

Sabine Riedel

Nordirland – Der Faustpfand im Brexit-Vertrag

Ein Landesteil des Vereinigten Königreichs wird zum Spielball (supra-)nationaler Interessen

In der deutschen Öffentlichkeit überwiegt die Meinung, dass der Schlüssel für ein Brexit-Abkommen in der Hand des Vereinigten Königreichs liege. Doch dieses Bild trägt schon allein deshalb, weil an einem internationalen Vertrag mindestens zwei Parteien beteiligt sind. Tatsächlich trägt die Europäische Union im gleichen Maße Verantwortung für die aktuelle Lage und der Gefahr eines unregulierten Brexits. Denn Theresa May hatte bereits im Juli 2018 einen akzeptablen und kreativen Plan, den sogenannten Chequers-Plan vorgelegt, der die befürchteten harten Grenzkontrollen zwischen Nordirland und der Republik Irland überflüssig machen würde. Deshalb sollten die EU-Mitgliedstaaten ihrem Chefunterhändler Michel Barnier die Frage stellen, warum er ihn rundweg ablehnte. Ganz offensichtlich hat er sich die Interessen der irischen Regierung zu eigen gemacht, die den Brexit dazu nutzen möchte, Nordirland aus dem Vereinigten Königreich herauszulösen und die irische Insel in naher Zukunft politisch zu vereinen. Sollte eine solche expansionistische Außenpolitik in Europa und der EU Schule machen, steht noch mehr auf dem Spiel als der Frieden in Nordirland.

Eigentlich hätte ein Satz seitens der EU genügt, um Theresa May für die Abstimmung (15.1.2019) über den Brexit-Vertrag den Rücken zu stärken. Doch Brüssel wollte nicht bestätigen, dass Nordirland ein Landesteil des Vereinigten Königreichs (UK) bleibt. Deshalb befürchteten die Kritiker Mays über Parteigrenzen hinweg den Verlust der staatlichen Souveränität. Denn der Brexit-Vertrag gibt keine Antwort auf die „Nordirland-Frage“, sondern verschiebt die Lösung des Grenzproblems zwischen UK und der Republik Irland. Erst ein neu zu gründender Ausschuss soll bis Ende 2020 eine einvernehmliche Regelung finden.

Warum besteht Brüssel so vehement auf einer Sonderregelung für Nordirland nach dem Brexit? Es heißt, mit der Wiedereinführung von Grenzkontrollen zwischen den beiden souveränen Staaten würde der Nordirland-Konflikt wieder aufflammen. Doch diese Gefahr droht ebenso im alternativen Fall, nämlich bei der Errichtung einer Grenze zwischen Nordirland und Großbritannien. Denn sie würde ein politisch, rechtlich und wirtschaftlich zusammengehörendes Staatsgebiet auseinanderdividieren. Damit wäre der Weg frei für eine Vereinigung der irischen Insel, für einen lang gehegten Wunsch irischer Nationalisten. Im Folgenden werden die Interessen maßgeblicher

Akteure hinter den Kulissen der Brexit-Verhandlungen und die Rolle der „Nordirland-Frage“ analysiert. Es soll geprüft werden, ob Brüssel seiner Aufgabe als ein neutraler supranationaler Akteur nachkommt, den Frieden in Europa zu erhalten.

Brüssel nahm Mays Niederlage in Kauf

Theresa Mays Niederlage bei der Abstimmung am 15.1.2019 über den [Brexit-Vertrag](#) war seit dessen Veröffentlichung Mitte [November 2018](#) absehbar. So hatte die Premierministerin schon den ersten Abstimmungstermin im britischen Unterhaus am 11.12.2018 verschieben müssen. Denn nicht nur die nordirischen Unionisten (DUP, Democratic Unionist Party) stellten ihre Unterstützung in Frage, auf die May seit den vorgezogenen Parlamentswahlen (8.6.2017) angewiesen ist. Zudem gingen schon während der Brexit-Verhandlungen immer mehr Abgeordnete aus den eigenen Reihen auf Distanz zu ihrer Parteichefin.

Dazu gehört Minister Dominic Raab, der bis zur Verabschiedung des Brexit-Vertrags die Verhandlungsgespräche mit EU-Vertretern verantwortlich führte. Als Beweggründe für seinen Rücktritt nannte er in einem Interview „große und fatale Fehler“ in der aktuellen Vertragsfassung. Sie würde „die Integrität des Vereinigten König-

7. Februar 2019

reichs gefährden“ und es „in ein Regelwerk zwingen“, in dem es kein Mitspracherecht und keinen Ausstiegsmechanismus gäbe ([BBC, 15.11.2018](#)). Mit Raab verlor die Premierministerin bereits ihren zweiten Brexit-Minister. Sein Vorgänger David Davis war bis Anfang Juli 2018 und damit zwei Jahre im Amt. Er unterstützt heute seinen Nachfolger mit denselben Argumenten:

Das Brexit-Abkommen sei ein schlechter Vertrag, „erstens, weil er Nordirland vom Rest des Vereinigten Königreichs abspalten würde [...]. Zweitens müssten wir bei diesem Deal so lange in einer Zollunion bleiben, wie es die Europäische Union wünscht. Damit würden wir uns vollständig der Gegenseite ausliefern.“ ([Spiegel, 11.1.2019](#)).

