

Sabine Riedel

## Konzeptionelle Defizite des Brexit-Vertrags

### Die Mitverantwortung der Europäischen Union am Scheitern der Verhandlungen

Mit der Wahl von Boris Johnson zum Vorsitzenden der britischen Konservativen und seiner Ernennung zum Premierminister des Vereinigten Königreichs verdichtet sich in der Öffentlichkeit ein Narrativ, das seine Person diskreditiert und damit die zukünftigen Beziehungen schwer belastet. Darin wird er als „Schwindler“, „Monster“ und „politischer Verführer“ bezeichnet, der durch anti-europäische Positionen und Populismus an die Macht gekommen sei. Die Botschaft dahinter besagt, er habe der Europäischen Union nichts Seriöses anzubieten, so dass weitere Verhandlungen des Brexit-Vertrags nicht in Frage kämen. Die Dämonisierung politischer Persönlichkeiten ist jedoch ein rhetorisches Stilmittel und keine sachliche Analyse der Interessen, um die es im Hintergrund geht. Könnte es sein, dass nicht nur britische, sondern auch „pro-europäische“ Kräfte Vorteile aus dem Brexit ziehen? Wer dieser Frage nachgeht, wird schnell fündig. Deren Motive und Ziele sollten offengelegt und diskutiert werden, denn nur eine solche Transparenz schafft Platz für einen Vertrag, der beide Seiten zufriedenstellt. Wer sich dem entgegenstemmt, der setzt die EU-Mitgliedstaaten Konflikten aus, die sich nicht nur in Nordirland gewaltsam zuspitzen können. Davon aber hat Europa in seiner Geschichte mehr als genug.

Unter einem „harten Brexit“ versteht man heute einen „No-Deal-Brexit“, d.h. einen EU-Austritt des Vereinigten Königreichs (UK) ohne Vertrag. Zu Beginn der Verhandlungen war dies nicht so. Als die damalige Regierungschefin Theresa May den Austritt ihres Landes aus der Europäischen Union (EU) beantragte (29.3.2017), stellte sie klar: Ihr Land werde sowohl den EU-Binnenmarkt als auch die EU-Zollunion verlassen. Damit wolle es die vollständige Kontrolle über die nationalen Grenzen und Gesetze zurückzugewinnen. Dieses Szenario wurde damals als „**harter Brexit**“ bezeichnet, während ein „**weicher Brexit**“ u.a. den Verbleib in der EU-Zollunion bedeutete.

Es stand also von Anfang an fest: London will die EU-Mitgliedschaft kündigen und stattdessen ein neues Freihandelsabkommen abschließen. **EU-Verhandlungsführer Michel Barnier** lehnt diese Position bis heute als „Rosinenpickerei“ ab. Er ließ sich nur auf einen Austrittsvertrag ein. Die Neugestaltung der beidseitigen Beziehungen verschob er bislang in eine ungewisse Zukunft. Seit Mitte 2018 droht nun ein unregelmäßiger Austritt, sollte London dieses Vorgehen nicht akzeptieren. In den Medien wird fortan dieses Szenario als

„**harter Brexit**“ bezeichnet (SZ, 23.8.2018). Dieses neue Wording erweckt den Anschein, als sei dies vor allem eine Strategie der britischen Verhandlungsseite.

#### Die Briten haben Ziele und Konzepte ...

Seit der Ernennung Boris Johnsons zum neuen Premierminister wird die Geschichte einer britischen Verweigerungshaltung fortgeschrieben. Es heißt, er habe sein Kabinett mit **Hardlinern** besetzt und arbeite nun „auf Hochtouren“ an einem **harten Brexit**. Nur vereinzelt wird zu Bedenken gegeben, dass sich eigentlich Brüssel in eine **Verweigerungshaltung** hineinmanövriert hat (Die Welt, 28.7.2019). Während Theresa May bis zum Schluss auf eine Mehrheit für den ausgehandelten Vertrag hoffte, macht Johnson nun eine Kehrtwende. Seine Regierung lehnt ein EU-Abkommen ab, das die beidseitigen Beziehungen unregelmäßig lässt. Dies macht ihn aus Sicht der EU zu einem Hardliner.

Dabei vertraten May und ihr Brexit-Minister Dominic Raab bis kurz vor Abschluss des Austritts-Abkommens (14.11.2018) genau diese Position. Sie bestanden auf Artikel 50 (2) des EU-

Vertrags, wonach mit dem EU-Austritt auch der „Rahmen für die künftigen Beziehungen“ festzulegen ist (vgl. Abb. 1). Michel Barnier dagegen interpretierte diese Textstelle anders und lagerte alle strittigen Fragen aus dem [ersten Vertragsentwurf vom 19.3.2018](#) in ein später zu schließendes Abkommen aus. Um London zu diesem zweistufigen Verfahren zu zwingen, droht er seitdem mit einem unregulierten Brexit (vgl. Abb. 4).

Weil die britische Premierministerin May schließlich dem Druck Brüssels nachgab, trat ihr Brexit-Minister Dominic Raab zurück. Seiner Meinung nach hätte sich London gegen diese „Erpressung“ wehren und bereit sein müssen, „einen Brexit ohne Abkommen zu riskieren“ (BBC, 15.11.2018). In den wenigen Monaten seiner Amtszeit musste er erfahren, dass die EU sämtliche konstruktiven Vorschläge ablehnte. Dazu gehört der [Chequers-Plan vom 17.7.2018](#), mit dem May vor allem den Streit um die irisch-britischen Grenzkontrollen ausräumen wollte. Ihr schwebte ein neues Freihandelsabkommen mit gemeinsamen Standards für Handelsgüter und EU-Regeln zum Konsumenten- und Umweltschutz vor. May und Raab versicherten, dass ihr Vorschlag „die verfassungsmäßige und wirtschaftliche Integrität des Vereinigten Königreichs und die Autonomie der EU respektiert“ (vgl. [Future relationship, 17.7.2018](#), Punkt 5.1, [Riedel 2019, S. 7f.](#)).

