

Die „Methode Barnier“ – Lehren aus der Verhandlungsführung der EU beim Brexit

Nicolai von Ondarza*

The Brexit negotiations constituted unchartered political and institutional territory for the European Union (EU). This analysis shows how a new institutional approach enabled the EU-27 to present an unusually united front. The “Barnier method” is characterised by five elements: a strong political mandate from the European Council, a single EU negotiator based in the European Commission in the person of Michel Barnier, very close coordination with the Member States and the European Parliament, and a high degree of transparency. Lessons can also be drawn from this for the next phase of the Brexit negotiations and the EU’s relations with other third countries.

In den Verhandlungen über den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union (EU) – allgemein Brexit genannt – ist es den übrigen EU-27 wie selten zuvor gelungen, eine einheitliche Verhandlungsposition einzunehmen. Kurz nach dem Austrittsvotum vom Juni 2016 war die Ausgangslage noch unklar. Führende Befürworter der Leave-Kampagne wie der spätere Brexit-Minister David Davis machten sich dafür stark, die EU bei den Verhandlungen weitgehend zu umgehen und stattdessen mit „Berlin“ und „Paris“ direkt zu verhandeln. Die Befürchtungen eines Dominoeffekts und des Auseinanderdividierens der EU-Mitgliedstaaten waren groß.

Entgegen diesen Erwartungen ist es der EU jedoch gelungen, eine einheitliche Verhandlungsführung durchzusetzen. Die Verhandlungen gemäß dem Austrittsartikel 50 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) waren für die EU politisch und institutionell Neuland. Mit der „Methode Barnier“, benannt nach ihrem Verhandlungsführer Michel Barnier, haben die EU-Institutionen eine neue Herangehensweise an Verhandlungen mit Dritten entwickelt. Diese baut auf einer klaren Verhandlungsführung der Europäischen Kommission, politischem Mandat durch den Europäischen Rat, einer ständigen Rückkopplung mit dem Europäischen Parlament und den nationalen Hauptstädten sowie nicht zuletzt einer mitgliedstaatlichen Zurückhaltung auf. In der Folge traten die EU-27 bei den Brexit-Verhandlungen geeinter auf als die britische Regierung selbst und konnten ihre politischen Interessen vollumfänglich umsetzen.

Dreieinhalb Jahre nach dem Austrittsvotum ist das Vereinigte Königreich am 31. Januar 2020 aus der EU ausgetreten, die Art.-50-Verhandlungen sind abgeschlossen – Zeit zu analysieren, wie die EU institutionell an den Sonderfall Brexit herangegangen ist und inwieweit diese institutionelle Herangehensweise zur unüblichen Einheit beigetragen hat. Hieraus können auch Schlussfolgerungen gezogen werden, was die EU für die nächste Phase der Brexit-Verhandlungen über die zukünftigen Beziehungen zum Vereinigten Königreich, aber auch für die Beziehungen zu anderen Drittstaaten lernen kann.

* Dr. Nicolai von Ondarza, Forschungsgruppe EU/Europa, Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

Die Brexit-Verhandlungen als Neuland

Die Brexit-Verhandlungen waren und sind für die EU in mehrfacher Hinsicht Neuland. Zum ersten Mal hat ein Mitglied die EU verlassen, zum ersten Mal mussten die EU-Institutionen verhandeln, wie ein Staat nach 47 Jahren Mitgliedschaft von der europäischen Integration entflochten werden kann.

Die rechtliche Grundlage für das Austrittsverfahren setzt Art. 50 EUV. Der „Schwester-Artikel“ der Beitrittsklausel (Art. 49 EUV) wurde erstmals im Verfassungskonvent vorgeschlagen und mit dem Vertrag von Lissabon 2009 eingeführt – auch auf Bestreben der damaligen britischen Regierung, um zu unterstreichen, dass die EU-Mitgliedschaft *im Prinzip* reversibel ist.¹ Dennoch galt ein EU-Austritt zur Zeit des Konvents lediglich als theoretische Möglichkeit und Art. 50 EUV lässt viele Fragen der tatsächlichen Umsetzung offen. Grundsätzlich betont er das Recht jedes EU-Mitglieds, „im Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften [zu] beschließen, aus der Union auszutreten“. Nach innenpolitischen Verfahren hat die britische Regierung diese Absichtserklärung dem Europäischen Rat am 29. März 2017 übermittelt.² Anschließend gibt Art. 50 EUV vor, dass innerhalb einer Frist von zwei Jahren ein Abkommen zur Regelung des Austritts ausgehandelt werden soll, welches den „Rahmen für die künftigen Beziehungen dieses Staates zur Union“ (Art. 50 Abs. 2 EUV) berücksichtigen soll. Kommt es zu keiner Einigung oder Fristverlängerung, so verlässt der betreffende Staat die EU ohne Nachfolgeregelung.

Die zentralen institutionellen Rahmenbedingungen des Brexit-Verfahrens waren somit von Art. 50 EUV vorgegeben. Hierzu gehörte zum einen die klare zeitliche Frist. „Die Uhr tickt“, hat EU-Verhandlungsführer Barnier immer wieder betont, um den Druck auf das Vereinigte Königreich zu erhöhen. Denn ohne Einigung drohte der „No-Deal-Brexit“, also der Austritt ohne Abkommen, dessen wirtschaftliche Konsequenzen für die EU, aber in sehr viel größerem Maße für das Vereinigte Königreich als katastrophal eingeschätzt wurden.³ Anders als bei anderen Verhandlungen bedeutete ein Scheitern also nicht die Rückkehr zum Status quo ante (britische EU-Mitgliedschaft), sondern die vor allem für eine Seite schlechteste mögliche Option. Diese Kombination aus hohem Zeitdruck und immensen Negativfolgen eines „No-Deal-Brexits“ hat die Verhandlungsdynamik fundamental und weitgehend zugunsten der EU-27 beeinflusst.

Des Weiteren blieb das Vereinigte Königreich bis zum erfolgten Austritt Mitglied der EU mit allen Rechten und Pflichten, zu denen auch die Repräsentation in allen EU-Institutionen sowie die Durchführung der Europawahlen 2019 gehörten. Dennoch ergibt sich aus Art. 50 EUV bereits, dass die EU eine Reihe von Sonderformaten für die Brexit-Verhand-

1 Caroline Heber: Die Kompetenzverteilung im Rahmen der Austrittsverhandlungen nach Art. 50 EUV unter besonderer Berücksichtigung bestehenden Sekundärrechts, in: *Europarecht* 5/2017, S. 581–615.

2 Auch die Qualifizierung „im Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften“ war im Vereinigten Königreich umstritten, da unklar war, nach welchem Prozedere die britische Regierung das Verfahren eröffnen kann. Das Referendum von 2016 war rechtlich unverbindlich. Nach einem Urteil des britischen Obersten Gerichtshofs war ein eigenes Gesetz (European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017) notwendig, dem beide Häuser des britischen Parlaments zustimmen mussten, bevor die britische Regierung formell bei der EU das Art.-50-Verfahren einleiten konnte.

3 Siehe Anand Menon: No Deal Brexit. Issues, Impacts, Implications. The UK in a Changing Europe, abrufbar unter: <https://ukandeu.ac.uk/wp-content/uploads/2019/08/UKIN-No-Deal-Brexit-Issues-impacts-and-implications.pdf> (letzter Zugriff: 19.3.2020); und Nicolai von Ondarza: Der No-Deal-Brexit. Politische Dynamik, Konsequenzen und Handlungsoptionen für die EU-27, Stiftung Wissenschaft und Politik: Arbeitspapier 1/2019.

lungen zu schaffen hatte. Auf der einen Seite nimmt der austretende Mitgliedstaat konsequenterweise nicht an den Sitzungen des Europäischen Rates sowie des Rates der EU teil, in denen die anderen nationalen Regierungen über die Austrittsverhandlungen sprechen und verhandeln (Art. 50 Abs. 4 EUV). In der Folge tagte zwischen der Aktivierung des Art. 50 im März 2017 und dem erfolgten Austritt im Januar 2020 der Europäische Rat im Art.-50-Format insgesamt 14-mal, der Rat für Allgemeine Angelegenheiten (Artikel 50) 20-mal.⁴

Kein institutionelles Sonderformat für die Entscheidungsfindung benötigte hingegen das Europäische Parlament. Nach dem Prinzip, dass die EU-Abgeordneten alle BürgerInnen der Union vertreten, waren auch britische Mitglieder des Europäischen Parlaments (MdEP) an allen Abstimmungen zum Brexit beteiligt. Das Europäische Parlament hat jedoch eine eigene „Brexit-Steuerungsgruppe“ gegründet, in der bewusst keine britischen MdEP vertreten waren.⁵ An den Abstimmungen und Beratungen zum Austrittsabkommen sowie allen anderen Beschlüssen während der Brexit-Verhandlungen waren britische Abgeordnete aber voll beteiligt.