Diese Interpretation kann sich auf ein [Rechtsgutachten des Generalstaatsanwalts Geoffrey Cox](#) stützen, das die britische Regierung selbst in Auftrag gegeben hatte. Ursprünglich war es ein vertrauliches Papier, dessen Existenz erst im Vorfeld der parlamentarischen Debatten über den Brexit-Vertrag bekannt wurde. Eine knappe Mehrheit des britischen Parlaments von 311 zu 293 Abgeordneten zwang die Regierung schließlich zur Veröffentlichung des vollständigen Textes. Durch ihre anfängliche Weigerung, diese kritischen Einschätzungen vorab bekannt zu geben, hatte May ihre Position derart geschwächt, dass sie nicht umhinkam, die Abstimmung zu verschieben. Denn Generalstaatsanwalt Cox hatte in einer Parlamentsdebatte die Bedenken der Kritiker bestätigt. Das Abkommen mit der EU gäbe dem Vereinigten Königreich keine Möglichkeiten, aus der Zollunion auszusteigen, falls im vereinbarten Übergangszeitraum kein Vertrag zur Nordirland-Frage zustande komme ([Legal advise, Absatz 30, 5.12.2018](#)).

In dieser verfahrenen Situation wandte sich May zunächst an Regierungen einflussreicher EU-Mitgliedstaaten wie etwa Deutschland mit der [Bitte um Nachverhandlungen](#). Da all ihre Bemühungen erfolglos blieben, schickte sie einen Tag vor der entscheidenden Abstimmung einen [offenen Brief nach Brüssel \(14.1.2019\)](#), an Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker und Ratspräsident Donald Tusk. Darin bat sie beide um Unterstützung, vor allem um Zusagen hinsichtlich der Integrität des Vereinigten Königreichs. Damit hätte May ihre Kritiker besänftigen und darlegen können, dass die EU die volle Wiederherstellung ihrer nationalstaatlichen Souveränität akzeptiere.

Nur wenige Stunden später bekam sie eine Antwort. In einem gemeinsamen Statement be-

teuerten Juncker und Tusk, dass sie sich nach Abschluss des Brexit-Vertrags für „eine künftige Partnerschaft mit dem Vereinigten Königreich“ einsetzen werden, fügten jedoch hinzu: „Wie sie wissen, ist es uns nicht möglich Zusagen zu machen, die das Austrittsabkommen ändern oder im Widerspruch dazu stehen würden.“ ([Gemeinsames Schreiben, 14.1.2019](#)). Damit gaben sie zu erkennen, dass Mays Kritiker den Brexit-Vertrag offenbar nicht missverstehen. Denn sie hätten die Gelegenheit für eine Klarstellung nutzen können. Dagegen verstärkten sie den Eindruck, die EU-Vertreter könnten ein Interesse daran haben, die Nordirland-Frage offen zu lassen.

Die Nordirland-Frage im Brexit-Vertrag

Dieser Eindruck entsteht deshalb, weil Theresa May in ihrem Bittschreiben an die EU-Vertreter abermals bestätigte, dass das [Belfast- bzw. Karfreitagsabkommen \(10.4.1998\)](#) unangetastet bleiben werde. Durch diesen Friedensvertrag erhielt Nordirland von London umfangreiche Autonomie-rechte. Hierzu gehört neben einem nordirischen Regionalparlament und einer Regierung auch ein Nord-Süd-Ministerrat (North/South Ministerial Council, NSMC). In diesem Gremium arbeiten Minister der Republik Irland und Minister der nordirischen Regionalregierung des Vereinigten Königreichs über die britischen Staatsgrenzen hinweg zusammen (vgl. [Belfast Agreement, Strand Two, S. 13](#)). Diese Institutionalisierung der zwischenstaatlichen Beziehungen nahm damals den irischen Separatisten Wind aus den Segeln. Sie führten einen langjährigen gewaltsamen Widerstandskampf, um Nordirland aus dem Vereinigten Königreich herauszuberechnen und mit der Republik Irland zu vereinen.

Mit dem Brexit wird diese ca. 500 Kilometer lange irisch-britische Staatsgrenze, die nicht zuletzt wegen des gemeinsamen EU-Binnenmarkts heute kaum mehr sichtbar ist, zu einer Außen-grenze der EU. Deshalb mussten sich die Brexit-Verhandlungen auch mit einer Neugestaltung der britisch-irischen Beziehungen befassen. Denn beide Seiten, die EU-27 wie auch das Vereinigte Königreich, müssen ihre zukünftig getrennten Binnenmärkte gegenseitig schützen und damit den Warenverkehr in irgendeiner Form kontrollieren. Davon wird das Belfast-Abkommen in jedem Fall betroffen sein. Es stellt sich nur die Frage, ob der neu zu schaffende Vertragsrahmen den Frieden in dieser Region bewahren kann.

