ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

von Ondarza, Nicolai

Research Report

Tanz auf der Brexit-Klippe: Der Schlüssel zur Einigung bei den Austrittsverhandlungen liegt in der britischen Innenpolitik

SWP-Aktuell, No. 55/2018

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

Suggested Citation: von Ondarza, Nicolai (2018) : Tanz auf der Brexit-Klippe: Der Schlüssel zur Einigung bei den Austrittsverhandlungen liegt in der britischen Innenpolitik, SWP-Aktuell, No. 55/2018, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/255561

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

SWP-Aktuell

NR. 55 OKTOBER 2018

Tanz auf der Brexit-Klippe

Der Schlüssel zur Einigung bei den Austrittsverhandlungen liegt in der britischen Innenpolitik

Nicolai von Ondarza

Die Verhandlungen über das Brexit-Abkommen steuern auf die Zielgerade zu. Spätestens im November 2018 soll eine Einigung erzielt werden, damit Großbritannien wie geplant im März 2019 geordnet aus der EU austreten kann. Doch von dieser Einigung sind die EU-27 und die britische Regierung noch weit entfernt. Unkalkulierbar ist vor allem die britische Innenpolitik: Weder gibt es eine Mehrheit für irgendeine Form des Brexits noch einen Meinungsumschwung für den Verbleib. Jeder Ausgang der Verhandlungen droht damit eine politische Krise in Großbritannien auszulösen, wodurch die Gefahr eines ungeordneten Austritts weiter steigt.

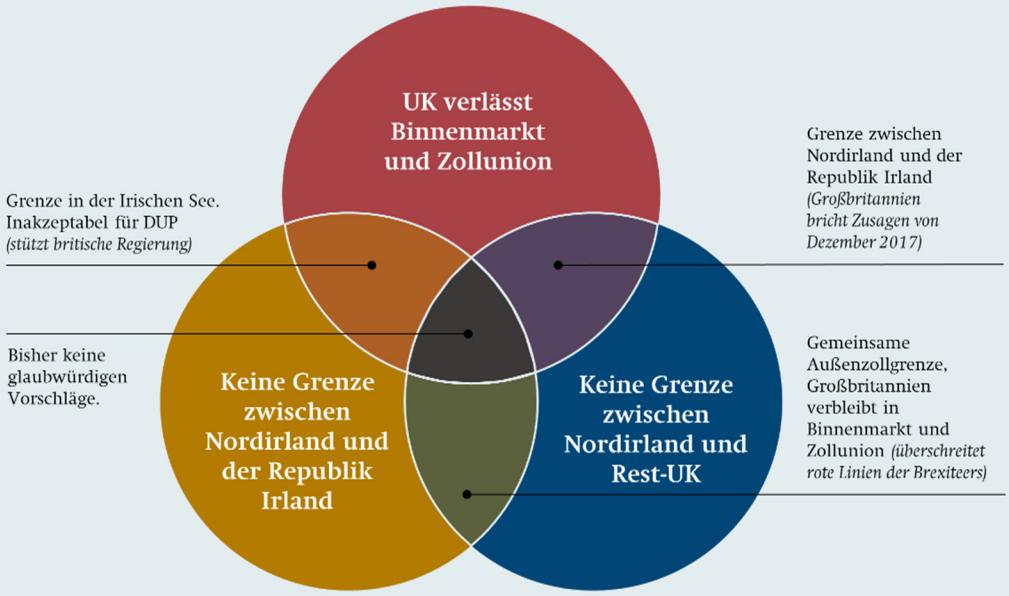
Die Brexit-Verhandlungen stecken in einem Paradoxon: Einerseits läuft den Briten und den EU-27 die Zeit davon, andererseits wird die Bewältigung des Brexits noch bis weit in die 2020er Jahre dauern. Zwei Jahre gewährt Artikel 50 des EU-Vertrags (EUV), um den Austritt eines Mitgliedstaats aus der EU zu regeln. Diese Frist endet für Großbritannien am 29. März 2019. Falls es bis dahin keine Einigung oder Fristverlängerung gibt, wird das Land die EU an diesem Datum ohne Regelung verlassen. Um Zeit für die notwendige Ratifikation zu haben, wollten die Verhandlungsführer das Abkommen eigentlich im Oktober 2018 unter Dach und Fach bekommen. Doch wie es scheint, wird sich der Prozess bis November oder sogar länger hinziehen. Für betroffene Bürgerinnen und Bürger wie Unternehmen ist das reichlich spät: Noch weiß niemand, unter welchen Bedingungen EU-Bürger ab dem 30. März 2019 im Vereinigten Königreich leben und arbeiten können und wie der Handel mit dem Land funktionieren soll.

