



Sabine Riedel

Brexit-Verhandlungen 2.0 vorzeitig am Ende?

Die neue Partnerschaft scheitert nicht zuletzt an den nationalen Interessen einiger EU-Mitglieder

Die Mitglieder der Europäischen Union (EU) haben derzeit ein Déjà-vu-Erlebnis. Ende 2020 droht wie ein Jahr zuvor ein „No-Deal-Brexit“. Nach dem Austrittsabkommen (12.11.2019) geht es nun um eine neue Wirtschafts- und Sicherheitspartnerschaft mit dem Vereinigten Königreich (VK) in Nachfolge des EU- und EURATOM-Vertrags. Während London dafür verschiedene Verträge vorschlägt, möchte die Europäische Kommission alle Politikbereiche mit einem einzigen Handelsabkommen abdecken. Dabei sollen sich die gemeinsamen Standards an EU-Normen orientieren und dem Europäischen Gerichtshof unterstehen. Zudem müssen parallel zum Partnerschaftsabkommen noch Details des Austrittsvertrags besprochen werden, insbesondere zu Nordirland und Gibraltar. Da in den zuständigen Fachausschüssen Vertreter beider Seiten sitzen, bekommen Irland und Spanien eine Sonderstellung. Gerät deren Arbeit ins Stocken, wird es kein neues Abkommen mit dem VK geben, so eng sind beide Verhandlungsebenen miteinander verzahnt. Schließlich ist die zukünftige Nutzung der Kernenergie strittig. Kann es Zufall sein, dass der Franzose Michel Barnier als EU-Chef-Unterhändler das britische Kooperationsangebot hierfür ablehnt, zu einer Zeit, in der Paris seinen Führungsanspruch als Atommacht anmeldet? Während einige EU-Mitglieder Interessenspolitik betreiben, soll Deutschland unter seiner jetzigen EU-Ratspräsidentschaft diese Probleme für „Europa“ lösen. Doch ein „ehrlicher Makler“ ist mehr als ein Mediator und Geldgeber. Vertragskonzepte sind gefragt, von denen *alle* Seiten profitieren und ihr Gesicht wahren können. Nicht zuletzt bleibt das VK trotz seines EU-Austritts Teil der europäischen Staatenfamilie und einer der wichtigsten EU-Handelspartner.

Am 23.7.2020 informierte EU-Chef-Unterhändler Michel Barnier über den Stand der Verhandlungen, die schon vor Wochen ins Stocken geraten sind. Seiner Meinung nach habe das VK „auch diese Woche keine Bereitschaft gezeigt, um aus der Sackgasse herauszukommen“ (europa.eu, 23.7.2020). Dieses Narrativ wird der europäischen Öffentlichkeit jedoch schon seit Beginn der Gespräche im Februar 2020 präsentiert. So galten die Verhandlungslinien der Briten von Anfang an als unannehmbar (spiegel.de, 27.2.2020). Ihnen wird sogar eine „strategische Ausrichtung auf Konfrontation“ nachgesagt (Ondarza, 2020: 3). Dieses Bild rückt in den Vordergrund, wodurch das VK schon jetzt zum Schuldigen für ein mögliches Scheitern der Verhandlungen gemacht wird (spiegel.de, 5.6.2020, zeit.de, 23.7.2020).

Die Parallelen zur ersten Verhandlungsrunde sind derart auffällig, dass sich der Verdacht aufdrängt, dass die EU ein Scheitern der zweiten Runde riskieren könnte, um politischen Druck zu

erzeugen. Denn vor zwei Jahren hatte Premierministerin Theresa May ihren Chequers-Plan mit Kompromissangeboten vorgelegt (Future Relations, 17.7.2018), [Riedel 2019-2: 8](http://Riedel)). Noch bevor die EU diese zur Kenntnis nahm, veröffentlichte die Kommission Vorbereitungsmaßnahmen für einen unregelmäßigten Brexit (eur-lex.europa.eu, 19.7.2018). Erst fünf Wochen später reagierte das VK mit eigenen Notfallplänen (gov.uk, 23.8.2018). So war es die EU selbst, die erstmals mit einem No-Deal-Szenario gedroht und so Theresa May von ihrem Vorschlag abgebracht hat. Auch in dieser zweiten Runde gibt es auf Seiten der EU und einiger EU-Mitglieder eine Reihe von Motiven, um Kompromissen und einer Lösung auszuweichen. Heute ist jedoch eine politikwissenschaftliche Analyse der nationalen Interessen schwieriger geworden, weil die Verhandlungen diesmal „vertraulich“ geführt werden, – also hinter den Kulissen stattfinden. Dies trifft ganz besonders die Fragen zur Nutzung der Kernenergie.

2020 July 27

Prof. Dr. Sabine Riedel, apl. Professorin für Politikwissenschaft, Universität Magdeburg, Wissenschaftlerin an der Stiftung Wissenschaft und Politik, sabine.riedel@swp-berlin.org

EU-Chef-Unterhändler Barnier stellt mit seinem Zweistufenmodell die Weichen

Mit ihrem Chequers-Plan hatte Premierministerin Theresa May vorgeschlagen, das Austrittsabkommen zusammen mit dem heute strittigen Partnerschaftsabkommen auszuarbeiten ([Future Relations, 17.7.2018](#)). Dies lehnte der EU-Chef-Unterhändler Michael Barnier ab, weil er ein zweistufiges Vorgehen präferierte. Zunächst wollte er über die Austrittsmodalität verhandeln und sich erst dann auf konkrete Zusagen für einen neuen Handelsvertrag einlassen. Deswegen blieb der „Rahmen für die künftigen Beziehungen“ (Artikel 50, [EU-Vertrag](#)) vorerst vage und unverbindlich.

Die Warnungen der britischen Regierung, dass ein zweistufiges Vorgehen besonders für Nordirland Probleme mit sich bringen werde, bestätigte die weitere Entwicklung. Die EU-Verhandlungsseite wollte Streitfragen wie diese auslagern und erst in der Übergangsphase beilegen. In dieser Zeit sollte Nordirland im EU-Binnenmarkt und der EU-Zollunion bleiben. Doch diese „Backstop-Regel“ hätte auf unbestimmte Zeit verlängert werden können, so dass für das VK die Gefahr bestand, dass es seine autonome Region verliert. Zudem forderte Schottland im Verlauf der Verhandlungen eine eigene Backstop-Regel. Der Verbleib im EU-Binnenmarkt und in der EU-Zollunion hätte es der erhofften staatlichen Unabhängigkeit näher gebracht ([Riedel 2019-6: 4](#)).

Theresa May hatte sich durch die Androhung eines No-Deal-Brexit auf diese Verhandlungslinie eingelassen und einen Austrittsvertrag unterschrieben, der im britischen Parlament mehrfach scheiterte. Denn ein von der Regierung selbst bestelltes Rechtsgutachten bestätigte den Verdacht, Nordirland könnte im Verlauf der zweiten Verhandlungsrunde zunächst wirtschaftlich und schließlich auch politisch vom VK getrennt werden ([Legal advice, 5.12.2018](#)). Zudem wären Rahmenbedingungen für einen neuen Partnerschaftsvertrag festgelegt worden, die den Brexit hätten verzögern oder gar verhindern können. Diesen Bedenken setzten EU-Spitzenpolitiker keine vertrauensbildende Maßnahmen entgegen, etwa eine Garantierklärung zur Souveränität und territorialen Unversehrtheit des VKs ([Riedel 2019-2: 1](#)). Dies bestätigte den Verdacht ihrer Kritiker, dass May leichtfertig Souveränitätsrechte ihres Landes aufs Spiel gesetzt habe.

Vom Ansehensverlust Mays profitierte Boris Johnson, der als britischer Außenminister unter ihrer Regierung im Juli 2018 zusammen mit dem Brexit-Minister David Davis zurückgetreten war. Beiden ging der Chequers-Plan schon zu weit,

weil darin im Rahmen einer neuen Wirtschaftspartnerschaft EU-Regeln zum Konsumenten- und Umweltschutz akzeptiert und gemeinsame Standards für Handelsgüter angestrebt wurden. Diese Themen sind in den aktuellen Verhandlungen zu zentralen Streitfragen geworden. Wäre Michael Barnier vor zwei Jahren auf Mays Chequers-Plan eingegangen, hätte er heute möglicherweise schon einen Handelsvertrag mit dem VK. Nun aber droht erneut zum Jahresende ein ungeregelter Brexit, weil dann die Übergangszeit endet und das VK endgültig den EU-Binnenmarkt und die EU-Zollunion verlässt.