Anfang 2018 lagen noch drei Optionen zur Lösung der Nordirland-Frage auf dem Verhandlungstisch ([EU-Kommission, 28.2.2018](#)): Zwei Vorschläge setzten voraus, dass die EU dem

Wunsch der Briten nachkommt, mit dem Austrittsvertrag gleichzeitig auch die zukünftigen Beziehungen neu zu regeln. Dies läge eigentlich im Interesse einer Wahrung des Belfast-Abkommens, zumal London mehrfach versicherte, dass es die zukünftigen Kontrollen an der irisch-britischen Grenze auf ein Minimum reduzieren wolle. Doch diese Vertragsvarianten lehnte die EU letztlich ab. Zum einen aus Angst vor möglichen Nachahmern, und zum anderen, weil „die Europäer wissen, dass sie mehr Druck auf die Briten aufbauen, wenn sie die Verhandlungen in zwei Phasen aufteilen.“ (*Wirtschaftswoche*, 29.4.2017)

Die dritte von Brüssel präferierte Option folgt genau dieser Logik. Sie klammert die Nordirland-Frage aus dem Brexit-Vertrag aus und möchte sie in einem späteren Vertrag lösen, der die zukünftigen Handelsbeziehungen zwischen der EU und dem Königreich regeln soll. Um diese Option zu rechtfertigen, behaupten EU-Vertreter bis heute, dass jedwede Form von Grenzsicherung des Vereinigten Königreichs gegenüber der Republik Irland eine „harte Grenze“ darstelle. Michel Barnier, Chefunterhändler der EU-Kommission, brachte seine Position auf den Punkt: „Um etwa eine harte Grenze zu vermeiden, müssten in Nordirland alle Regeln der EU-Zollunion und des Binnenmarkts weitergelten.“ (*Spiegel*, 8.6.2018) Dies soll der Backstop (dt. Auffangregelung) ermöglichen, wonach das gesamte Vereinigte Königreich für eine Übergangszeit bis Ende 2020 (eng. transition period) im EU-Binnenmarkt bleibt. Wird es nach einer zweijährigen Verlängerung keine Einigung in der Nordirland-Frage geben, würde Großbritannien aus dem Binnenmarkt ausscheiden, während Nordirland als Teil seines Staatsgebiets von der EU „aufgefangen“ werde (vgl. hierzu das Protokoll über Irland/Nordirland zum Brexit-Vertrag in Abbildung 1). Was anfangs als eine von drei Optionen diskutiert wurde, entwickelte sich im Verlauf des Jahres 2018 zu einem für die EU alternativlosen Szenario.

Vom Sonderstatus zur Unabhängigkeit?

Der Brexit-Vertrag und insbesondere der darin enthaltene Backstop werfen den Nord-Süd-Ministerrat politisch auf, in dem Vertreter der Republik Irland und der nordirischen Regionalregierung zusammenarbeiten. Er soll zukünftig Entscheidungen fällen können, die über den nationalstaatlichen Organen des Vereinigten Königreichs stehen. In Nordirland werden somit die gesetzlichen Vorschriften des EU-Binnenmarkts gegenüber den britischen Gesetzen Vorrang haben. Damit würde diese Region einen Sonderstatus innerhalb der EU genießen, obwohl sie völkerrechtlich

Abbildung 1:

Auszüge aus dem Protokoll über Irland/Nordirland des Brexit-Vertrags:

„Unter Hinweis darauf, dass der Gemeinsame Bericht der Verhandlungsführer der Europäischen Union und der Regierung des Vereinigten Königreichs über die Fortschritte **in der ersten Phase der Verhandlungen** nach Artikel 50 EUV über den geordneten Rückzug des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union vom 8. Dezember 2017 **drei verschiedene Szenarien** zum Schutz der Nord-Süd-Zusammenarbeit [zwischen der Republik Irland und Nordirland] und zur Vermeidung einer harten Grenze enthält, **dass jedoch dieses Protokoll auf dem dritten Szenario der vollständigen Angleichung [Nordirlands] an die Regeln des Binnenmarkts der Union und der Zollunion beruht**, die jetzt oder in Zukunft die Nord-Süd-Zusammenarbeit, die gesamte Wirtschaft der [irischen] Insel und den Schutz des [Belfast-]Abkommens von 1998 unterstützen, sofern nicht und bis eine alternative Vereinbarung zur Umsetzung eines anderen Szenarios vereinbart ist, ...“

Quelle: *Brexit-Vertrag*, S. 304, Übersetzung, Ergänzungen und Hervorhebung: S.R., vgl. hierzu auch Abbildung 2 auf Seite 5. [2.2.2019]

gesehen Teil eines ausgeschiedenen EU-Mitglieds bleibt. Nach den Plänen irischer Parteien soll dieser Schwebezustand nicht bleiben, sondern einen Übergang hin zu einer Vereinigung mit der Republik Irland führen.

Dabei wäre eine Vereinigung zwischen der Republik Irland und Nordirland schon heute möglich: Denn das Belfast-Abkommen erlaubt hierzu eine Volksbefragung (*Belfast-Abkommen, Annex A*). So fordert die irisch-nationalistische Sinn Féin (SF) eine Abstimmung über die irisch-britischen Staatsgrenze (*Reuters*, 24.6.2016). Sie glaubt an ein positives Ergebnis, weil 55,8 Prozent der Nordiren gegen den Brexit, d.h. für einen Verbleib in der EU votiert hatten (*BBC*, 24.6.2016). Die zweite irisch-nationalistische Partei, die Social Democratic and Labour Party (SDLP) sieht dies anders. Ihre stellvertretende Parteivorsitzende, Nichola Mallon, wünscht sich eine Grenz-Abstimmung (eng. border poll), „wenn sie gewonnen werden kann“ und nicht während der Brexit-Ver-

handlungen ([The Irish Times, 23.9.2017](#)). Selbst etwas mehr als 50 Prozent wären ein Desaster, so Mallon, das Gewalt provozieren könne.