Zudem ist eine Antwort auf die Frage nach dem künftigen Verhältnis noch nicht absehbar. Ein Austrittsabkommen soll nur die Trennungsmodalitäten regeln, vor allem im Hinblick auf Bürgerrechte, finanzielle Verpflichtungen Großbritanniens und die Grenze zu Nordirland, sowie eine Übergangsphase bis Ende 2020 ermöglichen. Das Vereinigte Königreich verlässt dann zwar formell die EU, verbleibt aber bis auf weiteres in Binnenmarkt und Zollunion. Zwar soll eine politische Erklärung zum Austrittsvertrag den Rahmen für das künftige Verhältnis skizzieren, doch rechtlich verbindlich wird es frühestens 2020 festgelegt werden können.

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Grafik 1

Das Nordirland-Trilemma



Gretchenfrage Nordirland

In diesem Verhandlungsmarathon sind die Verhandlungsführer in den Scheidungsfragen trotz großer Schwierigkeiten bereits weit fortgeschritten. Laut gemeinsamen Angaben sind etwa 80 Prozent des Austrittsabkommens politisch vereinbart. Das gilt für dessen grundsätzliche Struktur, die Sicherung der Rechte von EU-Bürgerinnen und -Bürgern und vice versa (mit Abstrichen), die finanziellen Verpflichtungen Großbritanniens gegenüber der EU und die Modalitäten für die Übergangszeit. Doch alle diese Vereinbarungen sind gegenstandslos, wenn man sich nicht auf das Gesamtpaket einigt. Auch die Übergangsphase wäre dann obsolet.

Denn die verbliebenen 20 Prozent haben es in sich. Offen sind zunächst politisch brisante technische Fragen. Hierzu gehört die Frage nach den institutionellen Mechanismen des Austrittsabkommens, also etwa welche Rechte der Europäische Gerichtshof bekommt. Gestritten wird auch über die Sicherung geographischer Herkunftsbezeichnungen in Großbritannien nach dem Brexit, die für die EU ein wichtiger Wirtschaftsfaktor sind, zum Beispiel Champagner oder Nürnberger Lebkuchen.

Das größte Hindernis vor einer Einigung auf das Austrittsabkommen ist jedoch der Umgang mit der irisch-britischen Grenze in Nordirland. Diese künftige EU-Außengrenze ist für das EU-Mitglied Irland enorm wichtig, sowohl wegen ihrer Bedeutung für den nordirischen Friedensprozess als auch der engen wirtschaftlichen Verflechtung der beiden Inselteile (siehe SWP-Aktuell 11/2017). Zudem weist die Grenze 208 Übergänge auf, mehr als die gesamte EU-Außengrenze in Osteuropa, und ist daher kaum zu kontrollieren. Deshalb spielt sie eine bedeutende Rolle für die EU insgesamt. Dass diese Grenze offen bleibt, war seit Beginn der Brexit-Verhandlungen zentrale Bedingung der EU-27 für ein Austrittsabkommen.

Nordirland bildet gleichsam den Kristallisationspunkt für den Widersinn der britischen Brexit-Bemühungen. So hat die Regierung in London drei miteinander unvereinbare Ziele vorgegeben (siehe Grafik 1): Gegenüber der eigenen Bevölkerung und Partei hat Premierministerin Theresa May stets betont, dass Großbritannien Binnenmarkt und Zollunion der EU verlassen wird.

Alles andere lehnt die Regierung als Verrat am Referendum ab. Den EU-27 hingegen hat London im Dezember 2017 versprochen, die Grenze in jedem Fall offen zu halten. Hierfür soll das Austrittsabkommen nach dem Willen der EU eine Rückfalloption enthalten (»Backstop«), mit der die Grenze auch dann offen bleiben kann, wenn dies nicht über das allgemeine britisch-europäische Verhältnis gewährleistet werden kann. So soll es zum Beispiel in keinem Fall Zollkontrollen an der irisch-britischen Grenze geben, selbst wenn dies zwischen Großbritannien und den EU-27 nötig wäre. Zudem hat May der nordirischen Democratic Unionist Party (DUP) zugesagt, keine Kontrollen zwischen Nordirland und dem Rest des Vereinigten Königreichs zu schaffen. Die DUP stützt die Minderheitsregierung in London.

