

Samstagsessay

Scheidung auf britisch

25. November 2016, 18:55 Uhr | Lesezeit: 5 min

Bei den Brexit-Verhandlungen mit der Europäischen Union sehen viele nur ein Entweder-oder. Doch es gibt andere Möglichkeiten, die Interessen aller Beteiligten zu wahren.

Von Michael Ambühl

Der französische Präsident Hollande meinte vor Kurzem, wenn die Briten einen "hard Brexit" wünschten, dann sollten sie harte Verhandlungen erhalten. Hier dürfte er sich getäuscht haben: Ein echter "hard Brexit" wäre nämlich nicht besonders schwer zu verhandeln. Art 50 des Vertrags über die Europäische Union EUV, der "Scheidungsartikel", sieht für den Fall einer Nicht-Einigung vor, dass die EU-Verträge zwei Jahre nach Verhandlungsbeginn einfach keine Anwendung mehr finden. Ein zweijähriges Nichtstun würde daher genügen.

Umgekehrt meinte EU-Ratspräsident Tusk, die beste Brexit-Option sei kein Brexit. Ganz drinnen bleiben oder ganz weggehen wäre somit, rein verhandlungstechnisch gesehen, einfach. Alles dazwischen aber weniger. Und dies dürfte das wahrscheinliche Szenario sein: Sollte das Vereinigte Königreich (UK) tatsächlich aus der EU austreten, will es sicherlich weiterhin gute, privilegierte Beziehungen zur EU haben, so wie sich dies wohl auch die Mehrheit der 27er-Gemeinschaft wünscht. Es wird also darum gehen, eine sinnvolle Partnerschaft auszuhandeln, die im beiderseitigen Interesse ist. Das Problem liegt "lediglich" darin, zu bestimmen, was sinnvoll und was das gegenseitige Interesse ist.

Eine Anfangsschwierigkeit besteht darin, dass das Denken in Brüssel oft von einem binären Ansatz geprägt ist: Entweder man ist völlig drinnen oder völlig draussen. Tertium non datur. Zwischenmodelle sind nicht wirklich populär oder erfüllen den Zweck nur beschränkt. Trotzdem gibt es sie: Der EWR ist das systematischste Modell, das Schweizer bilaterale Konzept das am ehesten maßgeschneiderte. Die Nachbarschaftsmodelle für osteuropäische Staaten sind nicht wirklich attraktiv für jene, die lieber beitreten würden, und das soeben unterzeichnete Handelsabkommen Ceta mit

Kanada oder das türkische Zollabkommen ist zu eng, um als gesamtheitliches Modell in Betracht zu kommen. Enthusiasmus vermögen die Ansätze nicht auszulösen. Es existiert zwar ein neuer interessanter Vorschlag wie die "Continental Partnership" der Bruegel-Stiftung, der eine klare Abkehr vom binären Denken darstellt. Aber er ist in der Politik noch nicht angekommen. Vielleicht könnte der Brexit hier einen Katalysator-Effekt für die EU-interne Diskussion erzeugen. Und die Trump-Wahl könnte für uns Europäer ein Weckruf sein, zusammenzustehen und im Bruegel-Sinn eine gesamteuropäische Partnerschaft anzustreben.

London wird ein ganz neues Partnerschaftsmodell aushandeln wollen

Aktuell wird man aber davon ausgehen müssen, dass die Brexit-Verhandlungen vor dem Hintergrund der bestehenden Brüsseler Skepsis gegenüber Zwischenlösungen geführt werden müssen. Die Briten werden wohl aufgrund ihres Selbstverständnisses und der Besonderheit des Austritts nicht ein bereits existierendes Modell übernehmen, sondern ein eigenes aushandeln wollen. Dieses wird möglicherweise eine Kombination der bestehenden sein, ergänzt mit Elementen, die der speziellen Situation gerecht werden.

