

BREXIT: VERHANDLUNGSPHASEN UND VERLAUFSSZENARIEN EINES DRAMAS IN DREI AKTEN

Valentin Kreiling | *Wissenschaftler am Jacques Delors Institut - Berlin*

Sophia Becker | *Assoziierte Wissenschaftlerin am Jacques Delors Institut - Berlin*

Laura Maria Wolfstädter | *Assoziierte Wissenschaftlerin am Jacques Delors Institut - Berlin*

ZUSAMMENFASSUNG

In Brüssel und London bereitet man sich auf die Verhandlungen über den Brexit vor. Derzeit plant die britische Regierung bis spätestens Ende März 2017 den Austritt zu erklären. Zuvor soll dem Parlament ein Brexit-Plan vorgelegt werden. Nach der formellen Austrittserklärung Großbritanniens, bleiben laut Artikel 50 EUV genau zwei Jahre Zeit, bevor die EU-Mitgliedschaft automatisch endet.

Für den Zeitplan der Verhandlungen gibt es sowohl rechtliche als auch politische Vorgaben. Innerhalb der Zwei-Jahres-Frist müssen die EU-Mitgliedstaaten, das Europäische Parlament und Großbritannien dem Austrittsabkommen zustimmen, damit es zeitgleich mit dem Ende der britischen EU-Mitgliedschaft in Kraft tritt. EU-Chefunterhändler Michel Barnier nannte Oktober 2018 als den Zeitpunkt, zu dem die Verhandlungen abgeschlossen sein müssten. Ende März 2019 würde dann der geordnete Austritt erfolgen, im Mai 2019 würden die nächsten Wahlen zum Europäischen Parlament stattfinden - dann bereits ohne Großbritannien.

Dieses Policy Paper systematisiert die nächsten Verfahrensschritte in den Verhandlungen über den Brexit und arbeitet die einzelnen Verfahrensvoraussetzungen heraus, um den rechtlich-institutionellen Kontext genauer zu untersuchen.

Aus europäischer Sicht sind drei Verhandlungsstränge zu unterscheiden:

- Die Austrittsverhandlungen nach Art. 50 EUV („Der Austritt“)
- Die Verhandlung und Gestaltung der künftigen Beziehungen zwischen der EU und Großbritannien („Die Zukunft“)
- Die Neukonfigurierung der EU-Verträge („Der Rest“)

Dabei sind unterschiedliche Verlaufsszenarien denkbar: Bereits die Austrittsverhandlungen könnten durch wiederholte Krisen oder durch Pragmatismus gekennzeichnet sein. In der Verhandlung und Gestaltung der künftigen Beziehungen ist zu erwarten, dass sich gewisse Muster der Austrittsverhandlungen wiederholen. Diese beiden Verhandlungsstränge sind jedoch eng miteinander verbunden. Die Neukonfigurierung der EU-Verträge hängt schließlich vom Resultat der beiden vorangehenden Prozesse ab.

INHALTSVERZEICHNIS

EINLEITUNG	3
1. Der Austritt: Die Phasen der Austrittsverhandlungen nach Art. 50 EUV	4
1.1. Phase 1: Abgabe der Austrittserklärung durch Großbritannien	4
1.2. Phase 2: Festlegung der Leitlinien durch den Europäischen Rat	5
1.3. Phase 3: Verabschiedung des Verhandlungsmandats und Benennung des Verhandlungsführers durch den Rat	6
1.4. Phase 4: Verlauf der Verhandlungen zwischen den Verhandlungspartnern	7
1.5. Phase 5: Zustimmung des Europäischen Parlaments und Beschlussfassung durch den Rat	9
1.6. Zusammenfassung	10
2. Die Zukunft: Verhandlung und Gestaltung der künftigen Beziehungen zwischen der EU und Großbritannien	11
2.1. Ergebnisszenario 1: Freihandelsabkommen	12
2.2. Ergebnisszenario 2: Nachbarschaftsabkommen	12
2.3. Ergebnisszenario 3: Neues Partnerschaft-Format	13
2.4. Ergebnisszenario 4: Binnenmarkt-Zugang	13
2.5. Zusammenfassung	14
3. Der Rest: Neukonfiguration der EU-Verträge	15
3.1. Notwendige formale Anpassungen	15
3.2. Große Reform der EU-Verträge	16
3.3. Zusammenfassung	16
FAZIT	18
ANHANG: ARTIKEL 50 EUV	21
LITERATURVERZEICHNIS	22
ZU DEN GLEICHEN THEMEN...	24

Wir danken unseren Gesprächspartnern aus Politik und Verwaltung sowie Henrik Enderlein, Federico Fabbrini, Diane Fromage, Agata Gostyńska-Jakubowska, Simon Hix und Heidi Marleen Kuhlmann für ihre hilfreichen Kommentare zu diesem Papier oder einzelnen seiner Elemente.

EINLEITUNG

Am 2. Oktober 2016 kündigte die britische Premierministerin Theresa May an, sie wolle dem Europäischen Rat spätestens Ende März 2017 offiziell mitteilen, dass das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland die Absicht habe, auf der Basis von Art. 50 EUV aus der Europäischen Union auszutreten. Nach der Ankündigung „**Brexit means Brexit**“ als Antwort auf das Ergebnis des Referendums vom 23. Juni 2016 erfolgte damit erstmals eine Präzisierung, wann die Verhandlungen beginnen könnten. Dieser Zeitplan steht jedoch seit der Entscheidung des englischen High Courts vom 3. November 2016, laut der die Austrittserklärung nicht ohne ein Votum des britischen Parlaments erfolgen könne, wieder in Zweifel. Ein Urteil des Supreme Courts des Vereinigten Königreichs wird für Ende Januar 2017 erwartet.

Seit dem Vertrag von Lissabon ist die Möglichkeit eines Mitgliedstaates, aus der EU auszutreten, normiert: **Jeder Mitgliedstaat kann im Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften beschließen, aus der Union auszutreten** (Art. 50 Abs. 1 EUV).¹ Für diesen Fall sieht Art. 50 Abs. 2 Satz 2 EUV vor, dass die Union mit diesem Staat ein Abkommen über die Einzelheiten des Austritts aushandelt. Der Rahmen für die künftigen Beziehungen dieses Staates zur Union soll dabei berücksichtigt werden. Da es bisher keine Anwendungsfälle gibt, ist der Inhalt eines solchen Abkommens nicht abschließend definiert. Insbesondere hinsichtlich der Formulierung, dass der „Rahmen für die künftigen Beziehungen dieses Staates zur Union berücksichtigt“ werde, gibt es einen breiten Interpretationsspielraum.

Auch wenn allgemein meist von „Austrittsverhandlungen“ gesprochen wird, sollte – zumindest gedanklich – zwischen drei Regelungsgegenständen unterschieden werden:

1. **Der Austritt:** Die Verhandlungen nach Art. 50 EUV
2. **Die Zukunft:** Die künftigen Beziehungen zwischen der EU-27 und Großbritannien
3. **Der Rest:** Die Neukonfiguration der EU-Verträge innerhalb der EU-27

Grund hierfür ist im Wesentlichen, dass für die einzelnen Verfahrensschritte unterschiedliche formelle Voraussetzungen nach unterschiedlichen Artikeln des EUV/AEUV gelten, die nicht dadurch umgangen werden können, dass alle Vorgänge im (weiteren) Zusammenhang mit dem Brexit allein dem Verfahren des Art. 50 EUV unterstellt werden.

„SCHON DER WORTLAUT VON ART. 50 EUV UNTERSCHIEDET ZWISCHEN DEM AUSTRITTSABKOMMEN UND DEM ‚RAHMEN FÜR DIE KÜNFTIGEN BEZIEHUNGEN‘“

Schon der Wortlaut von Art. 50 EUV unterscheidet zwischen dem Austrittsabkommen und dem „Rahmen für die künftigen Beziehungen“, der lediglich „berücksichtigt“ wird und daher nicht selbst Gegenstand des Austrittsabkommens sein soll. Auch die Zielsetzung der Regelung, dass der Austritt geordnet zu vollziehen ist, spricht dafür, dieses Abkommen als einen zeitlich befristeten Rahmen zur Entflechtung zu begreifen. Das Abkommen sollte dem ausscheidenden Staat, in diesem Fall Großbritannien, einen angemessenen Zeitraum bieten, um die eigene nationale Rechtsordnung auf das endgültige Außerkrafttreten der europäischen Rechtsordnung vorzubereiten. Ein Abkommen über die zukünftigen Beziehungen zwischen Großbritannien und der EU dürfte außerdem anderen

¹ Damit wurden einerseits zuvor bestehende Streitigkeiten über die Austrittsmöglichkeit beendet und andererseits ein Zugeständnis an Integrations skeptiker geleistet, indem die Freiwilligkeit der Mitgliedschaft betont wird.

Verfahrensvorschriften unterliegen. Welche dies sind, richtet sich nach der Form der künftigen Beziehungen und erfordert die Zustimmung der EU-Mitgliedstaaten. Einem Beitritt zur Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) müssen auch alle EFTA-Mitglieder zustimmen.

Im Rahmen eines Abkommens nach Art. 50 EUV können auch keine wesentlichen Änderungen der Unionsverträge vorgenommen werden. Solche Primärrechtsänderungen bedürfen des ordentlichen oder vereinfachten Vertragsänderungsverfahrens nach Art. 48 EUV und in jedem Fall einer Ratifikation durch die Mitgliedstaaten.

„DENNOCH IST DAVON
AUSZUGEHEN, DASS DIE
DREI SCHRITTE DES BREXIT
SICH ZUMINDEST TEILWEISE
ÜBERSCHNEIDEN UND
POLITISCH ZUSAMMENHÄNGEN“

Damit ist die Dreiteilung vorgegeben: Das eigentliche **Austrittsabkommen** im Sinne des Art. 50 EUV ist lediglich eine Übergangsregelung mit dem Ziel der schonenden Entflechtung von EU und Mitgliedstaat. Darüber hinaus kann ein **Abkommen über künftige Beziehungen**, das hiervon zu unterscheiden ist, nach den normalen Kompetenz- und Verfahrensvorschriften des Primärrechts verabschiedet werden.² Sowohl kleinere formale als auch umfassende **Änderungen der EU-Verträge** müssen hingegen das Verfahren nach Art. 48 EUV durchlaufen.

Dennoch ist davon auszugehen, dass die drei Schritte des Brexit sich zumindest teilweise überschneiden und politisch zusammenhängen. Die EU-27 haben ein Interesse daran, zunächst das Austrittsabkommen und dann die künftigen Beziehungen zu verhandeln. Aus britischer Sicht wären parallele und verknüpfte Verhandlungen oder sogar die umgekehrte Reihenfolge vorteilhaft.³

Ziel dieses Policy Papers ist es, **die nächsten Schritte der Brexit-Verhandlungen zu systematisieren und die einzelnen Verfahrensvoraussetzungen herauszuarbeiten**. Zu jeder Phase der kommenden Verhandlungen können so mögliche Verlaufs- und Ergebnisszenarien identifiziert werden.