Seitdem sind die Verhandlungen zu Nordirland festgefahren. Den Vorschlag der EU vom März 2018 für einen Backstop lehnt die britische Regierung kategorisch ab. Er sieht vor, einen gemeinsamen Zoll- und Regulierungsraum zwischen den EU-27 und Nordirland zu schaffen, so dass dieses zwar Teil des Vereinigten Königreiches bliebe, effektiv aber in die Zollunion der EU und Teile ihres Binnenmarkts eingebunden wäre. Einen eigenen Vorschlag hat die britische Regierung bisher nicht unterbreitet. Allerdings stieß die Offerte der EU-27 in Großbritannien parteiübergreifend auf Ablehnung und wird öffentlich als »Annexion« Nordirlands durch die EU bezeichnet. Hinzu kommt, dass nun auch Schottland vergleichbare Sonderregeln fordert.

Einen einfachen Kompromiss scheint es nicht zu geben. Entweder der Backstop hält Nordirland in Binnenmarkt und Zollunion, doch dann folgen zwingend Kontrollen in der Irischen See und die DUP stürzt die britische Regierung. Oder zumindest die Zollunion gilt für das ganze Vereinigte Königreich, aber dann gehen die Brexiteers auf die Barrikaden. Der beste Weg, die Wirkung des Backstop für Großbritannien zu mildern, wäre daher eine politische Erklärung, die für die Zeit nach 2020 ein Handelsverhältnis in Aussicht stellt, in dem der Backstop nie benötigt werden wird.

Breite Front gegen Chequers

Doch gerade diese politische Erklärung bildet das zweite große Hindernis für eine Einigung. Lange hat die britische Regierung vor allem mit sich selbst über das künftige Verhältnis zu den EU-27 verhandelt, während diese sich auf eine klare Position zurückgezogen haben: Das Vereinigte Königreich solle sich in die bestehenden Drittstaaten-Beziehungen der EU einordnen, also entweder wie etwa Norwegen mit allen Rechten und Pflichten am Binnenmarkt teilnehmen oder als Drittstaat wie Kanada ein vertieftes Freihandelsabkommen mit der Union schließen. Dann wäre zwar zollfreier Handel möglich, aber die Folge wären auch deutliche Einschnitte beim Marktzugang, so etwa für Arbeitskräfte oder (Finanz-)Dienstleistungen oder durch Ausklammerung aus dem gemeinsamen Regulierungsraum der Union.

Unter hohem politischen Druck hat Theresa May im Juli 2018 ihre Regierung auf eine Strategie eingeschworen, die nach dem Ort des Treffens Chequers-Plan genannt wird. Demnach will sie Großbritannien über ein »gemeinsames Regelbuch« im Binnenmarkt für Waren der EU halten. Auch in der Zollunion soll das Land mittelfristig bleiben, bis neue technische Möglichkeiten für eine Doppellösung gefunden sind. Aus den übrigen Freiheiten für Dienstleistungen, Kapital und Personen hingegen will sie Großbritannien herausnehmen, ebenso wie aus den anderen Politikbereichen der EU. Für rein inländische Produkte sollen deren Regeln ebenfalls nicht gelten und das britische Parlament soll ein Vetorecht behalten.

Diese Lösung würde tatsächlich die Notwendigkeit für Kontrollen in Nordirland fast völlig aufheben. Aber: Sowohl die harten EU-Gegner in Großbritannien als auch die EU-27 lehnen Mays Chequers-Plan strikt ab. EU-Gegner wie der einstige britische Außenminister Boris Johnson sehen im Chequers-Plan das Vorhaben, das Vereinigte Königreich langfristig in einem »Vasallenstatus« an die Union zu binden, indem es Teile ihrer Gesetzgebung akzep-

tiert, ohne darüber mitzubestimmen. Dagegen stellten EU-Verhandlungsführer Barnier und die 27 EU-Staats- und Regierungschefs klar, dass Teile des Chequers-Plans zwar eine gute Voraussetzung für die Verhandlungen seien, aber der wichtigste Vorschlag, nämlich die partielle Beteiligung am Binnenmarkt ohne rechtsverbindliche Durchsetzung, rote Linien der EU überschreite. Die vier Freiheiten auseinanderzudividieren gefährde den Binnenmarkt und verschaffe gleichzeitig britischen Unternehmen unfaire Wettbewerbsvorteile gegenüber ihren Konkurrenten aus der EU.