Institutionelle Herangehensweise der EU an die Brexit-Verhandlungen

Sequenzierung der Gespräche

Die erste große institutionelle Entscheidung, welche die EU-27 zu den Brexit-Verhandlungen getroffen und später auch durchgesetzt haben, war die Sequenzierung der Gespräche innerhalb des Rahmens des Art. 50. Das ursprüngliche Brexit-Votum vom 23. Juni 2016 war für viele politische Entscheidungsträger im Vereinigten Königreich wie auch im Rest der EU ein Schock, da zunächst unklar war, wie zu verfahren sei. Der britische Premierminister David Cameron erklärte unmittelbar seinen Rückzug, während der damalige Oppositionsführer Jeremy Corbyn die sofortige Aktivierung des Art. 50 forderte.⁶ Auch innerhalb der EU gab es Stimmen, die von den Briten den unverzüglichen Beginn des formellen Austrittsprozesses forderten. Teile der Brexit-Befürworter der UK Independence Party (UKIP) wollten hingegen den rechtlichen Rahmen der EU vollständig umgehen und über nationales Recht einen unilateralen, unregulierten Brexit durchsetzen.⁷

Mit dem Ziel, einen geordneten Brexit zu forcieren, vereinbarten die Staats- und Regierungschefs der EU-27, keine Verhandlungen mit dem Vereinigten Königreich zu führen, bevor dieses formell sein Austrittsgesuch nach Art. 50 EUV erklärt habe.⁸ Diese Politik von „no negotiation before notification“ (keine Verhandlung vor der Austrittsmitteilung) sollte

4 Recherche auf Grundlage der Tagesordnungen der EU-Institutionen im angegebenen Zeitraum.

5 Die Mitglieder waren Guy Verhofstadt (ALDE, später Renew Europe), Danuta Hübner (EVP), Pedro Silva Pereira (S&D), Philippe Lamberts (Grüne/EFA), Martin Schirdewan (GUE/NGL) und Antonio Tajani (EVP). Damit waren auch die EU-skeptischen Fraktionen der Europäischen Konservativen und Reformen (EKR), Europa der Freiheit und der direkten Demokratie (EFDD) und Europa der Nationen und der Freiheit (ENF) von der Steuerungsgruppe ausgeschlossen.

6 Sarah Pine: Corbyn: „Article 50 has to be evoked now“, in: LabourList, 24. Juni 2016, abrufbar unter: <https://labourlist.org/2016/06/corbyn-article-50-has-to-be-invoked-now/> (letzter Zugriff: 19.3.2020).

7 EU-Recht galt im Vereinigten Königreich auf Grundlage des 1972 verabschiedeten und mit jeder EU-Vertragsänderung weiterentwickelten European Communities Act. UKIP hat 2016 gefordert, das Vereinigte Königreich sollte seinen sofortigen unilateralen Austritt erklären und eine Aufhebung des European Communities Act national umsetzen. Siehe Rowena Mason: Ukip to push for instant Brexit without triggering article 50, in: The Guardian, 29. November 2016.

8 Europäischer Rat: Informelle Tagung der 27, Erklärung, Brüssel, 27. Juni 2016.

verhindern, dass die britische Regierung einen anderen Verhandlungsweg außerhalb des EU-Rahmens sucht oder über Vorverhandlungen die Frist des Art. 50 EUV umgeht. Die EU-27 wollten damit auch erreichen, dass die britische Regierung die Austrittsmitteilung so rechtzeitig einreicht, dass 2019 keine Europawahlen mehr im Vereinigten Königreich stattfinden müssten; aufgrund der mehrfachen Verlängerung der Zwei-Jahres-Frist wurde das aber doch nötig.

Unter dem Eindruck der Weigerung der EU, mit der britischen Regierung vorzuverhandeln, stieg im zweiten Halbjahr 2016 der innenpolitische Druck auf die britische Regierung, rasch Art. 50 zu aktivieren. Als eine ihrer ersten Amtshandlungen ließ die neue Premierministerin Theresa May ein neues Brexit-Ministerium aufbauen (Department for Exiting the European Union) und gab in einer Serie von Reden Leitlinien für die späteren Verhandlungen vor, darunter insbesondere das Ziel, auch den Binnenmarkt und die Zollunion der EU verlassen zu wollen.⁹ Trotz der gerichtlich erzwungenen parlamentarischen Zustimmung gab es jedoch keinen umfangreichen Konsultationsprozess oder einen überparteilichen Konsens, wie der Brexit umgesetzt werden soll. Ohne Vorverhandlungen mit der EU oder im eigenen Land aktivierte May so am 29. März 2017 Art. 50 EUV.¹⁰

Rückblickend war dieses Beharren auf dem formellen Verfahren ein wichtiger strategischer Faktor für die EU-27. Die britische Regierung wurde so in den Art.-50-Prozess gezwungen, der sie durch die Kombination aus Zeitdruck und drohendem „No-Deal-Brexit“ in eine schwache Verhandlungsposition brachte. Vor der Aktivierung des Art. 50 EUV konnte die britische Regierung sich den Zeitplan für den Austritt aussuchen, stand ab dem Moment der Austrittsmitteilung jedoch unter hohem Zeitdruck. Diese ohnehin schwache Verhandlungsposition wurde weiter dadurch geschwächt, dass May ohne abgestimmtes Ziel in die Verhandlungen eingestiegen war. In der Folge mussten die Briten auch während der Verhandlungen vor allem mit sich selbst ringen, welche Art von Brexit sie eigentlich wollten. Nach Mays Rücktritt im Juni 2019 werteten britische Kommentatoren die frühzeitige Aktivierung des Art. 50 EUV, ohne vorher eine britische Position abgestimmt zu haben, als einen ihrer zentralen strategischen Fehler in den Brexit-Verhandlungen.¹¹

Auch nach Beginn der Verhandlungen suchte die EU, ihren strategischen Vorteil durch die Sequenzierung der Gespräche zu maximieren. In diesem Sinne entschied sie, zu Beginn ausschließlich über die für sie wichtigen „Scheidungsfragen“ zu verhandeln, insbesondere die britischen Verpflichtungen gegenüber dem EU-Haushalt, die Rechte von EU-BürgerInnen im Vereinigten Königreich sowie eine Regelung zum Offenhalten der Grenze zwischen Nordirland und der Republik Irland. Erst wenn aus Sicht der EU-27 „ausreichende Fortschritte“ in diesen Fragen erreicht seien, so die Verhandlungslinie, würde die EU mit den

⁹ Die zwei zentralen Reden waren die von May auf dem Parteitag der Konservativen Partei im Oktober 2016 sowie im Januar 2017 im Lancaster House in London. Siehe Theresa May: The government's negotiating objectives for exiting the EU: PM Speech, 17. Januar 2017, abrufbar unter: <https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech> (letzter Zugriff: 19.3.2020).

¹⁰ Theresa May: Prime Minister's letter to Donald Tusk triggering Article 50, 29. März 2017, abrufbar unter: <https://www.gov.uk/government/publications/prime-ministers-letter-to-donald-tusk-triggering-article-50> (letzter Zugriff: 15.4.2020).