1. Der Austritt: Die Phasen der Austrittsverhandlungen nach Art. 50 EUV

In Großbritannien wird derzeit über den Brexit gestritten: Ist das Referendum politisch bindend? Muss das Parlament mitentscheiden? Hard oder soft Brexit? All das, was vor der Austrittserklärung (das heißt vor der Mitteilung über die Absicht, nach Art. 50 EUV auszutreten) passiert, richtet sich jedoch nach britischem Recht, wird gerade vor dem Supreme Court des Vereinigten Königreichs verhandelt und kann hier nicht vertiefend dargestellt werden. Zumindest ist das Referendum der britischen Bevölkerung, das nach deutscher Terminologie wohl eher als Volksbefragung denn als Volksentscheid zu bewerten wäre, nicht bindend für britisches Parlament oder Regierung.⁴ Die EU-Verträge enthalten für den Zeitpunkt der Austrittserklärung keine Vorgabe. Bis zur förmlichen Austrittserklärung des zuständigen britischen Organs ist die EU vom innerstaatlichen Prozess also weitestgehend ausgeschlossen. **Im Folgenden gliedert dieses Policy Paper die mit der Erklärung in Gang gesetzte Prozedur in fünf einzelne Phasen.**

1.1. Phase 1: Abgabe der Austrittserklärung durch Großbritannien

Das Prozedere wird durch eine Austrittserklärung Großbritanniens beim Europäischen Rat⁵ ausgelöst.⁶ Als **einseitige empfangsbedürftige Willenserklärung** ist die Austrittserklärung mit Zugang beim Europäischen

2. A.A. mit Verweis darauf, dass durch ein Abkommen keine neuen Verpflichtungen gegenüber der bisherigen EU-Mitgliedschaft auferlegt würden und daher das Verfahren nach Art. 50 EUV gerechtfertigt erscheine. Boob in: Lenz/Borchardt, EU-Verträge Kommentar, 6. Aufl. (2013), EUV, Art. 50 EUV Rn. 4.

3. Bertoncini, Enderlein und Lamy, The Brexit Rubik's Cube, Paper prepared for the 25th Evian Franco-German meeting, September 2016, S. 6f.

4. Michl, NVwZ 2016, 1365 (1366).

5. Sowohl die h.M. und seit der 5. Auflage (2016) auch Calliess, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. (2016), Art. 50 EUV, Rn. 5.

6. Ob dabei die zur Abgabe der Erklärung innerstaatlich vorgeschriebenen Voraussetzungen - etwa die Abgabe durch ein bestimmtes Organ - eingehalten wurden, ist aus europäischer Sicht irrelevant, solange die Verletzung innerstaatlichen Rechts nicht offensichtlich ist.

Rat wirksam. Erst dann hat das Referendum Großbritanniens europarechtliche Relevanz. Art. 50 EUV schreibt für die Austrittserklärung keinerlei weitere formelle Anforderungen nieder, auch keine Begründung des Austritts. Da es vor der Abgabe der Erklärung keine (Vor-)Verhandlungen mit Großbritannien geben soll, wird neben dem „Brexit-Plan“ für das britische Parlament - erst diese Erklärung die Regierungsposition artikulieren und Anhaltspunkte über die Vorstellungen hinsichtlich der Organisation und des Ablaufs der Verhandlungen sowie über die Präferenzen für die künftigen Beziehungen und das Austrittsabkommen enthalten.

Streitig ist, ob ab diesem Zeitpunkt die Erklärung wieder zurückgenommen werden und damit der Austrittsprozess einseitig wieder abgebrochen werden könnte.⁷ Wenn man einerseits die Erklärung als einseitige empfangsbedürftige Willenserklärung begreift, liegt es nahe, eine Rücknahme jedenfalls dann für unzulässig zu erachten, wenn es hierfür keinen triftigen Grund - etwa im Sinne einer Änderung der grundsätzlichen Bedingungen - gibt. Andererseits würden sich aus politischer Sicht die anderen 27 Mitgliedstaaten einer Rücknahme der Erklärung durch Großbritannien nach Meinung vieler Beobachter aber vermutlich nicht verschließen.

Großbritannien ist nun am Zug. Vertreter der EU haben bereits aufgefordert, das Austrittsgesuch schnellstmöglich zu übersenden, und warfen dem Mitgliedstaat vor, den Prozess unnötig zu verzögern.⁸ Einer solchen Verzögerung könnte die EU theoretisch unter Berufung auf den Grundsatz des loyalen Zusammenarbeitens in Art. 4 Abs. 3 EUV entgegenreten. Anzunehmen, dass die EU die Zweijahresfrist auch ohne Austrittserklärung allein aufgrund der innerstaatlichen Entscheidung in Gang setzen kann,⁹ ginge aber wohl zu weit und würde den rechtsgestaltenden Charakter der Erklärung verkennen.

Der von der britischen Premierministerin angestrebte Zeitpunkt für die Austrittserklärung (spätestens März 2017), an dem sie trotz einer eventuell notwendigen Beteiligung des britischen Parlaments festhalten möchte, ist von innenpolitischen Erwägungen geprägt: Die Brexit-Befürworter in ihrer eigenen Partei wünschen, dass der Austrittsprozess schnellstmöglich beginnt. Auch **die Spitzen der EU-Institutionen hoffen auf eine rasche Abgabe der Erklärung**¹⁰. Der nächste Gipfel der EU-27 wird am 3. Februar 2017 in Valletta (Malta) stattfinden, der Europäische Rat tritt am 9./10. März 2017 zusammen und der 60. Jahrestag der Unterzeichnung der Römischen Verträge wird am 25. März 2017 gefeiert. Nach der Entscheidung des High Courts, dass die britische Regierung die Zustimmung des Parlaments brauche, ist diese dagegen vor dem Supreme Court in Berufung gegangen. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass das Berufungsverfahren und mögliche Diskussionen im britischen Parlament den Prozess verzögern werden und der angestrebte Zeitpunkt eventuell nicht einzuhalten sein wird.

1.2. Phase 2: Festlegung der Leitlinien durch den Europäischen Rat

„JEDER EINZELNE MITGLIEDSTAAT BESITZT DAMIT EIN FAKTISCHES VETORECHT ÜBER DIE LEITLINIEN“

Sobald die Austrittserklärung dem Europäischen Rat zugegangen ist, legt dieser Leitlinien für die Austrittsverhandlungen fest. Damit beginnt die zweite Phase. Diese richtet sich nach den allgemeinen Regeln für die Beschlussfassung des Europäischen Rates. Daher entscheidet der Europäische Rat gemäß Art. 15 Abs. 4 EUV im Konsens. Jeder einzelne Mitgliedstaat besitzt damit ein faktisches Vetorecht über die Leitlinien. Großbritannien nimmt an dieser Beschlussfassung selbstverständlich nicht teil (vgl. Art. 50 Abs. 4 Satz 1 EUV).

7. Dagegen Mayer F., *Zwei Jahre sind nicht immer gleich zwei Jahre: wann beginnt der Brexit-Countdown?*, Verfassungsblog, 26.06.2015, (Letzter Zugriff: 28.10.2016); Dafür Sari, *Biting the Bullet: Why the UK Is Free to Revoke Its Withdrawal Notification under Article 50 TEU*, U.K. Const. L. Blog, 17.10.2016, (Letzter Zugriff: 28.10.2016); Michl, *NVwZ* 2016, 1365 (1368 f.); Thiele, *EuR* 2016, 281 (295), der jedoch die rechtsgestaltende Wirkung der Erklärung negiert. Die vorherrschende Meinung ist, eine Rücknahme sei möglich, der High Court hat jedoch die gegenteilige Ansicht vertreten.

8. Zitat Martin Schulz: „Ein Zögern, nur um der Parteitaktik der britischen Konservativen entgegenzukommen, schadet allen.“; Manfred Weber: „Die beginnende Verzögerungstaktik in London ist inakzeptabel“ zitiert auf tagesschau.de, 26.06.2016, (Letzter Zugriff 18.11.2016).

9. Mayer, F., *Zwei Jahre sind nicht immer gleich zwei Jahre: wann beginnt der Brexit-Countdown?*, Verfassungsblog vom 26.06.2016 (Letzter Zugriff 28.10.2016).

10. *Joint statement by Schulz, Tusk, Rutte and Juncker on UK referendum outcome*, 24.06.2016.

Sollte es zu keinem Konsens kommen, stellt sich die Frage, ob beziehungsweise wie die Verhandlungen geführt werden könnten. Damit der Rat Verhandlungen aufnehmen kann, ist der Leitlinienbeschluss des Europäischen Rates unabdingbar.¹¹ Dennoch läuft zu diesem Zeitpunkt schon die **Zweijahresfrist** des Art. 50 Abs. 3 EUV. Sie **beginnt mit Abgabe der Austrittserklärung und setzt nach spätestens zwei Jahren die EU-Verträge für den Mitgliedstaat außer Kraft, wenn keine Übereinkunft getroffen wird.**

Es ist weder klar, wie detailliert die Leitlinien des Europäischen Rates sein werden, noch welche Aspekte sie abdecken sollten. Sie werden jedoch eine Reaktion der EU-27 auf die Austrittserklärung darstellen. Das Hauptaugenmerk des Präsidenten des Europäischen Rates dürfte jedoch darauf liegen, die Leitlinien von den Staats- und Regierungschefs verabschiedet zu bekommen, um die Einigkeit der EU-27 zu wahren und den Austrittsprozess starten zu können. Einerseits wird es **bei sehr detaillierten Leitlinien schwieriger, Konsens herzustellen**. Andererseits erlauben **klare und genaue Leitlinien** dem Ministerrat und den Mitgliedstaaten, ihren **Einfluss auf und in den Verhandlungen** gegenüber der Europäischen Kommission **geltend zu machen**. Zunehmend ist aber auch eine Vorwegnahme politischer Entscheidungen durch sehr offensive Wahrnehmung der Leitungsfunktion durch den Europäischen Rat zu erkennen, was mit Blick auf Art. 15 EUV und das institutionelle Gleichgewicht auf Bedenken stößt.¹² Die Meinungsbildung unter den EU-27 zu den Leitlinien der Verhandlungen ist allerdings sicherlich auch noch im Fluss.

1.3. Phase 3: Verabschiedung des Verhandlungsmandats und Benennung des Verhandlungsführers durch den Rat

Das Abkommen wird nach dem Verfahren des Art. 218 Abs. 3 AEUV - also dem üblichen Verfahren für internationale Übereinkünfte - ausgehandelt. Dort ist geregelt, dass die Kommission dem Rat Empfehlungen vorlegt. Auf Grundlage dieser Empfehlungen benennt der Rat den Verhandlungsführer oder den Leiter des Verhandlungsteams und erteilt die Ermächtigung zur Aufnahme der Verhandlungen. Die Beschlussfassung des Rates über das Verhandlungsmandat erfolgt mit qualifizierter Mehrheit. Der Vertreter Großbritanniens nimmt nicht an der Beschlussfassung teil (Art. 50 Abs. 4 EUV).

„**DER RAT KANN DABEI MIT QUALIFIZIERTER MEHRHEIT ENTSCHEIDEN; EINZELNE MITGLIEDSTAATEN HABEN KEIN VETO MEHR**“

Teilweise wird darauf verwiesen, dass die Leitlinienkompetenz des Europäischen Rates (Art. 50 Abs. 2 Satz 2 EUV) das Empfehlungsrecht der Kommission aus Art. 218 Abs. 3 1. Halbsatz AEUV möglicherweise überlagere.¹³ Sinn und Zweck des Empfehlungsrechts dürfte jedoch sein, dass die Kommission als Organ, das nicht mitgliedstaatliche Interessen, sondern Unionsinteressen vertritt, einen Verhandlungsführer aus den eigenen Reihen benennen kann.¹⁴ Dennoch dürfte es sich nur um eine Empfehlung handeln, sodass die **abschließende Entscheidungskompetenz wohl beim Rat** verbleibt. Der Rat kann dabei mit qualifizierter Mehrheit entscheiden. Das heißt, einzelne Mitgliedstaaten haben (anders als bei den Leitlinien des Europäischen Rates) kein Veto mehr und es reicht eine Mehrheit von 15 der 27 Staaten, die 65% der Bevölkerung der EU-27 repräsentieren (Art. 238 Abs. 3 lit. a AEUV).¹⁵ Im Verhandlungsmandat werden dann einzelne Aspekte und EU-27-Positionen genauer festgelegt werden, ohne Spielräume zu verbauen.