Dabei kann sich Johnson auf die politische Erklärung berufen, die er mit Barnier Ende 2019 vereinbart hat. In diesem festgesetzten Rahmen für die zweite Stufe der Brexit-Verhandlungen ist nur allgemein von „hohen Standards für freien und fairen Handel und Arbeitnehmerrechte, den Verbraucher- und den Umweltschutz“ die Rede ([Brexit-Vertrag 2019-II: 178](#)). Doch bevor die neue Gesprächsrunde begann, legte Michael Barnier davon abweichende Leitlinien für die Verhandlungen vor. Danach sollen die gemeinsamen Standards die „Normen der EU als Bezugspunkt“ haben, und zwar „in den Bereichen staatliche Beihilfen, Wettbewerb, staatseigene Unternehmen, Sozial- und Beschäftigungsstandards, Umweltnormen, Klimawandel, einschlägige Steuerfragen und andere Regulierungsmaßnahmen und -praktiken in diesen Bereichen.“ ([Directives 25.2.2020: 26](#), vgl. Abbildungen 1 und 2)

Das VK ist nicht „kompromisslos“, weil es EU-Standards und EUGH ablehnt

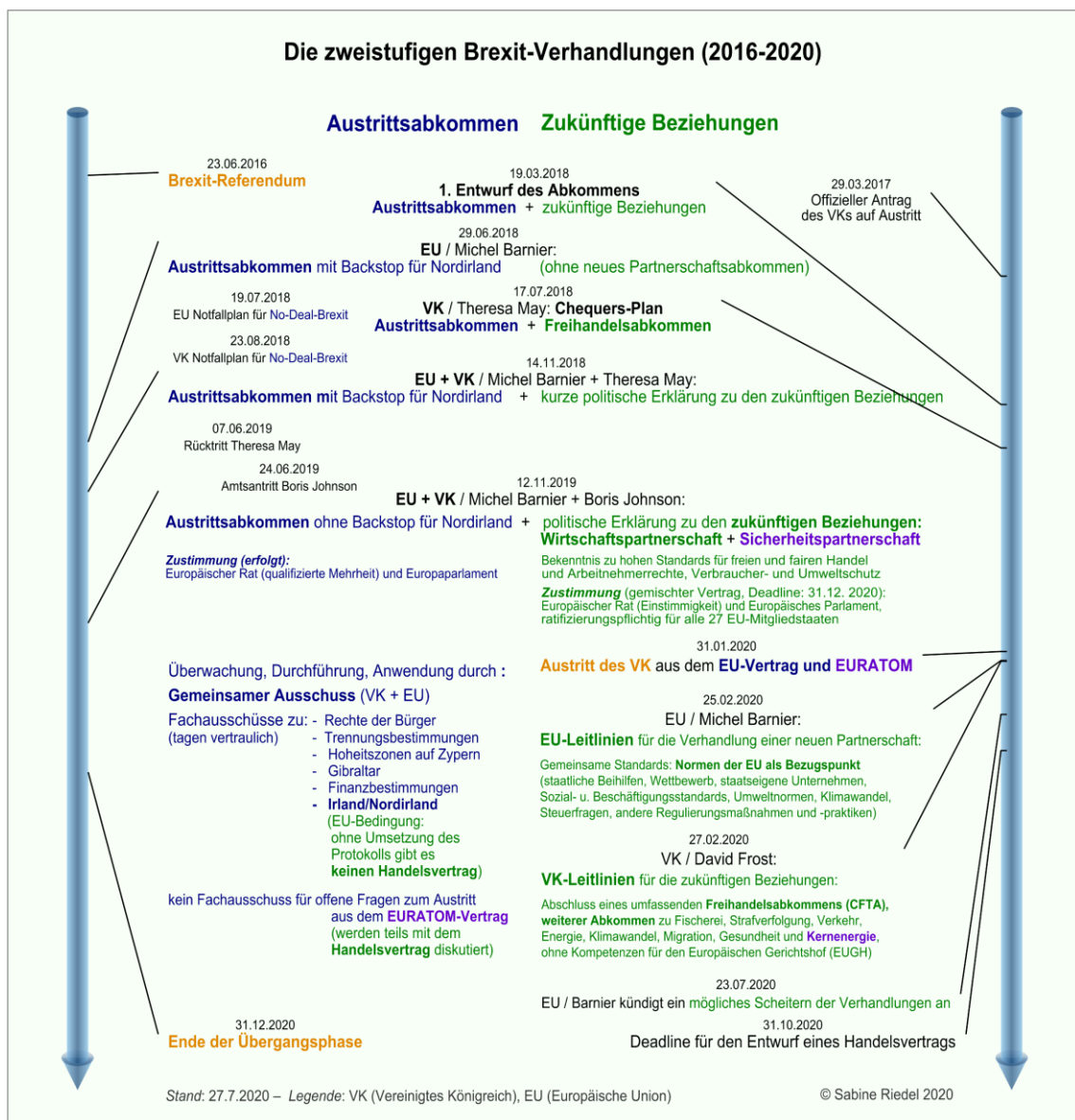
Diese Bedingungen sind schon deshalb unannehmbar, weil das VK mit der Anerkennung von EU-Standards Verpflichtungen einginge, die einer EU-Mitgliedschaft gleichkämen, ohne allerdings die Vorteile eines Mitgliedstaats zu besitzen. Begründet wird die Forderung mit der berechtigten Sorge eines neuen Unterbietungswettbewerb in Europa. Schon Theresa May sah sich Vorwürfen konfrontiert, das Steuerdumping als neues „Post-Brexit-Geschäftsmodell“ nutzen zu wollen ([euracity.de, 28.9.2018](#)). Doch die jüngste Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs (EUGH) zeigt, dass auch die EU-27 von hohen Standards z.B. in „einschlägigen Steuerfragen“ weit entfernt ist. Demzufolge habe Irland das Recht, dem internationalen Konzern Apple eine Steuerschuld in Höhe von 13 Milliarden Euro zu erlassen ([nzz.ch, 15.7.2020](#)). Doch auch Zypern, Malta, Niederlande, Belgien und Luxemburg sind „Niedrigsteuerländer“, zu Deutsch Steueroasen ([wienerzeitung.at, 24.1.2020](#)). Allein diese Bei-

sie zeigen, dass Michel Barnier vom VK Standards einfordert, die es in der EU gar nicht gibt.

Zwei Tage nach Veröffentlichung der EU-Leitlinien präsentierte London seinen „Verhandlungsansatz“. Danach möchte das VK nicht nur ein einziges Kooperationsabkommen, das nach den Vorstellungen der EU alle Politikfelder umfassen sollte. Vielmehr schlägt es zunächst den Abschluss eines Freihandelsabkommens (CEFTA) vor, vergleichbar mit dem EU-Kanada-Handelsabkommen, das auf den Prinzipien der Welthan-

delsorganisation (WTO) beruht (VK's Approach, 27.2.2020: 5). Zudem möchte London weitere Abkommen bezogen auf einzelne Politikfelder abschließen, so etwa zur Fischerei, Strafverfolgung, Verkehr, Energie, Klimawandel, Migration, Gesundheit und zur Kernenergie. Dabei sollten gemeinsame Standards formuliert werden, die allerdings nicht dem EUGH unterstehen (vgl. Abbildung 1). Behauptungen, das VK würde derzeit die Verhandlungen boykottieren oder auf Konfrontation gehen, entbehren daher jeglicher Grundlage.

Abbildung 1



Quellen: Eigene Zusammenstellung; Mitteilung der EU-Kommission, eur-lex.europa.eu, 19.7.2018, vgl. Riedel 2019-6: 4, European Council, Brexit Timeline, europa.eu, 23.7.2020, European Council, Directives for the negotiation of a new partnership, [Directives 25.2.2020](http://Directives%2025.2.2020), The Future Relationship with the EU. The UK's Approach to Negotiations, [VK's Approach, 27.2.2020](http://VK's%20Approach,%2027.2.2020), Press statement by Michel Barnier, ec.europa.eu, 23.7.2020.

Abbildung 2:

EU-Leitlinien für die Verhandlungen

15. Gleiche Wettbewerbsbedingungen und Nachhaltigkeit

Angesichts der geographischen Nähe und der wirtschaftlichen Interdependenz zwischen der Union und dem Vereinigten Königreich muss die geplante Partnerschaft einen offenen und fairen Wettbewerb gewährleisten, der robuste Verpflichtungen zur Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen umfasst. [...]

Zu diesem Zweck sollte das geplante Abkommen gemeinsame hohe Standards und zukünftige entsprechend hohe Standards mit den Unionsstandards als Bezugspunkt aufrechterhalten, in den Bereichen staatliche Beihilfen, Wettbewerb, staatliche Unternehmen, Sozial- und Beschäftigungsstandards, Umweltnormen, Klimawandel, einschlägige Steuerfragen und andere Regulierungsmaßnahmen und -praktiken in diesen Bereichen. [...] Die Union sollte auch die Möglichkeit haben, autonome Maßnahmen, einschließlich Interimsmaßnahmen, anzuwenden, um rasch auf Störungen der gleichen Wettbewerbsbedingungen in relevanten Bereichen zu reagieren, wobei die **Normen der Union als Bezugspunkt** dienen sollten.