¹¹ Tom McTague: How the UK lost the Brexit battle. The course of Brexit was set in the hours and days after the 2016 referendum, in: *Politico*, 27. März 2019.

Briten auch andere Fragen des Austritts diskutieren.¹² Diese politische Verhandlungslinie kombinierte die EU mit dem rechtlichen Verständnis, über das zukünftige Verhältnis erst nach dem erfolgten Austritt des Vereinigten Königreichs verhandeln zu können. Die zukünftigen Beziehungen wurden daher in einer rechtlich unverbindlichen „Politischen Erklärung“ nur skizziert, im Detail aber nicht vor dem Austritt verhandelt.¹³

Im Vereinigten Königreich wurde diese Sequenzierung zunächst scharf kritisiert. Im Mai 2017 versprach der damalige Brexit-Minister Davis der EU einen heftigen Streit („row of the summer“); Brexit-Befürworter warfen der EU vor, das Vereinigte Königreich ohne Gegenleistung zu hohen Haushaltszahlungen erpressen zu wollen.¹⁴ Unter dem Druck, Verhandlungsfortschritte zu erzielen, akzeptierte die Regierung Mays jedoch bereits im Juli 2017 die Sequenzierung der EU. Dies brachte allerdings nicht den gewünschten Verhandlungsdurchbruch, da die EU-27 auch im Oktober 2017 noch keine ausreichenden Fortschritte attestierten. May machte daraufhin im Dezember 2017 der EU gegenüber weitreichende Zugeständnisse.¹⁵ In einem gemeinsamen Fortschrittsbericht mit der Europäischen Kommission¹⁶ sagte die britische Regierung unter anderem die Haushaltszahlungen, den Schutz der Rechte der EU-BürgerInnen und – von entscheidender Bedeutung – das Offenhalten der Grenze in Nordirland zu.¹⁷ Dieses Versprechen ebnete den Weg zum im Vereinigten Königreich umstrittenen „Backstop“ für Nordirland, mit dem May im Austrittsabkommen letztlich das Verbleiben des Vereinigten Königreichs in der EU-Zollunion und die weitgehende Anpassung an EU-Binnenmarktrecht zumindest für Nordirland verankerte, und lieferte gleichzeitig den Grund, warum Brexit-Befürworter im House of Commons Mays Austrittsabkommen kategorisch ablehnten und diese Fassung auch in drei Abstimmungen keine Mehrheit fand. Aus Sicht der EU aber war die Sequenzierung erfolgreich, weil so die Union früh ihre wichtigsten Verhandlungsziele durchsetzen konnte.

Verhandlungsführung durch die Europäische Kommission

Die zweite große institutionelle Entscheidung der EU-27 bei der Herangehensweise an die Brexit-Verhandlungen war, die Verhandlungsführung (fast) vollständig der Europäischen Kommission zu übertragen, die dafür mit Barnier und der „Task Force for the Preparation and Conduct of the Negotiations with the United Kingdom under Article 50 TEU“ (kurz „Task Force 50“, TF50) eine spezielle Abteilung eingerichtet hat. Zu Beginn war noch offen, wer die Verhandlungen für die EU führen würde. Art. 50 EUV i.V.m. Art. 218 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) schreibt le-

12 Europäischer Rat: Leitlinien im Anschluss an die Mitteilung des Vereinigten Königreichs gemäß Artikel 50, 29. April 2017, EUCO 20004/17.

13 Europäischer Rat: Politische Erklärung zur Festlegung des Rahmens für die künftigen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und dem Vereinigten Königreich, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 384 I vom 12. November 2019, S. 178–193.

14 Henry Mance: David Davis warns Brexit timetable will be ‘row of the summer’. Minister says early deals on exit bill and Northern Ireland would be ‘illogical’, in: Financial Times, 14. Mai 2017.

15 Europäischer Rat: Tagung des Europäischen Rates (Artikel 50) (20. Oktober 2017) – Schlussfolgerungen, EUCO XT 20014/17.

16 Europäische Kommission/UK Government: Joint report from the negotiators of the European Union and the United Kingdom Government on progress during phase 1 of negotiations under Article 50 TEU on the United Kingdom’s orderly withdrawal from the European Union, 8. Dezember 2017, TF50 (2017) 19.

17 Siehe ebenda, Paragraph 49 und 50.

diglich vor, dass der Rat in seinem Verhandlungsmandat einen Verhandlungsführer der EU bestimmt. Wer dies für den Sonderfall des Brexits sein sollte, war zunächst unklar.

Kurz nach dem Brexit-Referendum deutete sich ein EU-typischer institutioneller Machtkampf in Brüssel an. Der Präsident des Europäischen Rates, Donald Tusk, ernannte am 25. Juni 2016, nur zwei Tage nach dem Brexit-Referendum, den ehemaligen belgischen Diplomaten Didier Seeuws zum Leiter einer „Brexit Task Force“ in den Ratsstrukturen.¹⁸ Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker folgte im Juli mit der Ernennung des früheren französischen EU-Kommissars Barnier zum Leiter einer eigenen Task Force für die Brexit-Verhandlungen.¹⁹ Auch die juristischen Dienste beider Institutionen widersprachen sich: Der juristische Dienst der Kommission argumentierte, die Art.-50-Verhandlungen seien analog zu (Handels-)Verhandlungen mit Drittstaaten zu betrachten, welche die Kommission führe, während der juristische Dienst des Rates darauf verwies, dass das Vereinigte Königreich bis zum Austritt weiter EU-Mitglied sei und die Verhandlungsführung daher beim Rat liegen sollte.²⁰

Im Laufe des zweiten Halbjahres 2016 konnte sich die Europäische Kommission in diesem Machtkampf weitgehend durchsetzen, auch weil dort die notwendige Expertise für viele technische Fragen, welche in den Brexit-Verhandlungen behandelt werden mussten, liegt. In der Folge stimmten auch die Mitgliedstaaten im Europäischen Rat der Vorgehensweise zu, Barnier zum alleinigen Verhandlungsführer der EU zu ernennen.²¹

Konkret baute die Kommission intern eine Sonderstruktur um Barnier auf. Schon seine Personalie an sich war ein politisches Signal. Barnier als ehemaliger EU-Kommissar und früherer französischer Außenminister hat Erfahrung auf oberster politischer Ebene, war aber gleichzeitig außerhalb der bestehenden Hierarchie – weder EU-Beamter noch Kommissar wurde er direkt Kommissionspräsident Juncker unterstellt. In der neu geschaffenen TF50 wurden Kommissionsbeamte aus verschiedenen Abteilungen mit der notwendigen Expertise zusammengezogen. Mit einer Personalstärke von ca. 50 Personen gehört die TF50 zwar zu den kleineren Abteilungen innerhalb der Kommission, konnte aber in Detailfragen auch auf die Expertise der anderen Generaldirektionen zurückgreifen.²² Einzige Ausnahme waren die EU-internen Vorbereitungen für einen „No-Deal-Brexit“, die innerhalb der Kommission vom damaligen Generalsekretär Martin Selmayr mit allen betroffenen Generaldirektionen koordiniert wurden, auch um die eigentliche Verhandlungsführung von der Vorbereitung auf den Abbruch der Verhandlungen abzusichern.²³

18 Frankfurter Allgemeine Zeitung: Brexit Task Force. Belgischer Diplomat soll Austrittsgespräche führen, 25. Juni 2016.

19 Europäische Kommission: Präsident Juncker ernannt Michel Barnier zum Chefunterhändler für die Vorbereitung und Durchführung der Verhandlungen mit dem Vereinigten Königreich im Rahmen von Artikel 50 des Vertrags über die Europäische Union, Pressemitteilung, 27. Juli 2016, IP/16/2652.

20 Ryan Heath/Florian Eder: Brussels power struggle over Brexit negotiations. Commission and Council both want to be in charge of British divorce talks, in: Politico, 28. Juni 2016.

21 Europäischer Rat: Informelles Treffen der Staats- und Regierungschefs von 27 Mitgliedstaaten sowie des Präsidenten des Europäischen Rates und des Präsidenten der Europäischen Kommission, 15. Dezember 2016, SN 96/16.