Sinn Féin spielt nicht nur die Gefahr einer gewaltsamen Zuspitzung des Nordirland-Konflikts herunter, sie geht sogar bewusst auf Konfrontation: Als stärkste Kraft des irisch-republikanischen Lagers ist sie nach dem Proporzsystem des Belfast-Abkommen an der Regionalregierung beteiligt, nicht zuletzt mit dem Posten eines stellvertretenden Regierungschefs. Doch seit gut zwei Jahren verweigert SF jedwede Zusammenarbeit mit den Unionisten, d.h. mit der Democratic Unionist Party (DUP) unter Führung von Arlene Foster. Deshalb bleiben die zehn Ministerposten unbesetzt, so dass die staatliche Verwaltung zwar funktioniert, jedoch keine wichtigen Entscheidungen fällen kann ([BBC, 9.1.2019](#)). Weil in dieser politisch aufgeheizten Situation die britische Zentralregierung keine Zwangsverwaltung einsetzen will, ist auch die [Nordirlandministerin Karen Bradley](#) zurzeit machtlos und handlungsunfähig.

Sinn Féins Politik des Boykotts ist nicht neu, schließlich verzichteten ihre gewählten Vertreter seit jeher auf ihre Sitze im Londoner Westminster-Parlament. Doch mit ihrer derzeitigen Verweigerungshaltung verhindern sie die Mitsprache und Einflussnahme einer ganzen Region: Nordirland ist seit zwei Jahren weder bei den interministeriellen Treffen der Regionen des Vereinigten Königreichs vertreten, noch bei den Sitzungen des British-Irish Council (BIC). Mangels einer funktionierenden Regionalregierung kam auch die Arbeit des Nord-Süd-Ministerrats zum Erliegen, genau jenes Gremiums, das nach dem Brexit-Vertrag politisch aufgewertet und in seiner Entscheidungsbefugnis über die britische Regierung gestellt werden soll ([CCC, 14.9.2018](#)).

Die Maximalforderungen von SF konnten in den letzten beiden Jahrzehnten die guten irisch-britischen Beziehungen kaum trüben. Doch wenige Monate vor dem Brexit-Referendum gab es in der Republik Irland Neuwahlen, zu denen SF als gesamt-irische Partei stets kandidiert, im Gegensatz zum britischen Parlament aber die irischen Abgeordnetenmandate wahrnimmt. Es kam zu einem Regierungswechsel zugunsten der liberalen Fine Gael, die sich unter dem Einfluss von SF in der Nordirland-Frage neu positionierte. In ihrem Parteiprogramm aus dem Jahre 2017 heißt es u.a.:

„Wir sollten den Ausdruck „Partei für ein vereinigtes Irland“ als Slogan für unsere Partei ver-

wenden. Dies sollte sich auf unsere Bestrebungen für die gesamte Insel beziehen, nicht nur für Nord und Süd, sondern auch für Stadt und Land, für Jung und Alt ...“ ([Fine Gael 2017](#), S. 8, Übersetzung: S.R.)

Einen Kurswechsel in der Nordirland-Frage vollzog auch die abgewählte konservative Fianna Fáil. Sie setzte die Vereinigung der irischen Insel auf die politische Agenda und verspricht Nordirland sogar die Beibehaltung seines Regionalparlaments ([www.thejournal.ie, 13.5.2017](#)).

EU-Separatisten blicken auf Nordirland

Im Gegensatz zu Nordirland haben die beiden anderen autonomen Regionen des Vereinigten Königreichs, Schottland und Wales, eigene Positionen in den Brexit-Verhandlungen entwickeln können. Im [Austrittsantrag vom Februar 2017](#) (vgl. S. 18-20) hat die britische Regierung deren Minderheitenvoten berücksichtigt und auf deren Stellungnahmen verwiesen. Darin formulierten beide als wichtigstes Anliegen, im EU-Binnenmarkt und in der Zollunion zu bleiben.

In ihrem Papier [„Schottlands Platz in Europa“ \(2016\)](#) entwickelte die Regionalregierung dazu verschiedene Optionen. Am liebsten wäre ihr ein Verbleib in der EU als ein neu zu gründender Staat. Sie würde sich auch mit weniger zufriedengeben, solange Schottland weiterhin am EU-Binnenmarkt und an der Zollunion teilhaben kann. Von einer Rückübertragung von Kompetenzen aus Brüssel in den Bereichen Landwirtschaft und Fischerei sollte ihre Region unbedingt profitieren. Ähnliche Vorstellung äußerte die walisische Regionalregierung in ihrem Papier [„Securing Wales' Future“ \(2017\)](#). Auch sie möchte am liebsten den Zugang zum EU-Binnenmarkt und zur Zollunion behalten. Doch eine Abspaltung von Großbritannien war dort bislang kein Thema.

