscht auch, was Großbritanniens Engagement in den zurzeit 38 EU-Agenturen anbelangt. Zum Teil übernehmen sie wichtige Aufgaben bei der Regulierung des Binnenmarkts. In den Agenturen sind die EU-Mitgliedstaaten vertreten, bisweilen aber auch Drittstaaten wie Norwegen. Allerdings genießen diese kein Stimmrecht, obwohl sie an die Beschlüsse der jeweiligen EU-Agentur und das EU-Recht in ihrem Anwendungsbereich gebunden sind. Hier wäre jeweils einzeln für alle 38 Agenturen auszuhandeln, ob und in welchem Maße Großbritannien als Drittstaat einbezogen werden kann.

Großbritanniens Rolle als Abnehmer von EU-Regeln ohne Mitspracherecht wirft also bereits für die Übergangszeit die Frage nach einem institutionellen Forum auf. Daher brauchen die EU-27 und Großbritannien nicht erst für das künftige Abkommen, sondern schon für den Übergang einen eigenen institutionellen Rahmen, um sich über laufende Vorhaben, Streitschlichtung und Informationsaustausch zu verständigen.

EU-Bürger und Freizügigkeit

Bedingung der EU-27 für eine Übergangsphase ist auch die Bewahrung aller vier Freiheiten des Binnenmarkts. In der britischen Debatte ist die Frage der Personenfreizügigkeit politisch besonders aufgeladen. Aus Sicht der britischen Regierung war die Reduzierung der (Arbeits-)Migration aus anderen EU-Staaten ein wichtiges, wenn nicht gar das Hauptziel derjenigen Briten, die für den Austritt gestimmt haben. Premierministerin May hatte daher 2016 zunächst angekündigt, die Freizügigkeit unverzüglich zu beenden, sobald Großbritannien die Union verlassen habe.

Mittlerweile hat die britische Regierung jedoch zugestanden, dass die Freizügigkeit auch in der Übergangszeit gelten soll. Bürger, die während dieser Zeit nach Großbritannien einwandern, sollen aber verpflichtet werden, sich eigens zu registrieren. Dieses System sollte sorgfältig daraufhin geprüft werden, ob es mit EU-Recht vereinbar ist.

Betroffen sind überdies die Rechte von EU-Bürgern in Großbritannien. In der ersten Phase der Brexit-Verhandlungen haben sich London und Brüssel darauf geeinigt, die Rechte derjenigen EU-Bürger zu sichern, die bis zum Tag des Austritts in Großbritannien leben. Wird die Freizügigkeit beibehalten, stellt sich diese Frage jedoch auch für jene EU-Bürger, die während der Übergangsphase ins Land kommen werden. Die meisten Studienprogramme und Arbeitsplätze sind auf mehr als die anvisierten zwei Jahre Übergangszeit ausgerichtet. Hier müsste die EU durchsetzen, dass Großbritannien in diesem Punkt Rechtssicherheit schafft und dafür sorgt, dass diese Bürger nicht zum Ende der Übergangszeit das Land wieder verlassen müssen. Das sollte selbstverständlich für Briten in der EU ebenso gelten.

Außenhandel und Zollunion

Um den Status quo vorerst zu bewahren, sind zudem besondere Vorkehrungen in der Außenhandelspolitik erforderlich,

wenn die gemeinsame Zollaußengrenze des Binnenmarkts in der Übergangsphase Bestand haben soll. Nach einem Austritt aus der EU ist Großbritannien nur mehr Drittstaat. Völkerrechtlich bedeutet dies, dass das Land nicht mehr ohne weiteres von den Abkommen zwischen der EU und anderen Drittstaaten wie Kanada, Südkorea oder dem EWR abgedeckt ist.

