ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

von Ondarza, Nicolai; Becker, Julia

Research Report

Ein differenzierter Brexit für das Vereinigte Königreich: Optionen der EU für den Umgang mit Schottland und Nordirland in den Austrittsverhandlungen

SWP-Aktuell, No. 11/2017

Provided in Cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: von Ondarza, Nicolai; Becker, Julia (2017) : Ein differenzierter Brexit für das Vereinigte Königreich: Optionen der EU für den Umgang mit Schottland und Nordirland in den Austrittsverhandlungen, SWP-Aktuell, No. 11/2017, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/255436

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

SWP-Aktuell

Stiftung
Wissenschaft und
Politik

Deutsches Institut
für Internationale
Politik und Sicherheit

Ein differenzierter Brexit für das Vereinigte Königreich

Optionen der EU für den Umgang mit Schottland und Nordirland in den Austrittsverhandlungen

Nicolai von Ondarza/Julia Becker

Abgesehen von dem ohnehin komplexen Austrittsverfahren wirft das Brexit-Votum neue Fragen zur Verfasstheit des Vereinigten Königreichs (VK) auf: Die schottische Regierung »droht« mit einem erneuten Unabhängigkeitsreferendum, um eine Sonderregelung mit der EU durchzusetzen. Weniger beachtet, aber politisch mindestens genauso kritisch ist Nordirland, wo die offene Grenze zur Republik Irland und die Stabilität des Friedensprozesses durch den Brexit in Gefahr geraten. Das verkompliziert nicht nur für die britische Regierung die Verhandlungen mit der EU enorm. Auch Brüssel und Berlin brauchen eine Strategie für den Umgang mit Schottland und Nordirland. Insbesondere in Vertretung der Interessen des EU-Mitglieds Irland sollte die EU offen für flexible Lösungen sein.

Die regionale Spaltung des »Vereinigten Königreichs von Großbritannien und Nordirland« ist im EU-Referendum einmal mehr deutlich geworden: Obgleich sich die britischen Bürger als Gesamtheit mit 51,9 Prozent für den Austritt aussprachen, lagen die EU-Gegner nur in England und Wales vorne.

In Schottland dagegen haben 62 Prozent der Bevölkerung »kategorisch und entschlossen für den Verbleib in der Europäischen Union« (Schottlands First Minister Nicola Sturgeon) gestimmt. In Nordirland lag die Zustimmung zur EU bei immerhin 55,8 Prozent. Doch da England und Wales zusammen knapp 90 Prozent der britischen Bevölkerung stellen, konnten Schotten und Nordiren den Ausgang des Referendums nicht entscheidend beeinflussen.

Das Brexit-Votum hat damit zwei politisch angespannte Konstellationen in Großbritannien noch verschärft. In Schottland verknüpft die regierende Scottish National Party (SNP) das Verhältnis zur EU nun mit der Forderung nach mehr Autonomierechten. Den EU-Austritt gegen den Willen der schottischen Bevölkerung stellt die SNP als Ausdruck der englischen Dominanz im Vereinigten Königreich dar. Die schottische Regierung fordert jetzt ein Sonderabkommen mit der EU – oder die Unabhängigkeit.

Anders ist die Problemlage in Nordirland, wo die Brexit-Verhandlungen auf einen ohnehin brüchig gewordenen Frie-

Dr. Nicolai von Ondarza ist Stellvertretender Leiter der Forschungsgruppe EU/Europa.
Julia Becker arbeitete als Praktikantin in der Forschungsgruppe EU/Europa und absolviert derzeit ihr Masterstudium (Vergleichende Politikwissenschaft und Policy-Analyse) an den Universitäten Edinburgh und Konstanz.

densprozess stoßen. Die offene Grenze zur Republik Irland ist politisch eine der maßgebenden Stützen des irischen Friedensprozesses. Doch auch wirtschaftlich ist sie für Nordirland ebenso wie für die Republik Irland von entscheidender Bedeutung. Diese offene Grenze, tragende Säule des Friedensprozesses, wird mit einem harten Brexit, wie ihn Theresa May angekündigt hat, in Frage gestellt.