Im Verlauf der Brexit-Verhandlungen polarisierte sich die politische Stimmung auch in diesen beiden Regionen. Dabei spielt ein möglicher Staatszerfall des Vereinigten Königreichs infolge eines Backstop für Nordirland die entscheidende Rolle. Seit der Brexit-Abstimmung fordert die schottische Ministerpräsidentin Nicola Sturgeon ein zweites Unabhängigkeits-Referendum. Da der Brexit-Vertrag nur für Nordirland einen Sonderstatus vorsieht, ist ihrer Ansicht nach eine Gerechtigkeitslücke entstanden. Diese könne nur gefüllt werden, wenn Schottland einen eigenen Backstop, d.h. Auffangmechanismus bekäme, nämlich die Gelegenheit zur Gründung eines Staates als EU-Mitglied ([Reuters, 8.10.2018](#)).

Auch in Wales heizen Separatisten die Stimmung in Richtung Unabhängigkeit an. Dort sitzt der walisische Bündnispartner der Scottish National Party (SNP), die Partei Plaid Cymru (PC), zwar auf der Oppositionsbank. Doch ihr Vorsitzender Adam Price hat ebenfalls die historische Chance für einen walisischen Staat erkannt, falls es zu einem harten Brexit kommen sollte:

„Der Appetit auf die schottische Unabhängigkeit und die irische Einheit ist ungeheuer groß.“ (...) Die Unabhängigkeit von Wales „muss auf den Tisch, (... um) sicherzustellen, dass unser Land nicht in einer Einheit aus England und Wales verschwindet, die uns der Gnade von Westminster ausliefert.“ (BBC, 5.10.2018, Übersetzung: S.R.)

SNP und PC spielen eine führende Rolle unter denjenigen Parteien in der EU, die einen separatistischen Kurs verfolgen. Ihr aktuelles Programm für die Wahlen zum Europaparlament 2019 dokumentiert, dass die britischen Regionen keine Einzelfälle, sondern Teile einer Gesamtstrategie zur Reform der EU darstellen. Danach sollte allen Unabhängigkeitsbewegungen „staatenloser Nationen“ das Recht auf Unabhängigkeit zugestanden werden und sich dementsprechend die Zahl der Mitgliedstaaten im Prozess einer internen EU-Erweiterung vergrößern:

„Wir vertreten die Interessen staatenloser Nationen und Völker, nationaler Minderheiten und Sprachgruppen. (...) Wir glauben an ein anderes Europa – wo die Bretagne, das Elsass und die Vojvodina mehr Autonomie haben, wo Wales, Schottland, Katalonien und Bayern unabhängig werden.“ (EFA 2019, S. 26).

Welche Interessen verfolgt Brüssel?

Da diese Reformvorschläge der Europäischen Freien Allianz (EFA) und ihrer 11 Abgeordneten im Europäischen Parlament schon vor Jahren ausgearbeitet worden sind, dürfte die EU-Kommission davon Kenntnis haben. Hier stellt sich die Frage, ob ihr nicht bewusst ist, welche Vorbildrolle Nordirland für andere Regionen spielt. Sie müsste erkannt haben, dass Theresa May nicht ohne Grund im Backstop die Gefahr eines Staatszerfalls des Vereinigten Königreichs sieht. Der Kommission dürfte klar sein, dass in der Folge auch andere EU-Mitgliedstaaten durch separatistische Forderungen destabilisiert werden könnten. Hierzu gehören aktuell Spanien und Belgien, aber auch Italien oder Rumänien.

Am Beispiel Kataloniens wurde zuletzt deutlich, wo die Grenzen der supranationalen EU-Institutionen liegen. Mit [Artikel 3a des EU-Vertrags von Lissabon \(2009\)](#) haben alle EU-Mitglieder versichert, dass sie sich nicht in die inneren Angelegenheiten eines Nachbarstaats einmischen. Dies war der offizielle Grund dafür, warum Brüssel

Abbildung 2:
Backstop zur Verschiebung der Staatgrenze?

Der **Backstop** (dt. Auffangmechanismus) des Brexit-Vertrags (15.11.2018) zwischen dem **Vereinigten Königreich (UK)** und der **Europäischen Union (EU)** sieht vor: UK wird erst nach einer Übergangszeit (bis Ende Dezember 2020) aus dem europäischen Binnenmarkt und der Zollunion mit der EU ausscheiden, jedoch ohne Nordirland, falls keine Vereinbarungen zur Lösung der Nordirland-Frage gefunden wird: **Nordirland würde dann ab 2021 von der EU 27 „aufgefangen“**, d.h. im Binnenmarkt und der Zollunion verbleiben. Es würde sich nd sich Irland orientieren (vgl. hierzu das Zitat in Abbildung 1, Seite 3).