Zusammengefasst: Um den nordirischen Backstop abzufedern, sollte die politische Erklärung über das künftige Verhältnis von EU und Großbritannien so spezifisch wie möglich sein. Doch je detaillierter die Erklärung wird, desto stärker wird die EU auf ihren roten Linien in Bezug auf die Integrität des Binnenmarkts beharren und mehr Zugeständnisse von den Briten fordern. Das wiederum erhöht die Gefahr, dass das Austrittsabkommen bei den Brexit-Befürwortern im britischen Parlament durchfällt.

Ein innenpolitisches Spiel mit hohem Risiko

Denn das kurzfristig kritischste Element in den Brexit-Verhandlungen sind die Unwägbarkeiten der britischen Innenpolitik. Aus innenpolitischen Gründen hat sich die britische Regierung rechtlich bereits verpflichtet, zuerst die Zustimmung des Unterhauses zum Austrittsabkommen samt politischer Erklärung einzuholen. Erst dann kann die Premierministerin das Abkommen bei der EU unterzeichnen. Doch diese Zustimmung ist mehr als ungewiss.

Zunächst verfügt May ohnehin nur über eine äußerst knappe Mehrheit. Seitdem sie im Juni 2017 ohne Not Neuwahlen ausrief und dabei ihre absolute Mehrheit verlor, führt sie eine Minderheitsregierung an. Die derzeit 315 Konservativen erreichen zusammen mit den zehn Abgeordneten der nordirischen DUP nur deswegen eine Mehrheit der 650 Sitze, weil die sieben Abgeordneten der irisch-nationalistischen Sinn Fein aus Nordirland ihre Sitze nicht annehmen. Schon eine Handvoll Abweichler kann May die Mehrheit kosten. Der Druck kommt von mindestens vier Seiten:

Erstens wenden sich die harten EU-Gegner in der Konservativen Partei strikt gegen den Chequers-Plan, aber auch gegen andere Zugeständnisse an die EU. Etwa 80 Abgeordnete der Konservativen versammeln sich in der sogenannten European Research Group (ERG). 25 von ihnen haben bereits öffentlich gemacht, dass sie im Parlament gegen die Regierung und ihren Chequers-Plan votieren werden, darunter die aus Protest zurückgetretenen früheren Minister David Davis und Steve Baker. Bis zu 80 seien nach Angaben der ERG im Zweifelsfall bereit, gegen das Austrittsabkommen zu stimmen. Mit Drohungen an die Premierministerin ist es der ERG immer wieder gelungen, harte Auslegungen des Brexit-Votums in der Konservativen Partei und im Parlament durchzusetzen. Diese Gruppe hat auch genug Abgeordnete, um nach Belieben ein Misstrauensvotum gegen Theresa May anzustoßen — aber zu wenig, um einen eigenen Kandidaten zum Premierminister zu machen.

Zweitens lassen sich auf der anderen Seite des Spektrums mindestens zwölf Abgeordnete der Konservativen Partei identifizieren, die sich offen für eine möglichst enge Anbindung an die EU aussprechen. Auch sie haben (und zwar in Zusammenarbeit mit der Opposition) theoretisch die Möglichkeit, die Regierung zu überstimmen. Im Laufe des parlamentarischen Prozesses zum Brexit ist es ihnen damit unter anderem gelungen, die Mitbestimmungsrechte des House of Commons zum Brexit zu stärken. Fraglich ist indes, ob diese Gruppe bereit ist, einen ungeordneten Austritt (»No Deal«) zu riskieren.

Drittens bildet auch die nordirische DUP einen Unsicherheitsfaktor für die Minderheitsregierung May. Die DUP ist in Nordirland selbst Konfliktpartei und steht für einen klar unionistischen Kurs. Sie macht sich für einen harten Brexit stark, obwohl Nordirlands Bevölkerung mehrheitlich für den Verbleib in der EU gestimmt hat.