Quelle: [Directives 25.2.2020: 26](#), Council of the European Union, Directives for the Negotiation of a New Partnership with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland [Übersetzung und Hervorhebung blau: S.R.].

Michel Barnier
im Gespräch mit Christoph Heinemann

Barnier: [...] Unsere wichtigste Forderung bezieht sich auf das ‚level playing field‘ [[gleiche Wettbewerbsbedingungen](#), S.R.], Spielregeln für fair play in Wirtschaft und Handel. Wir können nicht akzeptieren, dass neben uns das Vereinigte Königreich seinen Markt dereguliert, um Dumping gegen uns zu betreiben. Denn auf dem Spiel stehen – und das habe ich in Deutschland vor den Handelskammern, dem BDA und BDI, mit denen ich einen sehr konstruktiven Dialog führe, immer wieder erklärt – auf dem Spiel stehen hunderttausende Arbeitsplätze bei uns in den 27 Ländern der Europäischen Union. [...]

Wir legen weiterhin die Bedingungen für den Zugang zu unserem eigenen Markt fest. Ein Drittstaat, das Vereinigte Königreich, wird uns nicht die Zugangsbedingungen zu unserem Markt für britische Waren, Dienstleistungen, Daten oder für Arbeitnehmer und Unternehmen diktieren. [Wir bleiben souverän. Das ist mein Mandat](#). Wir legen selbst die Zugangsbedingungen für unseren Markt in allen Bereichen fest.

Quelle: [Barnier, 29.5.2020](#), EU-Chefunterhändler Michel Barnier: „Briten verstehen nicht, dass der Brexit mit Folgen verbunden ist“, in: Deutschlandfunk [Hervorhebung blau: S.R.].

Wer sich derzeit Kompromissen verweigert, ist die EU-Verhandlungsseite. Sie nimmt sich das Recht, Nachbarstaaten wie dem VK eigene Standards vorzuschreiben und den Zugang zu dessen Fischereigründen, d.h. Hoheitsgewässern zu erzwingen, während sie die Souveränität ihres Binnenmarkts verteidigt ([zeit.de, 3.2.2020](#), vgl. Abbildung 2). Ein schwacher und wirtschaftlich angeschlagener Staat wird sich auf längere Sicht kaum dagegen wehren können. So hat das VK eine negative Handelsbilanz, d.h. einen Überschuss an Importen, von denen mehr als 50 Prozent aus der EU stammen, größtenteils aus Deutschland ([derstandard.de, 15.2.2019](#)). Sollte es zu keinem neuen Handelsvertrag kommen, fallen ab Anfang 2021 Zölle und Gebühren an, die in der jetzigen Übergangsphase noch nicht erhoben werden, weil das VK noch am EU-Binnenmarkt und an der EU-Zollunion teilnimmt.

Neben diesem wirtschaftlichen Szenario droht auch auf politischer Ebene Ungemach. Denn parallel zu den Verhandlungen über neue Partnerschaftsabkommen mit dem VK sind ein Gemeinsamer Ausschuss und weitere Fachausschüsse mit der Überwachung, Durchführung und Anwendung der Protokolle des Austrittsvertrags befasst ([Brexit-Vertrag 2019: 83](#), vgl. Abbildung 1). Diese sind mit Vertretern des VKs und einiger EU-Mitgliedstaaten besetzt, so z.B. aus Irland, Spanien und Zypern. Geraten diese Beratungen ins Stocken, wird es keinen neuen Handelsvertrag geben. Durch diese Verzahnung der beide Verhandlungsebenen haben einige wenige Staaten, direkten Einfluss auf den weiteren Verhandlungsverlauf. Hierzu gehört neben Frankreich, das mit Michel Barnier als Chef-Unterhändler der EU den Hut auf hat, auch die Slowakei mit Maroš Šefčovič ([munzinger.de](#)), der zum Vorsitzenden des Gemeinsamen Ausschusses nominiert wurde ([ec.europa.eu, 26.2.2020](#)). Ihre Arbeit ist nicht nur vertraulich, ihre Beschlüsse sind auch verbindlich. In Artikel 166 (2) heißt es: „Sie haben dieselbe rechtliche Wirkung wie dieses Abkommen.“ ([Brexit-Vertrag 2019-I: 84](#)).

Entmachtung der nationalen Parlamente als demokratische Kontrollinstanzen

Bis auf diese wenigen Ausnahmen hat die EU-Kommission den EU-Mitgliedstaaten Kompetenzen abgenommen, die ihnen nach dem EU-Vertrag zustehen, nämlich beim Binnenmarkt, der Industrie-, Wirtschafts-, Energie-, Umwelt und Verkehrspolitik ([AEUV](#) Art. 4-6). Denn all diese Themen werden bei der Umsetzung der Protokolle des Austrittsvertrags berührt. Deutlicher können die Motive des britischen Austrittsbegehrens

nicht zum Vorschein kommen. Wegen der Konzentration von Entscheidungsbefugnissen auf den Gemeinsamen Ausschuss haben die nationalen Regierungen und Parlamente der EU-Mitgliedstaaten im Falle eines Handelskonflikts mit dem VK kaum noch Einfluss. Die Marginalisierung gewählter und damit demokratisch legitimer Institutionen trifft die britische Verhandlungsseite gleichermaßen. So sind auch Boris Johnson und sein Unterhändler David Frost bei Fragen der Umsetzung der Protokolle nicht mehr auf das britische Parlament angewiesen.

Anders verhält es sich mit Abschluss eines neuen Partnerschaftsvertrags. Hier hat der Europäische Rat das Heft noch in der Hand, auch nachdem er die Kommission bzw. Michel Barnier zur Aufnahme der Verhandlung mit dem VK mandatiert hat. Nach Artikel 207 des EU-Vertrags ist für dessen Inkraftsetzung sogar eine Einstimmigkeit im Rat erforderlich, falls der Handelsvertrag Fragen zum Dienstleistungsverkehr, Handelsaspekte des geistigen Eigentums oder ausländische Direktinvestitionen berührt ([AEUV](#), vgl. Abbildung 3). Damit liegt die Hürde derzeit deutlich höher als beim Austrittsvertrag. Hier kam Artikel 50 zur Anwendung, der speziell die Modalitäten des EU-Austritts regelt und als Quorum nur eine qualifizierte Mehrheit im Rat verlangt.

Doch die Hürde könnte noch höher sein, falls das neue Partnerschaftsabkommen mit dem VK nicht als Handelsvertrag (vgl. Artikel 207, [AEUV](#), Abbildung 3), sondern als internationales Abkommen eingestuft wird (Artikel 218). Dann wäre es ein sogenanntes gemischtes Abkommen, das nicht nur die Einstimmigkeit im Europäischen Rat und die Zustimmung des Europäischen Parlaments voraussetzt. Es müsste zudem von allen 27 EU-Mitgliedstaaten ratifiziert werden. Hierin scheint das Hauptmotiv der Kommission zu liegen, die Vorschläge des VKs für verschiedene bilaterale Abkommen abzulehnen.

Aktuelles Beispiel hierfür ist das vom VK erwähnte CETA-Abkommen zwischen der EU und Kanada. Nicht von ungefähr weist Michel Barnier den Vergleich mit CETA weit von sich. ([spiegel.de, 21.5.2020](#)). Denn die Kommission war mit ihrem Versuch gescheitert, es als „als Abkommen in alleiniger Kompetenz der EU“ zu deklarieren und der Zustimmungspflicht durch die Mitgliedstaaten zu entziehen ([faz.net, 10.6.2016](#), [Holterhus 2016](#)). Die nationalen Parlamente konnten zwar ihre Mitbestimmungsrechte letztlich durchsetzen. Dennoch hat die Kommission das CETA-Abkommen am 21.9.2017 vorläufig in Kraft gesetzt ([bmwi.de](#)), obwohl der Ratifizierungsprozess bis heute noch nicht abgeschlossen ist.

Abbildung 3:

„Gemischte Verträge“ nach den Artikeln 207 und 218 des EU-Vertrags (AEUV)

Gemeinsame EU-Handelspolitik – Artikel 207

(1) Die gemeinsame Handelspolitik wird nach einheitlichen Grundsätzen gestaltet; dies gilt insbesondere für die Änderung von Zollsätzen, für den Abschluss von Zoll- und Handelsabkommen, die den Handel mit Waren und Dienstleistungen betreffen, [...].

(3) Sind mit einem oder mehreren Drittländern oder internationalen Organisationen Abkommen auszuhandeln und zu schließen, so findet Artikel 218 vorbehaltlich der besonderen Bestimmungen dieses Artikels Anwendung.

Die Kommission legt dem Rat Empfehlungen vor; dieser ermächtigt die Kommission zur Aufnahme der erforderlichen Verhandlungen. [...]

(4) Über die Aushandlung und den Abschluss der in Absatz 3 genannten Abkommen **beschließt der Rat mit qualifizierter Mehrheit**.