Quelle: Eigene Zusammenstellung [S.R.]

sel zum Katalonien-Konflikt offiziell keine Stellung bezogen hatte. Ohne einen solchen Respekt vor der inneren Souveränität der Staaten wäre eine Zusammenarbeit in Europa gerade angesichts zunehmender Verflechtung auf supranationaler Ebene nicht möglich. Warum wird dieser Grundsatz im spanischen Fall ernst genommen, nicht aber gegenüber dem Vereinigten Königreich? Die Nichteinmischung in die innerstaatlichen Angelegenheiten ist darüber hinaus ein [Völkerrechtsgrundsatz der Vereinten Nationen](#), d.h. er gilt erst recht gegenüber nicht-EU-Staaten und somit auch für scheidende EU-Mitglieder.

Doch nicht nur Artikel 3a des EU-Vertrags wird derzeit von Brüssel missachtet, sondern auch der Austrittsartikel 50 selbst. Er sollte jedem Mitglied ermöglichen, seine staatliche Souveränität vollständig wiederherzustellen. Doch schon der Terminus Backstop als „Auffangmechanismus“ gibt zu erkennen, dass EU-Chefunterhändler Michel Barnier Nordirland nicht aus dem Binnenmarkt entlassen will. Er stellt damit die Wirtschaftsinteressen der europäischen Binnenmarkts über die völkerrechtliche Integrität von Staaten und setzt die EU Angriffen aus, die ihr ein imperialistisches Gebaren nachsagen ([NZZ, 23.11.2018](#)).

Dabei ist dieser Vorwurf gar nicht so weit hergeholt, bedient sich der Brexit-Unterhändler des Europäischen Parlaments, Guy Verhofstadt, genau dieser Rhetorik. In einem Vortrag an der London School of Economics (LSE) attestierte er Großbritannien den Status als Nationalstaat, den er aber historisch als überholt ansieht. Die EU sei dagegen auf dem Weg zu einem modernen Imperium und „die Welt von morgen ist eine Welt der Imperien“ ([LSE, 30.9.2017](#)). Verhofstadt vertritt hier nicht nur eigenwillige Europapläne, sondern demütigt London als ehemalige Weltmacht, die sich den heutigen Machtverhältnissen in Europa fügen müsse.

In das Visir der Brexit-Verhandlungen sind schließlich auch die Unionsbürger geraten. Sie werden mit einer doppelten Staatsbürgerschaft gelockt, die letztlich machtpolitischen Rivalitäten ausgesetzt ist. Nach dem Zusatzprotokoll zum Brexit-Vertrag sollen die Einwohner Nordirlands weiterhin die irische Staatsbürgerschaft und somit der Unionsbürgerschaft besitzen dürfen ([Brexit-Vertrag, S. 302](#)). In der Folge entstehen so neue Ungleichheiten unter den Einwohnern Nordirlands: Die einen behalten z.B. ihr Recht auf Arbeitnehmerfreizügigkeit innerhalb der EU, die anderen verlieren sie. Damit passt sich die EU Ländern wie Ungarn, Rumänien oder die Türkei an, die ihre Pässe an Ausländer außerhalb ihres Staatsterritoriums aufgrund ethnischer Zugehö-

rigkeiten vergeben, um politisch Einfluss zu nehmen oder Arbeitskräfte zu rekrutieren.

In diesem Zusammenhang ist ein Thema interessant, das es bisher kaum in die Schlagzeilen geschafft hat, nämlich die Währungsgrenze zwischen Euro und Pfund. Welche Auswirkungen haben der Brexit-Vertrag mit dem Backstop für Nordirland auf diese „harte“ Grenze? In diesem Fall besteht Brüssel nämlich auf Kontrollen. So hat die Kommission Mitte 2018 eine Klage beim Europäischen Gerichtshof (EuGH) gegen Irland eingereicht, weil es EU-Vorschriften gegen die Geldwäsche bisher nicht in nationales Recht umgesetzt hat ([Spiegel, 19.7.2018](#)). Schließlich stellt sich die Frage, ob es zu einer Verschiebung dieser Währungsgrenze kommen könnte, zumal bereits heute alle irischen Parteien eine Vereinigung mit Nordirland anstreben. Welche Folgen hätte dies für die Republik Irland, die erst vor kurzem eine bedrohliche Bankenkrise überstanden hat?

Welche Position vertritt Deutschland?

Auch wenn die Brexit-Unterhändler der EU wie Michel Barnier beteuern, die Interessen der Europäischen Gemeinschaft zu wahren, so haben sie sich doch die nationalen Interessen Irlands zu eigen gemacht. Dublin gibt offen zu, den Brexit für eine Vereinigung der irischen Insel zu nutzen. Doch welches Interesse könnten Deutschland, Polen oder andere EU-Mitglieder daran haben, eine solche expansionistische Außenpolitik zu unterstützen? Sollte dieser Kurs in Europa Schule machen, würden viele alten Wunden der letzten beiden Weltkriege wieder aufbrechen. Deshalb wäre es deren Aufgabe, Dublin und Brüssel von ihrem kompromisslosen Backstop abzubringen.