Regionale Fragen als Teil des Austrittsmanagements

In den bevorstehenden Brexit-Verhandlungen (siehe SWP-Aktuell 42/2016) sind diese regionalen Spannungen nicht nur für die britische, sondern auch für die europäische Politik eine zusätzliche Komplikation. Aus europäischer Perspektive stellt sich dabei zunächst die Frage, welche Rolle die Regierungen Schottlands, Nordirlands und auch jene von Wales rechtlich und politisch bei den Austrittsverhandlungen spielen.

Rechtlich ist diese Frage mittlerweile klar zu beantworten. Für den EU-Austritt hat sich die britische Bevölkerung als Gesamtheit ausgesprochen, beantragen kann den Austritt auch nur der britische Staat als Ganzes, »im Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften« (Art. 50 EUV). Das britische Recht – eine geschriebene Verfassung gibt es nicht – ist hier jedoch nicht eindeutig. Erst ein Urteil des britischen Supreme Court hat im Januar 2017 klargestellt, dass der Austrittsantrag nur auf Basis eines Rechtsakts vom britischen Parlament gestellt werden kann. Die Regierung May hat bereits eine entsprechende Initiative ins Parlament eingebracht, deren Verabschiedung noch im März erwartet wird.

In dem vielbeachteten Prozess ließen die Regierungen von Schottland, Nordirland und Wales als Nebenkläger auch prüfen, inwieweit ihre regionalen Parlamente zustimmungspflichtig sind. Im Kern geht es darum, dass der »Scotland Act« bzw. der »Northern Ireland Act«, in denen jeweils die Kompetenzen und die institutionellen Strukturen des schottischen Parlaments (Holyrood) und der nordirischen Versammlung (Stormont) festgeschrieben sind, die Pflicht enthalten, EU-Regeln umzusetzen. Spätestens bei Vollzug des EU-Austritts müsste daher auch der »Scotland Act« und der »Northern Ireland Act« geändert werden. Dazu ist gemäß der sogenannten Sewel-Konvention die Zustimmung Holyroods bzw. Stormonts erforderlich. Sollten sie die Zustimmung verweigern, erlaubt die Sewel-Konvention dem House of Commons, die Regionalparlamente zu überstimmen. Zudem hat der Supreme Court geurteilt, dass die Sewel-Konvention rein politischer Natur ist und nicht gerichtlich durchgesetzt werden kann. Dementsprechend besteht keine Pflicht, dem Austrittsantrag oder -vollzug zuzustimmen. Kurzum: Rechtlich hat die Regierung May freie Hand und kann die regionalen Regierungen und Parlamente beim Brexit vollständig umgehen.

Dabei hat die britische Regierung den Zusammenhalt des Vereinigten Königreichs politisch zu einer ihrer höchsten Prioritäten erklärt. Direkt nach ihrem Amtsantritt ist Theresa May daher nach Edinburgh gereist. Hier hat sie Schottland – sowie Wales und Nordirland – zugesagt, ihre Regionalregierung bei den Vorbereitungen für die EU-Austrittsverhandlungen intensiv zu konsultieren und den Austrittsantrag erst zu stellen, wenn es eine »VK-weite Herangehensweise« gibt. Die im Januar 2017 bekannt gemachte Grundsatzstrategie der Regierung May, nach der Großbritannien aus dem EU-Binnenmarkt und der Zollunion austreten will, wurde jedoch vorab nicht mit den Regionalregierungen abgestimmt. Ein Votum des schottischen Parlaments gegen die Aktivierung von Artikel 50 EUV unter diesen Voraussetzungen will die Regierung May ignorieren. Die regelmäßig stattfindenden Konsultationen im Joint Ministerial Council werden bisher von den Regionalregierungen, einschließlich jener aus Wales, als reine Symbolpolitik abgetan.

Relevanz für die EU

Für die EU sind die regionalen Spannungen also nüchtern betrachtet zunächst innerstaatliche Angelegenheiten des Vereinigten Königreichs. Rechtlich ist der alleinige Verhandlungspartner der EU die britische Regierung; politisch würde London direkte Verhandlungen zwischen EU und Regionalregierungen als Provokation empfinden. Ungeachtet dessen sind die Entwicklungen in Schottland und Nordirland auch für die EU-Verhandlungsstrategie aus drei Gründen relevant:

Erstens hat die EU ein fundamentales Interesse daran, die besonderen Belange ihres Mitglieds Republik Irland in den Brexit-Verhandlungen zu schützen. Für die Republik Irland ist die offene Grenze zu Nordirland wirtschaftlich wie politisch von zentraler Bedeutung. Gemäß dem europäischen Narrativ vom Friedensprojekt hat die EU auch viel politisches Kapital und finanzielle Unterstützung in den irischen Friedensprozess investiert. Außerdem ist das Vereinigte Königreich einschließlich Nordirland wichtigster Handelspartner der Republik Irland. Über das Karfreitagsabkommen ist die Republik Irland zudem eng in die institutionelle Architektur Nordirlands eingebunden (s.u., S. 6). Mehr als 20 Prozent der Einwohner Nordirlands haben die irische und damit auch die EU-Staatsbürgerschaft; perspektivisch hat jeder in Nordirland geborene Brite Anspruch auf die irische/EU-Staatsbürgerschaft.

Zweitens könnten die regionalen Spannungen den Handlungsspielraum der britischen Regierung in den Brexit-Verhandlungen einengen. Ein Auseinanderbrechen des Vereinigten Königreichs oder ein sichtbares Scheitern des Friedensprozesses in Nordirland kann nicht im Interesse der britischen Regierung sein. Zwar ist Theresa May bisher nicht auf schottische Einbindungsforderungen eingegangen, eine frontale Konfrontation mit Schottland parallel zu den Brexit-Verhandlungen würde die britische Regierung aber zusätzlich belasten.

Drittens würde ein neues Unabhängigkeitsreferendum in Schottland den Brexit-Prozess auch für die EU verkomplizieren. Denn die EU-27 müssten sich dann zum (Wieder-)Beitritt Schottlands positionieren. Ein zweites Referendum über die Unabhängigkeit würde außerdem separatistische Tendenzen in anderen EU-Mitgliedstaaten wie etwa Spanien stärken.

Im Lichte dieser Überlegungen sollte die europäische Seite demnach Rolle und Interessen der beiden Regionen im Brexit-Prozess nicht unterschätzen.

Schottische Forderungen

Die schottische (Minderheits-)Regierung unter Führung der Ersten Ministerin Nicola Sturgeon (SNP) hat direkt nach dem Referendum klar Position zu den Brexit-Verhandlungen bezogen: Angesichts der deutlichen Zustimmung zum Verbleib will sie die Einbindung Schottlands in die EU so weit wie möglich aufrechterhalten. In diesem Sinne hat sie im Dezember 2016 das Positionspapier »Schottlands Platz in Europa« herausgegeben und ihre Forderungen an den Brexit-Prozess ausformuliert.

Ihre zentrale Forderung ist ein Verbleib des VK im EU-Binnenmarkt, einschließlich der Wahrung seiner vier Freiheiten. Der EU-Binnenmarkt ist für Schottland mit 43 Prozent seiner Ausfuhren außerhalb des VK auch der wichtigste internationale Exportmarkt. Dabei seien Schottlands Agrarindustrie und Universitätslandschaft besonders auf die Freizügigkeit in der EU angewiesen. Zudem fordert Schottland, die gegenseitige Solidarität in der EU zu unterstützen, und an gemeinsamen Maßnahmen zur Bekämpfung von Terrorismus, Initiativen zur Eindämmung des Klimawandels oder Austauschprogrammen wie Erasmus beteiligt zu werden.

Mit dem erklärten Ziel, aus dem Binnenmarkt und der Zollunion auszutreten, hat die britische Regierung all diesen Forderungen eine klare Absage erteilt.

Ein Sonderabkommen mit der EU

Für den Fall eines »harten Brexits« ohne Sicherung des vollständigen Zugangs zum

Binnenmarkt fordert die schottische Regierung, dass anstelle ganz Großbritanniens nur Schottland in den Binnenmarkt und weitere EU-Politiken integriert bleibt. Nicola Sturgeon stützt sich bei dieser Forderung auf das demokratische Mandat der schottischen Bevölkerung, die mit 62 Prozent für den Verbleib in der EU gestimmt hat.

Die schottische Regierung schlägt vor, Schottland zwar als Teil des Vereinigten Königreichs zu belassen, ihm aber das Recht zuzugestehen, ein Sonderabkommen mit der EU zu schließen, um in Binnenmarkt und anderen EU-Politiken (z.B. Wissenschaftsförderung) zu bleiben. Hierfür solle Schottland entweder eigenständig oder über eine Assoziierung Großbritanniens Teil des EFTA-Blocks im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) werden.