Über die Aushandlung und den Abschluss eines Abkommens über den Dienstleistungsverkehr, über Handelsaspekte des geistigen Eigentums oder über ausländische Direktinvestitionen **beschließt der Rat einstimmig**, wenn das betreffende Abkommen Bestimmungen enthält, bei denen für die Annahme interner Vorschriften Einstimmigkeit erforderlich ist. [...]

Internationale Übereinkünfte – Artikel 218

(1) Unbeschadet der besonderen Bestimmungen des Artikels 207 werden Übereinkünfte zwischen der Union und Drittländern oder internationalen Organisationen nach dem im Folgenden beschriebenen Verfahren ausgehandelt und geschlossen.

(2) Der Rat erteilt eine Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen, legt Verhandlungsrichtlinien fest, genehmigt die Unterzeichnung und schließt die Übereinkünfte. [...]

(8) Der Rat beschließt während des gesamten Verfahrens mit **qualifizierter Mehrheit**.

Er beschließt jedoch einstimmig, wenn die Übereinkunft einen Bereich betrifft, in dem für den Erlass eines Rechtsakts der Union Einstimmigkeit erforderlich ist, sowie bei Assoziierungsabkommen und Übereinkünften nach Artikel 212 mit beitragswilligen Staaten. Auch über die Übereinkunft über den Beitritt der Union zur Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten beschließt der Rat einstimmig; **der Beschluss zum Abschluss dieser Übereinkunft tritt in Kraft, nachdem die Mitgliedstaaten im Einklang mit ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften zugestimmt haben**. [...]

(10) Das Europäische Parlament wird in allen Phasen des Verfahrens unverzüglich und umfassend unterrichtet.

Quelle: [AEUV](#), [Hervorhebung blau: S.R.]

UK's nationale Souveränität in der Corona-Krise umso wichtiger

Da Boris Johnson eine Neuverhandlung des Brexit-Vertrags erreichen konnte, gewann er die vorgezogenen Unterhauswahlen vom 12.12.2019 mit dem besten Ergebnis für die Tories seit 60 Jahren ([BBC, 20.6.2020](#)). Die 43,6 Prozent sicherten ihm eine komfortable Mehrheit von 40 Abgeordneten. Die Polarisierung seit seiner Ernennung zum Premierminister am 23.7.2019 (vgl. [spiegel.de, 25.7.2019](#)) hatte ihm offenbar mehr genutzt als geschadet. Dies trifft ebenso auf seine Churchill-Biographie zu, welche die Presse überwiegend als inszenierte Selbstdarstellung interpretiert ([zeit.de, dpa, 12.12.2019](#)).

Als weiterer Faktor hat die Corona-Krise Johnsons politische Position bislang eher gestärkt, auch wenn die Berichterstattung einen anderen Eindruck vermittelt. So warnte sie vor einem „Corona-Desaster“ im VK ab Mitte März, erst seitdem sie selbst den Coronavirus für gefährlich einstufen ([SZ, 19.3.2020](#)). Tatsächlich aber hatte die britische Regierung bereits am 30.1.2020, also zeitgleich mit dem EU-Austritt, eine breite Aufklärungskampagne zu Corona gestartet. Damit reagierten die vier obersten Gesundheitsbeamten des Landes (Chief Medical Officer, CMO) auf entsprechende WHO-Stellungnahmen und stuften das Virus als eine „moderate“ Bedrohung ein ([NHS, 3.2.2020](#)).

Bereits am 3.3.2020 verkündete die britische Regierung einen [Coronavirus Action Plan](#), mit dem sie die Bevölkerung vor einer Pandemie warnte und über alle geplanten Maßnahmen informierte. Am 12.3.2020 änderte Gesundheits- und Sozialminister Matt Hancock dann seine Risikoeinschätzung auf „hoch“ und reagierte immerhin eine Woche früher als etwa der deutsche Gesundheitsminister Jens Spahn ([Pressekonferenz, 17.3.2020](#)). Was das VK vielen EU-Mitgliedern voraus hat, ist eine Notstandgesetzgebung, die landesweit klar definierte und zeitlich befristete Regeln vorgibt (vgl. [Riedel 2020-4: 15f.](#)). Sie beruht auf dem [Coronavirus Act](#), den Boris Johnson am 19.3.2020 dem Parlament vorlegte, jedoch nur zu Konsultationen und ohne Abstimmung ([Bill documents, 25.3.2020](#)). Er gibt der Regierung für Notlagen begrenzte Sondervollmachten für die Bereiche Gesundheit, Soziales, Bildung, öffentliche Sicherheit und Grenzschutz.

Während die Abgeordneten noch über das Coronavirus-Gesetz diskutierten, rief der Premierminister am 23.3.2020 den Notstand aus. Die 874 Covid-19-Infizierten und 74 gemeldeten Toten ([worldometers.info](#)) reichten aus, um Ausgangsbeschränkungen und einen landesweiten

Shutdown anzuordnen ([standard.co.uk](#)). Vier Monate später ist das Ausmaß der wirtschaftlichen Folgeschäden kaum absehbar. Fest steht nur, dass die britische Regierung ihre diesjährige Neuverschuldung von 55 auf 322 Milliarden Britische Pfund erhöhen musste, um die Steuerausfälle zu kompensieren und die notwendig gewordenen Staatshilfen zu finanzieren ([nzz.ch, 23.7.2020](#)).

Dennoch ließ Boris Johnson am 30.6.2020 die Frist verstreichen, um bei der EU eine Verlängerung für die Vertragsverhandlungen um ein Jahr zu beantragen. Unter den möglichen Motiven spielen mindestens drei eine wichtige Rolle: Zum einen hätte das VK ein weiteres Jahr Mitgliedsbeiträge an die EU entrichten müssen, die netto bei rund 10 Milliarden Euro liegen ([bertelsmann-stiftung.de 2015: 36](#)). Zum anderen signalisierte die EU bis dahin keine Kompromissbereitschaft, um etwa gemeinsame Standards unabhängig von EU-Normen und EUGH auszuarbeiten ([Barnier, 29.5.2020](#), vgl. Abbildung 2). Schließlich wird sich der Schaden eines unregelmäßigen Brexits wegen der Corona-Krise nicht mehr eindeutig beziffern lassen. Johnson setzt daher auf die Rückgewinnung der vollen nationalen Souveränität, um neue Handelspartner zu finden.

Schottlands Regionalinteressen: EU-Mitglied als unabhängiger Staat

Zur Wiederherstellung der nationalen Souveränität des VKs bezieht die schottische Regionalregierung eine andere Position. In einem offenen „Brief an Europa“ am Tag des Austritts schrieb Ministerpräsidentin Nicola Sturgeon: „Schottland hofft sehr, dass wir bald unsere Mitgliedschaft fortsetzen werden, als gleichberechtigtes Mitglied.“ ([gov.scot, 31.1.2020](#)) Diese Stellungnahme enthält drei zentrale Botschaften: Erstens wohnt Sturgeon das VK zusammen mit Schottland nun außerhalb „Europas“. Damit bewertet sie zweitens VKs Forderung nach Rückgewinnung seiner Souveränitätsrechte als „antieuropäisch“, während sie drittens die Eigenstaatlichkeit eines schottischen Nationalstaats für legitim hält.

Die Legitimität für eine Sezession Schottlands vom VK wird daher weiterhin im Mittelpunkt stehen. Sturgeon selbst spricht von einer „overwhelming majority“ (a.a.O.) der Schotten gegen den EU-Austritt und bezieht sich offenbar auf die 62 Prozent, die beim Brexit-Referendum dagegen stimmten ([bbc.com, 24.6.2016](#)). Doch ein Nein gegen den EU-Austritt ist nicht gleichzusetzen mit einem Ja zur Sezession vom VK. Immerhin votierten beim schottischen Unabhängigkeitsreferendum vom 18.9.2014 noch 55,3 dagegen ([Riedel 2016: 2](#)). Zwar nennt eine aktuelle Meinungs-

umfrage unter 1026 Schotten 54 Prozent Befürworter ([heraldscotland.com](https://www.heraldsotland.com), 5.7.2020). Doch ist dies keine „überwältigende Mehrheit“, sondern ein Hinweis darauf, wie die schottische „nationale Frage“ die Bevölkerung entzweit.

Die Corona-Krise hat Sturgeon medial genutzt, um ihr politisches Projekt voranzubringen. Obwohl die britische Regierung früher als alle EU-Mitgliedstaaten vor der Gefahr einer Pandemie gewarnt hatte, warf sie Johnson vor, „zu spät und zu schwach auf die Pandemie“ reagiert zu haben ([FAZ](https://www.faz.net), 23.5.2020). Dabei erhielt Edinburgh mit dem [Coronavirus Act](https://www.gov.uk/government/legislation/coronavirus-scotland-act) (25.3.2020) im Rahmen der regionalen Selbstverwaltung eigene Entscheidungsbefugnisse, so dass es einen eigenen [Coronavirus \(Scotland\) Act](https://www.gov.uk/government/legislation/coronavirus-scotland-act) (31.3.2020) auf den Weg brachte. Es konnte frei entscheiden, den Lockdown für seine Region zu verlängern.