Außerdem läge eine Revision des Brexit-Vertrags in ihrem ureigenen Interesse. Denn er löst die Nordirland-Frage nicht, sondern verschiebt sie in eine ungewisse Zukunft und schafft dabei neue rechtliche Konditionalitäten. Dies betrifft vor allem die Entscheidungsbefugnisse. Bislang gilt [Artikel 50 des EU-Vertrags von Lissabon \(2009\)](#), wonach das Austrittsabkommen vom Europäischen Rat der EU-Staats- und Regierungschefs „mit qualifizierter Mehrheit nach Zustimmung des Europäischen Parlaments“ geschlossen wird. Mit [Artikel 164–166 des Brexit-Vertrags](#) entsteht ein neuer Rechtsrahmen. Danach wird der Austrittsprozess von einem Gemeinsamen Ausschuss (Joint Committee) überwacht, der von der supranationalen EU-Ebene und dem Vereinigten Königreich besetzt und geleitet wird. Zur Lösung der Nordirland-Frage wird ein Fachausschuss (specialised committee) ins Leben gerufen, der ebenso paritätisch mit Fachexperten besetzt ist.

Durch diese Bestimmungen werden den EU-Mitgliedstaaten ihre noch bestehenden Mitentscheidungsrechte entzogen. Die demokratisch legitimierten Institutionen auf nationaler Ebene haben keinerlei Einfluss mehr auf die Verhandlungen mit dem Vereinigten Königreich in der sogenannten **Übergangsphase** (eng. *transition period*, vgl. [Artikel 2 und 126](#)) und somit auf die künftigen Handelsbeziehungen. Das kann nicht im Interesse Deutschlands liegen, weil das Vereinigte Königreich nach den USA, Frankreich und China der größte Absatzmarkt für deutsche Waren ist ([Statistisches Bundesamt, 2017, S. 45](#)). Auf die EU bezogen liegt der Anteil der deutschen Exporte in das Vereinigte Königreich mit 12,2 Prozent sogar auf Rang 2 ([Außenhandelsportal Bayern, 2017](#)).

Nicht zuletzt könnte sich der Verlust der Mitspracherechte der EU-Mitgliedstaaten auch politisch als problematisch erweisen. Vor allem dann, wenn es zu keiner einvernehmlichen Lösung in der Nordirland-Frage kommt und die Republik Irland auf Grundlage des Backstops ihren expansionistischen Kurs in Richtung Nordirland fortsetzt. Dann könnte kein EU-Mitglied mehr die dann notwendige Rolle eines Schlichters oder Vermittlers ausfüllen (vgl. [Abbildung 3](#)).

Kompromiss: Der Chequers-Plan (2018)

Umso dringlicher erscheint es, dass sich die EU jetzt auf Kompromisse einlässt. Die Mitgliedstaaten sollten sich selbstkritisch fragen, warum sie nicht auf Theresa Mays ehrliches Angebot eingegan-

gangen sind, das sie Mitte Juli 2018 vorgelegt hatte. Damit zeigte die britische Premierministerin ihr Entgegenkommen. Die Verweigerungshaltung der Brüsseler Unterhändler bestätigte Befürchtungen der Brexiteers, dass sich London von der EU erpressen lasse. Damals ging es um den Chequers-Plan, benannt nach dem offiziellen Landsitz der britischen Premierminister, wo die entscheidende Kabinettsitzung stattgefunden hatte (6.7.2018). Der Grund für Michel Barniers Ablehnung war der Wunsch Londons, das Austrittsabkommen zusammen mit einem Vertrag zu verhandeln, der die zukünftigen Beziehungen regelt. Die Argumente hierfür sind nachvollziehbar. So heißt es in dem vorgeschlagenen Papier u.a.:

„Die künftigen Beziehungen müssen vom Vereinigten Königreich und von der EU verantwortungsbewusst gestaltet werden, um eine harte Grenze zwischen Nordirland und Irland in einer Weise zu vermeiden, die die verfassungsmäßige und wirtschaftliche Integrität des Vereinigten Königreichs und die Autonomie der EU respektiert.“ (vgl. [Future relationship, 17.7.2018](#), Punkt 5.1, Übersetzung: S.R.)

Neben diesen normativen Grundsätzen bietet Mays Plan aber auch konkrete Maßnahmen an, um die befürchtete „harte“ Grenze zu vermeiden ([www.zeit.de, 7.7.2018](#)). Diese Vorschläge lassen sich in wenigen Punkten zusammenfassen (vgl. [Abbildung 4](#), nächste Seite):

Abbildung 3:

Brexit-Szenarien (2019–2020)				
Verhandler EU-Kommission (Michel Barnier) Britische Regierung (Theresa May) Entscheider Britisches Parlament Europäischer Rat (EU-Regierungen) EU-Parlament (Guy Verhofstadt) Ergebnisse	Szenario 1 Brexit-Vertrag (14.11.2019) mit Backstop für Nordirland (bleibt im EU-Binnenmarkt)	Szenario 2 Brexit-Vertrag (14.11.2019) mit Backstop für Nordirland (bleibt im EU-Binnenmarkt)	Szenario 3 Verschiebung des Austritts (Art. 50 des EU-Vertrags): - Neues Referendum - Neue Verhandlungen	Szenario 4 Neuverhandlungen (z.B. Theresa Mays Chequers-Plan): Keine harte irisch- britische Grenze
	Ablehnung	Kompromiß / Zustimmung	Zustimmung	Zustimmung
	Zustimmung	Zustimmung	Zustimmung	Kompromiß / Zustimmung
	Zustimmung	Zustimmung	Zustimmung	Kompromiß / Zustimmung
	Ungeregelt: - EU-Austritt - EU-UK-Beziehungen	Geregelt: - EU-Austritt Ungeregelt: - Nordirland-Frage - EU-UK-Beziehungen	Szenario 1, 2 oder 4	Geregelt: - EU-Austritt - Nordirland-Frage - EU-UK-Beziehungen
© Sabine Riedel 2019				

Quelle: Eigene Zusammenstellung [S.R.]