Auf dieser Grundlage wird Michel Barnier, der bereits am 1. Oktober 2016 seinen Posten als Chefunterhändler der Europäischen Kommission angetreten hat, die Verhandlungen der Europäischen Union mit Großbritannien führen. Als seine Stellvertreterin wurde Sabine Weyand ernannt. Zwar hat auch der Europäische Rat mit Didier Seeuws einen Verhandlungsführer ins Gespräch gebracht, es ist jedoch davon auszugehen, dass Seeuws nach

11. Vgl. Thiele, EuR 2016, 281 (299).

12. Vgl. Calliess in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 5. Aufl. (2016), Art. 15 EUV Rn. 9.

13. Hierzu Michl, NVwZ 2016, 1365, 1368.

14. Die Verhandlungsführung wird ebenfalls der Europäischen Kommission zugeordnet von Kumin, in: Hummer/Obwexer, Der Vertrag von Lissabon, 302 (318); und Dörr, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, EUV/AEUV, EL 45 (August 2011), Art. 50 EUV, Rn. 27.

15. Duff, *After Brexit*, Policy Network, Oktober 2016, S. 7.

Art. 218 Abs. 4 AEUV einen Sonderausschuss leiten wird, der auf Botschafterebene die Verhandlungen fortlaufend begleitet. Außerdem könnte der Rat für Allgemeine Angelegenheiten in einem EU-27-Format regelmäßig zu den Brexit-Verhandlungen tagen.¹⁶ Auch der Rat erkennt jedoch an, dass nur die Europäische Kommission über die nötige administrative Kapazität für den komplexen Entflechtungsprozess verfügt.

Ein weiterer Vetospieler ist das Europäische Parlament mit seinem Verhandlungsführer Guy Verhofstadt, da das ausgehandelte Austrittsabkommen der Zustimmung des Europäischen Parlaments bedarf (siehe 1.5). Da die abschließende Entscheidungskompetenz jedoch beim Rat liegen wird, hat Großbritannien ein gesteigertes Interesse daran, direkte Kontakte zu einzelnen einflussreichen Mitgliedstaaten wie Deutschland, Frankreich, Italien oder den Visegrad-Staaten aufzubauen, die den Verhandlungsverlauf informell beeinflussen können.

1.4. Phase 4: Verlauf der Verhandlungen zwischen den Verhandlungspartnern

„VERHANDLUNGEN ÜBER DIE AUSTRITTSREGELUNGEN, DIE ZUKÜNFTIGE BEZIEHUNG UND INTERNE ANPASSUNGS- ODER REFORMREGELUNGEN GLEICHZEITIG STATTFINDEN“

Der Verlauf der Verhandlungen ist nicht juristisch vorgegeben. Insbesondere können Verhandlungen über die Austrittsregelungen, die zukünftige Beziehung und interne Anpassungs- oder Reformregelungen gleichzeitig stattfinden. Ähnlich wie bei Verhandlungen zu Beitritts- oder Assoziierungsabkommen zwischen Drittstaaten und der EU, ist eine Unterteilung in verschiedene Kapitel oder Körbe denkbar, die sich verschiedenen Bereichen der Entflechtung annehmen werden.

Es wird inhaltlich hierbei im Wesentlichen darum gehen, für eine zu definierende Übergangszeit einzelne Regelungen des Unionsrechts weiterhin in Kraft zu belassen, um dem nationalen Gesetzgeber die Möglichkeit zu geben, einen **schonenden Übergang zur völligen Loslösung von der Unionsrechtsordnung** zu bewältigen. Des Weiteren wird es um das Schicksal laufender Verfahren vor dem Gerichtshof und im Verwaltungsbereich (etwa der Wettbewerbskontrolle) gehen und um die Frage der Mitwirkung in fortlaufenden Projekten der EU. Auch die Mitwirkung Großbritanniens in den einzelnen Organen während der Entflechtungsphase muss geklärt werden.¹⁷ Diese Frage ist im Hinblick auf die kommenden Wahlen zum Europäischen Parlament besonders drängend. Naheliegend ist es, zu vereinbaren, die unmittelbare Geltung und den Anwendungsvorrang in bestimmten Regelungsbereichen vorübergehend beizubehalten. **Folgende vier Szenarien sollen den Verhandlungsverlauf beispielhaft darstellen:**

- **Verlaufsszenario 1 „Geradlinigkeit“:**

„EINE GERÄUSCHLOSE UND KONSEQUENTE TRENNUNG“

Zum jetzigen Zeitpunkt erscheint es naheliegend, dass die britische Regierung dem Leitsatz „Brexit means Brexit“ folgen wird und (überwiegend aus innenpolitischen Erwägungen heraus) versuchen wird, mit den Verhandlungen zügig voranzuschreiten. Beim Parteitag der Tories Anfang Oktober hatte Theresa May angekündigt, dass sie den Prozess des Austritts nicht unnötig verzögern und daher bis spätestens Ende März 2017 die Erklärung beim Europäischen Rat abgeben wolle. Im Verlaufsszenario 1 zeichnen sich die Akteure deshalb durch Geradlinigkeit aus, indem sie dem mehrheitlichen Wunsch nach einem Austritt und den von der britischen Premierministerin

formulierten Zielen folgen, den **rechtlichen Rahmen von Art. 50 EUV inklusive der Zwei-Jahres-Frist beachten und die Austrittsverhandlungen innerhalb der zwei Jahre zu einem für alle Seiten akzeptablen Ergebnis führen**. Man könnte dies eine geräuschlose und konsequente Trennung nennen, nach der das Post-Brexit-Verhältnis nicht eng sein wird.

¹⁶ Brössler, Raus! Aber wie? Die EU ringt um den Brexit, Süddeutsche Zeitung vom 19.11.2016, (Letzter Zugriff: 19.11.2016)

¹⁷ Vgl. etwa Meng, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, EUV/AEUV, Band 1, 7. Aufl. (2015), Art. 50 EUV, Rn. 5.

- **Verlaufsszenario 2 „Krise“:**

„DER LANGSAME,
LAUTE UND SCHLIESSLICH
HINAUSGESCHOBENE
TRENNUNGSPROZESS“

Im Verlaufsszenario 2 kommen die Verhandlungen in den Jahren 2017 und 2018 nur schleppend voran. Es kommt zu einer Wirtschaftskrise in Großbritannien und ein geordneter Brexit bis März 2019 ist unmöglich. Unwahrscheinlich ist dies nicht: Erst kürzlich berichtete die Financial Times, dass der britischen Regierung auf Grund der schwachen Wirtschaft und den sinkenden Steuereinnahmen ein Haushaltsdefizit von 116 Milliarden Euro drohen.¹⁸ In diesem Szenario formulieren die Akteure Maximalforderungen und beharren auf ihren Positionen, was zu einer schweren Krise in den Verhandlungen führt. Auf einem EU-Außenministertreffen Mitte November 2016 hielt Boris Johnson an seiner Position fest, dass die Personenfreizügigkeit nicht zu den Grundfreiheiten der EU gehöre. Der italienische Industrieminister Carlo Calenda nannte Johnsons Äußerungen zu italienischen Prosecco-Exporten nach Großbritannien beleidigend.¹⁹ Angela Merkel und andere EU-Politiker machten erneut klar, dass sie sich auf keine Kompromisse bezüglich der Freizügigkeit einlassen werden. Sollte sich an der Haltung Großbritanniens nichts ändern, wäre ein solches **Krisenszenario** also **durchaus denkbar**. Zur Schadensbegrenzung würde das Vereinigte Königreich dann möglicherweise die Verlängerung der Verhandlungen beantragen. In diesem Szenario würde der Europäische Rat einer Verlängerung unter der Bedingung zustimmen, dass Großbritannien in strittigen Punkten einlenken würde. In diesem Fall würde der langsame, laute und schließlich hinausgeschobene Trennungsprozess dazu führen, dass das Verhältnis zwischen der EU-27 und Großbritannien doch länger eng bleiben könnte, als zunächst (2016) angenommen.

- **Verlaufsszenario 3 „Pragmatismus“:**

„ES WERDEN
ÜBERGANGSFRISTEN
GEFUNDEN, DIE DEN BREXIT
ABFEDERN“

Auch im Verlaufsszenario 3 schreiten die Verhandlungen nur langsam voran, zeichnen sich aber doch durch eine pragmatische Herangehensweise aus. Daher können strittige Punkte ausgeräumt werden. Es werden Übergangsfristen gefunden, die den Brexit abfedern und bereits recht früh kommen die Verhandlungsführer überein, dass neben den Austrittsverhandlungen parallel die Zukunftsverhandlungen geführt werden müssen (mit dem Ziel, ein **Übergangsabkommen als Zwischenstufe sofort nach dem Wirksamwerden des Austritts und vor der künftigen Beziehungsregelung** in Kraft zu setzen). Die Ernennung von so erfahrenen Verhandlungsführern wie Barnier und Seeuws spräche für ein solch pragmatisches Szenario. Besonders Didier Seeuws wird von vielen Kommentatoren als kühler Kopf eingeschätzt, der einen soliden Kompromiss aushandeln könne.²⁰ Die öffentlichen Äußerungen der britischen Premierministerin vor einem Gespräch mit der deutschen Bundeskanzlerin im November 2016 formulieren ebenfalls das Ziel einer pragmatischen Herangehensweise: Sie wolle, so Theresa May, dass im Rahmen eines geordneten Prozesses an einer Lösung gearbeitet werde, die sowohl im Interesse Großbritanniens als auch dem seiner europäischen Partner sei.²¹

- **Verlaufsszenario 4 „Neuordnung“:**

Das Verlaufsszenario 4 kombiniert zügige Verhandlungen mit der Erkenntnis (sowohl auf britischer als auch auf kontinentaleuropäischer Seite), dass **enge Beziehungen trotz des Austritts in beiderseitigem Interesse** sind. Daher werden bereits in den Austrittsverhandlungen, die schneller als erwartet abgeschlossen werden, die Grundlinien einer zukünftigen Assoziierung besprochen und die Basis für gute künftige Beziehungen gelegt, die einer grundlegenden Neuordnung gleichkommt. Solch entgegenkommende Töne waren zum Beispiel von Norbert Röttgen, Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses im Deutschen Bundestag, zu hören.

18. UK faces €100bn Brexit hole in budget, Financial Times, 16.11.2016, (Letzter Zugriff 18.11.2016)

19. The Guardian, 17.11.2016, Boris Johnson ridiculed by European ministers after prosecco claim, (Letzter Zugriff 18.11.2016)

20. Mayer, T., Didier Seeuws: Ein stiller Anwalt für die Scheidung von den Briten, Der Standard, 28.06.16, (Letzter Zugriff 18.11.2016)

21. PM and Chancellor Merkel statements: 18 November 2016, (Letzter Zugriff 19.11.2016)

“I want to see this as a smooth process, an orderly process, working towards a solution that is in the interests of both the United Kingdom but also in the interests of our European partners too.”

In einem Paper des Think Tanks Bruegel schlug er mit seinen Co-Autoren eine "Continental Partnership" vor, um Großbritannien auch weiterhin eng an die Europäische Union zu binden.²² Fraglich bleibt, ob ein solches Szenario politisch realistisch ist.

1.5. Phase 5: Zustimmung des Europäischen Parlaments und Beschlussfassung durch den Rat

Der Entwurf des ausgehandelten Austrittsabkommens wird dem Europäischen Parlament zugeleitet, welches diesem zustimmen muss (Art. 50 Abs. 2 EUV). Anschließend beschließt der Rat, wobei eine nach Art 238 Abs. 3 lit. b AEUV definierte, erhöhte Mehrheit erforderlich ist (Art. 50 Abs. 2 Satz 4 und Abs. 4 Satz 2 EUV).²³ Der britische Vertreter im Rat nimmt nicht an der Abstimmung teil (Art. 50 Abs. 4 Satz 1 EUV). Das Austrittsabkommen bedarf der anschließenden Ratifikation in Großbritannien, nicht aber in den anderen Mitgliedstaaten. Es ist ein bilateraler völkerrechtlicher Vertrag.

„IN DER VERGANGENHEIT STOPPTE ES VEREINBARUNGEN WIE SWIFT UND DAS ANTI-COUNTERFEITING TRADE AGREEMENT (ACTA)“

Das Europäische Parlament besitzt somit - im Gegensatz zu einzelnen Mitgliedstaaten - ein Vetorecht über das Austrittsabkommen.