Doch hat Sturgeon zuletzt den Bogen überspannt, als sie in der Phase der Lockerung der Corona-Beschränkungen nicht ausschloss, Einreisende aus den übrigen Landesteilen des VKs ggf. unter Quarantäne zu stellen ([bbc](https://www.bbc.com/news/health-56111111), 1.7.2020). Da Schottlands Tourismus zu 70 Prozent von inländischen Besuchern abhängt, könnte dies negativ auf die Regionalregierung zurückfallen. Die schottische Finanzministerin, Kate Forbes, hat nämlich angekündigt, dass bereits weitere Entlassungen bevorstehen und die Region „erst Anfang 2023 wieder das Vorkrisenniveau erreichen wird“ ([bbc](https://www.bbc.com/news/health-56111111), 11.6.2020). Deshalb beansprucht Edinburgh von London einen neuen Kredit in Höhe von 80 Milliarden Pfund ([thetimes](https://www.thetimes.com), 1.7.2020).

Wegen der wachsenden Abhängigkeit von Finanzhilfen des Zentralstaats, läuft der Regionalregierung mit Blick auf die angestrebte Unabhängigkeit die Zeit davon. Aus den Reihen der Schottischen Nationalpartei (SNP) kommen daher Vorschläge, die EU um Unterstützung zu bitten. Sie soll von Boris Johnson verlangen, einem zweiten Referendum zuzustimmen ([thetimes](https://www.thetimes.com), 1.7.2020). Mit dem strittigen Thema Fischereirechte, das zum Großteil Schottlands Küsten betrifft, entfaltet Brüssel derzeit tatsächlich Druck. Andernfalls will man die nächsten Regionalwahlen im Mai 2021 als Mandat für ein Referendum nutzen. Eine weitere Option wäre der Rückzug aus allen Institutionen des VKs ([thetimes](https://www.thetimes.com), 2.7.2020).

Nationale Interessen der Republik Irland: Sonderbeziehungen zu Nordirland

Mit dem Boykott der Institutionen des VKs hat die irische Sinn Féin (SF) bereits Erfahrung. Schon seit Jahren verzichten sie auf ihre Abgeordnetensitze in Westminster – zuletzt erreichte sie sieben Mandate ([bbc](https://www.bbc.com/news/health-56111111), 13.11.2020). Zudem zogen sie

sich für zwei Jahre aus dem nordirische Regionalparlament zurück, um im Zuge des Brexits einen EU-Sonderstatus durchzusetzen. Im Unterschied zur SNP wollen sie aus ihrer autonomen Region keinen unabhängigen Staat machen, sondern diese mit der Republik Irland vereinen. Deswegen ist SF als „führende nationalistische Partei“ ([sinnfein.org](https://www.sinnfein.org)) transnational ausgerichtet, d.h. auch im irischen Parlament vertreten.

Seit dem Brexit-Referendum gewann der irische Nationalismus kontinuierlich an Einfluss, was zu einer Verschlechterung der britisch-irischen Beziehungen führte. Bisher setzte das Projekt einer Vereinigung der irischen Insel die Zustimmung durch ein Referendum in der Republik Irland und in der britischen Provinz Nordirland voraus ([Good Friday Agreement 1998](https://www.gov.uk/government/legislation/good-friday-agreement)). Durch den Brexit rückte nun mit einem Mal eine Änderung der Staatsgrenzen in greifbare Nähe. So hatte die irische Regierung auf der umstrittenen Backstop-Regel bestanden, wonach Nordirland nach dem EU-Austritt im EU-Binnenmarkt und in der EU-Zollunion geblieben wäre, für eine Übergangszeit oder womöglich für immer.

Weil auch die schottische Regionalregierung zuletzt einen solchen Backstop forderte, lehnte eine Mehrheit des britischen Parlaments Theresa Mays Vertragsentwurf mit dieser Regel ab. Erst Boris Johnson konnte durch Nachverhandlungen über das „Protokoll zu Irland/Nordirland“, diese Regel kippen. Er bekam von der EU die Zusage, dass sie „die territoriale Unversehrtheit des Vereinigten Königreichs“ anerkennt (Artikel 1, [Brexit-Vertrag 2019-I: 93](https://www.gov.uk/government/legislation/brexit-agreement)): „Nordirland ist Teil des Zollgebiets des Vereinigten Königreichs“ (Artikel 4) und „Nordirland [ist] wesentlicher Bestandteil des Binnenmarkts des Vereinigten Königreichs“ (Artikel 6.2).

Dennoch bleibt Nordirland ein Thema in der zweiten Runde der Brexit-Verhandlungen. Denn es gibt Regelungsbedarf hinsichtlich der zu vermeidenden Zollkontrollen zwischen Nordirland und Irland, d.h. zwischen der zünftigen Zollgrenze zwischen dem VK und der EU. Hiermit wurde ein Fachausschuss beauftragt ([Artikel 165](https://www.gov.uk/government/legislation/brexit-agreement)), in dem Vertreter aus Nordirland und Irland für den entscheidungsbefugten Gemeinsamen Ausschuss Vorschläge ausarbeiten. Dadurch sitzt die Republik Irland in der zweiten Runde der Brexit-Gespräche nun auch offiziell am Verhandlungstisch.

Zum ersten Treffen des Fachausschusses zu Irland/Nordirland am 30.4.2020 gibt es verschiedene Einschätzungen. Während die EU ein kurzes [Statement](https://www.gov.uk/government/legislation/brexit-agreement) (30.4.2020) abgab, veröffentlichte das britische Unterhaus ein ausführliches [Protokoll](https://www.gov.uk/government/legislation/brexit-agreement) (1.6.2020). Daraus geht hervor, dass insbe-

Abbildung 4:

VK's Konzept für das Nordirland-Protokoll (Update 27.5.2020)

Geltungsbereich des Protokolls [...]

Schutz des Platzes Nordirlands im Zollgebiet des Vereinigten Königreichs

14. Vor den Zustimmungsabstimmungen in der Nordirischen Versammlung, die das weitere Vorgehen auf längere Sicht bestimmen werden, muss die Regierung vorrangig dafür sorgen, dass wir das Protokoll in einer Weise umsetzen, die den Platz Nordirlands im Zollgebiet des Vereinigten Königreichs schützt.

Artikel 4 des Protokolls besagt eindeutig, dass Nordirland vollständig Teil des Zollgebiets des Vereinigten Königreichs ist. [...]

16. Die Lösung, die das Protokoll für Nordirland vorsieht, wurde als praktischer Weg konzipiert, um eine harte Grenze auf der irischen Insel zu verhindern. Sie ist in zweierlei Hinsicht einzigartig. Sie ermöglicht die Erhebung von Zöllen auf Waren, bei denen das Risiko besteht, dass sie in den EU-Binnenmarkt gelangen, an den Eingangshäfen und nicht an der Landgrenze, die die rechtliche Grenze zwischen dem Vereinigten Königreich und den Zollgebieten der EU darstellt. Sie respektiert auch den bereits bestehenden und von allen Parteien akzeptierten Status der Insel Irland als eine einzige epidemiologische Einheit für Lebensmittel und die Gesundheit der Tiere und sieht eine umfassende Rechtsangleichung bei Industriegütern auf der Grundlage einer demokratischen Zustimmung vor. Was das Protokoll nicht tut, ist irgendeine Art von internationaler Grenze in der Irischen See zwischen Großbritannien und Nordirland zu schaffen oder irgendwelche Vorkehrungen dafür zu erlassen. Das bedeutet, dass seine Bestimmungen so wenig bürokratische Konsequenzen wie möglich für Unternehmen und Händler mit sich bringen müssen, insbesondere für diejenigen, die ihre Geschäfte vollständig innerhalb des britischen Zollgebiets abwickeln. Dies gilt umso mehr, als die Bestimmungen des Protokolls zur Rechtsangleichung möglicherweise nur vorübergehend sind: Die Umsetzung muss mit der Tatsache vereinbar sein, dass Nordirland in nur vier Jahren entscheiden kann, diese Bestimmungen zu streichen. [...]

17. Die Regierung ist sich darüber im Klaren, dass das VK als ein einziges Zollgebiet fungieren muss, wenn wir das Protokoll in die Praxis umsetzen. Das bedeutet Folgendes: [...]

- Keine Zollanmeldungen bei Importen, wenn Waren aus Nordirland in das übrige VK gelangen.
- Keine summarische Eingangsmeldung ("safety and security") bei der Einfuhr von Waren aus Nordirland in das Vereinigte Königreich
- Auf Waren aus Nordirland, die unter keinen Umständen in den Rest des Vereinigten Königreichs gelangen, werden keine Zölle erhoben
- Keine Zollkontrollen
- Keine neuen regulatorischen Prüfungen
- Für das Inverkehrbringen von Waren im Rest des Vereinigten Königreichs sind keine zusätzlichen Genehmigungen erforderlich
- Keine Verpflichtung zur Abgabe von summarischen Ausfuhr- oder Ausgangsanmeldungen für Waren, die Nordirland in den Rest des Vereinigten Königreichs verlassen.

