



Einsame Insel

Die Brexit-Verhandlungen – Time for Mediation?

Ende März 2019 verlässt das Vereinigte Königreich (UK) die Europäische Union. So viel scheint derzeit festzustehen – auch nach dem überraschenden Ausgang der Unterhauswahlen im Juni dieses Jahres¹.

Einleitung

Am 29. März 2017 hat die britische Premierministerin Theresa May formell den Austritt ihres Landes aus der Europäischen Union (EU) beantragt. Neun Monate nach dem historischen Votum der UK Bevölkerung für den Brexit begann damit für UK und die übrigen EU-27 eine vertraglich auf zwei Jahre festgelegte Frist, um die Austrittsmodalitäten auszuhandeln. In diesem Austrittsvertrag müssen zentrale Aspekte der „Scheidung“ geregelt werden, insbesondere die zukünftigen Rechte von EU-Bürgern in UK (und umgekehrt) sowie die offenstehenden finanziellen Verpflichtungen des Vereinigten Königreichs im EU-Haushalt².

Die Verhandlungsdelegationen auf beiden Seiten sind um ihre Aufgabe nicht zu beneiden: Das Vertragsnetz zwischen den abwanderungswilligen Briten und den verbleibenden 27 EU-Ländern ist aus rund 21.000 Regeln geknüpft. Diese müssen bis Ende März 2019 gelöst werden – am 29. März ist nach dem Terminfahrplan der „B-Day³“: der Tag des Brexit.⁴

Nach dem für die regierenden Tories und besonders für Premierministerin Theresa May enttäuschenden Ausgang der Unterhauswahlen Anfang Juni dieses Jahres, schien der vielfach befürchtete harte Brexit offenbar vom Tisch. Doch ebenso unwahrscheinlich ist der Exit vom

¹ <http://www.zeit.de/politik/ausland/2017-06/parlamentswahlen-grossbritannien-brexit-theresa-may-jeremy-corbyn> (Login 16.10.2017)

² https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/sonstiges/Brexit_Stellungnahme_N_v_Ondarza.pdf S.2 (Login 16.10.2017)

³ Angelehnt an den Ausdruck „D-Day“, der im Englischen den Stichtag militärischer Operationen bezeichnet. <https://de.wikipedia.org/wiki/D-Day> (Login 16.10.2017)

⁴ Vgl. *Initiativbanking* 3/2017, S. 16

Brexit. Angeschlagen startete die Regierung May in die weiteren Austrittsverhandlungen, die seit Ende Juni mit der EU äußerst zäh liefen.⁵

Am 9. Oktober 2017 begann nun die nächste Runde der Brexit-Verhandlungen.⁶ In Brüssel hat sich ein Team für die höchst anspruchsvolle Agenda gut aufgestellt. Noch nie hat es einen Austritt aus der EU gegeben, und mehr als 40 Jahre EU-Mitgliedschaft wickelt man nicht mal eben so ab. Doch die Reihe der EU-27 ist seit Monaten geschlossen wie lange nicht.

Bereits 1974 schrieb Altbundeskanzler Helmut Schmidt „Europa lebt, aber mir scheint, es lebt von Krisen“⁷. Dafür sorgten schon die Briten, die zwar dabei seien, aber nicht richtig dazu gehören wollten. So wurde UK 1973 zwar Mitglied der EU, aber zu Europäern aus heißem oder auch nur kühlem Herzen sind die Briten nie geworden. So schreibt Schmidt 1984 weiter, es sei ihm klar, für viele in der politischen Klasse Großbritanniens sei „nach wie vor der Kanal breiter als der Atlantik“.⁸

Rechtliche Rahmen und politische sowie wirtschaftliche Beziehungen

Den **rechtlichen Rahmen** für den Austritt aus der EU setzt Art. 50 EUV, ergänzt um mittlerweile von beiden Seiten festgelegte politische Prinzipien, welche den Verhandlungsprozess maßgeblich strukturieren werden.⁹ Diese kurze Rechtsnorm, die mit dem Vertrag von Lissabon eingeführt wurde, legt fest, dass jeder Mitgliedstaat die EU verlassen kann. Voraussetzung ist, dass der betreffende Staat dem Europäischen Rat den Beschluss zum Austritt mitteilt, womit eine zweijährige Frist beginnt, während der ein Austrittsabkommen ausgehandelt werden soll, um die Einzelheiten des Austritts zu regeln.¹⁰ Formell ausgetreten aus der EU ist das Land erst am Tag des Inkrafttretens des Austrittsabkommens, oder bei Nicht-Einigung und Ablauf der Frist. Die Verhandlungsfrist kann jedoch im Europäischen Rat einstimmig verlängert werden.¹¹