Selbstverständnis und Daseinsberechtigung der Partei ist jedoch die Bindung an Großbritannien. Offen haben die zehn DUP-Abgeordneten deshalb gedroht, der Regierung May die Unterstützung zu entziehen, falls diese eine Vereinbarung mit der EU eingehe, die in irgendeiner Form zu einer Differenzierung zwischen Nordirland und dem Rest des Vereinigten Königreichs führe. Dies gilt laut öffentlicher Stellungnahme der Partei selbst dann, wenn es wie beim Backstop nur eine Rückfalloption ist.

Viertens könnte Labour mit ihren 257 Abgeordneten May jederzeit zur Mehrheit verhelfen. Die Labour-Führung um Jeremy Corbyn hat das Brexit-Votum eindeutig akzeptiert. Daher hat die Partei in der Vergangenheit mit der Regierung dafür gestimmt, Artikel 50 EUV zu aktivieren. Für den Austrittsvertrag hat die Partei jedoch sechs Bedingungen gestellt, die so formuliert sind, dass keine Form des Brexits sie je erfüllen wird, und bereits angekündigt, gegen das Austrittsabkommen zu votieren.

Noch klarer ist die Ablehnung bei den Liberaldemokraten und der Scottish National Party, denn sie haben kein Interesse, Verantwortung für die Folgen des Brexits zu übernehmen. Vor allem Labour spekuliert bei einem Scheitern Mays auf vorgezogene Neuwahlen. Zwar ist auch Labour in Brexit-Fragen gespalten, aber in der Vergangenheit stimmten nur fünf ihrer Abgeordneten mit der Regierung für den Brexit.

Festzuhalten ist also, dass es derzeit für keine Spielart des Brexits eine Mehrheit im britischen Parlament gibt. Während Theresa May um jede Stimme für das Austrittsabkommen und die politische Erklärung kämpfen muss, ist von der Opposition keine Schützenhilfe zu erwarten. Auch bei einer Einigung zwischen EU-27 und britischer Regierung ist also ein geordneter Brexit noch nicht garantiert.

Die Uhr tickt

Angesichts dieser gravierenden Interessenunterschiede ist der Ausgang der Brexit-Verhandlungen völlig offen. Fünf Szenarien stehen mittelfristig im Raum. Um diese bewerten zu können, sind zwei weitere Faktoren zu beachten. Zum einen besteht die Nulloption bei den Verhandlungen gemäß Artikel 50 EUV nicht in der Rückkehr zum Status quo, sondern im Ausscheiden Großbritanniens aus der EU ohne jegliche Regelung. Zum anderen müssen zum Austritt nicht alle offenen Fragen des Brexits geklärt werden, sondern »nur« das Austrittsabkommen und die politische Erklärung.

Szenario 1: Geordneter Brexit

Das Szenario, auf das die Verhandlungsführer beider Seiten hinarbeiten, ist der geordnete Brexit am 29. März 2019. Voraussetzung hierfür ist, dass sich die EU-27 und Großbritannien bis dahin auf das Austrittsabkommen und die politische Erklärung geeinigt haben. Aus Sicht der EU-27 erfordert dies zwingend eine rechtsverbindliche Regelung für die irisch-britische Grenze in Nordirland, die übrigen Trennungsmodalitäten und den Übergang. Um genug Zeit für die parlamentarischen Zustimmungs- und Umsetzungsprozesse zu haben, müssen sich die beiden Seiten im Herbst 2018 einigen. Das britische Parlament hat der Regierung eine Frist bis zum 21. Januar 2019 gesetzt, um die Austrittsverhandlungen abzuschließen. Andernfalls muss die Regierung die Zustimmung des Parlaments zu einem neuen Mandat einholen, was angesichts der Mehrheitsverhältnisse schwierig werden dürfte.

Kommt die Einigung zwischen britischer Regierung und EU-27 zustande, sind noch einige Schritte zu gehen. Der kritischste ist, wie dargelegt wurde, die Abstimmung im britischen Unterhaus. Es deutet sich bereits die Strategie der Regierung May an, ihre eigenen Parlamentarier zur Zustimmung zu bewegen: Entweder akzeptieren sie Mays mit der EU ausverhandeltes Abkommen oder sie tragen persönlich die politische Verantwortung für die Konsequenzen eines »No Deal« und nehmen damit womöglich Neuwahlen oder gar ein zweites Referendum unter einer Labour-Regierung in Kauf.