Die EU wies auch diesen britischen Vorstoß zurück und zog stattdessen die Daumenschrauben an. Nur ganze zwei Tage nach Vorlage des Chequers-Plans reagierte die Kommission mit Notfallplänen für einen „No-Deal Brexit“. Darin heißt es: „Die Notfallvorsorge für das schlimmstmögliche Szenario ist kein Zeichen für mangel-

des Vertrauen in die Verhandlungen. [...] Der Abschluss eines Abkommens ist nach wie vor das Ziel der EU, allerdings ist der Ausgang der Verhandlungen ungewiss.“ ([Vorbereitung auf den Austritt, 19.7.2018](#)) Daraufhin sah sich Brexit-Minister [Dominic Raab](#) gezwungen, seinerseits [Notfallpläne \(23.8.2018\)](#) zu entwickeln, damit sich auch die britischen Wirtschaftsakteure rechtzeitig auf einen unregulierten EU-Austritt einstellen können (SZ, 23.8.2018).

Raab wurde bei der Kabinettsumbildung unter Boris Johnson zum neuen Außenminister berufen, während sein Nachfolger als Brexit-Minister, Stephen Barclay, im Amt bleibt. Mit dieser Personalentscheidung setzt also der neue Premierminister bei diesem Thema auf Kontinuität und nicht auf einen „[radikalen Umbau](#)“ (BBC, 24.7.2019). Änderungen betreffen weniger das bisherige Konzept als vielmehr ihr strategisches Vorgehen. London wird fortan mit Nachdruck ein neues Handelsabkommen einfordern und dafür erstmals einen „[No-Deal Brexit](#)“ als [Druckmittel](#) einsetzen. EU-Unterhändler Michel Barnier bestätigte vor kurzem, dass May auf eine solche Drohkulisse verzichtet hatte (BBC, 18.7.2019).

### ... und die EU-Kommission verteidigt ihr zweistufiges Brexit-Modell

Theresa May war entgegen dem Rat ihres Brexit-Ministers der EU entgegengekommen und hatte Mitte November 2018 das geforderte zweistufige Vorgehen akzeptiert (vgl. Abb. 4). Dennoch wurde sie von der EU-Kommission im entscheidenden Augenblick im Stich gelassen, als sie um zusätzliche Garantien bat. May war sich sicher, dass Brüssel nach dem EU-Austritt ein neues Freihandelsabkommen anbieten werde. Doch die Mehrheit des britischen Unterhauses blieb skeptisch, vor allem weil diese [Zusicherung aus Brüssel](#) (14.1.2019) nicht in der erwarteten Form kam. Es blieb bei einer vagen [Politischen Erklärung](#) (19.2.2019).

Zudem bestätigte der oberste britische Generalstaatsanwalt [Geoffrey Cox in einem Rechtsgutachten](#) (5.12.2018) Defizite im Brexit-Vertrag. Der Knackpunkt ist die [Backstop-Regel](#): Danach verlässt das Vereinigte Königreich (VK) den EU-Binnenmarkt und die EU-Zollunion ohne seine autonome Region Nordirland. Diese wird von der EU „aufgefangen“ (eng. backstop), so dass sie weiterhin der EU-Kommission und dem EUGH untersteht. In der Folge werden zwar Zollkontrollen an der Grenze zwischen Nordirland und der Republik Irland vermieden. Stattdessen finden Kontrollen zwischen Nordirland als Nochmitglied des EU-Binnenmarkts und Großbritan-

Abbildung 1:

<p><b>Artikel 50 (2) des EU-Vertrags</b></p> <p>Ein Mitgliedstaat, der auszutreten beschließt, teilt dem Europäischen Rat seine Absicht mit. Auf der Grundlage der Leitlinien des Europäischen Rates handelt die Union mit diesem Staat ein Abkommen über die Einzelheiten des Austritts aus und <a href="#">schließt das Abkommen, wobei der Rahmen für die künftigen Beziehungen dieses Staates zur Union berücksichtigt wird</a>. Das Abkommen wird nach Artikel 218 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union ausgehandelt. Es wird vom Rat im Namen der Union geschlossen; der Rat beschließt mit qualifizierter Mehrheit nach Zustimmung des Europäischen Parlaments.</p> <p>Quelle: <a href="https://dejure.org/gesetze/EU/50.htm">https://dejure.org/gesetze/EU/50.htm</a>, [11.8.2019], blaue Hervorhebung: S.R.</p>
--

nien und damit innerhalb des VK statt (vgl. Abb. 3.). Schließlich kann diese Übergangsphase nur durch einen neuen Vertrag zwischen der EU und dem VK beendet werden. Cox zufolge könnte die Sonderstellung Nordirlands eine zukünftige Einigung verhindern und somit die Übergangsphase auf unbestimmte Zeit verlängern (vgl. Abb. 2).