Die Frage, wie das Europäische Parlament über die Verhandlungen unterrichtet wird oder ob es bei den Verhandlungen selbst vertreten sein wird, ist offen. Guy Verhofstadt macht laut Medienberichten intern bereits klar, dass das Europäische Parlament das Abkommen nicht einfach abnicken werde.²⁴ In der Vergangenheit stoppte es Vereinbarungen wie SWIFT und das Anti-Counterfeiting Trade Agreement (ACTA). Neben dieser Vetomacht nach Abschluss der Verhandlungen bemüht sich das Europäische Parlament auch um einen Sitz am Tisch und um direkten Einfluss auf die Verhandlungen. Obwohl die Regierungen diesen Forderungen bisher widerstanden haben, könnte es das Risiko des Scheiterns (oder einer Verzögerung) eines solchen Abkommens verringern, wenn das Europäische Parlament in früheren Stadien des Verhandlungsprozesses direkt einbezogen werden würde.²⁵ Im Europäischen Parlament sind die in Großbritannien gewählten Abgeordneten durch den Grundsatz des freien Mandates und dessen Unaufspaltbarkeit nach einzelnen Mitgliedstaaten regulär beteiligt: Der Wortlaut des Art. 50 Abs. 4 EUV verweist ausdrücklich nur darauf hin, den austretenden Mitgliedstaat bei Beschlussfassungen des Europäischen Rates und Rates außen vor zu lassen.²⁶

Der Einfluss nationaler Parlamente auf die Verhandlungen unter Art. 50 EUV auf das Abstimmungsverhalten der jeweiligen nationalen Vertreter in Rat und Europäischem Rat **ist begrenzt**. Gerade deshalb ist das Zustimmungserfordernis des Europäischen Parlaments notwendig. Diskussionen über den Brexit, die im Europäischen Rat stattfinden, sind allerdings auch Gegenstand spezifischer parlamentarischer Prozeduren, die in den meisten nationalen Parlamenten zur Kontrolle des Staats- oder Regierungschefs vor oder nach Gipfeltreffen des Europäischen Rates entstanden sind.²⁷ Das Austrittsabkommen ist für den Austritt nicht konstitutiv, maßgeblich ist allein die Austrittserklärung. **Sollte das Abkommen an irgendeiner Stelle des Verfahrens scheitern, treten nach der sogenannten "Sunset Clause" die EU-Verträge im betroffenen Mitgliedstaat in jedem Falle zwei Jahre nach der Austrittserklärung außer Kraft, dann eben ohne weitere Übergangsregelungen. Diese Frist kann jedoch, nach Art. 50 Abs. 2 EUV durch einen einstimmigen Beschluss des Europäischen Rates im Einvernehmen mit dem betroffenen Mitgliedstaat verlängert werden.** So äußerte beispielsweise Jeroen Dijsselbloem, der Chef der Eurogruppe, in Bezug auf die Länge der Verhandlungen im November 2016 die Erwartung, dass diese deutlich länger als zwei Jahre dauern werden.²⁸

22. Pisani-Ferry, Röttgen, Sapir, Tucker and Wolff, *Europe after Brexit: A proposal for a continental partnership*, Bruegel, 29.08.2016.

23. 72% der Mitglieder des Rates, die die beteiligten Mitgliedstaaten vertreten (20 von 27) und mindestens 65% der Bevölkerung der EU-27 repräsentieren.

24. Brössler, op.cit., *Süddeutsche Zeitung* vom 19.11.2016.

25. Kreilinger, *Watchdogs and Vetoplayers: Europe's parliaments will keep an eye on Brexit negotiations*, Blog Post, Jacques Delors Institut - Berlin, 25.11.2016 (Letzter Zugriff 30.11.2016).

26. So auch Michl, *NWZ* 2016, 1365 (1368).

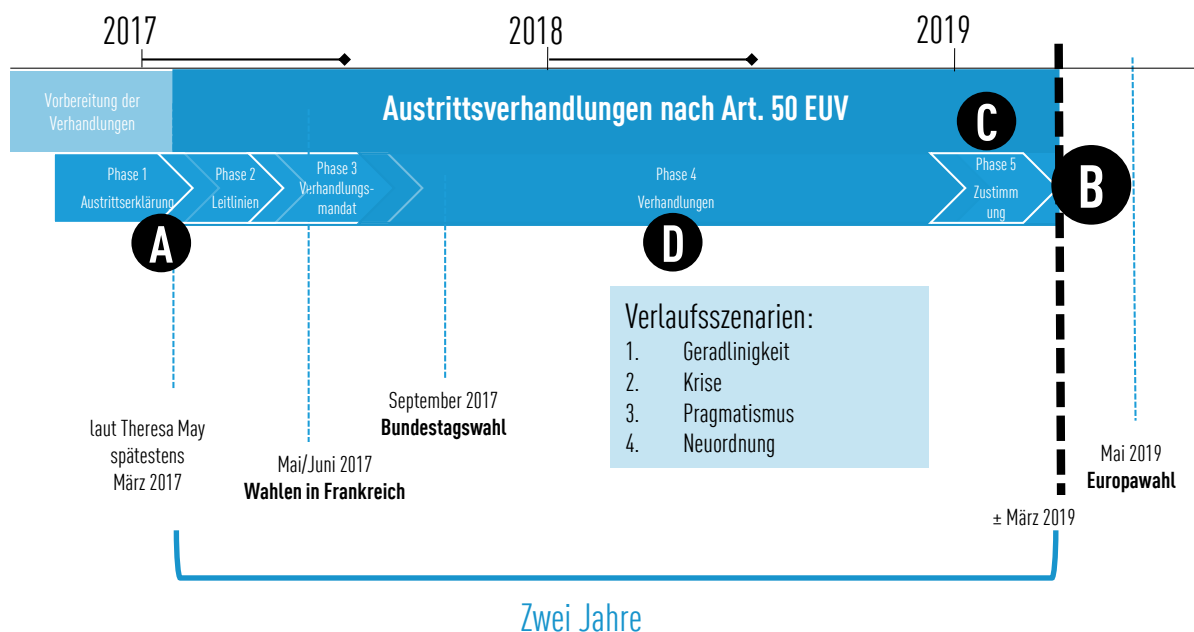
27. Wessels, Rozenberg, Heffler, Kreilinger, *Democratic Control in the Member States of the European Council and the Euro Zone summit*, European Parliament, 2013.

28. *Brexit talks will take 'a lot longer' than two years, Eurogroup head says*, Reuters, 16.11.2016 (Letzter Zugriff 30.11.2016).

1.6. Zusammenfassung

Unter der Voraussetzung, dass Großbritannien bis Ende März 2017 seine Austrittserklärung abgibt (**siehe Abbildung 1, Buchstabe A**), wird der Austritt im März 2019 (nach zwei Jahren) automatisch wirksam (**B**) – es sei denn, es kommt zu einer Verlängerung. Die rechtlichen und politischen Vorgaben und Einschätzungen in Bezug auf die Austrittsverhandlungen besagen, dass innerhalb der Zwei-Jahres-Frist die EU-Mitgliedstaaten, das Europäische Parlament und Großbritannien dem Austrittsabkommen zustimmen müssen (**C**), damit es zeitgleich mit dem Ende der britischen EU-Mitgliedschaft in Kraft tritt. EU-Chefunterhändler Michel Barnier nannte daher Oktober 2018 als den Zeitpunkt, zu dem die Verhandlungen (**D**) abgeschlossen sein müssten.²⁹

ABBILDUNG 1 ► Möglicher zeitlicher Verlauf der Austrittsverhandlungen



Quelle: Autoren. Illustration: © Jacques Delors Institut - Berlin

Es geht in den Austrittsverhandlungen darum, **einen geordneten Austritt zu organisieren**. Außerdem ist es denkbar oder sogar wahrscheinlich, dass das Abkommen über die künftigen Beziehungen nicht zum gleichen Zeitpunkt wie das Austrittsabkommen in Kraft treten kann, da die Verhandlungen noch nicht abgeschlossen sein dürften. Der Zeitraum bis zum Inkrafttreten des Abkommens über die künftigen Beziehungen sollte aber nicht zu einem Vakuum werden, sondern könnte mit speziellen Übergangsmechanismen oder einem besonderen Abkommen (z.B. einem Übergangs-Freihandelsabkommen³⁰) abgedeckt werden.

29. European Commission, Task force for the preparation and conduct of the negotiations with the United Kingdom under Article 50 of the TEU, Press Statement, Introductory comments by Michel Barnier, 06.12.2016 (Letzter Zugriff 12.12.2016)

30. Lippert und von Ondarza, Eine europäische Special Relationship, SWP-Aktuell, November 2016 (Letzter Zugriff: 30.11.2016).

2. Die Zukunft: Verhandlung und Gestaltung der künftigen Beziehungen zwischen der EU und Großbritannien

Zeitlich, inhaltlich und politisch sind das Austrittsabkommen und ein mögliches separates Abkommen über die künftigen Beziehungen eng miteinander verknüpft. Daher sollte erstens, wie von Art. 50 EUV vorgesehen, **schon in den Austrittsverhandlungen der „Rahmen für die künftigen Beziehungen“ angemessen berücksichtigt und diskutiert** werden und zweitens der Verhandlungszeitpunkt und das Verhandlungsziel der „Zukunftsverhandlungen“ vorab geklärt werden. Wie weit die Austrittsverhandlungen mit ihren beschriebenen fünf Phasen nach Art. 50 EUV dann bereits fortgeschritten sind, ist offen. Sie dürften sich aber vermutlich in Phase 4 befinden.

”ELEMENTE IM AUSTRITTSABKOMMEN WÜRDEN DEM ERGEBNIS DER „ZUKUNFTSVERHANDLUNGEN“ TEILWEISE VORGREIFEN“

Wenn die jeweiligen Verhandlungsvertreter während der reinen Austrittsverhandlungen eine gemeinsame Vorstellung entwickeln, wie die künftigen Beziehungen aussehen sollten, könnte der zu schaffende Rahmen für diese Beziehungen bereits im Austrittsabkommen konkretisiert werden. Die entsprechenden Passagen würden dann über vage Formulierungen (wie z.B. „enger Partner“) hinausgehen und eine konkrete Option benennen, möglicherweise sogar mit einem Zeitplan versehen sein.³¹ Solche Elemente im Austrittsabkommen würden dem Ergebnis der „Zukunftsverhandlungen“ teilweise vorgereifen.

Generell kann die Europäische Union mit Drittländern - wie es Großbritannien nach vollzogenem Austritt eines wäre - Übereinkünfte in vier Fällen abschließen (vgl. Art. 216 Abs. 1 AEUV): Erstens wenn dies in den Verträgen ausdrücklich niedergeschrieben ist (so beispielsweise in Art. 207 AEUV [Handelsabkommen], Art. 217 AEUV [Assoziierungsabkommen] oder Art. 37 EUV [GASP-Abkommen]); Zweitens wenn dies für die Verwirklichung eines Vertragsziels erforderlich ist (also eine Kompetenz im Innenbereich der EU vorliegt); Drittens wenn dies in einem verbindlichen Rechtsakt der Union vorgesehen ist; Viertens wenn gemeinsame Vorschriften beeinträchtigt oder deren Anwendungsbereich geändert werden könnte³², also zum Schutze des *acquis communautaire*. Für zukünftige Beziehungen zwischen der EU und Großbritannien kommen insbesondere drei Varianten der ausdrücklich niedergeschriebenen Abschlusskompetenz in Betracht, namentlich ein Zoll- oder Handelsabkommen nach Art. 207 AEUV, ein Assoziierungsabkommen nach Art. 217 AEUV und eine Übereinkunft über europäische Nachbarschaftsbeziehungen nach Art. 8 Abs. 2 EUV.