Gelingt es May, das Abkommen im britischen Parlament durchzusetzen, ist zum

Schluss noch die Zustimmung im Europäischen Parlament und im Rat der EU nötig. Zwar hat das EP ebenfalls klare Bedingungen an die Brexit-Verhandlungen geknüpft, allen voran den Schutz der Bürgerrechte und das Offenhalten der Grenze zu Nordirland. Diese Bedingungen sind aber weitgehend deckungsgleich mit den Prioritäten, welche die 27 nationalen Regierungen verabschiedet haben. Daher ist unwahrscheinlich, dass die Mitgliedstaaten dem Abkommen zustimmen, während das EP es ablehnt.

Großbritannien könnte dann zum 29. März 2019 geordnet aus der EU austreten und bis mindestens Ende 2020 als Teil der Übergangsphase de facto in Binnenmarkt und Zollunion verbleiben. Gelöst werden können die Konflikte über das künftige Verhältnis zwischen EU und Großbritannien jedoch erst in der Übergangszeit. Die Unsicherheit über die künftigen Beziehungen zwischen Großbritannien und EU bleibt also bestehen, die nächste Klippe droht dann zum 1. Januar 2021.

Szenario 2: Verlängerung

Lehnt das britische Parlament das Verhandlungsergebnis ab oder scheitern gar die Verhandlungen an unvereinbaren Interessen, droht eine politisch wie wirtschaftlich äußerst volatile Situation. Eine Regierungskrise in Großbritannien ist dann fast unausweichlich, ebenso wie neue Verhandlungen unter den EU-27 über das weitere Vorgehen. Logische Konsequenz in der Innenpolitik wären der Sturz Theresa Mays und entweder ein neuer Premierminister aus der Konservativen Partei oder Neuwahlen.

Um während dieser innerbritischen Krise die Situation zwischen EU-27 und Großbritannien zu entschärfen, wäre es rechtlich am einfachsten, die Austrittsverhandlungen gemäß Artikel 50 EUV zu verlängern. Dazu wäre ein einstimmiger Beschluss des Europäischen Rates im Einvernehmen mit Großbritannien nötig. Es gibt keine rechtlichen Grenzen dafür, wie lange oder wie oft die Frist verlängert werden kann. Während dieses Zeitraums bliebe Großbritannien EU-Mitglied mit allen Rechten und Pflichten. So müsste es im Mai 2019 Europawahlen abhalten, die sich leicht in eine Abstimmung über den Brexit wandeln dürften.

Allerdings haben die Brexit-Befürworter als Teil der Austrittsgesetzgebung in Großbritannien durchgesetzt, dass das Austrittsdatum parlamentarisch auf den 29. März 2019 festgelegt wurde. Deshalb kann die britische Regierung eine Verlängerung nur beantragen oder ihr zustimmen, wenn sie dafür ebenfalls das Plazet des Parlaments bekommen hat. Etliche Brexit-Befürworter wie Landwirtschaftsminister Michael Gove unterstützen die Strategie der Regierung indes nur, weil sie Großbritannien »über die Linie« bringen wollen. Aus diesem Grund wäre eine solche Verlängerung vor Neuwahlen mindestens so schwer durch das britische Parlament zu bekommen wie ein Verhandlungsergebnis.

Szenario 3: »Managed No Deal«

Kommt es weder zur Einigung noch zur Fristverlängerung, sieht der EU-Vertrag vor, dass Großbritannien automatisch die Union ohne jegliche Regelung verlässt. Beim Handel gibt es dann zwar die WTO-Regeln als Rückfalloption einschließlich der verpflichtenden Wiedereinführung von Zöllen. Viele andere Bereiche hingegen wären völlig ungeregelt. Die wirtschaftlichen, politischen und persönlichen Folgen wären gravierend.

Daher trifft die britische Regierung Vorkehrungen für den Fall, dass keine Einigung zustande kommt. Sie glaubt, die Konsequenzen eines solchen Scheiterns durch eine Serie von Einzelabsprachen abfedern zu können, sei es mit der EU als Ganzes oder ihren Mitgliedstaaten. Im Sinne eines solchen »Managed No Deal« hat die britische Regierung bereits an alle 27 EU-Mitgliedstaaten geschrieben, etwa um im Notfall bilateral den Zugang zu ihren Lufträumen für britische Fluggesellschaften auszuhandeln. Auch Vertreter der betroffenen Bürgerinnen und Bürger werben immer wieder dafür, deren Rechte nötigenfalls über separate Absprachen zu sichern.