May verlor nicht zuletzt deshalb viele Unterstützer, weil dieses vertrauliche Rechtsgutachten erst nach einem **Parlamentsbeschluss** veröffentlicht wurde. Bis heute ist nicht zu erklären, warum die EU-Kommission Theresa May in dieser heiklen Situation nicht beigesprungen ist. Sie mussten damit rechnen, dass ihr Verhalten polarisiert und den Kreis der Brexit-Befürworter noch größer machen wird. Die Ergebnisse der Wahlen zum Europäischen Parlament (23.5.2019) zeigen, wer letztlich davon profitiert: Die **Brexit Partei von Nigel Farage** vertritt im Europaparlament heute 30,5 Prozent der britischen Wähler. Die einzige Partei, die sich im VK eindeutig gegen einen EU-Austritt positioniert hat und dafür 19,6 Prozent erhielt, sind die **Liberaldemokraten**. Diese Zahlen lassen vermuten, dass in einem zweiten Brexit-Referendum deutlich weniger als die 48,1 Prozent bei der Abstimmung am 23.6.2016 für einen Verbleib in der EU stimmen würden.

Abbildung 2:

**Geoffrey Cox: Rechtliche Folgen des Protokolls über Irland/Nordirland**

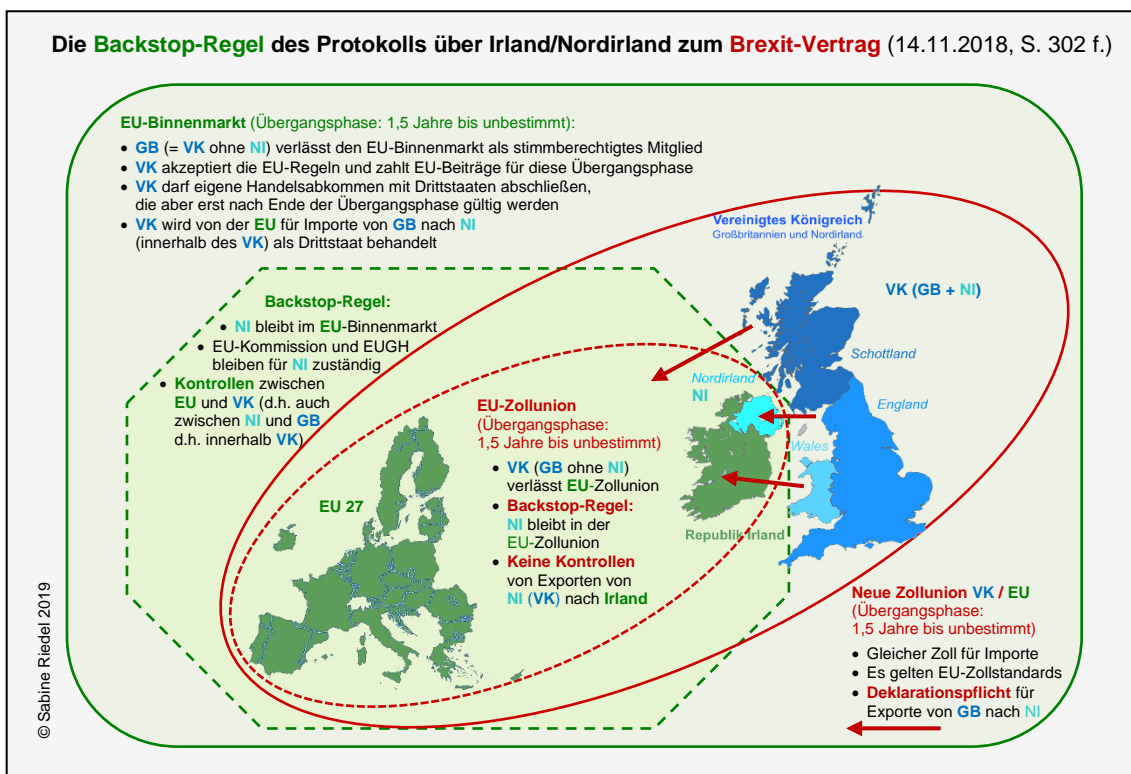
„7. Gemäß Artikel 6.1. wird das Vereinigte Königreich als Ganzes (d.h. Großbritannien und Nordirland [NI]) mit der EU ein einziges Zollgebiet bilden [...]. NI verbleibt in der Zollunion der EU und wendet den gesamten EU-Besitzstand im Zollbereich an. Die Kommission und der EuGH sind weiterhin für die Einhaltung dieser Vorschriften zuständig [= **Backstop**, ...]

8. Gemäß Artikel 6.2 bleibt Nordirland im EU-Binnenmarkt für Waren und im Zollsystem der EU. [= **Backstop**, ...] Die Kommission und der Gerichtshof werden weiterhin für die Erfüllung der Verpflichtungen von NI aus diesen Regeln zuständig sein. [...]

16. Es ist schwierig, eine andere Schlussfolgerung zu ziehen als die, dass das Protokoll dazu bestimmt ist, auch dann zu bestehen, wenn die Verhandlungen [in der zweiten Phase, S.R.] eindeutig gescheitert sind. [...]. Daher würde das Protokoll trotz der Aussagen im Protokoll, dass es nicht dauerhaft sein soll, und der klaren Absicht der Parteien, es durch alternative, dauerhafte Vereinbarungen zu ersetzen, im Völkerrecht auf unbestimmte Zeit Bestand haben, [...].

Quelle: *Attorney General's legal advice to Cabinet on the Withdrawal Agreement and the Protocol on Ireland/Northern Ireland*, 5.12.2018.