Quelle: [gov.uk, 27.5.2020](https://www.gov.uk/government/news/uk-concept-for-northern-ireland-protocol-update-27-5-2020)

[Übersetzung und Hervorhebung blau: S.R.]

sondere Artikel 5 des Protokolls zu Irland und Nordirland strittig ist. Einige Parlamentarier stützen sich auf angesehene Think Tanks, wonach mit dem endgültigen Ausscheiden des VK Ende 2020 aus Zollunion und Binnenmarkt der EU eine neue „Zoll- und Regulierungsgrenze in der Irischen See“ entstehe (Sargeant 2020: 6). Nordirland bleibt zwar Teil des britischen Zollgebiets, müsse sich aber aus Rücksicht zum Friedensabkommen von 1998 an die EU-Zoll- und Regulierungsvorschriften anpassen (zeit.de, 17.10.2020, europa.eu, 30.4.2020, Rudloff, Schmiege 2020).

Die britische Regierung verweist dagegen in ihrem „Konzept für das Nordirland-Protokoll“ auf Artikel 4 des Protokolls, der die Zugehörigkeit Nordirlands zum Zollgebiet und Binnenmarkt des VKs bestätigt (gov.uk, 27.5.2020, vgl. Abbildung 4). Die Anpassung an EU-Normen betreffe nur einen begrenzten Umfang an Waren für den Import und Export mit der EU. Zudem enthält das Protokoll tatsächlich keinerlei Vorschriften zur Einführung von Grenzkontrollen in der Irischen See zwischen Großbritannien und Nordirland, d.h. innerhalb des britischen Staatsgebiets.

Schließlich sollten nach Meinung der britischen Verhandlungsseite die neuen administrativen Anforderungen für den Warenverkehr zwischen dem VK und der EU möglichst unbürokratisch sein, und hier zitiert sie Michel Barnier „so einfach wie möglich und nicht zu aufwändig, insbesondere für kleinere Unternehmen“ (a.a.O. Vorwort). So erweist sich am Ende die EU-Kommission als diejenige Verhandlungspartei, die auf „harte“ Grenzkontrollen zwischen dem VK und der EU dringt. Schließlich verlangt sie derzeit kompromisslos die Einhaltung ihrer hohen Standards aus Angst vor neuer Konkurrenz.

Die Meinungsverschiedenheiten bei der Umsetzung des Austrittsvertrags werden auch von der veränderten politischen Lage in Irland nach den Parlamentswahlen vom 8.2.2020 beeinflusst. Denn die irisch-nationalistische SF wurde mit 24,1 Prozent stärkste Partei. Erst nach langen Verhandlungen kam eine Regierungskoalition aus den beiden bürgerlichen Parteien Fianna Fáil (FF) und Fine Gael (FG) sowie den irischen Grünen zustande (bbc, 27.6.2020). Ihr Regierungsprogramm versteht sich als Gegenentwurf zu SF's Forderung nach einer politischen Vereinigung der irischen Insel (time.com, 7.2.2020). So ist darin nur von einer „gemeinsamen Zukunft“ die Rede (static.rasset.ie, June 2020). Seit Unterzeichnung des Brexit-Vertrags ohne Backstop hält der FG-Vorsitzende und stellvertretende Premier Leo Varadkar dieses Ziel derzeit auch nicht für realisierbar (irishnews.com, 27.12.2019).

Spaniens nationale Interessen: Historische Ansprüche auf Gibraltar

Die jüngsten innenpolitischen Entwicklungen in Irland, die dem Nationalismus Einhalt geboten haben, lassen hoffen, dass zu Jahresende die Verhandlungen zumindest an der Nordirlandfrage nicht scheitern werden. Doch ist das zukünftige Handelsabkommen von der erfolgreichen Arbeit weiterer Fachausschüsse abhängig, bei denen heikle sicherheitspolitische Themen mitschwingen. Hierzu gehören die beiden Fachausschüsse zu den britischen Hoheitszonen auf Zypern und zu Gibraltar als britisches Überseegebiet (Artikel 165, [Brexit-Vertrag 2019-I](#)). Sie haben ihre Arbeit erst Ende Mai/Anfang Juni 2020 aufgenommen ([ec.europe.eu, 27.5.2020](#)).

Um Gibraltar hatte es bereits in der ersten Verhandlungsrunde Spannungen gegeben. So war der Entwurf des Brexit-Vertrags ([Brexit-Vertrag 2018](#)) nicht nur im VK umstritten. Auch der damalige spanische Außenminister Josep Borrell drohte mit einer Blockade, sollte Gibraltar keinen EU-Sonderstatus erhalten. Er forderte, dieses Streitthema vom Brexit-Vertrag abzukoppeln und auf bilateraler Ebene zwischen Spanien und VK zu verhandeln ([spiegel.de, 19.11.2018](#)). Er erhöhte den Druck, indem er eine Rückkehr Schottlands in die EU nach dem Brexit begrüßte, sollte es im Einvernehmen mit Großbritannien seine staatliche Unabhängigkeit erreichen ([spainenglish.com, 20.11.2018](#)). Doch auch als heutiger EU-Außenbeauftragter kann Borrell diese Frage gar nicht entscheiden. In Erweiterungsfragen haben alle Mitgliedstaaten mitzureden (vgl. Artikel 218 in Abbildung 3). Am Ende konnte Spanien seine Maximalforderung zwar nicht durchsetzen, doch ist es nun im Fachausschuss zu Gibraltar vertreten, in dem über die Rechte der Einwohner Gibraltors und über die Zusammenarbeit der Polizei- und Zollbehörden gesprochen wird ([exteriores.gob.es, 27.5.2020](#)).

Zwar deutet derzeit nichts auf Spannungen in diesem Fachausschuss hin. Doch könnte sich das jederzeit ändern: Bevor ein erstes Treffen stattfand, kam es in der Meerenge vor Gibraltar zu spanischen Militärmanövern in britischen Hoheitsgewässern. Mit dieser Aktion demonstrierte Spanien seinen Besitzanspruch auf diesen Felsenvorsprung an der Südspitze der iberischen Halbinsel mit ca. 35.000 Einwohnern. Seit dem Frieden von Utrecht (1713) gehört es zum Königreich Großbritannien und genießt heute weitgehende Selbstverwaltungsrechte. Deshalb votierten die Einwohner Gibraltors schon in zwei Referenden (1967 und 2002) gegen einen Anschluss

an Spanien. Sie möchten im Fachausschuss der Brexit-Verhandlungen lieber ihre eigenen Vorteile wahren ([chronicle.gi, 8.6.2020](#)).

Wäre das jüngste Militärmanöver ein Einzelfall, könnte man es als Symbolpolitik verbuchen. Doch berichten englischsprachige Medien darüber, dass es in den letzten zehn Jahren mehr als 4.000 Grenzverletzungen auf dem Gebiet von Gibraltar gegeben habe ([forbes.com, 27.4.2020](#)). Selbst U-Boote der US-Marine würden von spanischen Schiffen bedrängt, so dass sich dort allmählich Spannungen unter NATO-Partner aufbauen. Dies könnte dazu führen, dass dort das VK und die USA ihre Militärpräsenz verstärken. Unabhängig von der Arbeit des Fachausschusses zu Gibraltar dürfte sich dieses Problem zu einem Sicherheitsrisiko für die EU entwickeln. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass der amtierende EU-Außenbeauftragte Josep Borrell die Interessen der Gemeinschaft nutzt, um seine nationale Agenda um Gibraltar fortzusetzen.

Frankreichs nationale Interessen und der Ausstieg des VKs aus EURATOM

Der Austritt des VKs betrifft nicht nur seine EU-Mitgliedschaft, sondern auch die der Europäischen Atomgemeinschaft (EAG) auf der rechtlichen Grundlage des EURATOM-Vertrags zur „friedlichen Entwicklung der Kernenergie“ (Präambel, [EURATOM](#)). Damit wird die Zusammenarbeit auch in wichtigen sicherheitsrelevanten Gebieten aufgegeben: Denn die Kooperation auf dem Gebiet der Kernforschung berührt nicht nur Fragen zur Versorgung und Lagerung von spaltbarem Material, sondern auch zu dessen Zugang, Eigentumsrechten und Kontrolle.

Einen Tag nach seiner Ernennung zum britischen Premier (24.6.2019) telefonierte Boris Johnson mit der schottischen Ministerpräsidentin Nicola Sturgeon, um seinen Besuch anzukündigen. Doch galt seine Aufmerksamkeit der Marinebasis Faslane in der Nähe von Glasgow ([de.reuters.com, 29.7.2019](#)). Dort unterhält das VK seinen einzigen Atomwaffenstützpunkt mit vier U-Booten und 120 atomaren Sprengköpfen. Erst im Jahre 2015 hatte das britische Parlament mit 472 gegen 117 Stimmen dessen Modernisierung beschlossen und damit ein Festhalten an der nuklearen Abschreckung ([reuters.com, 18.7.2016: 3](#)).