Die Voraussetzungen für einen »Managed No Deal« sind jedoch denkbar schlecht.

Dazu zählen ein volatiles politisches Umfeld in Großbritannien, gerade geplatzte Verhandlungen, ein möglicher Stopp britischer Haushaltszahlungen an die EU, ein Europaparlament mitten im Wahlkampf und ein enormer Regelungsbedarf. All dies lässt Zweifel aufkommen, dass kurzfristig ein einvernehmliches Management ohne Austrittsabkommen möglich ist.

Szenario 4: »Disruptive No Deal«

Der Übergang zum negativsten Szenario, einem disruptiven Brexit ohne gemeinsame Vereinbarungen, ist daher fließend. Rechtlich bleibt dies die Nulloption: Großbritannien verlässt die EU ohne Übergangsphase, Regelung für Bürgerinnen und Bürger der EU und Ausblick auf künftige Kooperation.

Doch auch in diesem Fall sollten und werden die Administrationen auf beiden Seiten daran arbeiten, die Folgen zu mildern und völliges Chaos zu vermeiden. Die Europäische Kommission geht in ihren Mitteilungen zur »Brexit Preparedness« davon aus, dass zumindest kurzfristig nur unilaterale Maßnahmen beider Seiten möglich sind, um die schlimmsten Konsequenzen abzufedern. Auch wenn dann die Flugzeuge noch den Ärmelkanal überqueren: Allein die Wiedereinführung von Zöllen und die abrupte Herauslösung der zweitgrößten EU-Wirtschaft aus dem europäischen Regulierungsraum werden erhebliche Turbulenzen nach sich ziehen.

Aber selbst dann wird man im Gespräch bleiben müssen. Großbritannien wird in jedem Brexit-Szenario nach wie vor einer der wichtigsten Nachbarn der EU sein. Selbst wenn die Zusammenarbeit über Jahre beeinträchtigt wäre, werden beide Seiten auch und gerade nach einem disruptiven Brexit an den Verhandlungstisch zurückkehren müssen, um die Scherben aufzusammeln und Kooperation zu ermöglichen.

Randszenario: Zweites Referendum

Ein zumindest denkbarer Ausgang bei Scheitern der Verhandlungen ist schließlich ein zweites Referendum. Grundsätzlich haben europäische Politiker wie der Präsident des Europäischen Rates, Donald Tusk, immer wieder die Möglichkeit betont, dass Großbritannien noch in der EU bleiben könne. Nach herrschender Meinung gilt dies rechtlich zumindest so lange, bis der Brexit im März 2019 formell vollzogen ist.

Politisch liegt eine weitere Volksabstimmung jedoch in weiter Ferne. Bisher ist kein Meinungsumschwung in der Frage des Brexits zu beobachten. Abgesehen von einzelnen Ausreißern zeigen Umfragen seit 2016 durchweg, dass die Bevölkerung im Hinblick auf eine EU-Mitgliedschaft in nahezu zwei gleich große Hälften gespalten bleibt, zuletzt mit marginalem Vorsprung für den Verbleib.

Außerdem müsste das britische Parlament einem neuerlichen Referendum zustimmen. Das dürften die aktuellen Mehrheitsverhältnisse verhindern. Hinzu kommt der Faktor Zeit, denn das Verfahren zum letzten Referendum 2016 dauerte über sechs Monate. Zwingend nötig wären also Neuwahlen im Vereinigten Königreich, der Wahlsieg einer Partei oder Koalition, die sich für eine neue Volksabstimmung ausspricht, und eine verlängerte Verhandlungsfrist gemäß Artikel 50 EUV, um dieses Referendum abzuhalten.