Abbildung 3:



Quelle: Eigene Zusammenstellung

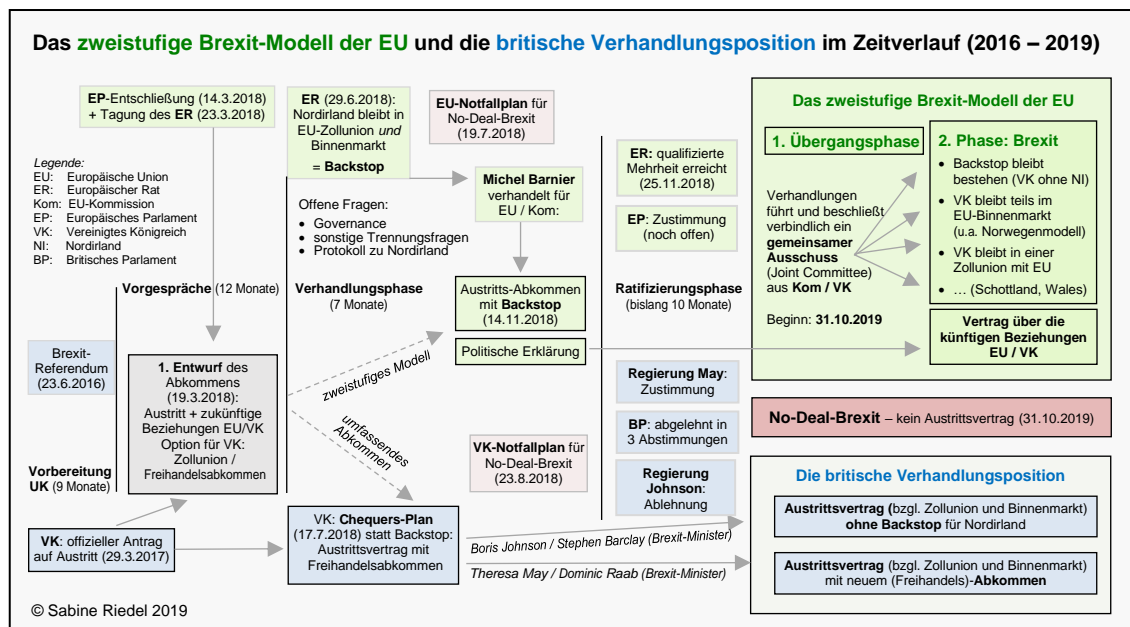
Doch weder die Polarisierung der britischen Wählerschaft zugunsten eines EU-Austritts noch die harten Auseinandersetzungen unter den britischen Konservativen hat die EU-Kommission zum Umdenken und Einlenken bewogen. Ganz im Gegenteil, werden die Vorbereitungen auf einen Austritt ohne Vertrag immer konkreter. In ihrer jüngsten Mitteilung zum **Stand der Vorbereitungen von Notfallmaßnahmen** für den Brexit (12.7.2019) bestätigt die Kommission, dass ein „geordneter“ EU-Austritt nur auf Basis des ausgehandelten Vertrags vom 14.11.2019 möglich sei. Zu dessen Defiziten, die bei den Debatten im britischen Unterhaus zutage traten, bezieht sie keine Stellung. Selbst vom Vorwurf, dass er die Souveränität und Integrität des britischen Staates antaste, zeigt sie sich bis heute unberührt.

Für Michel Barnier steht die Integrität bzw. Unverletzlichkeit des europäischen Binnenmarkts über der Integrität souveräner Staaten: „Das Interesse der Europäer ist es, die **Integrität des Gemeinsamen Marktes** zu wahren.“ (The Guardian, 2.9.2018) Dieser Prämisse folgend definierte er den **ersten Vertragsentwurf** (19.3.2018) neu. Darin wird der Verbleib des gesamten Vereinigten Königreichs in der EU-Zollunion noch als eine von drei Optionen genannt. Ab Mitte 2018 wurde daraus eine Backstop-Regel für Nordirland: In der

Übergangsphase soll nur **Nordirland in der EU-Zollunion und im EU-Binnenmarkt bleiben** und handelspolitisch weiterhin der EU-Kommission und rechtlich dem EUGH unterstellt sein (vgl. Abb. 3, **Brexit-Vertrag**, S. 304, **Übersetzung Riedel** 2019). Gleichzeitig werden das Vereinigte Königreich und die EU eine neue Zollunion bilden. Damit würden zwar Kontrollen zwischen Nordirland und der Republik Irland vermieden, jedoch Kontrollen zwischen Nordirland und Großbritannien, d.h. innerhalb des Vereinigten Königreichs notwendig. Dies kommt einer Verletzung des staatlichen Hoheitsgebiets gleich und ist daher eindeutig völkerrechtswidrig.

So überrascht es nicht, dass der neue britische Premierminister der EU als Kompromiss vorschlägt, die **Backstop-Regel** aus dem Brexit-Vertrag zu streichen (Businessinsider, 27.7.2019). Auch wenn dies nicht alle Streitpunkte ausräumt, wäre es aus formaler Sicht recht einfach umzusetzen. Denn diese Regel wird in einem **Protokoll** behandelt, das offenbar später im Zeitraum zwischen März und November 2018 dem Vertragstext beigelegt wurde (vgl. **Brexit-Vertrag**, S. 304). Zwar hat Michel Barnier auch diesen jüngsten Vorschlag als „inakzeptabel“ abgelehnt. Dennoch könnte er in den nächsten Monaten zum Nukleus einer beidseitigen Einigung werden.