Aus europäischer wie britischer Sicht birgt dieses Sonderabkommen-Modell jedoch ebenfalls erhebliche Herausforderungen. Rechtlich ist eine solche Konstruktion zumindest möglich. Je nach innerer Verfasstheit eines Staates können auch Teile von ihm eine eingeschränkte Völkerrechtssubjektivität erlangen und völkerrechtliche Verträge mit Dritten schließen. So haben etwa die deutschen Bundesländer gemäß Artikel 32 Grundgesetz die Möglichkeit, im Rahmen ihrer Kompetenzen und nach Zustimmung der Bundesregierung eigene völkerrechtliche Verträge schließen. Die Europäische Union hat wiederum Handels- und Assoziationsabkommen mit einer Reihe von Überseeterritorien geschlossen, die verfassungsrechtlich vier EU-Mitgliedstaaten (Dänemark, Niederlande, Frankreich, Großbritannien) zugehören, nicht aber der EU.

Schottland fehlen für ein solches Sonderabkommen aber zentrale Voraussetzungen. Auf der einen Seite hat es anders als die deutschen Bundesländer bis dato weder außenpolitische Kompetenzen, die es ihm erlaubten, völkerrechtliche Verträge abzuschließen, noch verfügt Schottland über die Breite an Autonomierechten, die nötig ist, um die für den Binnenmarkt geltende EU-Gesetzgebung zu implementieren. Für ein solches Sonderabkommen müsste also zunächst der Scotland Act mit Zustimmung des House of Commons erheblich ausgeweitet werden, damit Schottland in den vielen Bereichen, die mit dem EU-Binnenmarkt verknüpft sind – Migration (Freizügigkeit), Wettbewerbs- oder Umweltpolitik etc. –, den Acquis vollständig und eigenständig umsetzen könnte. Die Voraussetzungen für ein solches Sonderabkommen können also nur in Großbritannien geschaffen werden und würden eine umfangreiche Föderalismusreform erfordern – parallel zum ohnehin komplexen Brexit-Prozess.

Auf der anderen Seite sieht auch der EWR bislang nur die Mitgliedschaft von Staaten vor. Norwegen beispielsweise hat bereits erklärt, dass Schottland nur als unabhängiger Staat Mitglied des EWR werden könne. Ebenso müsste bei einer exklusiven Binnenmarkt-Beteiligung Schottlands im Zweifelsfall die Möglichkeit bestehen, Kontrollen der Warenströme in den Rest Großbritanniens durchzuführen. Im Rahmen der Verhandlungen müssten also die EU und möglicherweise auch die EWR-Staaten entscheiden, ob und in welchem Maße sie bereit sind, mit einem eingeschränkten Völkerrechtssubjekt Schottland einen so weitreichenden Vertrag zu schließen.

Vom Brexit zur schottischen Unabhängigkeit?

Angesichts dieser Hürden – und der zu erwartenden Ablehnung der konservativen Regierung, solch umfassende Autonomierechte an Schottland zu transferieren – erscheint der Vorschlag eines Sonderabkommens primär als argumentative Vorbereitung eines neuen Unabhängigkeitsreferendums. Sollte Schottland innerhalb Großbritanniens nicht im EU-Binnenmarkt bleiben können, so Nicola Sturgeon, sei ein neues Unabhängigkeitsreferendum »unausweichlich«. Doch stehen dem drei zentrale Hindernisse entgegen:

Erstens müssten die formalen Voraussetzungen erfüllt sein, um ein zweites Unabhängigkeitsreferendum abzuhalten. Dafür dürfte die SNP zwar trotz Minderheitsregie-

rung mit Unterstützung der schottischen Grünen eine Mehrheit im schottischen Parlament bekommen; die schottischen Teile der Labour- und der Konservativen Partei haben sich allerdings bereits (größtenteils) dagegen positioniert. Für ein politisch und rechtlich verbindliches Referendum müsste Holyrood zunächst die Zustimmung des House of Commons erhalten; denn diese Befugnis wurde gemäß »Edinburgh Agreement« nur einmalig für das Unabhängigkeitsreferendum von 2014 übertragen. Dies zu gewähren dürfte sich die britische Regierung und das Parlament von Westminster sehr genau überlegen.