Für die Verfahrensvoraussetzungen kommt es darauf an, um welche Art von zukünftiger Beziehung es sich handeln soll. Will Großbritannien schlicht dem EWR und der EFTA beitreten, dann wären die an diesem Vertrag beteiligten Nicht-EU-Mitgliedsstaaten miteinzubeziehen. Handelt es sich um ein individuelles bilaterales Verhältnis zwischen der EU und Großbritannien, so kommt es darauf an, ob es sich um ein gemischtes Abkommen handelt, oder um ein solches, das lediglich Bereiche betrifft, die die EU selbst regeln kann. Ein gemischtes Abkommen müsste auch in jedem einzelnen Mitgliedstaat gemäß nationaler Prozeduren, in der Regel parlamentarisch, ratifiziert werden.

Im Folgenden diskutiert dieses Papiervier breit angelegte Ergebnisszenarien: Ein Freihandelsabkommen (2.1), ein Nachbarschaftsabkommen (2.2), ein neues engeres Partnerschaft-Format (2.3) und Zugang zum Binnenmarkt (2.4). Generell wird ein Freihandelsabkommen als „hard Brexit“ und die drei anderen Modelle als „soft Brexit“ verstanden. All diese Ergebnisszenarien für die Verhandlungen über die künftigen Beziehungen stehen unter dem Vorbehalt, dass die Austrittsverhandlungen nach Art. 50 EUV (erfolgreich) abgeschlossen worden sind, da eine politische Einigung auf zukünftige Beziehungen ohne Einigung über Austrittsregelungen unwahrscheinlich erscheint.

31. Vgl. hierzu: Duff, *After Brexit*, Policy Network, Oktober 2016.

32. Vgl. auch EuGH, Rs. 22/70, Slg. 1971, 263 – AETR

2.1. Ergebnisszenario 1: Freihandelsabkommen

„DER STARTPUNKT IN DEN VERHANDLUNGEN IST REGULATORISCHE ÄQUIVALENZ ZWISCHEN DEN BEIDEN PARTNERN“

Parallel zu den Austrittsverhandlungen voranschreitende Zukunftsverhandlungen zeigen eine **gegenseitige, weiterbestehende Verbundenheit**. In diesem ersten Ergebnisszenario wird lediglich ein Freihandelsabkommen angestrebt, das einen Markt für Güter schafft und folglich dem Votum des 23. Juni 2016 am ehesten entspricht.³³ Diese Verhandlungen über die künftigen Beziehungen würden mit einem Abkommen über eine Trans Channel Trade Partnership (TCTP)³⁴ erfolgreich abgeschlossen werden. Im Unterschied zum ersten Ergebnisszenario handelt es sich hierbei jedoch um ein **maßgeschneidertes, bilaterales Freihandelsabkommen zwischen Großbritannien und der EU-27**. Eine offene Frage bleibt der Zeitplan, da Verhandlungen über Freihandelsabkommen durchschnittlich vier bis sieben Jahre gedauert haben.³⁵ Es besteht aber die Hoffnung, dass im Falle Großbritanniens solche Verhandlungen schneller abgeschlossen werden könnten: Der Startpunkt in den Verhandlungen ist regulatorische Äquivalenz zwischen den beiden Partnern; diese muss nicht, wie im Fall anderer Handelsabkommen, erst erreicht werden.

Den rechtlichen Rahmen für die **Informationsrechte des Europäischen Parlaments** bei Verhandlungen der Europäischen Union über Freihandelsabkommen und andere internationale Abkommen mit Drittstaaten stellt das inter-institutionelle Rahmenabkommen aus dem Jahr 2010 dar.³⁶ Insbesondere ist darin das Europäische Parlament dem Rat gleichgestellt. Es erhält Änderungsanträge für das verabschiedete Verhandlungsmandat, Entwürfe der Verhandlungstexte und fertig ausgehandelte Vertragsartikel. **Der Fall des Freihandelsabkommens zwischen der EU und Kanada (CETA) zeigt, dass andere Parlamente - nationale oder sogar regionale - ebenfalls eine Rolle spielen können.** Nach dem Beschluss der Europäischen Kommission, CETA als ein gemischtes Abkommen zu betrachten, dürfte ein ähnliches Verhalten der Kommission in Bezug auf ein mögliches Freihandelsabkommen zwischen der EU und Großbritannien zu erwarten sein: Ein Freihandelsabkommen oder eine andere Form der Assoziierung zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU-27 bedürfen – soweit sie als gemischte Abkommen einzustufen sind³⁷ – der Zustimmung nationaler Parlamente, die damit (und auch die Regionalparlamente in Belgien) echte Vetospieler werden.³⁸

2.2. Ergebnisszenario 2: Nachbarschaftsabkommen

In den Vertrag von Lissabon wurde mit Art. 50 EUV nicht nur eine Austrittsklausel, sondern vollkommen unabhängig davon mit Art. 8 EUV eine Bestimmung eingefügt, nach der die EU „besondere Beziehungen zu den Ländern in ihrer Nachbarschaft“ entwickeln soll. Im Vertrag ist die Nachbarschaftspolitik auch nicht mit der Erweiterungspolitik (Art. 49 EUV) oder dem auswärtigen Handeln der EU (Titel V EUV und Titel V AEUV) verbunden.³⁹ Der ehemalige Europaabgeordnete der britischen Liberal Democrats Andrew Duff unterbreitete vor kurzem einen Vorschlag, **Art. 8 EUV als rechtliche Basis für die Regelung der künftigen Beziehungen zwischen der EU-27 und Großbritannien als „Nachbar“** zu nutzen. Sein Modell hierfür ist das Assoziierungsabkommen zwischen der EU und der Ukraine.⁴⁰ Die Vorteile, die er hierbei sieht, sind insbesondere institutioneller Art: Ein jährliches Gipfeltreffen, ein Ministerrat, vorbereitende Ausschüsse und ein gemeinsames parlamentarischer Gremium.⁴¹

33. Bertoncini, Enderlein und Lamy, a. a. O., S. 7.

34. Henrik Enderlein, Präsentation bei „EU to go“, Jacques Delors Institut - Berlin, 20.10.2016.

35. House of Lords European Union Committee, *The process of withdrawing from the European Union*, 11th report of Session 2015-16., para 54 (Letzter Zugriff 25.11.2016)

36. Framework Agreement on relations between the European Parliament and the European Commission, 2010, Annex III, OJ L 304/47.

37. Über diese Frage dürfte das noch zu erwartende Gutachten des EuGH zum Handelsabkommen mit Singapur (EUSFTA) Aufschluss geben, vgl. Antrag der Europäischen Kommission auf ein Gutachten nach Art. 218 Abs. 11 AEUV, Rechtssache 2/15.

38. Kreilinger, *Watchdogs and Vetoplayers: Europe's parliaments will keep an eye on Brexit negotiations*, Blog Post, Jacques Delors Institut - Berlin, 25.11.2016

39. Hillion, *The EU neighbourhood competence under Article 8 TEU*, In: Fabry (Hrsg.) *Thinking Strategically about the EU's external action*. Paris: Notre Europe - Jacques Delors Institute, 2013. S.204-214.

40. Duff, *After Brexit: learning to be good neighbours*, EPC Commentary, 18 November 2016 (Letzter Zugriff: 20.11.2016).

41. Ebd.

Während Art. 8 EUV hinsichtlich der Entwicklung besonderer Beziehungen sogar eine Verpflichtung fest schreibt, bleibt die Bestimmung **in Bezug auf die Modalitäten vage**: Eine Möglichkeit wäre ein Assoziierungsabkommen, aber es wäre auch denkbar, auf dieser Basis ein Abkommen ganz neuen Typs zu entwickeln, da Art. 8 EUV nichts spezifiziert. Allerdings hat im Fall des Assoziierungsabkommen zwischen der EU und der Ukraine im April 2016 ein nicht-bindendes Referendum in den Niederlanden den Ratifikationsprozess unterbrochen und es konnten nur die Teile des Abkommens provisorisch in Kraft treten, die ausschließlich EU-Kompetenzen betreffen.

2.3. Ergebnisszenario 3: Neues Partnerschaft-Format

Im dritten Verlaufsszenario der Austrittsverhandlungen wurde bereits die grundlegende Neuordnung der Beziehung skizziert, die dann auf der Basis von Übergangsfristen und einer Reihe von innovativen Lösungen als eine enge Anbindung Großbritanniens als assoziiertes Mitglied zeitnah umgesetzt werden könnte. Denkbar wäre, dass der Vorschlag eines neuen Partnerschaft-Formats, so zum Beispiel die "Continental Partnership", wie sie der Think Tank Bruegel vorschlug, größere Beachtung findet. Dabei solle Großbritannien **vollen Zugang zum europäischen Binnenmarkt erhalten, ohne die Personenfreizügigkeit akzeptieren zu müssen**.⁴² Großbritannien könnte dann als Drittstaat eine engere Beziehung zur EU unterhalten, als es für reguläre Handelsabkommen nach Art. 207 AEUV vorgesehen ist. Dies wäre im Rahmen einer vertraglichen Assoziierung nach Art. 217 AEUV denkbar, was insbesondere mit der Errichtung gemeinsamer Verfahren und Organe (etwa verbindlich entscheidende Assoziierungsräte und Assoziierungsausschüsse) einhergeht und die teilweise Teilhabe eines Drittstaates am Unionssystem ermöglicht, ohne diesem die Mitwirkungsrechte eines Mitgliedstaates einzuräumen. Bisher bestehen drei Formen der vertraglichen Assoziierung, die nach ihrer Zielsetzung unterschieden werden: Freihandelsassoziiierung, Beitrittsassoziiierung und Entwicklungsassoziiierung. Denkbar ist, dem eine neue "Austrittsassoziiierung" hinzuzufügen. Das Verfahren, nach dem ein Assoziierungsabkommen abgeschlossen wird, richtet sich nach Art. 218 Abs. 6 und 8 AEUV. Insbesondere bedarf es im Gegensatz zu den Vorgaben des Art. 50 EUV für die Beschlüsse des Rates der Einstimmigkeit (Art. 218 Abs. 8 UAbs. 2 Satz 1 AEUV). Darüber hinaus werden die meisten Assoziierungsabkommen als gemischte Abkommen geschlossen, da sie sachlich Unionskompetenzbereiche und mitgliedstaatliche Kompetenzbereiche betreffen. In diesem Fall muss auch hier das Abkommen in allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden.⁴³

2.4. Ergebnisszenario 4: Binnenmarkt-Zugang

Unter "Zugang zum Binnenmarkt" ist schließlich ein Szenario zu verstehen, bei dem Großbritannien, das durch seinen Austritt aus der EU auch den EWR verlässt, diesem (beziehungsweise der EFTA) wieder beitreten würde.⁴⁴ Dies entspricht dem "norwegischen" Modell. Damit dürfte aber das reguläre Verfahren zum Beitritt zu einer auf völkerrechtlichem Vertrag basierenden internationalen Organisation anwendbar sein, das sich nach Völkerrecht und nicht nach Unionsrecht bemisst. Das bedeutet, dass es einer Ratifikation in allen vertragsbeteiligten Staaten bedarf, also neben der EU in Norwegen, Liechtenstein, Island und Schweiz. **Mit dem Zugang zum Binnenmarkt ist, wie Bundesfinanzminister Wolfgang Schäuble in einem Interview mit der Financial Times⁴⁵ bekräftigte, eine Begrenzung der Arbeitnehmerfreizügigkeit nicht vereinbar**: "There is no à la carte menu. There is only the whole menu or none." Aus politischer Sicht, mit Blick auf die Diskussion in Großbritannien, erscheint Binnenmarkt-Zugang bei völliger Personenfreizügigkeit dem britischen "Leave"-Lager nicht vermittelbar und daher politisch nicht umzusetzen.⁴⁶

42. Pisani-Ferry, Röttgen, Sapir, Tucker and Wolff, Europe after Brexit: A proposal for a continental partnership, Bruegel, 29.08.2016.