Abbildung 4:



Quelle: Eigene Zusammenstellung, u.a. aus: **Mitteilung der EU-Kommission, Brüssel, 19.7.2018**, **European Council, Brexit Timeline** [11.8.2019].

## Profiteure der No-Deal-Androhung

Der Backstop wurde ursprünglich vom **irischen Regierungschefs Leo Varadkar** initiiert ([State-ment, 13.12.2017](#)). Irland will nicht akzeptieren, dass es zukünftig an der Grenze zum Vereinigten Königreich Zölle zahlen muss. Denn die Hauptwege des irischen Außenhandels verlaufen bisher zollfrei über die britischen Häfen und die Landesgrenze zur britischen Region Nordirland. Eine Verteuerung des Transports trifft besonders die **pharmazeutische Industrie**, die überwiegend für den europäischen und US-amerikanischen Markt produziert ([GTAI, 27.04.2018](#)).

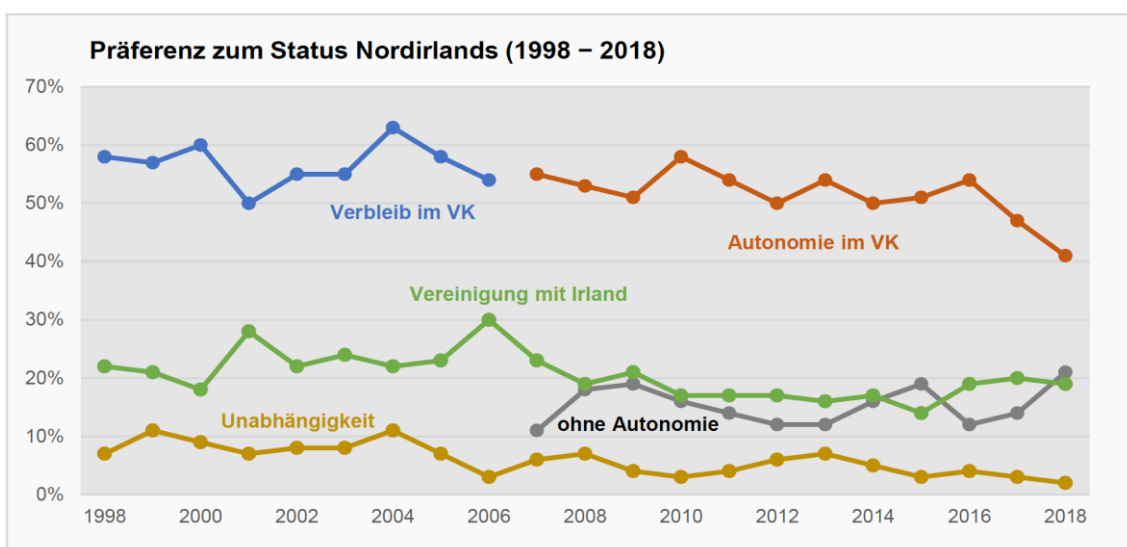
Dagegen beunruhigt Dublin zunehmend die Gefahr eines unregulierten Brexits, schließlich zählt es ohnehin zu den Verlierern des britischen EU-Austritts. Anfang 2019 prognostizierte der irische Finanzminister Paschal Donohoe für diesen Fall einen **defizitären Staatshaushalt** schon im kommenden Jahr ([gov.ie, 29.1.2019](#)). Doch statt zu vermitteln und Barrieren zu Verhandlungen mit London zu bewegen, das bereits ein **Entgegenkommen im Zollstreit** signalisiert hat ([Spiegel, 13.3.2019](#)), hofft die irische Regierung lieber auf finanzielle Kompensationen aus Brüssel. Deutschland und Frankreich haben bereits ihre „**volle Solidarität**“ mit Irland bekundet, jedoch ohne zu wissen, wie teuer das für die EU werden könnte ([FAZ, 8.1.2019](#)). Die Spanier sehen dies kritischer und fragen, ob die EU nicht zunächst mehr Solidarität von Irland in Steuerfragen fordern sollte. Schließlich facht es mit niedrigen

Steuersätzen das **Steuerdumping** in Europa entscheidend an ([El País, 8. 2.2019](#)).

Bei aller Solidarität sollten die Europäer zudem einen kritischen Blick auf die irische Außenpolitik richten. So behauptet Regierungschef Varadkar derzeit, dass sich mit einem harten Brexit zwangsläufig die Frage einer „**Vereinigung von Irland und dem von Großbritannien regierten Nordirland**“ stelle ([Reuters, 27.7.2019](#)). In Wahrheit stimmen alle großen Parteien der Republik Irland schon seit drei Jahren nationalistische Töne an. Sie streiten sich nur um die richtige Strategie. Während Sinn Féin gemäß dem **Belfast- bzw. Karfreitagsabkommen (10.4.1998)** ein Referendum in beiden Landesteilen fordert, warnen die anderen vor einem negativen Ergebnis. Denn nur rund 20 Prozent der Nordiren sind bereit, den Autonomiestatus ihrer Region im Vereinigten Königreich für einen irischen Zentralstaat aufzugeben ([Irish reunification, 18.6.2019](#), vgl. Abb. 5). Da hilft es auch nicht, dass 60 Prozent in der Republik Irland für eine Vereinigung der irischen Insel sind ([Independent, 30.7.2019](#)).