Problematisch ist das vor allem für Großbritannien. So weisen die meisten Abkommen der EU Klauseln auf, nach denen die Wirkung dieser Abkommen auf das Territorium der EU beziehungsweise ihrer Mitgliedstaaten begrenzt bleibt. Großbritannien wird daher schon für die Übergangszeit versuchen, die Abkommen der EU mit Drittstaaten so bald wie möglich weitgehend unverändert zu übernehmen. Erste Gespräche deuten jedoch darauf hin, dass diese Übernahme weder garantiert noch für die Partner der EU ohne Folgen ist. Beispielsweise haben die EU-27 und Großbritannien in der Welthandelsorganisation (WTO) vorgeschlagen, die bisher gemeinsamen Einfuhrquoten der EU zwischen den EU-27 und Großbritannien aufzuteilen. Gegen diese Idee wandten sich Staaten wie die USA, Australien und Kanada, also enge Partner sowohl der EU als auch Großbritanniens. Der Grund war, dass ihnen eine solche Regelung die Möglichkeit nähme, je nach wirtschaftlicher Entwicklung ihren Handel zwischen den Mitgliedstaaten der EU zu verteilen.

Doch auch die Wirtschaft der EU-27 muss mit indirekten Folgen rechnen. Erstens verändert Großbritanniens Status als Drittstaat auch die Kalkulation bei Herkunftsregeln zur Zollbestimmung. Beispielsweise erhebt Südkorea gemäß seinem Freihandelsabkommen mit der EU keine Zölle auf Autos, die zu mindestens 55 Prozent in der EU produziert wurden. Nach dem Brexit würden in Großbritannien gefertigte Teile jedoch nicht mehr zum EU-Anteil zählen. Dadurch kann dieser unter die Zollfreiheitsgrenze sinken.

Zweitens wären daher in der Übergangszeit trotz Binnenmarkt Zollkontrollen zwischen Großbritannien und EU-27 sowie

EWR nötig, um die Herkunftsregeln im Warenverkehr durchzusetzen. Dies würde auch die Grenzregelung zwischen Irland und dem Vereinigten Königreich beeinträchtigen.

Drittens enthalten viele wichtige Freihandelsabkommen Meistbegünstigungsklauseln. Gemäß dem CETA-Abkommen zum Beispiel muss die EU Kanada dieselben Zollvergünstigungen bieten, die sie im vergleichbaren Rahmen anderen Staaten einräumt. Die EU und Großbritannien können sich also nicht gegenseitig Zollfreiheit zugestehen, ohne sie auch weiteren Drittstaaten zu gewähren und damit zusätzliche Verpflichtungen einzugehen.

Will die EU die vollständige Integrität des Binnenmarkts erhalten, müssten sich also auch die EU-27 dafür einsetzen, mit dem EWR sowie allen anderen betroffenen Drittstaaten auszuhandeln, dass Großbritannien während der Übergangszeit von den jeweiligen Verträgen abgedeckt ist. Das würde erhebliche politische und rechtliche Anstrengungen erfordern, auch wenn die meisten Drittstaaten im Grundsatz daran interessiert sein dürften.

Neue Haushaltszahlungen – auch nach der »Austrittsrechnung«

Des Weiteren lässt sich der Status quo nur dann bewahren, wenn die dafür notwendigen finanziellen Mittel bereitstehen. Mit Abschluss der ersten Verhandlungsphase hat Großbritannien garantiert, seine Verpflichtungen des laufenden Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) komplett zu erfüllen.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass der MFR nur bis Ende 2020 gilt. Dauert die Übergangsphase länger, wird ab Januar 2021 eine weitere finanzielle Beteiligung Londons am Haushalt der EU fällig. Das würde die Verhandlungen über den nächsten MFR verkomplizieren, weil dann Großbritannien gleichzeitig als Mitgliedstaat und künftiger Drittstaat firmieren würde. Selbst nach einem Austritt könnte sich das Land seiner Zahlungsverpflichtung nicht entziehen. Auch die Schweiz und Norwegen

leisten gemäß ihrer Wirtschaftsgröße Zahlungen in bestimmte EU-Töpfe, ohne vorab bei der Haushaltsplanung der Union mitzuentcheiden. Nach Großbritanniens Ausscheiden aus der EU entfielen zudem der Rabatt für das Land, der bislang seine Nettzahlungen begrenzt.