22 Recherche auf Grundlage der Personalstatistiken der Europäischen Kommission in den Jahren 2016-2019, siehe Europäische Kommission: Commission staff, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/organisational-structure/commission-staff_de (letzter Zugriff: 19.3.2020).

23 Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, die Europäische Zentralbank, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss, den Ausschuss der

Sämtliche Verhandlungen über das Austrittsabkommen wurden somit aufseiten der EU von Barnier und der TF50 geführt. Barnier konnte auf diese Weise alle Verhandlungspunkte bündeln. Direkte Verhandlungen auf oberster Ebene, etwa im Dezember 2017 über den Fortschrittsbericht, wurden von Kommissionspräsident Juncker geführt. Anders war dies auf britischer Seite: Hier wechselte nicht nur dreimal der Brexit-Minister, sondern die Verhandlungsführung ging auch im Laufe des Prozesses vom Brexit-Minister auf einen direkten Unterhändler Mays über, ihren EU-Sherpa Oliver Robbins.²⁴

Darüber hinaus wurde diese alleinige Verhandlungsführung durch Barnier auch vom Rat und den Mitgliedstaaten unterstützt. So konzentrierte sich die „Brexit Task Force“ im Rat unter Leitung von Seeuws – in enger Abstimmung mit Barnier und der TF50 – auf die Koordination zwischen den nationalen Regierungen im Rat. Eigene Gespräche mit der britischen Regierung fanden nicht statt. Das Gleiche galt für die verschiedenen rotierenden Ratspräsidentschaften, die sich in Bezug auf den Brexit ausschließlich auf die Koordination der Verhandlungsposition im Rat für Allgemeine Angelegenheiten konzentrierten, jedoch auch keine eigenen Verhandlungen mit der britischen Regierung führten.

Am deutlichsten aber zeigte sich diese Selbstzurückhaltung im Europäischen Rat, wo kritische Verhandlungen in der EU in der Regel landen und die Staats- und Regierungschefs die schwierigen politischen Kompromisse aushandeln. Nicht so beim Brexit. Bei allen Treffen des Europäischen Rates zum Brexit wurde der britischen Premierministerin May (bzw. ihrem Nachfolger Boris Johnson) zwar die Möglichkeit gegeben, die anderen Staats- und Regierungschefs über ihre Position zu informieren. Verhandlungen im Europäischen Rat gab es aber selbst in der kritischsten Phase des Brexits nicht, stattdessen mussten May bzw. Johnson nach dem Vortragen ihrer Position den Raum verlassen und die Staats- und Regierungschefs der EU-27 berieten ihre Position unter sich. Die Verhandlungen wurden ausschließlich von Barnier oder, auf oberster Ebene, von Kommissionspräsident Juncker selbst geführt.

Diese klare Bündelung bei einem Verhandlungsführer steht auch in deutlichem Gegensatz zu anderen Verhandlungen der EU auf internationaler Ebene, bei denen es jeweils weiterhin entweder institutionelle Konflikte und/oder Überlappung mit den Mitgliedstaaten gibt. So ist die EU beispielsweise in der G7/G20 jeweils durch die betreffenden Mitgliedstaaten, aber auch durch den Präsidenten der Kommission und des Europäischen Rates vertreten.²⁵ In wichtigen außenpolitischen Verhandlungen wie im E3-Format mit Iran spielen die großen Mitgliedstaaten die entscheidende Rolle, wenn auch teilweise unter Beteiligung des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik.

Das politische Mandat ist Chefsache

Während Barnier und die TF50 die Verhandlungsführung übernommen haben, wurden die politischen Leitlinien und die strategischen Entscheidungen zum Brexit klar von den

Regionen und die Europäische Investitionsbank. Vorbereitung auf den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union am 30. März 2019: Ein Aktionsplan für den Notfall, COM(2018) 880 final.

24 Insgesamt hatte das Vereinigte Königreich drei Brexit-Minister: David Davis von Juli 2016 bis Juli 2018 (zurückgetreten), Dominic Raab von Juli bis November 2018 (zurückgetreten) und Stephen Barclay von November 2018 bis Januar 2020. Nach dem erfolgten Austritt wurde das Brexit-Ministerium aufgelöst.

25 Sieglinde Gsthöhl: 'Patchwork Power' Europe? The EU's Representation in International Institutions, in: European Foreign Affairs Review 3/2009, S. 385–403.

nationalen Regierungen im Rat der EU und im Europäischen Rat übernommen. Analog zur allgemeinen Entwicklung in der EU nahmen die Staats- und Regierungschefs noch mehr als in den Verträgen vorgesehen die strategischen Entscheidungen zum Brexit in ihre Hand. Grundsätzlich sieht Art. 50 EUV vor, dass die Austrittsnotiz an den Europäischen Rat gerichtet sein muss, dieser die politischen Leitlinien für die Verhandlungen festlegt und im Zweifelsfall auch über mögliche Fristverlängerungen der Verhandlungen entscheidet. Das eigentliche Verhandlungsmandat wird jedoch vom Rat der EU verabschiedet, der am Ende dem Austrittsvertrag (ebenso wie das Europäische Parlament) zustimmen muss.

Im Art.-50-Format hat der Rat der EU daher formell das Mandat abgesehen und diente als Koordinationsforum mit der Europäischen Kommission. Während der 34-monatigen Verhandlungen hat sich der Rat für Allgemeine Angelegenheiten insgesamt 20-mal mit dem Brexit befasst, hinzu kommen die üblichen Sitzungen in den Ratsarbeitsgruppen, insbesondere dem Ausschuss der Ständigen Vertreter sowie dem Sonderausschuss zum Brexit unter der Koordination von Seeuws.²⁶ Bemerkenswert ist hier vor allem, dass der Rat bei der Behandlung des Brexits durchgängig nach Einstimmigkeit strebte – auch wenn im Prinzip Mehrheitsabstimmungen möglich gewesen wären. So hätten sowohl das Mandat als auch das Austrittsabkommen mit einer (besonders hohen) qualifizierten Mehrheit verabschiedet werden können (siehe Art. 50 Abs. 2 EUV). Statt aber Sonderanliegen von einzelnen Mitgliedstaaten im Zweifelsfall zu übergehen – etwa Spaniens in Bezug auf Gibraltar oder der Republik Irlands in Bezug auf Nordirland –, setzten die EU-Mitgliedstaaten bewusst auf Einstimmigkeit und stellten sich demonstrativ hinter die Sonderbelange einzelner Mitglieder gegenüber dem die EU verlassenden Vereinigten Königreich.

Noch wichtiger waren die Sitzungen des Europäischen Rates, in dem sich die Staats- und Regierungschefs zwischen Juni 2016 und Januar 2020 insgesamt 18-mal mit dem Brexit befasst haben. Das war im Durchschnitt nicht nur alle zwei Monate, sondern darunter waren auch sechs eigens für den Brexit anberaumte Sondersitzungen. Dies unterstreicht die hohe politische Priorität, welche die EU-Staats- und Regierungschefs den Beziehungen zum Vereinigten Königreich eingeräumt haben. Auch diese ständige Koordination auf oberster politischer Ebene hat maßgeblich dazu beigetragen, dass die EU-27 und ihre nationalen Regierungen bei den Brexit-Verhandlungen eine gemeinsame Verhandlungslinie verfolgt haben. Dabei haben die Staats- und Regierungschefs im Verlauf der Verhandlungen fünf wichtige strategische Entscheidungen getroffen:

- „*No negotiation without notification*“: Die erste richtungweisende Entscheidung war der Beschluss noch im Juni 2016, keine Verhandlungen mit den Briten zu führen, bevor diese Art. 50 EUV formell aktiviert haben (siehe oben).²⁷
- *Festlegung der Austrittsdoktrin*: Der nächste Schritt bei der Festlegung der EU-Strategie war die Verabschiedung der politischen Leitlinien für die Brexit-Verhandlungen im April 2017.²⁸ Da der Austritt eines Mitgliedstaates eine völlig neue Situation darstellte, legten die Staats- und Regierungschefs hier auch grundsätzliche Prinzipien fest, wie die EU mit einem ehemaligen Mitglied umgehen sollte. Hierzu gehörte insbesondere die