So bietet der Brexit eine passende Gelegenheit, das Projekt einer Vereinigung der irischen Insel voranzubringen. Dabei wird rhetorisch mit *nationalen Interessen* argumentiert und dem politischen Gegner eine *nationalistische Politik* unterstellt. Wo ist da der Unterschied? Nationale Interessen werden vom Völkerrecht gedeckt, weil sie zu den Souveränitätsrechten eines international anerkannten Staates gehören. Nationalistische Positionen dagegen stellen Souveränitätsrechte

Abbildung 5:



Quelle: Eigene Übersetzung: [Constitutional Preference in Northern Ireland, 1998 to 2018, 18.6.2019, \[11.8.2019\]](#).

anderer Staaten in Frage. Diesen Vorwurf muss man der heutigen irischen Außenpolitik machen, weil sie ohne rechtliche Grundlage ihr Staatsgebiet auf Kosten ihres Nachbarn vergrößern will. Dagegen verteidigt das Vereinigte Königreich seine staatliche Integrität und möchte mit dem Brexit seine äußere Souveränität wiederherstellen, die es durch die EU-Mitgliedschaft eingebüßt hat. Somit könnte sich der Backstop für Nordirland über die EU hinaus zu einem internationalen Konflikt auswachsen.

Die Iren sind nicht die Einzigen, die unter Umständen einen Zerfall des Vereinigten Königreichs in Kauf nehmen würden. Auch die schottische Regionalregierung sieht den Brexit als Sprungbrett in die erhoffte Unabhängigkeit. Dabei hatte sie mit dem Einverständnis der britischen Zentralregierung bereits eine [legale Abstimmung über eine Unabhängigkeit \(18.9.2014\)](#) durchführen können, bei der sich jedoch 55,3 Prozent dagegen aussprachen. Sein Versprechen, auch ein negatives Ergebnis zu respektieren, hielt Edinburgh 20 Monate. Mit dem Brexit-Referendum (23.3.2016) hätte sich alles geändert, weil eine [Mehrheit der Schotten gegen einen EU-Austritt](#) stimmte (Riedel 2016, S. 4). Seitdem lanciert die schottische Ministerpräsidentin Nicola Sturgeon ein zweites Unabhängigkeitsreferendum. Zudem fordert sie nach dem Vorbild Nordirlands [eine Backstop-Regel für Schottland](#) (8.10.2018). Es soll zusammen mit Nordirland im EU-Binnenmarkt bleiben.

Während Sturgeon die Messlatte für die Brexit-Verhandlungen noch höher legt als sie ohnehin ist, warnt sie Boris Johnson vor einem unregulierten Brexit. Damit nicht genug, behauptet sie, er hätte es in Wahrheit auf einen [No Deal Brexit](#) abgesehen (Die Zeit, 30.7.2019). Warum bittet sie nicht gleichermaßen Michel Barnier, seine Blockadehaltung aufzugeben, als sie ihn in Brüssel konsultierte? Er nutzte das Treffen um zu bestätigen, [dass „das Brexit-Abkommen und der Backstop nicht geändert werden“ \(12.6.2019\)](#). Könnte Sturgeon gemäß ihren Plänen über einen schottischen Backstop verhandelt haben?

### **Die Backstop-Regel kann in Europa Währungskonkurrenzen auslösen**

Die Drohgebärden der schottischen Regierungschefin gegenüber der eigenen Zentralregierung sind nur auf den ersten Blick widersprüchlich. Wie die jüngst veröffentlichten Positionspapiere zeigen, hat sie aus den Schwächen des letzten Unabhängigkeitsreferendums gelernt. Damals folgte Sturgeons Amtsvorgänger Alex Salmond dem Rat einer internationalen Expertenkommission,

im Falle einer staatlichen Unabhängigkeit das britische Pfund als Währung zu behalten. Dieses Thema erwies sich als springender Punkt beim Referendum, weil der damalige britische Finanzminister George Osborne deutlich wurde: Mit ihrer Eigenstaatlichkeit verlieren die Schotten auch ihre Mitentscheidungsrechte bei der britischen Währungspolitik. Das bereitete offenbar vielen Wählern Sorge, so dass sie mehrheitlich gegen einen Austritt votierten.

Diese Frage beurteilt die regierende Schottische Nationalpartei (Scottish National Party, SNP) heute völlig anders. Eine 2016 eingesetzte „Wachstumskommission“ (SGC) hat im Mai 2018 „einen Fahrplan für eine unabhängige Währung aufgestellt, bei dem das Pfund für eine Übergangszeit verwendet wird, und eine Reihe von Tests für [zukünftige Währungsentscheidungen](#) durchgeführt.“ (SNP, 25.5.2018 und SGC, [Summary, Mai 2018](#), S. 47f.) Dies warf sofort die Frage auf, ob eine unabhängige schottische Währung ein realistisches Ziel ist. Schließlich möchte ein unabhängiges Schottland Mitglied der EU bleiben oder werden, was es laut EU-Vertrag zur Einführung des Euro verpflichtet. Zudem ist von einer Übergangszeit die Rede. Für einen Beitritt in die Eurozone?