Wären diese formalen Bedingungen erfüllt, ist, zweitens, mehr als offen, ob sich die schottische Wahlbevölkerung in einem zweiten Anlauf für die Unabhängigkeit Schottlands aussprechen würde. Umfragen zufolge unterstützt auch nach dem Brexit-Votum noch eine Mehrheit von 55 Prozent der befragten Schotten den Verbleib im Vereinigten Königreich. Nach der Ankündigung eines harten Brexits schrumpfte diese Mehrheit auf 51 Prozent. Die SNP-Basis fordert laut ein neues Unabhängigkeitsreferendum; die Führung wird jedoch abwägen müssen, ob sie binnen weniger Jahre eine zweite Schlappe in der Unabhängigkeitsfrage riskieren will. Bei einer erneuten Referendumskampagne würden sich außerdem dieselben Fragen stellen wie 2014, etwa nach der Währung und der Tragfähigkeit der schottischen Wirtschaft. Gerade in Zeiten niedriger Ölpreise befindet sich etwa die Ölindustrie, Schottlands drittgrößter Exportsektor, in einer prekären Situation. Unterstützung in Form von Steuererleichterungen und Nachlässen für Forschungsinvestitionen bot bislang das Finanzministerium aus London. Hinzu kommen die engen Handelsbeziehungen zum Rest des Vereinigten Königreichs – rund zwei Drittel (63 Prozent) aller Waren und Dienstleistungen aus Schottland werden ins Rest-VK exportiert. Kurzum: Für Schottland ist der ungehinderte Zugang zum Rest des Vereinigten Königreichs wirtschaftlich wichtiger als die Teilnahme am EU-Binnenmarkt.

Nicht zuletzt müsste sich das schottische Unabhängigkeitsreferendum – und der Vollzug der Unabhängigkeit – in einen politisch wie rechtlich ohnehin enorm komplexen EU-Austrittsprozess eingliedern. Im Sinne der erklärten Zielen der schottischen Regierung müsste Schottland spätestens am Tag des erfolgten britischen EU-Austritts unabhängig werden und gleichzeitig wieder der EU beitreten. In den EU-Verträgen finden sich aus gutem Grund keine Regelungen für den Fall einer Sezession eines Teilstaats aus einem Mitgliedstaat. Nach herrschender Meinung müsste ein unabhängiges Schottland regulär über Artikel 49 EUV der EU neu beitreten, wenn auch politisch möglicherweise in einem beschleunigten Verfahren. Obwohl Schottland aufgrund des Brexits zum Sonderfall im Kreis jener regionalen Entitäten in Europa geworden ist, die nach Unabhängigkeit streben, würde ein solches Vorgehen eine starke Präzedenzwirkung insbesondere in Spanien (Katalonien) schaffen und daher nicht nur Großbritannien, sondern auch die EU-27 spalten.

Sonderfall Nordirland

Trotz oberflächlicher Parallelen sind die Brexit-Verhandlungen für Nordirland mit ganz eigenen Herausforderungen und Interessenkonflikten verbunden. Wie die Schotten haben zwar auch die Nordiren, wenngleich mit 55 Prozent knapper, mehrheitlich für den Verbleib in der EU gestimmt, was indes bei insgesamt nur 1,8 Millionen Einwohnern – etwa 20 Prozent der Bevölkerung Londons – das Ergebnis nicht entscheidend beeinflusst hat. Hinzu kommen jedoch drei spezifische Herausforderungen:

1. Harter Brexit, harte Grenze

Zwischen dem Norden und Süden Irlands liegt die einzige Landgrenze Großbritanniens zur EU (ausgenommen Gibraltar), die Auswirkungen eines harten Brexits wären in dieser Region besonders einschneidend. Während die britischen Streitkräfte in den 1970er bis 1990er Jahren noch strikte Kon-

trollen an der irisch-nordirischen Grenze durchführten, handelt es sich heute um nicht mehr als eine Linie auf der Landkarte. Dies hat doppelte Bedeutung für Nordirland: Politisch symbolisiert und stärkt die offene Grenze den Friedensprozess insofern, als die Bürger frei zwischen den beiden Staaten verkehren können. Wirtschaftlich sind Nordirland und die Republik Irland engmaschig miteinander verflochten. So erwirtschaften sie beispielsweise jährlich rund 2,8 Milliarden Euro aus ihrem wechselseitigen Handel und sie verfügen praktisch über ein gemeinsames Energienetz. Täglich passieren durchschnittlich circa 15 000 Personen die Grenze, um auf der jeweils anderen Seite zu arbeiten. An dieser künftigen Außengrenze der EU zu Großbritannien ist die Offenheit akut gefährdet.