Die Forderung Schottlands nach Unabhängigkeit ist also für das VK von hoher sicherheitspolitischer Relevanz: Mit Schottland würde es seinen Status als Atommacht verlieren ([deutschlandfunk.de, 17.4.2014](#)). Frankreich könnte zur alleinigen nuklearen Führungsmacht in Westeuropa aufsteigen. Wenige Tage nach dem Brexit mel-

Abbildung 5:

Die neue französische Verteidigungs- und Abschreckungsstrategie

Rede von Präsident Emmanuel Macron vor den Teilnehmern des 27. Jahrgangs der Kriegsschule, Paris, 7.2.2020

[... S. 3:] Nach dem Stillstand bei den Verhandlungen über konventionelle Waffen ist [das Ende des INF-\[Mittelstrecken-Nuklearstreitkräfte\]-Vertrags im Jahr 2019](#) ein Symbol für diesen Zerfall.

Die Europäer müssen sich nun gemeinsam darüber im Klaren sein, dass sie sich ohne einen Rechtsrahmen schnell der Wiederaufnahme eines konventionellen - oder sogar nuklearen - Wettrüstens auf ihrem Boden ausgesetzt sehen könnten. Sie können sich nicht auf die Rolle des Zuschauers beschränken. [Es wäre nicht hinnehmbar, wenn sie erneut zum Ziel der Konfrontation mit nichteuropäischen Atommächten würden. Auf jeden Fall akzeptiere ich das nicht.](#)

[... S. 5:] Meine Damen und Herren, all unser Handeln muss im Dienst eines Ziels stehen, nämlich des Friedens, wobei wir uns einen starken und wirksamen Multilateralismus auf der Grundlage des Rechts zunutze machen müssen.

[Meiner Ansicht nach besteht diese Strategie im Wesentlichen aus vier Säulen: die Förderung des Multilateralismus, die Entwicklung strategischer Partnerschaften, das Streben nach europäischer Autonomie und nationaler Souveränität.](#) Diese vier Elemente bilden ein Ganzes, das unserer Verteidigungsstrategie ihre Gesamtkohärenz und ihren tiefen Sinn verleiht.

[... S. 6:] Und [Frankreich, eine durch den Atomwaffensperrvertrag anerkannte Atommacht und ständiges Mitglied des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen](#), wird seine Verantwortung insbesondere im Hinblick auf die nukleare Abrüstung wahrnehmen, so wie es das schon immer getan hat.

[... S. 10:] Wenn Frankreich seinem europäischen Anspruch und seiner Geschichte gerecht werden will, muss es souverän bleiben oder selbst bestimmen, ohne sich unterzuordnen, welchen Souveränitätsübertragungen es zustimmt und welche verbindlichen Kooperationsprojekte es eingeht [Dies ist der vierte Pfeiler der Strategie, die ich mir für unser Land wünsche: eine echte französische Souveränität.](#)

Dieser Wunsch nach nationaler Souveränität ist keineswegs unvereinbar mit unserem Wunsch, europäische Kapazitäten zu entwickeln, ich würde sogar sagen, dass es eine unabdingbare Voraussetzung ist. [Wir arbeiten besser zusammen, wenn wir uns für eine Zusammenarbeit auf souveräner Basis entscheiden können.](#)

Als Fundament jedweder politischen Gemeinschaft ist die Verteidigung das Herzstück unserer Souveränität. [...]

Quelle: [elysee.fr, 7.2.2020](#),

[Übersetzung, Hervorhebung blau: S.R.]

dete der französische Staatspräsident Emmanuel Macron tatsächlich den militärischen Führungsanspruch Frankreichs in „Europa“ an ([welt.de, 7.2.2020](#)). Er werde nicht zulassen, dass es wieder zu einem „Konfrontationsfeld nichteuropäischer Atommächte“ werde ([elysee.fr, 7.2.2020](#)).

Man kann vermuten, was die neue französische Militärstrategie unter „Europa“ versteht: Die EU wird darin namentlich kaum erwähnt und Russland der Status als europäische Militärmacht gar nicht erst zugesprochen. So bleiben Mittel-Süd- und West-Europa – ohne dem VK – übrig. Macrons neues Sicherheitskonzept beschränkt sich also weder auf das Territorium Frankreichs, noch auf das der EU-Mitgliedstaaten. Ihnen und ihrer Gemeinsamen Verteidigungs- und Sicherheitspolitik (GSVP) wird erst die dritte von vier Säulen zugewiesen, nach der „Rüstungskontrolle und Netzwerken von Allianzen, Partnerschaften und diplomatischen Beziehungen“ ([a.a.O.](#): 8). Die vierte und letzte Säule der französischen Militärstrategie ist die überraschende und deutliche Mitteilung an die Adresse der EU-Mitglieder, nämlich der Wunsch nach einer „echten französischen Souveränität“ (vgl. Abbildung 5).

Was bedeutet dies für die zweite Runde der Brexit-Verhandlungen? Über die Frage nach der nuklearen Führungsrolle hinaus gibt es Streitthemen zur friedlichen Nutzung der Kernkraft, die französische Interessen berühren. Doch im Unterschied zu Gibraltar oder Nordirland wurde hierfür kein eigener Fachausschuss eingesetzt. Offenbar werden Fragen zur Kernenergie, die im Austrittsvertrags noch offengeblieben sind, auf oberster Ebene im Gemeinsamen Ausschuss behandelt, dessen Arbeit vertraulich bleibt. Beim Thema Kernkraft können also die Beteiligten nicht wie im Falle Nordirland oder Gibraltar mitreden. So leiden z.B. die Schotten seit Jahrzehnten an den Folgen dieser Technologie. Die Plutoniumfabrik Dounreay im Norden Schottlands gilt als einer der „dreckigsten Atomstandorte der Welt“, weil dort in den 1990er Jahre der Atom Müll aus anderen europäischen Ländern wie Deutschland wiederaufbereitet wurde ([umweltfairaendern.de](#)). Deshalb müssten eigentlich auch deutsche Unternehmen hierfür Verantwortung übernehmen.

Von den beiden noch aktiven Atomkraftwerken (AKW) befinden sich Torness 1 und 2 im Besitz der französischen EDF Energy, einer Tochter der staatseigenen Électricité de France. Derzeit sind noch die Eigentumsrechte am Nuklearmaterial zu klären ([taz.de, 31.12.2018](#)). Nach Artikel 80 des [Brexit-Vertrags](#) trägt das VK nach dem Brexit „die alleinige Verantwortung [...] über die Sicherheit der Behandlung radioaktiver Abfälle“. Dafür geh-

en „Eigentum und Rechte zur Nutzung und zum Verbrauch besonderer spaltbarer Stoffe“ an das VK über (Artikel 80 und 83). Darüber hinaus betrifft dieses Thema auch die zukünftige Partnerschaft zwischen der EU und dem VK. Aufseiten der EU ist darüber kaum etwas zu vernehmen. In ihren Verhandlungsleitlinien heißt es lediglich, dass sie zu einer engen Zusammenarbeit bereit sei (Directives 25.2.2020: 23). Dagegen hat das VK bereits ein konkretes Kooperationsangebot vorgelegt. Der britische Chefunterhändler David Frost zeigte sich enttäuscht, dass er hierauf keine Antwort erhalten hat: „Insofern verblüfft es uns, dass die EU nicht etwa versucht, sich mit einem engen Wirtschaftspartner schnell auf ein hochwertiges Paket von Abkommen zu einigen, [...] (gov.uk, 19.5.2020: 2).