Nicht zu unterschätzen ist ferner, dass weitere finanzielle Forderungen an Großbritannien erheblichen politischen Zündstoff im Land selbst erzeugen würden. Aus britischer Sicht würde London direkt wieder zur Kasse gebeten, nachdem es gerade erst zugesagt hat, einen hohen zweistelligen Milliardenbetrag an die EU zu zahlen.

Zeitliche Begrenzung und Verlängerung

Zu klären wäre schließlich, wie lange eine Übergangszeit dauern soll. Stimmen aus der britischen Wirtschaft, aber auch der irische Außenminister fordern bis zu fünf Jahre Frist, während Premierministerin May und der britische Brexit-Minister David Davis von rund zwei Jahren sprechen.

Die EU-27 haben sich in diesem Punkt noch nicht festgelegt. Eine »natürliche« Befristung wäre die Dauer des aktuellen MFR. Er endet jedoch im Dezember 2020, so dass nur noch 21 Monate Übergangszeit blieben. Angesichts der Erfahrungen aus den Brexit-Verhandlungen werden aber auch zwei Jahre nicht ausreichen, um ein umfassendes Abkommen über die künftigen Beziehungen zwischen EU und Großbritannien auszuhandeln.

Beantwortet werden müsste daher auch die Frage, ob die Übergangszeit verlängert werden kann. Sollten die Unterredungen mit Großbritannien über ein Handelsabkommen ins Stocken geraten, könnten die EU-27, aber auch die britische Regierung daran interessiert sein, die Übergangsphase auszudehnen. Allerdings dürfte schon eine entsprechende Andeutung auf große innenpolitische Widerstände in Großbritannien stoßen. Daher sollte eine Übergangsregelung auch eine Verlängerungsoption enthalten.

Alternativen

Trotz der prinzipiellen Bereitschaft beider Verhandlungspartner ist also die (schnelle) Einigung auf eine Übergangsregelung alles andere als garantiert. Sowohl für die Verhandlungsführer der EU als auch für die britische Regierung stellt sich daher die Frage nach Alternativen zum skizzierten Status-quo-Übergang.

Rechtlich am einfachsten wäre es, die Zweijahresfrist für die Austrittsverhandlungen zu verlängern. Gemäß Artikel 50 (3) EUV kann dies jederzeit und rechtlich unbegrenzt einstimmig beschlossen werden. Bis zur Einigung oder bis zum Ablauf der verlängerten Frist bliebe Großbritannien reguläres Mitglied der EU. Politisch strebt derzeit jedoch keine der beiden Seiten eine solche Lösung an. Für die EU-27 würde sie bedeuten, dass Großbritannien über die aktuelle Legislaturperiode hinaus als austretender Staat im Mai 2019 Europawahlen organisieren müsste und gleichzeitig als Vetospieler weiterhin mit am Tisch säße. Die ohnehin fragile britische Regierung wiederum müsste ihr symbolisch bedeutsames Hauptziel aufgeben, den Austritt bis März 2019 zu bewerkstelligen. Steigt indes der wirtschaftliche Druck auf Großbritannien und ereignen sich weitere politische Turbulenzen in London, könnte ein Verlängerungsantrag möglich werden.

Eine andere Option wäre ein Austritt ohne Übergang, weil sich die beiden Parteien nicht einigen können. Da der Übergang als Teil des Prozesses gemäß Artikel 50 EUV verhandelt wird, stünde damit das komplette Austrittsabkommen in Frage. Für dieses »No deal«-Szenario gibt es mittlerweile zwei Varianten. Eine bestände im Zusammenbruch der Verhandlungen (»hostile no deal«). Großbritannien würde nach Ablauf der Zweijahresfrist ohne jegliche rechtliche Regelungen aus dem Vertragswerk der EU ausscheiden. Dies hätte nicht nur einen Rückfall auf WTO-Regeln in Handelsfragen zur Folge. Das Vereinigte Königreich verlöre auch den Zugang zu allen anderen Regulierungsräumen der EU, mit dramatischen Folgen für die britische Wirtschaft. Seit der

Einigung in der ersten Phase, wobei London der EU weit entgegenkam, ist dieses Szenario jedoch deutlich weniger wahrscheinlich geworden.