26 Eigene Recherche auf Grundlage der offiziellen Tagesordnungen der EU-Institutionen.

27 Europäischer Rat: Informelle Tagung der 27, Juni 2016.

28 Europäischer Rat: Leitlinien im Anschluss an die Mitteilung des Vereinigten Königreichs gemäß Artikel 50, April 2017.

Feststellung, dass die EU zwar eine enge Partnerschaft mit dem Vereinigten Königreich anstrebe, aber ein Nichtmitglied nicht dieselben Rechte innehaben könne wie ein Mitglied der EU. Hierzu bekräftigte der Europäische Rat die Untrennbarkeit der vier Freiheiten des Binnenmarkts, den Schutz der Beschlussfassungsautonomie der Union, die Sequenzierung der Gespräche, die inhaltlichen Prioritäten der EU für die erste Phase der Verhandlungen – Rechte von EU-BürgerInnen, britische Haushaltsverpflichtungen, offene Grenze in Nordirland – sowie die Bereitschaft zu einer Übergangsphase. Rückblickend betrachtet stellte der Europäische Rat damit bereits im April 2017 alle zentralen strategischen Weichen, die sich später auch im Austrittsabkommen widerspiegeln.

- *Bewertung und Antreiben der Verhandlungen:* Im weiteren Verlauf der Verhandlungen spielte der Europäische Rat immer wieder die Rolle eines „Antreibers“, indem die Staats- und Regierungschefs dort – ohne die Beteiligung der britischen Premierministerin – die Fortschritte bewertet haben. Dies schuf eine Dynamik, in der die EU-27 als dominante Seite bei den Verhandlungen auftreten und jederzeit über Konditionalität den Druck auf die britische Seite erhöhen konnten. So konstatierte der Europäische Rat beispielsweise im Oktober 2017, dass die Verhandlungen noch nicht „ausreichende Fortschritte“ erzielt hätten, und gab erst im Dezember 2017 nach weitreichenden Zugeständnissen der britischen Regierung die nächste Verhandlungsphase frei (siehe oben „Sequenzierung der Gespräche“).²⁹ Der Europäische Rat führte diese Strategie auch im Jahr 2018 fort: In der letzten Phase vor der ersten Einigung auf das Austrittsabkommen stellte er sich noch im September 2018 demonstrativ hinter Irland³⁰ und beklagte im Oktober 2018 mangelnde Fortschritte,³¹ um den Druck erfolgreich zu erhöhen.
- *Annahme des Austrittsabkommens und der politischen Erklärung:* Unter diesem Druck kam es im November 2018 erstmals zur Einigung über das Austrittsabkommen (und über die politische Erklärung über die zukünftigen Beziehungen). Rechtlich musste das Austrittsabkommen auf EU-Seite nach Zustimmung des Europäischen Parlaments vom Rat angenommen werden. Dennoch war es auch hier der Europäische Rat, der das Austrittsabkommen politisch besiegelte: im November 2018 mit May³² und, nach Veränderungen, im Oktober 2019 mit Johnson.³³ Lediglich die zusätzlichen Erklärungen, welche die EU und die britische Regierung im Frühjahr 2019 aushandelten, um noch die Zustimmung im House of Commons zu erreichen, wurden „nur“ zwischen May und Juncker ausgehandelt. Diese Erklärungen änderten jedoch nicht die Substanz des Austrittsabkommens.
- *Fristverlängerungen:* Nicht zuletzt war der Europäische Rat auch das Forum, in dem über die insgesamt drei Fristverlängerungen der Art.-50-Verhandlungen entschieden

29 Europäischer Rat: Tagung des Europäischen Rates (Artikel 50) (15. Dezember 2017) – Leitlinien, EUCO XT 20011/17.

30 Europäischer Rat: Ausführung von Präsident Donald Tusk nach dem informellen Gipfel in Salzburg, Erklärungen und Bemerkungen 519/18, 20. September 2018.

31 Europäischer Rat: Europäischer Rat (Artikel 50), 17. Oktober 2018. Wichtigste Ergebnisse, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/de/meetings/european-council/2018/10/17/art50/> (letzter Zugriff: 19.3.2020).

32 Europäischer Rat: Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates (Artikel 50) (25. November 2018) – Schlussfolgerungen, EUCO XT 20015/18.

33 Europäischer Rat: Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates (Artikel 50) (17. Oktober 2019) – Schlussfolgerungen, EUCO XT 20018/19.

wurde. Bereits der EUV sieht vor, dass diese Entscheidung im Europäischen Rat einstimmig getroffen werden muss. Die Staats- und Regierungschefs mussten hier die zentrale strategische Entscheidung treffen, ob die EU einen „No-Deal-Brexit“ riskieren oder der britischen Politik mehr Zeit geben will – und wenn ja, wie viel. Bemerkenswert ist hierbei, dass der Europäische Rat diese Entscheidung nutzte, um noch stärker in die Verhandlungen einzugreifen. So verlängerte der Europäische Rat die Frist im März 2019 zunächst nur um zwei Wochen bis zum 12. April 2019, um den Druck auf das britische Parlament aufrechtzuerhalten, dem vorliegenden Austrittsabkommen zuzustimmen.³⁴ Die zweite Verlängerung bis zum 31. Oktober 2019 wurde vom Europäischen Rat an die Bedingung geknüpft, dass das Vereinigte Königreich regulär an den Europawahlen 2019 teilnehmen sollte. Darüber hinaus war sie länger angelegt, als von der britischen Premierministerin May beantragt.³⁵ Zuletzt musste der Europäische Rat im Oktober 2019 entscheiden, ob die von Premierminister Johnson nur auf Verpflichtung des britischen Parlaments beantragte dritte Verlängerung bis Ende Januar 2020 im Sinne der EU ist, solange sich keine Mehrheit für das Austrittsabkommen oder Neuwahlen abzeichneten.³⁶ Der Europäische Rat zögerte die Entscheidung hinaus, stimmte dann aber der erneuten Verlängerung mit dem politischen Signal zu, dass das Vereinigte Königreich zu einer Entscheidung kommen müsse. So trug letztlich auch der Druck der EU-27 dazu bei, dass im Vereinigten Königreich Neuwahlen anberaumt wurden – die dann die notwendige Mehrheit für das Austrittsabkommen schufen.

Ständige Rückkoppelung und hohe Transparenz

Neben der engen Koordination auf oberster politischer Ebene wurde die Einheit der EU-27 auch durch eine sehr enge Abstimmung mit den nationalen Hauptstädten auf allen Ebenen erreicht. Dies geschah auf drei unterschiedlichen Wegen:

Zunächst spielten die EU-Institutionen ihre regulären Rollen, zu denen eben auch die kontinuierliche Rückkoppelung mit den Mitgliedstaaten und ihren ständigen Vertretungen gehört. So wurden zusätzlich zu den 20 Sitzungen des Rates für Allgemeine Angelegenheiten und 14 Tagungen des Europäischen Rates während der Art.-50-Verhandlungen die üblichen Konsultationen in Ratsarbeitsgruppen, im Ausschuss der Ständigen Vertreter und über die Sherpas der Staats- und Regierungschefs geführt. Auf diese Weise wurde nicht nur das Mandat für die Verhandlungen vorbereitet, sondern auch regelmäßig die Fortschritte bei den Verhandlungen zwischen Kommission und nationalen Regierungen abgestimmt. Das entspricht dem regulären Verfahren bei EU-Verhandlungen. Die Häufigkeit der Treffen war bei den Brexit-Verhandlungen aber besonders hoch. So konnten sich Barnier und das EU-Verhandlungsteam ständig und in allen kritischen Phasen bei den Mitgliedstaaten rückversichern.