Abbildung 4:

Der Chequers-Plan (2018)

- UK verlässt Binnenmarkt und Zollunion
- Gründung einer neuen Freihandelszone
- Gemeinsame Standards für Handelsgüter
- Die EU-Regeln zum Konsumenten- und Umweltschutz bleiben bestehen
- UK akzeptiert den Europäischen Gerichtshof
- Zwei verschiedene Zollsätze für den EU-Binnenmarkt und den britischen Markt

Gerade weil die heutige Situation so verfahren ist, hätte der im Jahre 2018 von Theresa May vorgelegte Chequers-Plan eine wesentlich größere Beachtung seitens der EU-Mitgliedstaaten verdient. Dies setzt allerdings das Eingeständnis voraus, dass die EU selbst an der heutigen Misere beteiligt ist und die Verantwortung dafür nicht allein auf Mays Schultern ruht (vgl. Abbildung 3). Der Artikel 50 des EU-Vertrags bietet die Möglichkeit, im beidseitigen Einvernehmen die Verhandlungen über einen Austrittsvertrag fortzusetzen. Er setzt den Vertragsparteien, d.h. dem Rat der EU-Staats- und Regierungschefs und der britischen Regierung keinerlei Fristen.

Wer Gewalt säht, wird sie auch ernten

Vielmehr müssen sich vor allem die EU-Unterhändler fragen lassen, warum sie sich von Hardlinern beeinflussen lassen, während schon lange vernünftige und akzeptable Vorschläge auf dem Tisch liegen. Dabei wissen alle Beteiligten genau, dass mit einem Scheitern des Brexit-Abkommens auch der Frieden in Nordirland auf dem Spiel steht. Doch macht es einen großen Unterschied, ob man auf die Gefahr neuer gewaltsamer Auseinandersetzungen hinweist oder damit droht, um die eigene Verhandlungsposition durchzusetzen.

Wer demokratische Verfahrensregeln in Frage stellt und die gewählten Organe in ihrer Arbeit behindert wie die irisch-nationalistische Sinn Féin, der verspielt seine Glaubwürdigkeit, Legitimität und Autorität. Dies gilt auch für dessen ehemaligen Parteivorsitzenden Gerry Adams, der bis heute davon überzeugt ist, „dass der bewaffnete Kampf legitim war“ ([Spiegel-Interview, 4.8.2018](#)). Dabei hat der nordirische Sezessionskonflikt ca. 3.600 Tote und über 50.000 Verletzte gekostet. Ihre Glaubwürdigkeit büßen auch all jene ein, die eine solche Partei unterstützen oder ihrer Politik des Boykotts folgen, wohl wissend, dass es ihr um die Verwirklichung ihrer nationalistischen Ideologie geht und nicht um das Wohl Europas.

Quellen und weitere Literatur (mit links):

Belfast-Abkommen, *The Belfast Agreement*, also known as the Good Friday Agreement, was reached in multi-party negotiations and signed on 10 April 1998.

Brexit-Vertrag, *Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community*, as agreed at negotiators' level on 14 November 2018, TF50 (2018) 55 – Commission to EU27.

Europäischer Rat, Rat der Europäischen Union, *Brexit, Einführung, Zeitleiste* [Zugriff: 12.2.2019]

EU-Vertrag, *Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union*, in: Amtsblatt der Europäischen Union, C 83, 30. März 2010.

Future Relationship [Chequers-Plan], *Policy paper. The future relationship between the United Kingdom and the European Union* (HTML Version). Updated 17 July 2018.

Legal advice, 5 December EU Exit: *Attorney General's legal advice to Cabinet on the Withdrawal Agreement and the Protocol on Ireland/Northern Ireland*, 5.12.2018.

Technical Explanatory Note, *Technical Explanatory Note: Articles 8-9 of the Protocol on Northern Ireland*, Brüssel, 14.11.2018.

Riedel, Sabine, *Streit um nationale Identitäten. Der Separatismus zielt auf eine „kulturelle“ Neuordnung Europas*, Zeitschrift für Politikwissenschaft, Vol. 28/2018, Forum, 12.07.2018.

Riedel, Sabine, *Mays Verluste erzwingen weichen Brexit. Schottland, Wales und Nordirland verstärken ihren Einfluss auf die Europapolitik*, SWP-Aktuell 2017/A 43, Juni 2017.

Riedel, Sabine, *Ein Brexit ohne Schotten und Nordiren? Großbritannien droht der Staatszerfall – Hintergründe und Auswege*, SWP-Aktuell 2016/A 54, August 2016.

Riedel, Sabine, *Föderalismus statt Separatismus. Politische Instrumente zur Lösung von Sezessionskonflikten in Europa*, SWP-Studien 2016/S 05.