Die Klärung der **zukünftigen politischen wie wirtschaftlichen Beziehungen** zwischen der EU-27 und UK müssen in einem oder mehreren, rechtlich separaten Verträgen vereinbart werden (Statusabkommen). Das Spektrum an wirtschaftlichen Beziehungen der EU zu Drittstaaten ist potenziell weit. Sie reicht von einer Teilintegration in den Binnenmarkt (wie etwa Norwegen über den Europäischen Wirtschaftsraum, EWR) über vertiefte Freihandelsab-

⁵ <https://www.onvista.de/news/eu-durchbruch-bei-brexit-gespraechen-liegt-in-grossbritanniens-hand-75175887> (Login 16.10.2017)

⁶ http://www.deutschlandfunkkultur.de/brexit-verhandlungen-fuer-die-briten-geht-es-um-ihre.1005.de.html?dram:article_id=397733 (Login 16.10.2017)

⁷ Schmidt 2014, Mein Europa, S. 10

⁸ Schmidt 2014, Mein Europa, S. 11

⁹ https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/sonstiges/Brexit_Stellungnahme_N_v_Ondarza.pdf S.3 (Login 16.10.2017)

¹⁰ <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/5040%20IFG%20-%20Negotiating%20Brexit%20v4.pdf> S.3 (Login 16.10.2017)

¹¹ Art 50(3) EUV begrenzt weder die Dauer noch die Häufigkeit der Verlängerung. Einstimmigkeit vorausgesetzt könnte die Verhandlungsfrist daher rechtlich beliebig oft und lange verlängert werden.

kommen (wie mit Kanada oder der Ukraine) bis hin zum Handel auf der Basis der Drittstaatenregel der Welthandelsorganisation, die auch zur Wiedereinführung von Zöllen führen würde.¹² Deshalb steht UK vor der Aufgabe, hunderte Handelsabkommen mit Drittstaaten, wie zum Beispiel den USA und China, verhandeln und abschließen zu müssen.

Die Verhandlungssituation

Zu Beginn der Verhandlungen stehen der EU-27 und UK ein breites Spektrum an Verhandlungsoptionen zur Verfügung. Dennoch lassen sich auf Basis der rechtlichen Vorgaben für den Austrittsprozess und der bisherigen politischen Positionierung der beteiligten Akteure vier zentrale Schlussfolgerungen¹³ ziehen:

1. Der Brexit und die zukünftigen Beziehungen werden in einem komplexen, mehrstufigen Verfahren verhandelt, das sich bis in das Jahr 2020 oder weiter erstrecken dürfte. Eine Einigung auf ein umfassendes Abkommen zum zukünftigen Verhältnis bis zum formellen Austritt im März 2019 erscheint angesichts der bisherigen Erfahrungen mit EU-Freihandelsabkommen illusorisch. Zu erwarten ist hingegen, dass sich die Verhandlungsführer der EU mit ihrem Zeitplan durchsetzen, so dass in 2017 nur über die Austrittsmodalitäten¹⁴ und voraussichtlich Anfang 2018 die Regelungen für eine Übergangsphase und das zukünftige Verhältnis verhandelt wird.
2. Es scheint, dass die politische Dynamik auf beiden Seiten auf einen mittelharten bis harten Brexit hinausläuft¹⁵. Die Verhandlungen stecken in ersten Schwierigkeiten, so ermahnen sich Brüssel und London gegenseitig zu Bewegung, ohne selbst Zugeständnisse anzudeuten. Jede Seite sieht das Gegenüber in der Bringschuld. Die britische Regierung hatte bereits angekündigt, dass UK mit dem EU-Austritt auch den Binnenmarkt und die Zollunion verlassen will. In den angesetzten Neuwahlen für Juni dieses Jahres wollte Theresa May ein Mandat für den harten Brexit einholen, das mit deren überraschendem Ausgang nun wohl eher zu einem mittelharten Brexit werden könnte. Ein Weicher wäre ein Verbleiben im Binnenmarkt. Ein harter Brexit wäre ein Scheitern der Verhandlungen und ein Rückfall UKs auf den WTO Status¹⁶. Dann würden auch Zölle eingeführt, was beiden Seiten wehtun würde. Angestrebt wird ein ambitioniertes Freihandelsabkommen. Die Frage ist dabei, wie weit die Zugeständnisse UKs reichen werden.¹⁷