Über das übliche Maß an Koordination hinaus gingen drei weitere Maßnahmen. Zum einen führte die TF50 jeweils zu Beginn einer neuen Phase der Verhandlungen inhaltliche

34 Europäischer Rat: Beschluss des Europäischen Rates, im Einvernehmen mit dem Vereinigten Königreich gefasst, zur Verlängerung der Frist nach Artikel 50 Absatz 3 EUV, 22. März 2019, EUCO XT 20006/19.

35 Europäischer Rat: Beschluss des Europäischen Rates, im Einvernehmen mit dem Vereinigten Königreich gefasst, zur Verlängerung der Frist nach Artikel 50 Absatz 3 EUV, 10. April 2019, EUCO XT 20013/19.

36 Europäischer Rat: Beschluss des Europäischen Rates, im Einvernehmen mit dem Vereinigten Königreich gefasst, zur Verlängerung der Frist nach Artikel 50 Absatz 3 EUV, 29. Oktober 2019, EUCO XT 20024/2/19.

Seminare zu technischen Einzelfragen durch, um Feedback von den Mitgliedstaaten einzuholen und nationale Ministerien auf den gleichen Stand zu setzen. Im Verlauf der Art.-50-Verhandlungen führte die TF50 insgesamt 31 dieser Workshops durch: zwölf im Januar/Februar 2018, sieben im Mai/Juni 2018 sowie zwölf im Januar 2020 (zur Vorbereitung der nächsten Phase der Verhandlungen).³⁷ Dabei behandelte sie alle detaillierten technischen Fragen, vom Level Playing Field über die institutionelle Struktur der zukünftigen Beziehungen zum Vereinigten Königreich bis hin zur inneren Sicherheit oder der Außen- und Sicherheitspolitik.

Zum anderen stimmte sich Barnier intensiv mit den Mitgliedstaaten in den Hauptstädten ab. Während der Verhandlungen bereiste er alle Staaten der Union mindestens einmal und traf sich dabei mit allen Staats- und Regierungschefs der EU-27. In Deutschland war er zwischen April 2017 und Januar 2020 mit insgesamt sieben Besuchen am häufigsten. Aber auch in anderen Staaten wie Frankreich, Irland, den Niederlanden, Polen, Italien oder Spanien war er vier- bis sechsmal. Insgesamt unternahm Barnier in diesem Zeitraum 81 Reisen in die Mitgliedstaaten.³⁸ Diese enge Koordination mit Besuchen in allen Mitgliedstaaten ist in der EU sonst nahezu beispiellos.

Darüber hinaus hat sich Barnier während der Verhandlungen auch durchgängig mit der „Brexit-Steuerungsgruppe“ des Europäischen Parlaments koordiniert und dessen Plenum informiert; während der Verhandlungen sprach Barnier 21-mal vor dem Plenum.³⁹ Das Europäische Parlament muss gemäß Art. 50 EUV dem Austrittsvertrag zustimmen. Beim Verhandlungsmandat und auch bei der Entscheidung über die Fristverlängerung war es formell jedoch nicht beteiligt. Dennoch hat das Europäische Parlament mit einer Reihe an Entschlüssen seine Prioritäten bei den Verhandlungen deutlich gemacht. Dazu gehörten insbesondere der Schutz der EU-Bürgerrechte und die Bewahrung der offenen Grenze zu Nordirland.⁴⁰

Zuletzt arbeitete die TF50 mit einer Transparenz, die über das übliche Maß bei EU-Verhandlungen mit Drittstaaten weit hinausgeht. So veröffentlichte die Europäische Kommission beispielsweise die Präsentationen aller mit den Mitgliedstaaten durchgeführten Workshops sowie frühe Entwürfe des Austrittsabkommens und Barnier stellte nach jeder Verhandlungsrunde öffentlich die Fortschritte und kritischen Punkte vor.

Zurückhaltung der Mitgliedstaaten

Ein weiteres Grundprinzip der Brexit-Verhandlungen war auch der Beschluss des Europäischen Rates, dass die Mitgliedstaaten keine separaten Verhandlungen mit „Lon-

³⁷ Recherche auf Grundlage der Angaben der TF50, siehe Europäische Kommission: Negotiating documents on Article 50 negotiations with the United Kingdom, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/brexit-negotiations/negotiating-documents-article-50-negotiations-united-kingdom_en (letzter Zugriff: 19.3.2020).

³⁸ Recherche auf Grundlage der öffentlich verfügbaren Agenda von Barnier, siehe Europäische Kommission: Agenda of Michel Barnier (until 31 January 2020), abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/brexit-negotiations/agenda_en (letzter Zugriff: 19.3.2020).

³⁹ Recherche auf Grundlage der Tagesordnungen des Europäischen Parlaments und der Agenda von Barnier.

⁴⁰ Insgesamt verabschiedete das Europäische Parlament sechs Entschlüsse zum Brexit zwischen April 2017 und Januar 2020, siehe: Europäisches Parlament, Brexit Steering Group: European Parliament resolutions, abrufbar unter: <https://www.europarl.europa.eu/brexit-steering-group/en/documents.html> (letzter Zugriff: 19.3.2020).

don“ führen sollten.⁴¹ In vielen außenpolitischen Fragen ist es üblich, dass die einzelnen Mitgliedstaaten neben der Positionierung der EU auch ihre eigene, teils widersprüchliche Außenpolitik verfolgen. Selbst in der Handelspolitik, eigentlich ausschließliche Kompetenz der EU, kommt es immer wieder zu mitgliedstaatlichen Initiativen, beispielsweise als die deutsche Bundesregierung bilateral mit der US-amerikanischen Regierung über die Abwendung möglicher Strafzölle für die europäische Autoindustrie verhandelt hat.⁴² Großen Drittstaaten wie den USA, China oder Russland ermöglicht dies immer wieder, die EU-Staaten in wichtigen außen- und sicherheitspolitischen Fragen zu spalten.

Trotz der engen Beziehungen zum Vereinigten Königreich auf bi- und multilateraler Ebene haben sich die nationalen Regierungen der EU-27 während der Brexit-Verhandlungen durch eine große Zurückhaltung ausgezeichnet. Ein gutes Beispiel hierfür ist die deutsche Bundesregierung.⁴³ Sowohl beim Antrittsbesuch von Premierministerin May bei Bundeskanzlerin Angela Merkel als auch bei späteren bilateralen Treffen haben beide Regierungschefs – zumindest öffentlich – stets betont, keine bilateralen Verhandlungen zum Brexit zu führen.⁴⁴

Von dieser generellen Zurückhaltung der Mitgliedstaaten gibt es nur zwei bemerkenswerte Ausnahmen. Die erste betrifft die Außen- und Sicherheitspolitik, die von allen Beteiligten bewusst separat von den Brexit-Verhandlungen betrachtet wurde. Das Vereinigte Königreich bleibt als ständiges Mitglied des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen, als NATO-Mitglied mit den höchsten Verteidigungsausgaben der europäischen NATO-Staaten und mit seinem extensiven diplomatischen Netzwerk ein wichtiger Akteur in der (europäischen) Außen- und Sicherheitspolitik.⁴⁵ Die britische Regierung unter May hat stets betont, britische sicherheitspolitische Verpflichtungen unabhängig vom Verlauf der Brexit-Verhandlungen zu erfüllen.⁴⁶ Gleichsam haben große europäische Staaten ihre Zusammenarbeit mit dem Vereinigten Königreich in diesem Bereich ungehindert fortgesetzt oder sogar intensiviert. Frankreich, welches innerhalb der EU-27 eine harte Verhandlungslinie in den Brexit-Verhandlungen propagiert, hat gleichzeitig seine bilaterale sicherheits- und verteidigungspolitische Zusammenarbeit mit dem Vereinigten Königreich vertieft.⁴⁷ Dasselbe gilt für Polen und das Vereinigte Königreich, die im Dezember 2017 ihre bilaterale Kooperation im Bereich Sicherheits- und Verteidigungspolitik und Cyberabwehr im Rahmen einer Verteidigungspartnerschaft deutlich intensivierten.⁴⁸ Auf niedrigerem Niveau haben auch das britische und deutsche Verteidigungsministerium eine Kooperations-

41 Europäischer Rat: Leitlinien im Anschluss an die Mitteilung des Vereinigten Königreichs gemäß Artikel 50, April 2017.

42 Siehe etwa Andrea Shalal: German minister pushing to resolve trade disputes with the US, in: Reuters, 11. Juli 2019.

43 Die Bundeskanzlerin: Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Merkel, 28. Juni 2016.

44 Siehe Die Bundeskanzlerin: Premierministerin May in Berlin. Partner bei Lösung weltpolitischer Probleme, 18. November 2016, abrufbar unter: <https://www.bundeskanzlerin.de/bkin-de/aktuelles/partner-bei-loesung-weltpolitischer-probleme-387092> (letzter Zugriff: 19.3.2020).