Dabei garantiert nicht nur die EU-Mitgliedschaft die Offenheit der irisch-britischen Grenze. Den freien Personenverkehr regelt die Common Travel Area (CTA), die seit 1923 zwischen der Republik Irland und Großbritannien besteht. Zusätzlich gewähren Irland und Großbritannien ihren Bürgern über die EU-Staatsbürgerschaft hinaus das volle Wahlrecht; die in Nordirland ansässige Bevölkerung hat das Recht, frei zwischen britischer und irischer Staatsbürgerschaft zu entscheiden. Um die CTA zu bewahren, ist Irland auch ebenso wie Großbritannien dem Schengener Abkommen ferngeblieben. Nach einem EU-Austritt Großbritanniens bleibt das irische Opt-Out aus Schengen in Kraft, so dass das CTA aufrechterhalten werden kann. Sollte Großbritannien jedoch verschärfte Einreisekontrollen einführen, um die Migration zu begrenzen, wäre auch eine Personenkontrolle an der Grenze zur Republik Irland notwendig.

Definitiv notwendig werden bei einem harten Brexit Kontrollen von Waren und Dienstleistungen. Würde Großbritannien, wie von Theresa May angekündigt, auch den EU-Binnenmarkt und die Zollunion verlassen, müsste zumindest Irland Kontrollen durchführen. Selbst wenn die EU mit Großbritannien ein weitreichendes Freihandelsabkommen abschließt, muss zumindest die Herkunft der Waren kontrolliert werden. Beschränkt werden dürften vor allem Dienstleistungen, die die irisch-nordirische Grenze überschreiten. Auch die Mitnahme von Tieren oder der Transport von Agrarprodukten – der wichtigste Zweig des Handels zwischen Nordirland und der Republik Irland – wäre nicht ohne zusätzliche Genehmigungen möglich. Würden die EU und Großbritannien kein Freihandelsabkommen schließen, wären sogar Zölle fällig. Das irische Finanzministerium rechnet in diesem Fall mit einem Rückgang der irischen Exporte nach Großbritannien um bis zu 30 Prozent. Dabei besteht politisch die Gefahr, dass die britische Regierung öffentlich erklärt, die Grenze offen halten zu wollen, und ausschließlich die Inflexibilität der EU dafür verantwortlich macht, wenn sie geschlossen wird.

2. Gefährdung des Friedensprozesses

Neben der Offenheit der Grenze ist auch die politische Kooperation zwischen Nordirland und der Republik Irland im Rahmen des irischen Friedensprozesses eng mit der gemeinsamen EU-Mitgliedschaft verbunden.

Denn im Brexit-Votum hat sich die Gespaltenheit der nordirischen Gesellschaft erneut manifestiert. So hat sich die Bevölkerung Nordirlands zwar mit 55,8 Prozent für den Verbleib in der EU ausgesprochen. Nachwahlumfragen zufolge haben fast 90 Prozent der irischen Nationalisten jedoch für die EU-Mitgliedschaft votiert, zwei Drittel der britischen Unionisten hingegen für den Austritt. Anders als in Schottland haben daher auch einige mehrheitlich unionistisch dominierte Wahlkreise für den Brexit gestimmt. Von den beiden zuletzt zusammen regierenden Parteien sieht die Democratic Unionist Party (DUP) den Brexit als gemeinsame britische Aufgabe an, während Sinn Fein ein Referendum zur Vereinigung mit der Republik Irland fordert.