¹² https://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/sonstiges/Brexit_Stellungnahme_N_v_Ondarza.pdf S.2 (Login 16.10.2017)

¹³ Ebd. (FN 12)

¹⁴ <https://www.welt.de/politik/ausland/article169476431/Grossbritannien-riskiert-den-harten-Brexit-Wirtschaft-wird-nervoes.html> (Login 19.10.2017)

¹⁵ Ebd. (FN 14)

¹⁶ Welthandelsorganisation (englisch: World Trade Organization, WTO)

¹⁷ <https://www.iwd.de/artikel/brexit-ist-ein-rueckschritt-fuer-die-europaeische-integration-333609/> (Login 19.10.2017)

3. Angesichts der politischen Dynamik, insbesondere in London, ist ein Abbruch der Verhandlungen und Austritt UKs ohne Regelungen der zukünftigen Beziehungen als ein zwar unwahrscheinliches, aber realisierbares Szenario in Betracht zu ziehen. Ein solches Szenario hätte für die EU-27 und UK starke negative wirtschaftliche Konsequenzen.
4. Langfristig besteht auf beiden Seiten wirtschaftliches und vor allem politisches Interesse an einem erweiterten Freihandelsabkommen, in dem – zwar spürbar unterhalb des Niveaus des Binnenmarktes – enge Wirtschaftsbeziehungen aufrechterhalten bleiben. Hierzu ist jedoch eine längere Phase des Übergangs notwendig, während UK auch die weitere Gültigkeit von EU-Regelungen akzeptiert. Beide Seiten erklären zudem ein Interesse an einer ergänzenden Regelung zur außen- und sicherheitspolitischen Zusammenarbeit.

Die Verhandlungen führen bei rationalem Verhalten der beteiligten Seiten nur dann zu einer Einigung, wenn sich Optionen entwickeln lassen, die für jeden besser sind als die beste Nichteinigungsalternative (BATNA = Best Alternative to Negotiated Agreement¹⁸). Dabei sind die wichtigsten Bewertungsmaßstäbe die Interessen der Beteiligten. Die Interessen UKs sind unter anderem (handels-) politische Souveränität, der Wunsch nach einer Kontrolle der Einwanderung, ein gerechtes Gesellschaftssystem und der Zugang zum Binnenmarkt mit möglichst geringen finanziellen Bürden.¹⁹ Die Interessen der EU sind die Vermeidung einer politischen und wirtschaftlichen Schwächung der Gemeinschaft durch den Austritt UKs, kein „Europa à la carte“ für einzelne Mitgliedsstaaten zuzulassen sowie der Erhalt von Kompetenzen, Positionen und Erwartungen. Gegensätzlicher könnten Interessen folglich kaum sein.

„Different positions and massive amount of work to be done will make it extremely challenging, if not impossible, to reach all required results within the deadline set forth in the EU Treaty, but perhaps a withdrawal agreement can be reached in time together with a basic agreement on the future conclusion of a trade agreement. But all of this is currently crystal ball reading. Funny, isn't it? No, actually it isn't at all!”²⁰

Time for Brexit- Mediation

Ist im Brexit Raum für Mediation und mediative Steuerung? Diese Fragen stellen sich bei der aufgeführten Interessenlage.

Mediation ist für die hier vorliegende Ausarbeitung als die Unterstützung einer Verhandlung durch einen neutralen Dritten zu verstehen, der seine Tätigkeit als schlichte Dienstleistung begreift, ausübt und keine Entscheidungskompetenz besitzt.

¹⁸ Vgl. Fisher/Ury/Patton 1991, Getting to YES: Negotiating Agreement without Giving In, S. 97 ff.