Die zweite »No deal«-Variante wäre eine Art Basisabkommen. Zwar würden sich die EU und Großbritannien auf das reine Austrittsabkommen einigen, einschließlich der Komponenten, die in der ersten Phase vereinbart wurden. London würde aber die Bedingungen für den Übergang nicht akzeptieren. Auch hier fiel der Handel auf das WTO-Regelwerk zurück, aber die EU-27 und Großbritannien würden sich zumindest auf begleitende Maßnahmen verständigen, um den Handel grundsätzlich aufrechtzuerhalten, etwa darauf, dass britische Fluglinien weiterhin in der EU operieren können.

Zumindest theoretisch existiert noch die Option, dass Großbritannien seinen Austrittsantrag nach Artikel 50 EUV zurückzieht und Mitglied der EU bleibt. Diese Möglichkeit ist rechtlich nicht ausdrücklich vorgesehen. Gleichwohl haben EU-Politiker wie Ratspräsident Donald Tusk immer wieder betont, dass diese Tür offen bleibe. Angesichts der aktuellen politischen Dynamik der britischen Innenpolitik bestehen jedoch nur geringe Chancen auf eine solche Kehrtwende. Bisher hat es in der britischen Bevölkerung keinen Meinungsumschwung gegeben. Vielmehr würde ein Rücktritt vom Brexit die konservative Partei und das ohnehin gesplante Land noch weiter zerreißen.

Ausblick

Sowohl für Großbritannien als auch die EU-27 bleibt also eine Übergangsregelung unter schwierigen Optionen die beste, trotz der komplexen Anforderungen an ihre Umsetzung. Aus dem Überblick über die notwendigen Komponenten einer Übergangsregelung, die den Status quo erhält, lassen sich drei zentrale Schlussfolgerungen ziehen.

Erstens müsste die britische Regierung gegen sämtliche Ziele der Brexit-Befürworter handeln, wenn sie die Bedingungen der EU-27 für einen Fortbestand des Status quo

während der Übergangsphase erfüllen will. Erschwerend kommt die innenpolitische Schwäche der Regierung May hinzu. Noch ist also keineswegs ausgemacht, dass die EU-27 und Großbritannien sich auf eine Übergangsregelung verständigen werden. Deswegen ist eine konfliktreiche zweite Phase der Brexit-Verhandlungen mit ungewissem Ausgang zu erwarten. Belastbar ist ein Status-quo-Übergangsregime nur dann, wenn Großbritannien mit einem »Transition Act« die Gültigkeit des Rechtsrahmens der EU für diese Zeit national verbindlich verankert.

Zweitens steht den Forderungen der Wirtschaft nach schnellstmöglicher Klarheit die Komplexität der hoch umstrittenen politischen Verhandlungen entgegen. Die roten Linien beider Seiten und die bisherigen Erfahrungen mit den Brexit-Verhandlungen legen nahe, dass weitere harte Gespräche folgen werden – zwischen EU und Großbritannien, aber nicht zuletzt in London selbst. Hier wird auch die EU Zugeständnisse machen müssen, um die Übergangsphase auszugestalten. Bei den einschlägigen Verhandlungen ginge es beispielsweise um die Rolle Großbritanniens in den Institutionen der EU, weitere finanzielle Verpflichtungen nach 2020 und die Sicherung von EU-Recht. Auch müsste man gemeinsam mit Drittstaaten absprechen, inwieweit Freihandelsabkommen der EU auf Großbritannien angewandt werden können.

Drittens wird die Übergangsphase keine Brücke zu einem bereits definierten künftigen Verhältnis zwischen EU und Großbritannien bilden. Sie wäre lediglich ein Mittel, Großbritanniens Verbleib im Rechtsrahmen der EU zu verlängern, damit über die künftigen Beziehungen verhandelt werden kann. März 2019 als Termin für ein umfassendes Abkommen ist unrealistisch, selbst zwei Jahre Übergangsphase sind ambitioniert. Der Übergang ist daher kein Nebenschauplatz, sondern wird das europäisch-britische Verhältnis über die nächsten Jahre prägen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364