Das Karfreitagsabkommen sieht einen solchen »border poll« denn auch vor. Das Abkommen, geschlossen zwischen dem Ver-

einigten Königreich, der Republik Irland und den Parteien in Nordirland, beendete mit der Machtteilung nicht nur den dreißig Jahre dauernden gewaltsamen Konflikt in Nordirland. In ihm verpflichteten sich auch alle Parteien dazu, ein Referendum über die Vereinigung Nordirlands mit der Republik Irland anzusetzen, wenn sich eine Mehrheit für die Vereinigung abzeichnet. Bisher deuten Umfragen eine Mehrheit für eine solche Vereinigung nicht an. Der irische Regierungschef Enda Kenny hat nach dem Brexit-Referendum jedoch gefordert, dass die Option einer Vereinigung Irlands – und damit die Erweiterung der EU um Nordirland – zumindest in den EU-VK-Verträgen verankert werden sollte.

Zudem werden die gemeinsamen Institutionen Irlands und Nordirlands geschwächt. So hat die EU seit 1994 nicht nur mehr als 13 Milliarden Euro an Strukturfondsmitteln in Nordirland investiert, sondern finanziert im Rahmen des PEACE-Programms zivilgesellschaftliche Zusammenarbeit zur Stärkung des Friedensprozesses. Teil der gemeinsamen Institutionen ist der Special EU Programmes Body, der die Kohäsions- und Strukturmittel der EU für beide Teile der Insel gemeinsam verwaltet. Fraglich ist, inwieweit diese Form der Förderung und Zusammenarbeit gerade bei einem harten Brexit fortgesetzt werden kann. Gleichzeitig hat sich die DUP bislang geweigert, die Auswirkungen des Brexits im obersten gemeinsamen politischen Gremium zu debattieren, dem North-South Ministerial Council.

3. Politische Fragilität in Nordirland

Der Brexit-Prozess trifft in Nordirland auf eine ohnehin fragile politische Situation. Seit dem Karfreitagsabkommen und der Übertragung eigener Kompetenzen an die nordirische Exekutive bzw. das nordirische Parlament werden diese nach dem Prinzip der Machtteilung von Koalitionen regiert, die aus britischen Unionisten und irischen Nationalisten bestehen. Schon 2016 haben sich drei der fünf bis dahin regierenden Parteien aus der Koalition verabschiedet. Zuletzt haben nur noch die DUP (pro Brexit) und Sinn Fein (contra Brexit) die gemeinsame Exekutive gestützt. Doch auch diese Koalition ist im Januar 2017 zerbrochen, nachdem sich Sinn Fein aus Protest über die Verschwendung von Mitteln zur Förderung erneuerbarer Energien aus der Regierung zurückgezogen hat – ein Skandal, in den auch die bisherige Erste Ministerin Arlene Foster (DUP) verwickelt ist.

Das hat für die Rolle Nordirlands im Brexit-Prozess direkte Folgen. Zum einen haben sich die Machtverhältnisse bei den Neuwahlen Anfang März 2017 signifikant verschoben. Erstmals haben die Unionisten keine eigene Mehrheit in Stormont mehr, während Sinn Fein bis auf einen Sitz an die DUP herangerückt ist. Zum anderen steht Nordirland gerade beim Auftakt der Brexit-Verhandlungen ohne politische Vertretung da. Finden die Parteien innerhalb von drei Wochen keine Einigung, müssten Neuwahlen stattfinden oder Nordirland vorübergehend aus London regiert werden.

Hierfür treibt der Brexit einen zusätzlichen Keil zwischen die bisher gemeinsam regierenden Parteien. Denn die DUP war die einzige große nordirische Partei, die sich explizit für den Brexit ausgesprochen hat. Dafür hat sie in Nordirland und in London offensiv geworben. Die Unionistische Ulster-Partei (UUP) hingegen war gespalten, die irisch-nationalen Parteien waren für den Verbleib in der EU. Obwohl eine Mehrheit in ganz Nordirland für den Verbleib votierte, hat die Erste Ministerin Foster (DUP) das Brexit-Votum für die nordirische Seite begrüßt. Nach der Wahl halten die Parteien, die sich gegen den Brexit ausgesprochen haben, nun über 65 Prozent der Sitze. Je konkreter die Folgen des Brexits für Nordirland werden, desto stärker wird auch die Stabilität der nordirischen Regierung belastet.

Ein Sonderstatus für Nordirland?