¹⁹ Vgl. Eidenmüller ZKM 6/2016, Den Brexit Verhandeln – eine Chance für die Mediation?, S. 206

²⁰ Vgl. GSK Stockmann, Peter Scherer, 13.9.2017, Bexit is coming, S. 8

Unterstützung und Stärke durch neutrale Dritte

Mediation kann eine umfassende Konfliktlösung anstreben sowie einzelne Aspekte stützen und stärken. Sie kann verbindliche Lösungen erzielen oder (nur) Verstehen, Reflexion und Transformation.²¹ Entscheidend ist lediglich, den Prozess der Mediation so zu gestalten, dass für die Beteiligten des konkreten Konflikts die bestmögliche Form der Konfliktlösung geboten werden kann.²²

Nicht von der Hand zu weisen ist, dass die gegebene Brexit-Situation zu einer Vielzahl sehr komplexer Verhandlungen führen wird. Darüber hinaus werden darin viele mit sehr heterogenen Interessen involviert sein, die wiederum nicht „monolithisch“, sondern ihrerseits durch unterschiedlichste Interessen gekennzeichnet sind. Diese Komplexität birgt unzweifelhaft Herausforderungen an das gesamte Verhandlungsmanagement, die mit Gewissheit gerade die Verhandlungsprofis dazu bringen werden, über die Unterstützung von Dritten nachzudenken.²³ Denn keiner der Beteiligten ist neutral, bzw. unabhängig, da Sie alle Eigeninteressen vertreten. Der Nutzen und die Stärken durch neutrale Dritte sind daher offensichtlich und bergen einen gewissen „Charme“ der ergänzenden, effizienten und wertschöpfenden Lösungsfindung.

Positive Erfahrungen mit neutralen Dritten wurden unter anderem bereits beim UN - Seerechtsübereinkommen 1973-1982²⁴, im Rahmen der Camp David-Verhandlungen 1978²⁵ sowie bei der ersten Sanierung des Eurotunnels 1996/97, bei dem 225 Geschäftsbanken beteiligt waren²⁶ erzielt.

Ersten Gedanken zum Brexit-Mediations-Design

Der Brexit könnte wie folgt vermittelt werden²⁷, wobei dies nur eine skizzierte Überlegung von vielen denkbaren Möglichkeiten ist:

1. Ein potenzielles internationales „Brexit-Mediationsmodell“ könnte monatliche „High-Level Talks“ Gespräche umfassen, die von einem Team von drei Mediatoren (aus der EU, UK und einem Drittland) mediiert werden.²⁸ Hinzugezogen werden müsste ein organisatorischer Unterbau, der über weitere Experten mit Sach- und Mediationskompetenz bezüglich der relevanten Verhandlungsfelder verfügt.

²¹ Vgl. Bush/Folger 2004, The Promise of Mediation: The Transformative Approach to Conflict, Revised Edition

²² Vgl. Eidenmüller ZKM 6/2016, Den Brexit Verhandeln – eine Chance für die Mediation?, S. 208

²³ Ebd. (FN 22)

²⁴ Vgl. Eidenmüller ZKM 6/2016, Den Brexit Verhandeln – eine Chance für die Mediation?, S. 209

²⁵ http://www.deutschlandfunk.de/nahost-verhandlungen-1978-die-lehren-aus-dem-camp-david.1310.de.html?dram:article_id=365674 (Login 20.10.2017)

²⁶ Vgl. Eidenmüller 1999, Unternehmenssanierungen zwischen Markt und Gesetz, S. 525 ff. m.w.N.

²⁷ Vgl. Eidenmüller ZKM 6/2016, Den Brexit Verhandeln – eine Chance für die Mediation?, S. 209

²⁸ Vgl. Eidenmüller: <https://www.law.ox.ac.uk/business-law-blog/blog/2017/05/brexit-negotiations-series-how-negotiate-successful-brexit> (Login 20.10.2017)

2. Ein sinnvolles Mediationsziel sollte angedacht werden, wie zum Beispiel eine Art „High-Level Agreement“ über die Eckpunkte einer neuen Beziehung.
3. Verhandlungsgremien und – Teilnehmer müssten festgelegt werden. Für die EU zum Beispiel aus den Institutionen Rat, Parlament und Kommission jeweils ein Verhandlungsführer und ebenso drei Vertreter aus UK sowie von EU-Mitgliedstaaten.
4. In den Mediations-Pausen könnten Sach- und Vermittlungsarbeiten im Verhältnis zu den nicht „am Tisch sitzenden“ Stakeholdern geleistet werden.
5. Die Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit hat große Bedeutung.

Mögliche Hindernisse für eine Brexit-Mediation²⁹

Die schwierigste Aufgabe in der Brexit-Situation dürfte darin begründet sein, die Beteiligten für die Mediation zu gewinnen, d.h. sie dazu zu motivieren. Woher rührt diese „Motivations-schwerfälligkeit“?