43. Becker, Enderlein, Kuhlmann, Wolfstädter, UK will den Brexit und was für ein Europa will die EU?, Policy Paper, Jacques Delors Institut - Berlin, 24.06.16. Ein Status als EU-Mitglied mit beschränkter institutioneller Integration (etwa als eine interne Assoziation) ist dagegen von den EU-Verträgen nicht vorgesehen und daher unzulässig.

44. Miller, Lang, *Brexit: how does the Article 50 process work?* House of Commons Library Briefing Paper, June 2016, (Letzter Zugriff 19.11.2016)

45. Wolfgang Schäuble sets out tough line on Brexit, Financial Times, 17.11.2016, (Letzter Zugriff 19.11.2016)

46. Bertoincini, Enderlein und Lamy, a. a. O., S. 7.

2.5. Zusammenfassung

„MIT BLICK AUF DIE
REGELUNG DER KÜNFTIGEN
BEZIEHUNGEN ZWISCHEN DER
EU-27 UND GROSSBRITANNIEN
SIND NUR WENIGE GESICHERTE
AUSSAGEN MÖGLICH“

Insbesondere mit Blick auf die Regelung der künftigen Beziehungen zwischen der EU-27 und Großbritannien sind nur wenige gesicherte Aussagen möglich. **Die existierenden Modelle und rechtlichen Möglichkeiten lassen eine große Bandbreite an Optionen für die tatsächliche Ausgestaltung der Beziehungen als denkbar erscheinen.** Die Signale der britischen Regierung sind widersprüchlich und die Ungewissheit wird sicherlich bis 2018 andauern. Obwohl die **Entflechtung** Großbritanniens von der Europäischen Union **und deren künftige Beziehungen** hier getrennt voneinander betrachtet worden sind, **bedingen** sie **einander und könnten teilweise parallel verhandelt werden.**

Die gedankliche Dreiteilung dieses Policy Papers sollte daher nicht den Blick darauf verstellen, dass die unterschiedlichen Rechtsgegenstände auf das engste miteinander verknüpft sind, aber ihrer eigenen Logik, ihrem eigenen Zeitplan und ihrem eigenen Ratifikationsprozess folgen. Dies gilt insbesondere für die vier diskutierten Optionen der künftigen Beziehungen (Freihandelsabkommen, Nachbarschaftsabkommen, neues Partnerschaft-Format, Binnenmarkt-Zugang), die die folgende Tabelle zusammenfasst.

TABELLE 1 ► Ergebnisszenarien für die Verhandlungen über die künftigen Beziehungen zwischen der EU-27 und Großbritannien

	VORSCHLAG	MODELL	RECHTLICHE GRUNDLAGE
Freihandelsabkommen	diverse	Kanada	Art. 207 AEUV
Nachbarschaftsabkommen	Duff (2016)	Ukraine	Art. 8 EUV
Neues Partnerschaft-Format	Pisani-Ferry, Röttgen, Sapir, Tucker und Wolff (2016)	-/-	Art. 207 AEUV oder Art. 217 AEUV
Binnenmarkt-Zugang	diverse	Norwegen	Art. 217 AEUV

3. Der Rest: Neukonfiguration der EU-Verträge

Eine Änderung der EU-Verträge wird, um den Brexit zu vollziehen, unumgänglich sein. Über notwendigen formalen Änderungen hinaus, könnte es in diesem Zuge zu grundlegenden konstitutionellen Reformen kommen.⁴⁷ Diese bedürfen nach herrschender Interpretation der EU-Verträge – auch im Falle kleiner formaler Änderungen – einer Vertragsänderung im Verfahren des Art. 48 EUV, da das Austrittsabkommen von Art. 50 EUV oder ein internationales Abkommen keine Änderung des Primärrechts bewirken können.⁴⁸ Das austretende Großbritannien ist an diesem Vorgang nicht weiter zu beteiligen.

3.1. Notwendige formale Anpassungen

„DREI ARTEN VON FORMALEN ANPASSUNGEN MÜSSEN VORGENOMMEN WERDEN UND ERFORDERN EINSTIMMIGKEIT DER 27 MITGLIEDSTAATEN“

Drei Arten von formalen Anpassungen müssen vorgenommen werden und erfordern Einstimmigkeit der 27 Mitgliedstaaten. Zumindest der **territoriale Geltungsbereich der Verträge** in Art. 52 EUV sowie alle Bezugnahmen auf Großbritannien als Mitgliedstaat in den Unionsverträgen müssen als Folge des Austritts geändert werden. Darüber hinaus werden die EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten eine neue Regelung über die Verteilung der Sitze im Europäischen Parlament verabschieden müssen.⁴⁹ Außerdem wird sich der bevorstehende Austritt bereits im Vorfeld auf die Verhandlungen über den

nächsten **mehrwährigen Finanzrahmen** (ab 2021) auswirken, da trotz des „Rabatts“ mit Großbritannien ein wichtiger Nettozahler austritt.

Die genaue **Verteilung der 751 Sitze im Europäischen Parlament auf die Mitgliedstaaten** regelt eine einstimmige Entscheidung des Europäischen Rates, die auf Initiative und mit Zustimmung des Europäischen Parlaments getroffen werden muss. Falls der Austritt Großbritanniens vor der nächsten Europawahl im Mai 2019 wirksam wird, werden die 73 britischen Sitze für die Wahl neu zu verteilen sein. Ein Austritt erst nach der Wahl könnte zu zusätzlichen Komplikationen im politischen System führen, da sich die Frage stellt, welche Rolle die dann 2019 in Großbritannien gewählten Abgeordneten in der Folgezeit spielen würden. Aus diesem Grund sehen viele Beobachter Mai 2017 als spätesten Zeitpunkt für die britische Austrittserklärung.

Dass für kleinere formale Anpassungen – etwa die Änderung des Geltungsbereichs der EU-Verträge in Art. 52 EUV – ausnahmsweise das Verfahren des Art. 50 Abs. 2 EUV i.V.m. Art. 218 Abs. 3 AEUV genügt, erscheint zweifelhaft.⁵⁰ Hiergegen spricht der bilaterale Charakter des Austrittsabkommens, der die übrigen Mitgliedstaaten weder verfahrenstechnisch noch inhaltlich berücksichtigt.⁵¹ Auch Art. 218 Abs. 11 Satz 2 AEUV, der klarstellt, dass Übereinkünfte der Union nicht ohne das Verfahren nach Art. 48 EUV die Unionsverträge ändern können, spricht für eine strenge Sichtweise. **Vollumfängliche Vertragsänderungen bedürfen der Voraussetzungen des normalen Vertragsänderungsverfahrens des Art. 48 EUV**, das heißt der Ratifikation durch alle Mitgliedstaaten.

47. Vgl. hierzu Fabbrini F., *Der Brexit als Möglichkeit für eine Vertragsreform in der EU*, spotlight europe 2016/01; Tiilikainen, *Brexit's Impact on the EU Institutions: Immediate implications and possibilities for reform*, FIIA Briefing Paper 203 (2016).

48. Craig, *The Treaty of Lisbon: Law, Politics and Treaty Reform*, Oxford University Press, 2010, S. 401.

49. Fabbrini F., *Der Brexit als Möglichkeit für eine Vertragsreform in der EU*, spotlight europe 2016/01.

50. Wenigstens punktuelle Regelungen hinsichtlich des Austritts eines Mitgliedstaates für möglich erachtet Kumin in: Hummer/Obewexer, *Der Vertrag von Lissabon*, 302 (319f.); ebenso soweit Großbritanniens Interessen betroffen sind Michl, *NVwZ* 2016, 1365 (1367).

51. Calliess, in: Calliess/Ruffert, *EUV/AEUV*, 5. Aufl. (2016), Art. 50 EUV, Rn. 7; Thiele, *EuR* 2016, 281 (300).

3.2. Große Reform der EU-Verträge

Es könnte auch zu einer großen Reform der EU-Verträge kommen⁵², um beispielsweise die Wirtschafts- und Währungsunion zu vollenden, indem Fiskalpakt (nach Art. 16 SKS-Vertrag) und ESM-Vertrag in die EU-Verträge integriert werden und die institutionelle Architektur krisenfest gemacht wird.

„WENIG
ENTHUSIASMUS
FÜR WEITGEHENDE
VERTRAGSÄNDERUNGEN“

Zum jetzigen Zeitpunkt lassen die wichtigsten Entscheidungsträger jedoch nur wenig Enthusiasmus für weitgehende Vertragsänderungen erkennen. Aus zahlreichen Wortmeldungen seit dem britischen Referendum geht hervor, dass man mit den bestehenden Verträgen arbeiten wolle. Auf dem EU-Gipfel direkt nach dem Brexit-Referendum Ende Juni 2016 erklärten die EU-Spitzen, es werde **keine Vertragsänderungen geben, da die bestehenden Verträge ausreichend Spielraum** für Reformen böten.⁵³ Ein Bericht des Europäischen Parlaments unter Federführung von Guy Verhofstadt, der gleichzeitig auch Brexit-Verhandlungsführer des Europäischen Parlaments ist, lotet indes Möglichkeiten für weitergehende Vertragsänderungen aus.

Jegliche Vertragsänderung nach dem ordentlichen Verfahren von Art. 48 EUV würde einen Konvent erfordern – und dann eine **Ratifikation der fertig ausgehandelten Vertragsänderung(en)** in nationalen Parlamenten sowie eventuell sogar durch Referenden gemäß der verfassungsrechtlichen Bestimmungen jedes einzelnen Mitgliedstaates.

3.3. Zusammenfassung

Die drei verschiedenen Rechtsgegenstände (Austrittsabkommen, Abkommen über die künftigen Beziehungen und die nötige Anpassung der EU-Verträge für die verbleibenden 27 Mitgliedstaaten) sind in diesem Policy Paper getrennt voneinander betrachtet worden, bedingen einander jedoch. **Wie stark sich die Verhandlungen der drei Akte des Brexit-Dramas überschneiden, ist nicht klar.**⁵⁴ Alle drei Verhandlungsprozesse werden auf dasselbe Datum zwei Jahre nach der britischen Austrittserklärung zusteuern (**siehe Abbildung 2, Buchstabe D**). Während die Verhandlungen über die künftigen Beziehungen nicht abgeschlossen sein müssen, sondern das Austrittsabkommen lediglich “unter Berücksichtigung des Rahmens für die künftigen Beziehungen” (**E**) verhandelt wird, ist nach übereinstimmender juristischer Meinung eine Neukonfiguration der EU-Verträge nötig. Diese sollte bereits im Jahr 2018 in Angriff genommen werden (**F**), damit die notwendigen Anpassungen zum Zeitpunkt, an dem der Austritt Großbritanniens wirksam wird, und vor der Europawahl im Mai 2019 (**G**) in Kraft treten können.

Eine weitreichendere Reform der EU-Verträge würde sicherlich erst nach der Europawahl 2019 beginnen und sich über mehrere Jahre erstrecken. Möglicherweise erfordert die endgültige Regelung über die künftigen Beziehungen zwischen der EU-27 und Großbritannien dann selbst eine Vertragsänderung.