45 Peter Round/Bastian Giegerich/Christian Mölling: European strategic autonomy and Brexit, The International Institute for Strategic Studies/Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik, Juni 2018.

46 UK Government: PM speech at Munich Security Conference: 17 February 2018, abrufbar unter: <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-at-munich-security-conference-17-february-2018> (letzter Zugriff: 15.4.2020).

47 UK Government: UK and France commit to new defence cooperation, Pressemitteilung, 18. Januar 2018.

48 UK Government: PM announces landmark new package of defence and security cooperation with Poland, Pressemitteilung, 21. Dezember 2017.

initiative unternommen.⁴⁹ Keine dieser Initiativen hat jedoch den Kern der Brexit-Verhandlungen berührt.

Anders war dies bei der zweiten großen Ausnahme von der mitgliedstaatlichen Zurückhaltung, die am Ende sogar einen wichtigen Baustein für den Abschluss der Verhandlungen lieferte. Für den Großteil der Brexit-Verhandlungen stand die Republik Irland im Mittelpunkt. Diese ist wirtschaftlich am stärksten mit dem Vereinigten Königreich verflochten, hat die einzige größere EU-Landgrenze zu ebendiesem, welche aufgrund ihrer Bedeutung für den Nordirland-Konflikt besonders kritisch ist. Die EU und die anderen Mitgliedstaaten stellten sich daher früh hinter die Republik Irland und machten das Offenhalten der Grenze zu einer ihrer Prioritäten. Die komplexe Backstop-Regelung wurde gleichzeitig zu einem der Hauptgründe, warum die britische Regierung zunächst für den Austrittsvertrag im House of Commons keine Mehrheit organisieren konnte. Dennoch verzichtete die irische Regierung bis kurz vor Ende der Art.-50-Phase auf eigene bilaterale Verhandlungen mit dem Vereinigten Königreich und koordinierte sich stattdessen sehr eng mit der Europäischen Kommission und Barnier. Erst am 10. Oktober 2019, drei Wochen vor Ablauf der vorletzten Art.-50-Frist, führte der irische Premierminister Leo Varadkar bilaterale Gespräche mit Johnson, in denen die Regelung für Nordirland verhandelt und der Weg zu einem Kompromiss für eine Revision des Nordirland-Protokolls im Austrittsabkommen geebnet wurden.⁵⁰ Der dort verhandelte Kompromiss wurde anschließend von den Verhandlungsteams beider Seiten im Detail ausgehandelt und führte zu dem später ratifizierten Austrittsabkommen.

Lehren für kommende Verhandlungen

Der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU markiert einen Wendepunkt in der Geschichte der europäischen Integration: Erstmals ist ein Mitglied aus der EU ausgetreten. Die Politik des harten Brexits, die von der Regierung Johnsons verfolgt wird, zeigt, dass die europäische Integration reversibel ist. Für die EU waren die Brexit-Verhandlungen daher von Beginn an auf Schadensbegrenzung aus, um einen Dominoeffekt und eine weitere Schwächung der EU zu verhindern. Für die EU-Institutionen war der Austritt eines Mitglieds zudem trotz des rechtlichen Rahmens in Art. 50 EUV institutionell und politisch Neuland. Zu Beginn drohten institutionelle Machtkämpfe sowie Alleingänge der (großen) Mitgliedstaaten.

Unter diesen Umständen ist es den EU-27 – neben grundsätzlichen Faktoren wie den rechtlichen Bedingungen des Art. 50 EUV und dem politischen Willen aller übrigen 27 EU-Staaten, die Union zu erhalten – durch eine neue institutionelle Herangehensweise an Drittstaaten-Verhandlungen gelungen, ungewohnt einheitlich und geschlossen aufzutreten. Die „Methode Barnier“ zeichnet sich durch fünf Aspekte aus: Erstens ist dies die Sequenzierung der Gespräche mit der britischen Regierung, welche diese zunächst in den Art.-50-Rahmen drängte und anschließend immer wieder Konditionalität seitens der EU nutzte,

⁴⁹ So haben die damalige deutsche Verteidigungsministerin Ursula von der Leyen und ihr damaliger britischer Kollege Gavin Williamson im Oktober 2018 ein „Joint Vision Statement“ über die bilaterale Zusammenarbeit in Verteidigungsfragen unterzeichnet, siehe UK Government: UK deepens defence cooperation with Germany, Pressemitteilung, 5. Oktober 2018.

⁵⁰ Lisa O’Carroll/Rowena Mason/Jennifer Rankin: Boris Johnson and Leo Varadkar say they ‘see pathway’ to Brexit deal, in: The Guardian, 10. Oktober 2019.

um unter dem Eindruck der Art.-50-Frist Zugeständnisse der britischen Seite in den einzelnen Phasen zu erreichen. Zweitens spielte die klare Verhandlungsführung durch die Kommission eine Rolle, der nicht nur das Mandat als alleinige Verhandlungsführerin übertragen, sondern die auch in der Praxis vom Europäischen Rat unterstützt wurde. Die Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat lenkten drittens den Prozess mit einem klaren politischen Mandat und Konditionalität, verzichteten aber auf eigene Verhandlungen mit der britischen Regierung. Viertens investierten die TF50 in der Europäischen Kommission und Barnier als Verhandlungsführer mindestens genauso viel in die Koordination mit den Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament wie in die eigentlichen Verhandlungen mit der britischen Seite. Detaillierte Vorbereitungen in jeder Phase der Verhandlungen sowie Reisen mindestens einmal in alle nationalen Hauptstädte trugen zu der einheitlichen Position ebenso bei wie ein hohes Maß an Transparenz. Hinzu kam nicht zuletzt eine Zurückhaltung der Mitgliedstaaten und ihrer nationalen Regierungen, in eigenen bilaterale Verhandlungen mit der britischen Regierung über den Brexit einzutreten.

Begrenzte Rolle für die deutsche Ratspräsidentschaft

Mit dem Inkrafttreten des Austrittsvertrags und dem erfolgten Austritt des Vereinigten Königreichs zum 1. Februar 2020 wurden die Brexit-Verhandlungen nicht beendet, sondern sind nur in die nächste Phase eingetreten. Bis zum 31. Dezember 2020 befindet sich das Vereinigte Königreich in einer Übergangsphase, in der EU-Recht im Land weiter angewendet wird, es weiter am EU-Binnenmarkt, der Zollunion etc. teilnimmt, in den EU-Haushalt einzahlt, aber nicht mehr in den EU-Institutionen vertreten ist. In dieser kurzen Zeit soll das Abkommen über das zukünftige Verhältnis ausgehandelt werden. Die Verhandlungen haben im Frühjahr 2020 bereits begonnen.