Dies verneinte der Schatzmeister der SNP, Ian Blackford. Er argumentiert, dass allein die Übergangsphase für einen Wechsel vom britischen Pfund zu einer eigenen schottischen Währung zehn Jahre dauern werde. Zudem erfordere die Einführung des Euro eine Teilnahme am sogenannten Wechselkursmechanismus (WKM). In diesen zwei Jahren werden die Stabilitätskriterien zur Aufnahme in die Eurozone getestet. Schließlich behauptet Blackford: „[Der Beitritt zum Wechselkursmechanismus \[der Eurozone\]](#) ist völlig freiwillig.“ (channel4, 20.3.2019) Dabei beruft er sich auf eine gleichlautende Aussage des noch amtierenden [EU-Kommissionspräsidenten Jean-Claude Juncker \(15.9.2017\)](#). Doch hebt dieser im gleichen Statement hervor, dass der Euro nach wie vor die Währung der gesamten EU sein sollte (vgl. Abb. 6).

Der ausgehandelte Brexit-Vertrag mit seiner Backstop-Regel stellt also nicht nur Staatsgrenzen infrage, sondern auch die Grenzen bestehender Währungsräume. Bis heute gibt es innerhalb der EU unterschiedliche Zahlungsmittel: neben dem Vereinigten Königreich haben Schweden, Dänemark, Polen, Tschechien, Ungarn, Kroatien, Rumänien und Bulgarien ihre eigenen nationalen Währungen. Verläuft der Brexit weiterhin so konfrontativ, wird sich dieser Währungswettbewerb allmählich zu einer Währungskonkurrenz entwick-

keln, die schließlich im Streit enden und das Ziel einer einheitlichen Währung in weite Ferne rücken könnte.

Nordirland und Schottland sind die ersten Vorboten dafür, dass innerhalb der EU die Währungspolitik als Instrument missbraucht wird, um politische Ziele durchzusetzen. Sollte sich gar die EU-Kommission dazu hinreißen lassen, den Euroraum für separatistische Kräfte zu öffnen, wird dies negative Rückwirkungen haben. Nordirland würde durch den Backstop allmählich aus dem britischen Wirtschafts- und Währungsraum herausgelöst und wäre damit langfristig auf Hilfen von der EU abhängig. Welche Risiken kommen damit auf die Republik Irland zu, das sich nur mühsam von der Finanz- und Bankenkrise im Jahre 2010 erholen konnte? In dem Zusammenhang warnt der Ökonom Dan O'Brien vom irischen Europainstitut IIEA: „Ein harter Brexit und ein transatlantischer Handelskrieg würden die **mühselig errungene Erholung erneut zunichtemachen.**“ (DLF, 17.8.2018)

Ähnlich problematisch wäre ein Backstop für Schottland. Es würde ebenso wie Nordirland ins Spannungsfeld zweier Wirtschafts- und Währungsräume geraten. Deshalb bleibt es fraglich, ob die Schotten auf diesem Weg tatsächlich mehr Unabhängigkeit erreichen werden. Denn die Spielräume für eine eigene Währungspolitik sind äußerst gering. Vielmehr wächst im Falle von politischen Spannungen mit der britischen Zentralregierung die Gefahr, dass auch Schottland dauerhaft von Hilfen aus der Eurozone abhängig

Abbildung 6:

#### Die Einführung des Euro ist verpflichtend

„Wenn wir wollen, dass der Euro unseren Kontinent mehr eint als spaltet, dann sollte er mehr sein als die Währung einer ausgewählten Ländergruppe. Der Euro ist dazu bestimmt, die einheitliche Währung der Europäischen Union als Ganzes zu sein. [...] Mit Ausnahme von zwei unserer Mitgliedstaaten [das Vereinigte Königreich und Dänemark, S.R.] sind alle verpflichtet und berechtigt, dem Euro beizutreten, sobald sie alle Voraussetzungen erfüllen. Mitgliedstaaten, die dem Euro beitreten wollen, müssen dazu in der Lage sein. Aus diesem Grund schlage ich vor, ein Euro-Beitrittsinstrument zu schaffen, das technische und sogar finanzielle Unterstützung bietet.“

Quelle: Juncker: „Habe nicht die Absicht, Länder in den Euro zu zwingen, die nicht in den Euro wollen oder können“, Brüssel, 15.9.2017 [11.8.2019].

wird. Umgekehrt bedeutet ein solcher Import an Instabilität für den Euroraum nichts Gutes, ganz abgesehen davon, dass die Unabhängigkeitsfrage die bilateralen Beziehungen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich schwer belasten wird.

#### Das Brexit-Abkommen verletzt den EU-Vertrag und demokratische Werte

Das zweistufige Modell der EU lagert nicht nur alle offenen Fragen zum Austritt und den zukünftigen Beziehungen in eine zweite Verhandlungsphase nach dem Brexit aus, was eindeutig dem Artikel 50 des EU-Vertrags widerspricht. Zudem haben die Regierungen der Mitgliedstaaten und ihre nationalen Parlamente sowie das Europäische Parlament dann nichts mehr zu sagen. Sie haben keine Mitspracherechte mehr, wenn in der Transformationsphase die kritischen Themen wie die Zukunft des Backstops verhandelt werden. Ein **Gemeinsamer Ausschuss (Joint Committee)** aus Vertretern der Europäischen Kommission und der britischen Regierung wird allein für die Auslegung und Anwendung des Brexit-Vertrags zuständig sein: „Die vom Gemischten Ausschuss angenommenen Beschlüsse sind für die Union und das Vereinigte Königreich verbindlich [...]. Sie haben die gleiche Rechtswirksamkeit wie diese Vereinbarung (**Artikel 166, Punkt 2., Brexit-Vertrag, S. 279**)