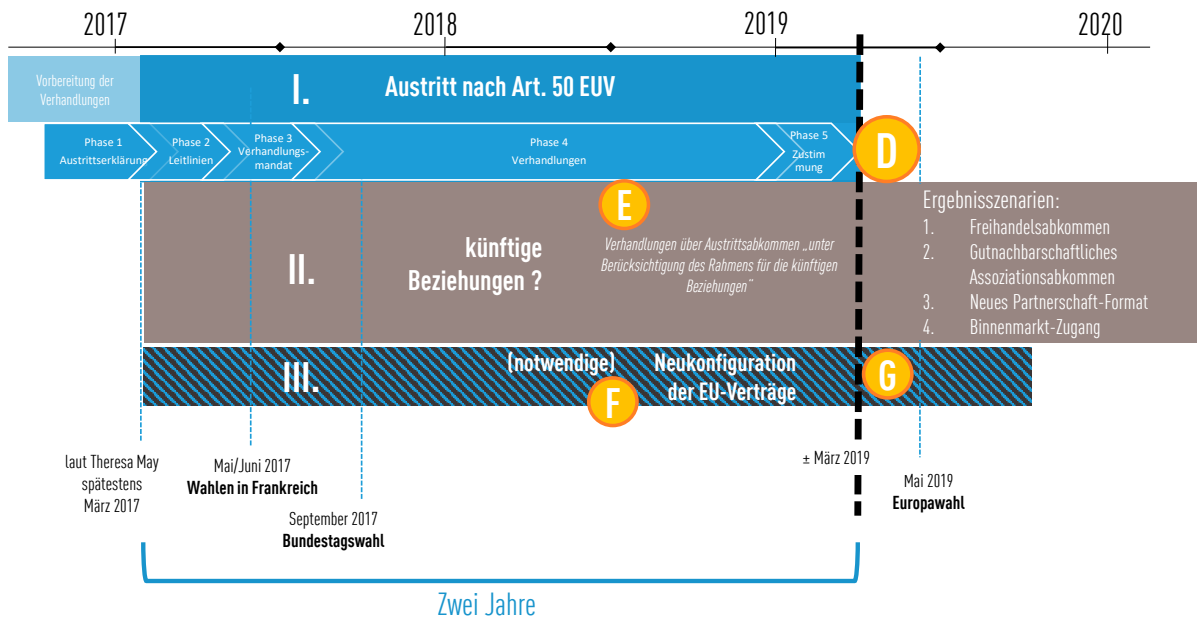
52. Einzelne Autoren, so z.B. Fabbrini F., Der Brexit als Möglichkeit für eine Vertragsreform in der EU, spotlight europe 2016/01, haben das Argument vorgebracht, dass der Brexit ein „window of opportunity“ darstellen könne.

53. EU-Staaten verschieben Reformdebatte, ZEIT online, 29. Juni 2016 (Letzter Zugriff 15.12.2016).

54. Dieselbe Terminologie benutzt Paul Craig in „Brexit: A Drama in Six Acts“, (2016) 41 European Law Review 447. Die Brexit-Verhandlungen dieses Policy Papers stellt Craigs Artikel im sechsten und letzten Akt dar.

BREXIT: VERHANDLUNGSPHASEN UND VERLAUFSSZENARIEN EINES DRAMAS IN DREI AKTEN

ABBILDUNG 2 ► Möglicher zeitlicher Verlauf der Verhandlungen über die drei Rechtsgegenstände



Quelle: Autoren. Illustration: © Jacques Delors Institut - Berlin.

FAZIT

Das, was gemeinhin als „Brexit“ bezeichnet wird, sind eigentlich **Verhandlungen über drei verschiedene Rechtsgegenstände**: die Entflechtung Großbritanniens von der Europäischen Union, deren künftige Beziehungen und die folglich nötige Veränderung der EU-Verträge für die verbleibenden 27 Mitgliedstaaten. Obwohl diese drei Akte getrennt voneinander betrachtet werden sollten, bedingen sie einander und können teilweise parallel verhandelt werden. **Ohne die von der britischen Premierministerin für spätestens Ende März 2017 angekündigte formelle Austrittserklärung Großbritanniens beginnt der Prozess in Richtung Brexit nicht.** Der Ausgang einer Phase des Prozesses hat direkten Einfluss auf Verlauf und Ausgang der nächsten. Nachdem sich die EU-27 formiert und abgestimmt hat, werden im Laufe des Jahres 2017 die eigentlichen Austrittsverhandlungen beginnen (**siehe Abbildung 3**).

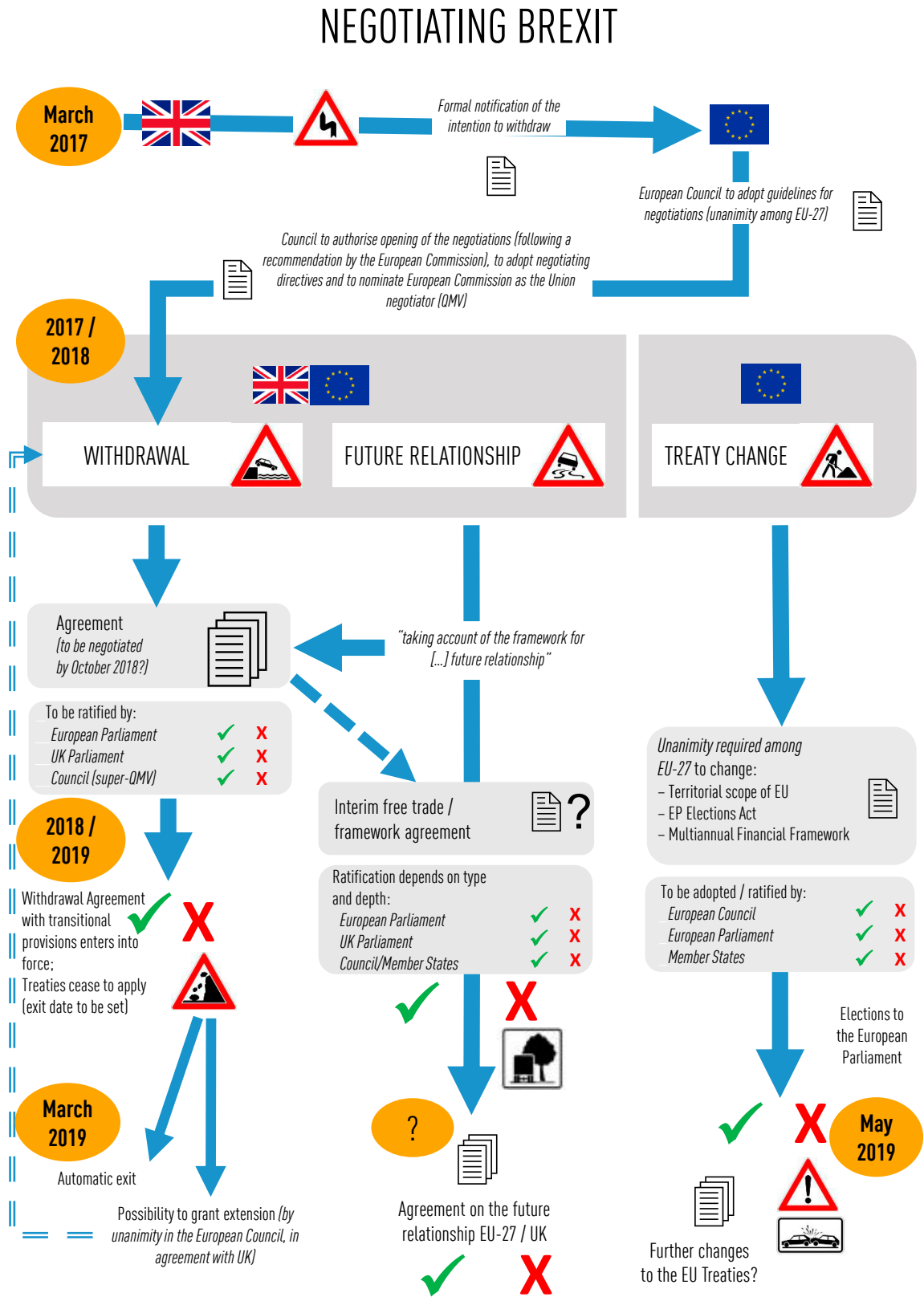
Die gedankliche und visuelle Dreiteilung sollte nicht den Blick darauf verstellen, dass die drei unterschiedlichen Rechtsgegenstände auf das engste miteinander verknüpft sind. Die einzelnen Übereinkünfte werden daher Übergangsmechanismen beinhalten müssen, die darauf Rücksicht nehmen, dass jeder Rechtsgegenstand seiner eigenen Logik, seinem eigenen Zeitplan und seinem eigenen Ratifikationsprozess folgt. **Daher birgt auch jeder der drei Akte (Austrittsverhandlungen, künftige Beziehungen und die Neukonfiguration der EU-Verträge) spezifische Risiken.**

„**BESONDERS WICHTIG
IN DEN VERHANDLUNGEN
SCHEINEN DABEI ENDE 2018
UND ANFANG 2019**“

Besonders wichtig in den Verhandlungen scheinen dabei Ende 2018 und Anfang 2019: Wenn Großbritannien bis Ende März 2017 seine Austrittserklärung abgegeben haben wird, ist erstens **Oktober 2018 die informelle Deadline**, die Michel Barnier in seinem Pressebriefing am 6. Dezember 2016 für den Abschluss der Verhandlungen gesetzt hat.⁵⁵ Zweitens wird der **Austritt nach zwei Jahren automatisch wirksam** – es sei denn, es kommt zu einer Verlängerung. Drittens wird **im Mai 2019 das Europäische Parlament neu gewählt**.

⁵⁵ European Commission, Task force for the preparation and conduct of the negotiations with the United Kingdom under Article 50 of the TEU, Press Statement, Introductory comments by Michel Barnier, 6.12.2016 (Letzter Zugriff: 10.12.2016).

ABBILDUNG 3 - Zusammenfassung: Schematischer Ablauf der Brexit-Verhandlungen



Quelle: Autoren. Illustration: © Jacques Delors Institut - Berlin.

Die Aussage von Michel Barnier, dass „der Zeitraum für tatsächliche Verhandlungen kürzer als zwei Jahre sein“⁵⁶ werde, ist zutreffend, da **innerhalb der Zwei-Jahres-Frist das geschlossene Abkommen von den Vertragsparteien ratifiziert** werden muss. Er nannte Oktober 2018 als den Zeitpunkt, zu dem die Austrittsverhandlungen abgeschlossen sein müssten.

Im zweiten Fall (voraussichtlich März 2019) geht es zum einen darum, **zu einem geordneten Austritt zu kommen**, auch wenn sich das Inkrafttreten des Austrittsabkommens nach Art. 50 EUV (mit unklaren Folgen) verzögern sollte. Zum anderen geht es, wenn das Abkommen über die künftigen Beziehungen nicht zum gleichen Zeitpunkt wie das Austrittsabkommen in Kraft treten kann, außerdem darum, **den Zeitpunkt bis zum Inkrafttreten des Abkommens über die künftigen Beziehungen nicht zu einem Vakuum werden zu lassen, sondern mit speziellen Übergangsmechanismen abzufedern**.

Zeitlich direkt darauf folgend, muss im dritten Fall (Mai 2019) die Neukonfiguration der EU-Verträge abgeschlossen sein, um eine ordnungsgemäße Wahl des Europäischen Parlaments zu ermöglichen, wenn Großbritannien dann bereits ausgetreten ist. Falls dies nicht der Fall sein sollte, ist zu diesem Zeitpunkt keine Neukonfiguration der Verträge notwendig. Ein bereits abzusehender späterer Austritt würde aber weitere rechtliche Fragen, insbesondere hinsichtlich der **Zusammensetzung des Europäischen Parlaments** aufwerfen, da die frisch gewählten britischen Abgeordneten dann eventuell während der Wahlperiode 2019-2024 ausscheiden würden.