Angesichts der aus EU-Perspektive erfolgreichen Verhandlung in der ersten Phase hat die Union ihre institutionelle Herangehensweise weitgehend beibehalten. Barnier bleibt mit einer Sonderrolle innerhalb der Kommission Verhandlungsführer der EU, nunmehr unterstützt von der umbenannten „Task Force für die Beziehungen zum Vereinigten Königreich“. Das politische Mandat hierfür wurde vom Rat der EU Ende Februar 2020 verabschiedet. Erneut sucht die EU-Seite, die Sequenzierung über die zeitlich befristete Übergangszeit sowie die Forderung nach Einigung im Bereich Fischerei bis Juni 2020 zu nutzen.⁵¹

Dennoch wird der Druck auf die Einheit der EU-27 größer sein als in der letzten Phase der Verhandlungen. Hierzu tragen drei Faktoren außerhalb der institutionellen Strukturen der EU bei. So ist der Zeitraum mit nur elf Monaten noch kürzer als in den Art.-50-Verhandlungen, eine Verlängerung schließt die britische Regierung (noch) aus. Zudem sind die Verhandlungen über die zukünftigen Beziehungen mit vielen verschiedenen Aspekten – Handel, Fischerei, Finanzdienstleistungen, innere und äußere Sicherheit u.v.a.m. – weit aus komplexer und mit mehr Interessenunterschieden der EU-Mitgliedstaaten verbunden. Hinzu kommt eine britische Regierung unter Premierminister Johnson, die anders als in der vorherigen Phase seit den Neuwahlen eine klare absolute Mehrheit hat und gewillt ist, mit der EU auf Konfrontation zu gehen. Unter diesen Voraussetzungen wird der Druck auf

51 Rat der EU: Annex to Council Decision authorising the opening of negotiations with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland for a new partnership agreement, 25. Februar 2020, 5870/20.

die Einheit der EU-27 steigen und sich im Vergleich zeigen, inwiefern sie mit der besonderen institutionellen Herangehensweise zu erklären ist.⁵²

In der nächsten Phase kommt daher auch der deutschen Ratspräsidentschaft eine (etwas) größere Bedeutung im zweiten Halbjahr 2020 zu. Denn Deutschland hat genau dann den Vorsitz im Rat inne, wenn im Herbst 2020 beide Seiten entscheiden müssen, ob und wie sie zu einer Einigung über die zukünftigen Beziehungen kommen. Wie aufgezeigt hat der rotierende Ratsvorsitz bisher bei den Brexit-Verhandlungen nur eine untergeordnete Rolle gespielt; die Verhandlungen an sich wurden durch die Kommission geführt, die Vorbereitung im Rat übernahm die dafür zuständige Task Force, die politisch-strategischen Entscheidungen wurden im Europäischen Rat mit seinem eigenen ständigen Vorsitz getroffen. Die Aufgabe für die deutsche Ratspräsidentschaft wird daher eher sein, im Hintergrund mit den anderen Institutionen zu arbeiten und die Einheit der EU-27 aufrechtzuerhalten; eine eigene Verhandlungsaufgabe würde dem bisherigen Ansatz der „Methode Barnier“ widersprechen.

Lehren für Verhandlungen mit anderen Drittstaaten

Nicht zuletzt stellt sich die Frage, was die EU aus den aus ihrer Sicht nicht gewünschten, aber erfolgreichen Verhandlungen mit dem Vereinigten Königreich für ihre Beziehungen zu anderen Drittstaaten lernen kann. Zunächst ist festzuhalten, dass die Brexit-Verhandlungen nicht nur Neuland waren, sondern in vielerlei Hinsicht eine Sondersituation darstellen. Politisch war und ist der Verlauf der Austrittsverhandlungen für die EU von existenzieller Bedeutung. Der Wille, an einem Strang zu ziehen, war daher in den nationalen Regierungen besonders groß. Das besondere Format des Art. 50 EUV, in dem die Verhandlungen nicht nur unter hohem Zeitdruck stattfanden, sondern bei einem Scheitern der Gespräche der vor allem für die britische Seite schwierige „No-Deal-Brexit“ drohte, hat die Verhandlungsposition der EU-27 zusätzlich verbessert. Hinzu kam ein innenpolitisch zerrissenes Vereinigtes Königreich, welches sich bis zu den Neuwahlen im Dezember 2019 nicht auf eine eigene klare Verhandlungsposition einigen konnte und so den EU-Institutionen grundsätzlich die Initiative überließ.

Jenseits dieser Sondersituation gibt es jedoch drei zentrale miteinander verknüpfte Lehren, welche die EU auch für andere Beziehungen zu Drittstaaten nutzen könnte. Erstens hat sich in den Brexit-Verhandlungen der Wert eines klaren politischen Mandats gezeigt, welches die Staats- und Regierungschefs immer wieder bekräftigt und so die Mitgliedstaaten mitgetragen haben. Auf 18 Treffen des Europäischen Rates war der Brexit Chefsache und stand bei jedem EU-Gipfel zwischen Juni 2016 und Januar 2020 auf der Agenda. Das Verhandlungsmandat wurde aber klar der Europäischen Kommission und dort Barnier und der entsprechenden Task Force übertragen. Zweitens klärten die EU-Institutionen interinstitutionelle Machtrivalitäten schnell, obwohl die Brexit-Verhandlungen hochkomplex waren und viele verschiedene EU-Politikbereiche tangierten. Dadurch war die Union in der Lage, die Verhandlungsführung zu bündeln. Diese horizontale Kohärenz gelingt der EU gerade in komplexen internationalen Verhandlungen, die zunehmend verschiedene Politikbereiche verbinden, jedoch selten. Es war drittens aber auch die starke vertikale Kohä-

52 Nicolai von Ondarza: Die Brexit Revolution. Neue politische Rahmenbedingungen verändern die Dynamik der Verhandlungen, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Aktuell 14/2020.

renz zwischen der Position der EU und der nationalen Regierungen, welche die einheitliche Linie der EU-27 ausgemacht hat. Diese Zurückhaltung, auf eigene bilaterale Verhandlungen mit „London“ zu verzichten und gleichzeitig bei jeder Gelegenheit die gemeinsame EU-Position zu betonen, würde der Union auch gegenüber anderen Drittstaaten helfen. Beigetragen hierzu hat auch die ständige Rückversicherung des Teams Barnier mit den Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament.

Verhandlungen 2020: bewährtes institutionelles Format unter erschwerten Bedingungen

Den EU-27 ist es mit der „Methode Barnier“ gelungen, in den komplexen und politisch hochsensiblen Brexit-Verhandlungen ungewohnte Einigkeit zu demonstrieren. 2020 wird sich zeigen, wie viel dieser Einigkeit der institutionellen Herangehensweise und wie viel den besonderen politischen wie rechtlichen Bedingungen geschuldet war. Denn auf der einen Seite hält die EU bei den im März 2020 begonnenen Verhandlungen über die zukünftigen (Handels-)Beziehungen zum Vereinigten Königreich am bewährten Format und – mit wenigen Ausnahmen – erfahrenem Personal fest. Dies gilt für EU-Verhandlungsführer Barnier ebenso wie für Seeuws als Brexit-Koordinator im Rat der EU. Ausgestattet mit einem klaren Mandat der EU-27 hat Barnier in enger Abstimmung mit den Mitgliedstaaten und dem Europäischen Parlament bereits die Verhandlungen mit dem Vereinigten Königreich begonnen.

Auf der anderen Seite haben sich die politischen Bedingungen grundsätzlich gewandelt. Im Vereinigten Königreich verfügt Premierminister Johnson nun über eine absolute Mehrheit im Parlament und zielt auf eine möglichst klare Abgrenzung von der EU nach dem Ende der Übergangsphase ab. Gleichzeitig überlagert die Coronavirus-Pandemie auch die Brexit-Verhandlungen. Im März 2020 mussten Verhandlungsrunden abgesagt werden, im April wurden die Gespräche zunächst nur über Video wieder aufgenommen. Die wirtschaftlichen Auswirkungen der Anti-Coronavirus-Maßnahmen treffen das Vereinigte Königreich sowie die EU hart. Die britische Regierung lehnt eine Verlängerung der Übergangsphase zum Stand April 2020 jedoch weiter strikt ab, obwohl selbst ein neues Handelsabkommen britische (und europäische) Unternehmen im Vergleich zur Fortsetzung der Übergangsphase zusätzlich belasten wird. Mit noch weniger Zeit und vor dem Hintergrund einer tiefen Gesundheits- und Wirtschaftskrise werden die Brexit-Verhandlungen 2020 also die bewährte „Methode Barnier“ auf eine neue Belastungsprobe stellen.