Offenbar haben es die EU-Kommission und ihr Verhandlungsführer Michel Barnier derzeit eilig, den Brexit-Vertrag in seiner bisherigen Form durchzubringen, noch bevor die Mitgliedstaaten und das neu gewählte Europäische Parlament darin die förmliche Entmachtung der gewählten und demokratisch legitimierten Organe beim Brexit erkennen. Die Diffamierung des neuen Premierministers Boris Johnson ist daher nichts weniger als eine Ablenkungsstrategie. Zum einen soll verborgen bleiben, dass einige maßgebliche Europapolitiker das politische System der EU zugunsten der EU-Kommission zentralisieren wollen. Zum anderen dient sie dazu, schon jetzt einen Schuldigen auszumachen, falls es wirklich zu einem EU-Austritt ohne Vertrag kommt. Wie diese Analyse deutlich macht, zeigt sich die EU als wenig kooperativ und setzt seit einem Jahr einen No-Brexit-Deal als Druckmittel ein, den sie nun ihrem Gegner in die Schuhe schiebt.

Diese Feststellung soll die britische Seite nicht aus der Mitverantwortung entlassen. Denn Theresa May hat mit ihrer Unterschrift unter den Brexit-Vertrag in letzter Minute das zweistufige Modell der EU akzeptiert und damit ihre eigene Verhandlungsposition aufgegeben. Dies musste

eine Regierungskrise auslösen. Schließlich hatte sie bei ihrem Amtsantritt angekündigt, das Vereinigte Königreich zusammenzuhalten und gemeinsam aus der EU zu führen. Dieses Versprechen wird durch die Backstop-Regel gebrochen.

Auch wenn die Umstände von Mays Rücktritt chaotisch anmuten, so zerfällt damit nicht die **britische Demokratie** (*Die Welt*, 18.6.2019). Nicht nur das **britische Oberhaus** hat Stellung bezogen (SZ, 15.1.2019, vgl. Abb. 7). Auch das Unterhaus hat sich im Verlauf der Brexit-Verhandlungen mehr Transparenz und Mitsprache erstritten. Es hat nach intensiven Debatten Regierungspläne gestoppt, die der Einheit des Landes schaden könnten. Deshalb werden parlamentarische Mehrheiten auch für Boris Johnson zu einer Bewährungsprobe. Einer solchen Herausforderung müssen sich Brüssel und sein Verhandlungsführer Michel Barnier nicht stellen. Vielleicht ist dieses Machtgefüge der Grund dafür, dass der EU-Austritt eines von 28 Mitgliedern zu einer solchen Existenzfrage für die Union werden konnte.

#### Abbildung 7:

##### Brief von Lord David Owen an die deutsche Bundeskanzlerin Angela Merkel (2.4.2019)

„Ich schreibe Ihnen als Regierungsoberhaupt zu diesem späten Zeitpunkt im Hinblick auf den Austritt Großbritanniens aus der EU. Ich möchte Sie eindringlich bitten, einen möglichen grundlegenden Widerspruch innerhalb des EU-UK-Austrittsvertrags sorgfältig zu prüfen, der bisher eine Mehrheit der britischen Abgeordneten daran gehindert hat, ihn in seiner jetzigen Form zu billigen. Ein Artikel-50-Verfahren, das es einem Mitgliedstaat, in diesem Fall dem Vereinigten Königreich, ermöglicht, die EU zu verlassen, hat einen Austrittsvertrag geschaffen, der das Vereinigte Königreich nach Ansicht des britischen Generalstaatsanwalts daran hindern könnte, jemals den irischen Backstop zu verlassen [d.h. Nordirland bleibt im EU-Binnenmarkt und in der EU-Zollunion ...].

Solange dieser potenzielle grundsätzliche rechtliche Widerspruch nicht auf höchster politischer Ebene ausgetragen wird, ist eine Einigung über den Austrittsvertrag kaum zu erwarten. Ich hoffe, Sie werden in Erwägung ziehen, den EuGH zu ersuchen, dieses Thema dringend zu prüfen. Wenn er mit dem Generalstaatsanwalt des Vereinigten Königreichs zustimmt, könnte er möglicherweise gebeten werden, eine Rechtsformulierung für die politische Erklärung vorzuschlagen, um den "Irishen Backstop" neu auszulegen. Wenn der EuGH nicht zustimmt, könnte sein Urteil dazu beitragen, die Besorgnis der britischen Abgeordneten über den Wortlaut des Austrittsvertrags zu zerstreuen.“

Quelle: Letter Lord Owen sent to all EU Heads of Government, London, 2.4.2019 [11.8.2019].

#### Quellen und weitere Literatur (mit links):

[Eingesehen jeweils am 11.8.2019]:

**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.

**Politische Erklärung [der EU] zur Festlegung des Rahmens für die künftigen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und dem Vereinigten Königreich**, (2019/C 66 I/02), 19.2.2019.

**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.

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

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

**Riedel, Sabine**, *Ein Brexit ohne Schotten und Nordiren? Großbritannien droht der Staatszerfall – Hintergründe und Auswege*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, (SWP-Aktuell 2016/A 54, August 2016).

**Riedel, Sabine**, *Föderalismus statt Separatismus. Politische Instrumente zur Lösung von Sezessionskonflikten in Europa*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, (SWP-Studie 2016/S 5, April 2016).

**Riedel, Sabine**, *Das Referendum über die Unabhängigkeit Schottlands (18.9.2014). Politische Hintergründe und Folgen für die Zukunft Europas*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, (SWP-Arbeitspapiere FG Globale Fragen 2014/Nr. 02, September 2014).