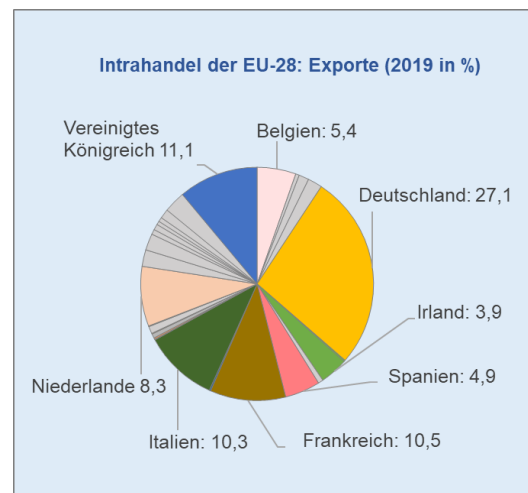
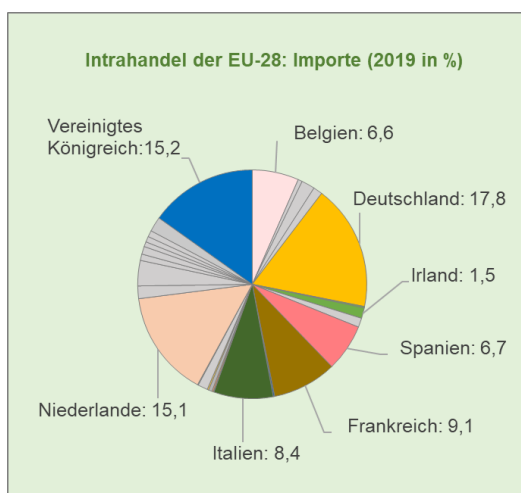
„Europa wieder stark machen“ bedeutet nicht nur die EU, sondern den Europarat

In dieser Situation erweist sich die derzeitige EU-Ratspräsidentschaft für Deutschland als Bürde. So steht sie zwar unter dem Motto „Europa wieder stark machen“ (eu2020.de). Doch unter „Europa“ wird eigentlich der gesamte Kontinent verstanden, zu dem nicht nur die 27 EU-Mitglieder gehören. Der politische Rahmen, der Europa zusammenhält, ist der Europarat, der 47 Staaten umfasst (coe.int, 27.7.2020). Er ist mit seiner Europäischen Menschenrechtskonvention (1950) als Gründungsdokument bis heute der Motor für die europäischen Integration. Denn er verpflichtet seine Mitglieder auf die Werte von Demokratie und Rechtsstaatlichkeit. Das VK wird auch nach dem Brexit dessen Gründungsmitglied bleiben.

Deshalb ist ein differenzierter Umgang mit dem Europa-Begriff eine Grundvoraussetzung für eine „partnerschaftliche und regelbasierte internationale Ordnung“ (eu2020.de: 21). Es wäre eine wichtige Aufgabe der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, der EU bei diesem Lernprozess zu helfen. Brüssel sollte zur Kenntnis nehmen, dass es ein „Europa“ außerhalb der EU gibt, und akzeptieren, dass nicht jeder dieser europäischen Staaten eine EU-Mitgliedschaft anstrebt. Die Unnachgiebigkeit, mit der EU-Chef-Unterhändler Michel Barnier vom VK EU-Standard einfordert und Vertragsangebote zurückweist, erinnert eher an vergangene koloniale Machtansprüche als an eine Politik des Interessensausgleichs.

Wenn sich die Bundesregierung in den „Dienst eines geeinten, verantwortungsvollen und kraftvollen europäischen Außenhandels“ stellen will (a.a.O.), sollte sie all ihre Kraft darauf verwenden, ein Scheitern der zweiten Runde der Brexit-Verhandlungen zu verhindern. Denn die deutsche und britische Wirtschaft sind aufs engste miteinander verflochten. Dies zeigt sich zum einen in den bilateralen Beziehungen: Deutschland ist der wichtigste EU-Handelspartner des VK mit einem Anteil von 9,9 Prozent der britischen Ausfuhren und 12,3 Prozent der britischen Importe (gtai.de, Mai 2020). Zum anderen zeigt sich die Verflechtung im EU-Intrahandel (2019): 17,1 Prozent aller EU-Einfuhren entfallen auf Deutschland, gefolgt vom VK mit 15,2 Prozent. Dagegen lag der höchste Anteil an EU-Exporten zu 27,1 Prozent bei Deutschland, gefolgt vom VK mit 11,1 Prozent, von Frankreich mit 10,5 und Italien mit 10,3 Prozent (eurostat.ec, 26.7.2020, Abbildung 6).

Abbildung 6:



Quelle: Eigene Zusammenstellung Eurostat, 26.7.2020

Quellen und weitere Literatur (links):

Anm.: Alle Links waren bis zum 26.7.2020 aktiv.

[AEUV](#), Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, konsolidierte Fassungen 2016.

[bankenverband.de](#), [23.7.2020](#), Brexit – Verhandlungen über neuen Handelsvertrag.

[Barnier](#), [29.5.2020](#), EU-Chefunterhändler Michel Barnier: „Britten verstehen nicht, dass der Brexit mit Folgen verbunden ist“, Michel Barnier im Gespräch mit Christoph Heinemann, in: Deutschlandfunk.

[Brexit-Vertrag 2018](#), 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.

[Brexit-Vertrag 2019-I](#), Abkommen über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft, Amtsblatt der Europäischen Union, Mitteilungen und Bekanntmachungen, 62. Jg., 12.11.2019, 2019/C 384 I/01-177.

[Brexit-Vertrag 2019-II](#), Politische Erklärung zur Festlegung des Rahmens für die künftigen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und dem Vereinigten Königreich, Amtsblatt der Europäischen Union, Mitteilungen und Bekanntmachungen, 62. Jg., 12.11.2019, 2019/C 384 I/178-193.

[Directives 25.2.2020](#), Council of the European Union, Directives for the Negotiation of a New Partnership with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland.

[elysee.fr](#), [7.2.2020](#), Rede von Präsident Emmanuel Macron über die französische Verteidigungs- und Abschreckungsstrategie, Paris, 7.2.2020.

[eu2020.de](#), Gemeinsam. Europa wieder stark machen. Programm der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, 1.7. bis 31.12.2020.

[EU COM Brexit-JC](#), European Commission, Meetings of the EU-UK Joint and Specialised Committees under the Withdrawal Agreement.

[EURATOM](#), Europäische Union, Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (am 25.3.1957), konsolidierte Fassung 2016.

[europa.eu](#), [19.7.2018](#), Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission. Vorbereitung auf den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union am 30. März 2019.

[europa.eu](#), [30.4.2020](#), European Commission, Technical Note: Implementation of the Protocol on Ireland / Northern Ireland.

[europa.eu](#), [23.7.2020](#), European Commission, Press statement by Michel Barnier following Round 6 of the negotiations for a new partnership between the European Union and the United Kingdom.

[EU-Vertrag](#), Vertrag über die Europäische Union, konsolidierte Fassungen 2016.

[Future Relations](#), [17.7.2018](#), Department for Exiting the European Union, Policy paper. The future relationship between the United Kingdom and the European Union.

[gov.uk](#), [23.8.2018](#), Department for Exiting the European Union, Secretary of State Dominic Raab's speech on no deal planning. Dominic Raab gave a speech on planning for a no deal Brexit.

[gov.uk](#), [19.5.2020](#), Schreiben des britischen Chef-Unterhändlers in den Verhandlungen über die zukünftigen Beziehungen zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU, David Frost, an den Leiter der UK Task Force der EU-Kommission, Michel Barnier, [offizielle]Übersetzung.

[gov.uk](#), [27.5.2020](#), Cabinet Office, Policy paper. The UK's approach to the Northern Ireland Protocol, Updated 27 May 2020.

[Legal advice](#), [5.12.2018](#), Department for Exiting the European Union, Attorney General's legal advice to Cabinet on the Withdrawal Agreement and the Protocol on Ireland/Northern Ireland.

[Ondarza 2020](#), Nicolai von Ondarza, Die Brexit-Revolution. Neue politische Rahmenbedingungen verändern die Dynamik der Verhandlungen, SWP-Aktuell, A 14, März 2020.

[Riedel 2020-4](#), Sabine Riedel, Europas Demokratien temporär im Notbetrieb? Rahmenbedingungen, Verantwortlichkeiten und Ausstiegsszenarien aus der Corona-Krise, in: Forschungshorizonte Politik und Kultur (FPK), Vol. 4, No. 4 (2020 May 15), 39 Seiten.

[Riedel 2019-2](#), Sabine Riedel, Nordirland –Der Faustpfand im Brexit-Vertrag. Ein Landesteil des Vereinigten Königreichs wird zum Spielball (supra-)nationaler Interessen, in: Forschungshorizonte Politik und Kultur (FPK), Vol. 3, No. 2 (2019 Feb 7), 8 Seiten.

[Riedel 2019-6](#), Sabine Riedel, Konzeptionelle Defizite des Brexit-Vertrags. Die Mitverantwortung der Europäischen Union am Scheitern der Verhandlungen, in: Forschungshorizonte Politik und Kultur (FPK), Vol. 3, No. 6 (2019 Aug 12), 8 Seiten.

[Riedel 2016](#), Sabine Riedel, Föderalismus statt Separatismus. Politische Instrumente zur Lösung von Sezessionskonflikten in Europa, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Studie, S 05, April 2016, 36 Seiten

[Rudloff, Schmiege 2020](#), Betina Rudloff, Evita Schmiege, Brexit: Pragmatisches Handelsabkommen Wie eine Einigung trotz enger Fristen gelingen kann, SWP-Aktuell, A 24, April 2020, 8 S.

[Sargeant 2020](#), Jess Sargeant, Alex Stojanovic, Haydon Etherington, James Kane, Implementing Brexit. The Northern Ireland protocol, Institute for Government, May 2020.

[VK's Approach](#), [27.2.2020](#), The Future Relationship with the EU. The UK's Approach to Negotiations.