Angesichts dieser Herausforderungen wird auch in Nordirland und der Republik Irland über Möglichkeiten nachgedacht, im Rahmen der Brexit-Verhandlungen über einen

Sonderstatus Nordirlands zu sprechen. Hauptziel ist dabei, die Grenzen offen zu halten. Dies betrifft zwei Komponenten:

Zum einen die Sicherung des freien Personenverkehrs. Das Minimalziel aus irischer Sicht ist die Aufrechterhaltung der CTA. Zwar existierte die CTA schon vor der EU-Mitgliedschaft Irlands und Großbritanniens. Nach dem Brexit aber wäre die irische Grenze unter dem Regime der EU-Freizügigkeit insbesondere bei einer Verhärtung der britischen Migrationspolitik eine offene Flanke für illegale Einwanderung. Um die CTA beizubehalten, müsste Großbritannien also entweder freiwillig auf Personenkontrollen an der irisch-britischen Grenze verzichten oder seine Einwanderungskontrollen auf den Verkehr zwischen Nordirland und der britischen Hauptinsel verlagern.

Zum anderen ist die Aufrechterhaltung des freien Waren- und Dienstleistungsverkehrs betroffen. Sobald Großbritannien die Zollunion und den Binnenmarkt verlässt, sind Kontrollen an der nordirischen Grenze nahezu unausweichlich. In Irland wird daher über die Möglichkeit diskutiert, ob nicht Nordirland mit einem Sonderstatus in der EU-Zollunion verbleiben könnte. Die Zollkontrollen (und -erhebungen) würden dann nicht an der nordirischen Grenze stattfinden, sondern an der Grenze Nordirlands zum Rest des Vereinigten Königreichs. Wie auch bei Schottland wären in diesem Fall neue Autonomierechte für Nordirland ebenso notwendig wie die Bereitschaft der EU, der Region eines Drittstaats so weitreichende Rechte zuzugestehen.

EU sollte Flexibilität zeigen

Im komplexen Geflecht der Brexit-Verhandlungen bleiben die regionalen Spannungen im Vereinigten Königreich aus europäischer Perspektive nur ein Nebenthema. Die Analyse der Dynamiken in Schottland und Nordirland zeigt jedoch deutlich, dass der harte Brexit, wie er sich zwischen den EU-27 und der Regierung May abzeichnet, diese Spannungen verstärken wird. Die Handlungsempfehlungen für die EU sind mit Blick auf Schottland und Nordirland sehr unterschiedlich:

Schottland stellt trotz seiner europäischen Ambitionen primär eine innerbritische Herausforderung dar. Rechtlich wie politisch verhandelt ausschließlich die britische Regierung über den EU-Austritt des Vereinigten Königreichs, der dann auch für Schottland gilt. Ebenso wird nur zwischen London und Edinburgh ausgehandelt werden, ob Schottland die Autonomierechte bekommt, die für ein Sonderabkommen mit der EU notwendig sind, ob es ein zweites Unabhängigkeitsreferendum abhalten darf oder zur Übernahme der neuen Brexit-Realität verpflichtet wird.

Im Hinblick auf den unwahrscheinlichen Fall, dass das Vereinigte Königreich den Weg für eine Sonderlösung frei macht, ist es auch im EU-Interesse, Flexibilität und die Bereitschaft zu zeigen, ein Sonderabkommen mit Schottland zu schließen. Vor allem aber sollte sich die EU auf das Szenario eines zweiten schottischen Unabhängigkeitsreferendums vorbereiten. Für die EU ist es in diesem Zusammenhang entscheidend, die Unabhängigkeitsbewegung in Schottland klar von anderen regionalen Unabhängigkeitsbewegungen – etwa jener in Katalonien – abzugrenzen, indem sie das Land wegen seiner Verknüpfung mit dem Brexit als Sonderfall deklariert.

Unmittelbarer betroffen sind die Interessen der EU-27 im Falle Nordirlands. Auch in diesem Fall wird die EU nur mit dem Vereinigten Königreich als Ganzes verhandeln, sind Sonderlösungen nur mit Zustimmung Londons möglich. Dennoch sollte die EU gerade in den Brexit-Verhandlungen deutlich machen, dass sie die Interessen jedes ihrer Mitglieder schützt. Insofern sollte sie auch sehr viel proaktiver auf eine Sonderlösung für die irisch-britische Grenze drängen. Irland ist nicht zuletzt auf die Unterstützung der EU angewiesen, um negative Effekte abzufedern, die mit der Verhärtung der irisch-britischen Grenze einhergehen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors und der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364