„**EIN ÜBERGANGS-FREIHANDELSABKOMMEN KÖNNTE DEN ZEITRAUM BIS ZUR ENDGÜLTIGEN REGELUNG DER BEZIEHUNGEN ÜBERBRÜCKEN**“

Der Ablauf der Verhandlungen über die künftigen Beziehungen zwischen der EU-27 und Großbritannien lässt sich aus heutiger Sicht (Dezember 2016) nur sehr schwer einschätzen und hängt entscheidend von der inhaltlichen Ausgestaltung der künftigen Beziehung ab. **Ein Übergangsfreihandelsabkommen könnte den Zeitraum bis zur endgültigen Regelung der Beziehungen überbrücken. Von den relevanten politischen Akteuren in der EU und in Großbritannien gibt es hierzu keine Vorfestlegungen.**

Abschließend bleibt festzuhalten, dass nach den jeweiligen Verhandlungsphasen die Verhandlungsergebnisse immer der **Zustimmung oder Ratifikation durch eine ganze Reihe von Vetospielern** (z.B. britisches Parlament oder Europäisches Parlament) bedürfen. Die Entwicklung der europäischen Integration zeigt, dass es hier zu negativen Überraschungen kommen kann. Manchmal kennen die Verfahrensvoraussetzungen in Bezug auf die unterschiedlichen Verhandlungsstränge des Brexit allerdings Mehrheitsregeln, superqualifizierende Mehrheiten oder Automatismen, die zu schnelleren und einfacheren Entscheidungen beitragen sollen. **Je genauer alle Akteure in Brüssel, London und den anderen Hauptstädten die Prozeduren kennen und sich auf verschiedene Verlaufsszenarien und Ergebnisse vorbereiten, desto besser werden die Brexit-Verhandlungen zu steuern sein und folglich berechenbarer voranschreiten.**

⁵⁶ European Commission, Task force for the preparation and conduct of the negotiations with the United Kingdom under Article 50 of the TEU, Press Statement, Introductory comments by Michel Barnier, 6.12.2016 (Letzter Zugriff 10.12.2016).

ANHANG: ARTIKEL 50 EUV

Artikel 50 EUV⁵⁷

(1) Jeder Mitgliedstaat kann im Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften beschließen, aus der Union auszutreten.

(2) Ein Mitgliedstaat, der auszutreten beschließt, teilt dem Europäischen Rat seine Absicht mit. Auf der Grundlage der Leitlinien des Europäischen Rates handelt die Union mit diesem Staat ein Abkommen über die Einzelheiten des Austritts aus und schließt das Abkommen, wobei der Rahmen für die künftigen Beziehungen dieses Staates zur Union berücksichtigt wird. Das Abkommen wird nach Artikel 218 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union ausgehandelt. Es wird vom Rat im Namen der Union geschlossen; der Rat beschließt mit qualifizierter Mehrheit nach Zustimmung des Europäischen Parlaments.

(3) Die Verträge finden auf den betroffenen Staat ab dem Tag des Inkrafttretens des Austrittsabkommens oder andernfalls zwei Jahre nach der in Absatz 2 genannten Mitteilung keine Anwendung mehr, es sei denn, der Europäische Rat beschließt im Einvernehmen mit dem betroffenen Mitgliedstaat einstimmig, diese Frist zu verlängern.

(4) Für die Zwecke der Absätze 2 und 3 nimmt das Mitglied des Europäischen Rates und des Rates, das den austretenden Mitgliedstaat vertritt, weder an den diesen Mitgliedstaat betreffenden Beratungen noch an der entsprechenden Beschlussfassung des Europäischen Rates oder des Rates teil.

Die qualifizierte Mehrheit bestimmt sich nach Artikel 238 Absatz 3 Buchstabe b des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

(5) Ein Staat, der aus der Union ausgetreten ist und erneut Mitglied werden möchte, muss dies nach dem Verfahren des Artikels 49 beantragen.

⁵⁷ Vertrag über die Europäische Union (konsolidierte Fassung), OJ C 326, 26.10.2012.

LITERATURVERZEICHNIS

- Becker Sophia, Enderlein Henrik, Kuhlmann Heidi, Wolfstädter Laura Maria, [UK will den Brexit und was für ein Europa will die EU?](#), Policy Paper, Jacques Delors Institut - Berlin, 24.06.2016, (Letzter Zugriff 30.11.2016).
- Bertoncini Yves, Enderlein Henrik und Lamy Pascal, "The Brexit Rubik's Cube", Paper prepared for the 25th Evian Franco-German meeting, September 2016.
- Booß Dierk, Art. 50 EUV, in: Lenz Carl-Otto und Borchardt Klaus Dieter, *EU-Verträge Kommentar*, 6. Auflage, 2013.
- Brössler Daniel, [Raus! Aber wie? Die EU ringt um den Brexit](#), Süddeutsche Zeitung vom 19.11.2016, (Letzter Zugriff: 19.11.2016).
- Calliess Christian, Art. 15 EUV, in: Calliess Christian und Ruffert Matthias, *Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta*, 5. Auflage, 2016.
- Calliess Christian, Art. 50 EUV, in: Calliess Christian und Ruffert Matthias, *Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta*, 5. Auflage, 2016.
- Craig Paul, *The Treaty of Lisbon: Law, Politics and Treaty Reform*, Oxford University Press, 2010.
- Craig Paul, "Brexit: A Drama in Six Acts", 41 *European Law Review* 41 (2016), S. 447ff.
- Dörr Oliver, Art. 50 EUV, in: Grabitz Eberhard, Hilf Meinhard, Nettesheim Martin, *Das Recht der Europäischen Union*, EL 45, C.H.Beck, August 2011.
- Duff Andrew, [After Brexit](#), Policy Network, Oktober 2016, (Letzter Zugriff: 31.10.2016).
- Duff Andrew, [After Brexit: learning to be good neighbours](#), EPC Commentary, 18 November 2016 (Letzter Zugriff: 20.11.2016).
- Enderlein Henrik, Präsentation bei "EU to go", Jacques Delors Institut - Berlin, 20.10.2016.
- Europäische Kommission, [Task force for the preparation and conduct of the negotiations with the United Kingdom under Article 50 of the TEU](#), Press Statement, [Introductory comments by Michel Barnier](#), 06.12.2016, (Letzter Zugriff 12.12.2016).
- Europäische Union, [Framework Agreement on relations between the European Parliament and the European Commission](#), 2010, Annex III, OJ L 304/47.
- Fabbrini Federico, [Der Brexit als Möglichkeit für eine Vertragsreform in der EU](#), Bertelsmann Stiftung und Jacques Delors Institut – Berlin, spotlight europe 2016/01.
- Grant Charles, [Theresa May and her six-pack of difficult deals](#), Centre for European Reform, 28. Juli 2016.
- Hillion Christophe, [The EU neighbourhood competence under Article 8 TEU](#), in: Fabry Elvire (Hrsg.), *Thinking Strategically about the EU's external action*, Notre Europe - Jacques Delors Institute, 2013, S. 204-214.
- House of Lords European Union Committee, [The process of withdrawing from the European Union](#), 11th report of Session 2015-16, (Letzter Zugriff 25.11.2016).
- House of Lords European Union Committee, [Brexit: parliamentary scrutiny](#), 4th report of Session 2016-17, (Letzter Zugriff 25.11.2016).
- Kreilinger Valentin, [Watchdogs and Vetoplayers: Europe's parliaments will keep an eye on Brexit negotiations](#), Blog Post, Jacques Delors Institut - Berlin, 25.11.2016, (Letzter Zugriff 30.11.2016).
- Kumin Andreas J., „Vertragsänderungsverfahren und Austrittsklausel“, in: Hummer Waldemar und Obwexer Walter (Hrsg.), *Der Vertrag von Lissabon*, Nomos, 2009, S. 301-324.
- Lippert Barbara und von Ondarza Nicolai, [Eine europäische Special Relationship](#), SWP-Aktuell, November 2016, (Letzter Zugriff: 30.11.2016).
- Mayer Thomas, [Didier Seeuws: Ein stiller Anwalt für die Scheidung von den Briten](#), Der Standard, 28.06.16, (Letzter Zugriff 18.11.2016).
- Mayer Franz, [Zwei Jahre sind nicht immer gleich zwei Jahre: wann beginnt der Brexit-Countdown?](#), Verfassungsblog, 26.06.2016, (Letzter Zugriff: 28.10.2016).
- Meng Werner, Art. 50 EUV, in: von der Groeben Hans, Schwarze Jürgen, Hatje Armin, *Europäisches Unionsrecht*, Nomos, Band 1, 7. Auflage, 2015.
- Michl Walther, „Die formellen Voraussetzungen für den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union“, *NVwZ* 2016, S. 1365ff.
- Miller Vaughne und Lang Arabella, [Brexit: how does the Article 50 process work?](#) House of Commons Library Briefing Paper, June 2016, (Letzter Zugriff 19.11.2016).

Number 10.gov.uk, [PM and Chancellor Merkel statements: 18 November 2016](#), (Letzter Zugriff 19.11.2016).

Pisani-Ferry Jean, Röttgen Norbert, Sapir André, Tucker Paul und Wolff Guntram B., [Europe after Brexit: A proposal for a continental partnership](#), Bruegel, 29.08.2016.

Sari Aurel, [Biting the Bullet: Why the UK Is Free to Revoke Its Withdrawal Notification under Article 50 TEU](#), U.K. Const. L. Blog, 17.10.2016, (Letzter Zugriff: 28.10.2016)

Thiele Alexander, „Der Austritt aus der EU – Hintergründe und rechtliche Rahmenbedingungen eines ‚Brexit‘“, EuR 2016, 281.

Tiilikainen Teija, [Brexit's Impact on the EU Institutions: Immediate implications and possibilities for reform](#), FIIA Briefing Paper 203, 2016.

Wessels Wolfgang, Rozenberg Olivier, Heffler Claudia, Kreilinger Valentin, [Democratic Control in the Member States of the European Council and the Euro Zone summit](#), European Parliament, 2013.

Zu den gleichen Themen...

EU EXTERNAL ACTION AND BREXIT: RELAUNCH AND RECONNECT

Nicole Koenig, *Policy Paper No. 178*, Jacques Delors Institut - Berlin, November 2016

WATCHDOGS AND VETOPLAYERS: EUROPE'S PARLIAMENTS WILL KEEP AN EYE ON BREXIT NEGOTIATIONS

Valentin Kreilinger, *Blog Post*, Jacques Delors Institut - Berlin, October 2016

STRONGER TOGETHER – EVEN AT 27!

Yves Bertoncini and Enrico Letta, *Tribune - Viewpoint*, Jacques Delors institute, September 2016

REPAIR AND PREPARE: DER EURO UND WACHSTUM NACH DEM BREXIT

Henrik Enderlein, Enrico Letta, Jörg Asmussen, Laurence Boone, Aart De Geus, Pascal Lamy, Philippe Maystadt, Maria João Rodrigues, Gertrude Tumpel-Gugerell und António Vitorino, Bertelsmann Stiftung, Jacques Delors Institut – Berlin und Jacques Delors Institute, September 2016

THE BREXIT RUBIK'S CUBE

Yves Bertoncini, Henrik Enderlein and Pascal Lamy, *Paper prepared for the 25th Evian Franco-German meeting*, September 2016

BREXIT – BRITISCHES DRAMA, EUROPÄISCHE HERAUSFORDERUNG

Enrico Letta, Yves Bertoncini, Josep Borrell Fontelles, Jean-Louis Bourlanges, Laurent Cohen-Tanugi, Pavel Fischer, Nicole Gnesotto and Riccardo Perissich, *Tribune - Viewpoint*, Jacques Delors Institute, July 2016

WHAT SHOULD HAPPEN? WHAT IS LIKELY TO HAPPEN?

Henrik Enderlein, *Note*, Jacques Delors Institut - Berlin, June 2016

UK WILL DEN BREXIT UND WAS FÜR EIN EUROPA WILL DIE EU?

Henrik Enderlein, Heidi Marleen Kuhlmann, Laura Maria Wolfstädter and Sophia Becker, *Policy Paper*, Jacques Delors Institut - Berlin, June 2016

GROSSBRITANNIEN NACH DEM „BREXIT-REFERENDUM“: FÜNF SZENARIEN

Heidi Marleen Kuhlmann, *Blog Post*, Jacques Delors Institut - Berlin, May 2016

Herausgeber: Prof. Dr. Henrik Enderlein • Die Publikation gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder • Alle Rechte vorbehalten • Nachdruck und sonstige Verbreitung - auch auszugsweise - nur mit Quellenangabe zulässig • Originalversion © Jacques Delors Institut - Berlin, 2016.



Hertie School
of Governance

Pariser Platz 6, D - 10117 Berlin
19 rue de Milan, F - 75009 Paris
office@delorsinstitut.de
www.delorsinstitut.de