Aus akademischer Warte interessiert die Frage, was für Hilfestellungen die Verhandlungswissenschaft liefern kann. Betrachten wir zwei wichtige Verhandlungsmodelle, die Spieltheorie und die sogenannte Harvard-Methode. Erstere gibt präzise Angaben über mögliche Verhandlungs-Gleichgewichte, vorausgesetzt es gelingt, die Anzahl der Spieler, deren Strategien und Präferenzen festzulegen. In der Regel muss man vereinfachende Annahmen treffen, um die Spieltheorie anwenden zu können. Dazu ein Gedankenexperiment: Nehmen wir an, wir reduzierten die 28 Mitgliedstaaten, die die Brexit-Verhandlungen führen, auf drei Ländergruppen - die Südstaaten, die Nordstaaten und das UK -, von denen jede bei den vier Binnenmarkt-Freiheiten eine "harte" und eine "weiche" Haltung einnehmen könnte. Für alle möglichen Strategiekombinationen müssen für die drei Spieler die Präferenzen quantifiziert werden. Das ergibt bereits 12.288 mögliche Präferenzen, selbst mit stark vereinfachenden Annahmen. Auf diese Weise ist die Spieltheorie nicht anwendbar. Sinnvoller wäre sie einsetzbar bei spezifischeren Fragen, wenn es etwa darum geht, ex ante gewisse Sensibilitäts-Analysen vorzunehmen, mit welcher Strategie man Erfolg versprechender in ein Verhandlungs-Unterdossier einsteigen sollte.

Die Harvard Methode ist demgegenüber kein exaktes Analyse-Werkzeug, das allenfalls sogar prognostische Aussagen machen kann, sondern eine primär auf gesundem Menschenverstand basierende Verhandlungsanweisung: Sich nicht von Positionen, sondern Interessen leiten lassen, objektive Kriterien verwenden, Personen von den Problemen trennen und anderes mehr. Während diese

Grundsätze durchaus nützlich sind, helfen sie in den Brexit-Verhandlungen nicht viel weiter, da sich professionelle Unterhändler in aller Regel bereits so verhalten.

Ein von mir bevorzugtes anderes Modell, Verhandlungs-Engineering genannt, ist eine Art Kombination der beiden vorgängig erwähnten. Dabei wird eine Verringerung der Komplexität durch eine Aufspaltung des Problems in seine Teilprobleme erreicht. Sodann wird versucht, in einem Schlüssel-Unterproblem quantitative Methoden, beispielsweise mathematische Optimierung oder Spieltheorie, zur Lösung des Problems heranzuziehen.

Die Verhandlungspartner werden sich somit anfänglich nicht auf sophistische quantitative Methoden stützen können, sondern sich von allgemeinen Regeln leiten lassen: Eine realistische Einschätzung der eigenen Situation und jener des Verhandlungspartners, gestützt darauf die Definition der Verhandlungsziele und schließlich davon abgeleitet die Bestimmung der Vorgehensweise. Die EU wird sich ihrer Attraktivität in Sachen Binnenmarkt bewusst sein, und ihre Zielsetzung dürfte darauf hinauslaufen, kein Rosinenpicken zuzulassen. Kommissionspräsident Juncker hat verschiedentlich darauf hingewiesen, dass etwa der Binnenmarktzugang nur in Paketform zu haben sei, also nur mit der vollen Personenfreizügigkeit. Andererseits will die EU sicherlich nicht den Eindruck vermitteln, den Brexit als abschreckendes Beispiel für potenzielle Austrittskandidaten zu benutzen. Dies wäre ein unbeabsichtigtes Eingeständnis, dass sich das Verbleiben in der Union nur zum Zweck des Vermeidens einer "Austritts-Strafe" lohnen könnte. Verhandlungsstrategisch ist die EU in der stärkeren Position; sie kann abwarten, was die Briten als Bittsteller vorschlagen.

Für die Briten ist die Ausgangslage schwieriger, nicht nur weil sie die kleinere Verhandlungsmacht haben, sondern weil mit dem Brexit auch wichtige innenpolitische Fragen zusammenhängen. Stichworte sind die schottische Unabhängigkeitsbewegung, die wieder Auftrieb erhalten könnte, und die entstehende Grenzfrage auf der irischen Insel. Trotzdem haben die Briten nicht nichts zu offerieren. So kauften sie letztes Jahr für 56 Milliarden Euro mehr Waren aus Deutschland ein als umgekehrt. Diesen Handelsbilanzüberschuss wird Berlin wohl nicht leichtfertig opfern. Auch ist London ein wichtiger Kapitalbeschaffungsplatz, und die Briten leisten als Nato-Staat einen beträchtlichen Beitrag an die europäische Sicherheit (zwar ist diese Leistung nicht an eine EU Mitgliedschaft gebunden, aber in der politischen Beurteilung dürfte sie eine Rolle spielen).