Zum einen unterschätzen Konfliktbeteiligte mitunter die Aufgabe eines professionellen Verfahrensmanagements bzw. überschätzen ihre eigenen diesbezüglichen Fähigkeiten.³⁰ Warum sollte sich dies bei hochrangigen Beamten, Diplomaten und Spitzenpolitikern anders verhalten?

Darüber hinaus wird das Potential der Mediation als Instrument eines effektiven Prozessmanagements (gerne) unterschätzt. Dies vor allem dann, wenn man selbst mit dem Verfahren noch keine Erfahrungen gesammelt hat.

Schlussendlich steht die Furcht vor einem Kontrollverlust im Raum, nicht nur bezüglich des Prozesses, sondern auch bezüglich der Ergebnisse.

Betrachtet man diese Hindernisse differenziert³¹, so kann der Überoptimismus durch den Hinweis auf viele gescheiterte komplexe Verfahren, die nicht durch Mediation begleitet wurden (und gelungene Verhandlungen, bei denen Mediation eingesetzt wurde) relativiert werden. Die mangelnde Kenntnis von Mediationen in ähnlichen Kontexten kann durch Information und Aufklärung vorgenommen werden. Schließlich kann die Sorge des Kontrollverlusts dadurch gemindert, wenn nicht sogar ganz beseitigt werden, wenn über die Gegebenheit informiert wird, dass in der Mediation die beteiligten Parteien die volle Kontrolle über den Prozess und seine Ergebnisse in der Hand haben.

²⁹ Ebd. (FN 27)

³⁰ Auch Überoptimismus genannt. <https://www.law.ox.ac.uk/business-law-blog/blog/2016/06/brexit-negotiation-games> (Login 20.10.2017)

³¹ Vgl. Eidenmüller ZKM 6/2016, Den Brexit Verhandeln – eine Chance für die Mediation?, S. 210

Das Gewinnen aller Beteiligten für die Mediation und die damit verbundene Informations- und Aufklärungsarbeit ist mitunter mühsam und zäh. Jedoch steht viel auf dem Spiel, sowohl für UK, als auch Europa und die Welt. Das sollte Motivation und Wert genug sein, um engagiert ans Werk zu gehen.³²

„In the interest of UK, the future of Europe, and indeed, the world as a whole, Brexit should be mediated – now!“³³

Konklusion

Die Brexit-Verhandlungen gehören zu den wichtigsten Verhandlungen dieser Zeit. Offensichtlich haben beide Seiten in der Vergangenheit viele Dinge in der Presse über die andere Seite und den Verhandlungsprozess im Allgemeinen gesagt, die kaum die Chancen auf ein erfolgreiches Ergebnis verbessert haben. Bisher war die Verhandlungsdynamik durch Positionsverhandlungen bestimmt. Unter diesen Umständen wäre es die bestmögliche Option, neutrale Dritte/Vermittler, d.h. ein Mediatoren-Team, zu involvieren, um die Erfolgchancen zu erhöhen.³⁴ So könnte die momentane Krise, in der ein „Riese Desaster“ schlummert, konstruktiv (neu) ausgerichtet werden, ohne den „Riesen“ zu wecken. Der Austrittsprozess wäre damit interessen- und bedürfnisgerecht sowie nachhaltig, werterhaltend und klug gestaltbar. Gleichzeitig besteht auch das Potenzial, Werte gemeinsam zu schaffen oder zumindest zu erhalten.

„Das Potenzial für die Mediation in diesem Kontext ist enorm – die ihr entgegenstehenden Hindernisse (leider) auch. Wir alle sind aufgerufen, die Hindernisse zu beseitigen – im Interesse der Zukunft Europas.“³⁵



© Bilder: Claudia Lutschewitz Cornwall 2012

³² Ebd. (FN 31)

³³ Vgl. Eidenmüller: <https://www.law.ox.ac.uk/business-law-blog/blog/2017/05/brexit-negotiations-series-how-negotiate-successful-brexit> (Login 20.10.2017)

³⁴ <http://www.hartbrown.co.uk/brexit-negotiation-or-mediation> (Login 19.10.2017)

³⁵ Vgl. Eidenmüller ZKM 6/2016, Den Brexit Verhandeln – eine Chance für die Mediation?, S. 210