Drei Thesen

Das Ziel Die Briten wollen einen guten Marktzugang, aber keine Fremdbestimmung

Die Befürchtung Das Land profitiert einseitig, die EU-Staaten haben Nachteile

Die Lösung Großbritannien könnte einen "Solidaritätsbeitrag" leisten

Die aktuelle Diskussion über Londons Verhandlungsziele zeigt das diesbezügliche Dilemma des demokratischen Staates exemplarisch auf. Einerseits hat das Parlament als oberste Gewalt im Staat natürlich ein Recht auf Mitbestimmung, welche Partnerschaft angestrebt werden soll: Zollunion oder Binnenmarktzugang à la EWR oder beides. Andererseits möchte eine Regierung ihre Verhandlungsabsichten nicht schon vor Verhandlungsbeginn offenlegen, nicht nur aus taktischen Gründen, sondern auch weil sie willens sein könnte, ihre Ziele aufgrund neuer Erkenntnisse während der Verhandlungen anzupassen. Eine solche Korrektur wird aber oft in der Öffentlichkeit nicht honoriert und daher von der Politik gescheut.

Um einen guten Weg zu finden, braucht es Flexibilität auf beiden Seiten

Sollten die Briten nicht in Richtung eines EWR-Beitrittes gehen, weil dieser keine echten Mitspracherechte offeriert, könnte eine Schweiz-ähnliche Option in den Vordergrund rücken. Freilich sind auch hier die Mitspracherechte nicht ausgebaut, aber das Zusammenarbeits-Menu ist kleiner und angepasster. Das britische Verhandlungsproblem könnte auf die Formel reduziert werden: Möglichst guten Marktzugang, mit einem gewissen Mitgestaltungsrecht, bei wenig Fremdbestimmung und einer Steuerungsmöglichkeit der Zuwanderung. Keine leicht zu realisierende Vorgabe. Um eine Lösung zu erzielen, braucht es Flexibilität auf beiden Seiten.

Dem Vorwurf des einseitigen Profitierens könnte das UK durch einen "Solidaritätsbeitrag" entgegenwirken. Zudem wäre es wohl sinnvoll, keine EU-Grundsätze in Frage zu stellen, sondern den Spielraum bei der Umsetzung der Grundsätze auszunützen - wie dies die EU ja bei der Umsetzung ihrer eigenen Regeln (Maastricht, Stabilitätspakt) selbst oft tut. So gesehen wäre das Konzept der Freizügigkeit zu akzeptieren. Im Falle von exzessiver Zuwanderung - gemessen an der Abweichung vom EU-Durchschnitt - könnten aber Zuwanderungs-bremsende Abhilfemaßnahmen zugestanden werden. Dies wäre nichts grundsätzlich Neues, hat doch die EU dem UK im Vorfeld der Brexit-Abstimmung bereits eine Schutzklausel offeriert, allerdings in einem wohl zu geringen Ausmaß.

Die Verhandlungen könnten durch externe Elemente, wie etwa ein €-Grexit oder juristische Überraschungen, aus dem Tritt gebracht werden. Wenn diese ausbleiben und es den Briten gelingt, kreative Vorschläge einzubringen, scheint angesichts der wirtschaftlichen und politischen Bedeutung, aller Schwierigkeiten zum Trotz, eine vernünftige Lösung nicht unerreichbar. Und wenn es die Göttin Europa mit sich selbst gut meint, könnte ein Brexit sogar eine Stärkung der europäischen Zusammenarbeit zur Folge haben, sei es, weil es ein bisschen mehr Flexibilität gibt, was unserem pluralistischen Kontinent noch gerechter würde, sei es, weil die Mitsprache der Völker noch ernster genommen wird, in deren Namen die EU politisiert.

Der Autor ist Professor für Verhandlungsführung und Konfliktmanagement an der ETH Zürich.

Bestens informiert mit SZ Plus – 4 Wochen kostenlos zur Probe lesen. Jetzt bestellen unter: www.sz.de/szplus-testen

URL: www.sz.de/1.3266512

Copyright: Süddeutsche Zeitung Digitale Medien GmbH / Süddeutsche Zeitung GmbH

Quelle: SZ vom 26.11.2016

Jegliche Veröffentlichung und nicht-private Nutzung exklusiv über Süddeutsche Zeitung Content. Bitte senden Sie Ihre Nutzungsanfrage an syndication@sueddeutsche.de.