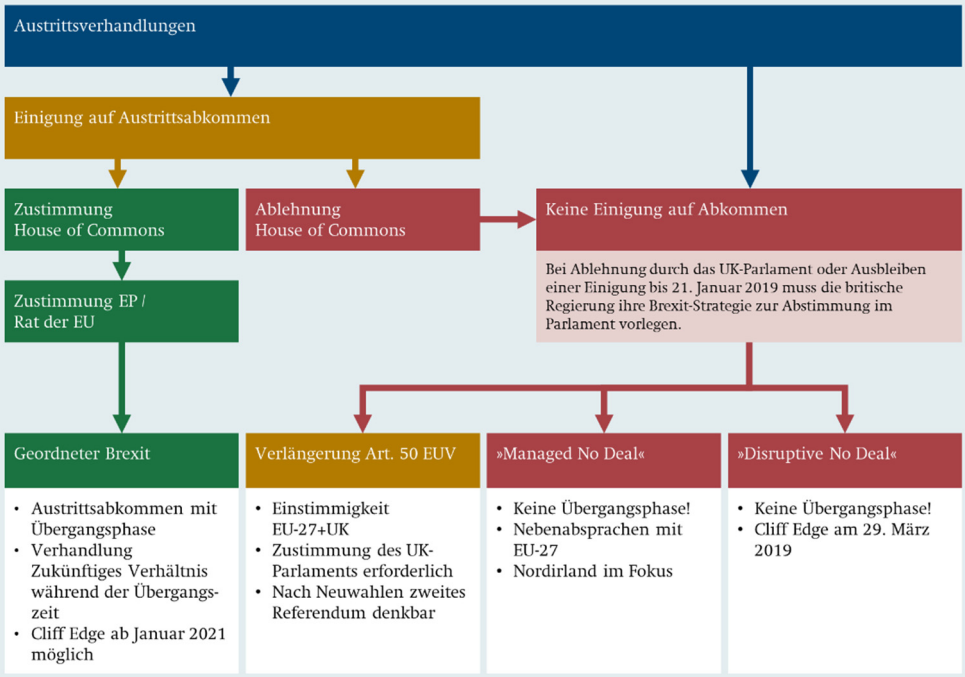
Diese Kette von Ereignissen ist möglich geworden, seit Labour auf ihrem Parteitag im September 2018 eine zweite Volksabstimmung als Rückfalloption prinzipiell befürwortet hat. Allerdings konnte sich Labour bisher nicht dazu durchringen, ausdrücklich den Verbleib in der EU als Option bei dem Referendum zu fordern.

Ausblick

Die Brexit-Verhandlungen sind ein »Tanz auf der Klippe« — und die Analyse der Verhandlungssituation hat gezeigt, dass der Sturz von der Klippe eine drohende Gefahr bleibt, obwohl beide Seiten fundamentales Interesse an einer Einigung haben. Politische wie wirtschaftliche Entscheidungsträger sollten sich daher trotz oder gerade

Grafik 2

Mittelfristige Szenarien für die Brexit-Verhandlungen



wegen des hohen Risikos auf die No-Deal-Szenarien vorbereiten.

Die größten Unwägbarkeiten auf dem Weg zu einer Einigung sind untrennbar miteinander verbunden: die Sicherstellung einer offenen Grenze in Nordirland, die politische Erklärung zum künftigen Verhältnis und die Zustimmung des britischen Parlaments. Theresa Mays Rückhalt dort ist mehr als unsicher. Angesichts der fragilen Lage im britischen Unterhaus, in dem keine Form des Brexits eine Mehrheit hat, scheint es, als müsste jedes der möglichen Szenarien unweigerlich eine politische Krise in Großbritannien auslösen.

Gleichwohl haben EU-27 und britische Regierung ihre roten Linien mittlerweile so nachdrücklich gezogen, dass eine Einigung ohne Gesichtsverlust mindestens einer Seite kaum mehr möglich scheint. Machtpolitisch ist hier die EU fraglos in einer stärkeren Position, da Großbritannien beim Scheitern der Einigung weitaus härter von jedem der Szenarien betroffen wäre. Auch kann und sollte die EU die selbstverschuldete Blockade der britischen Innenpolitik nicht lösen, indem sie Großbritannien seine Rosinen aus dem Binnenmarkt picken lässt oder die Interessen seines Mitglieds Irland einer Einigung mit London opfert.

Dennoch sollte bei den teils hitzigen Verhandlungen das langfristige strategische Ziel der EU nicht aus den Augen verloren werden, nämlich eine tragfähige Partnerschaft mit dem künftigen geostrategischen Nachbarn Großbritannien. Jenseits ihrer roten Linien sollte die EU daher bereit sein, eine kreative Sonderlösung für Nordirland zu finden. Im Notfall sollten die Entscheidungsträger auf beiden Seiten zuletzt offen sein, eher eine verlängerte Verhandlungsfrist zu vereinbaren als eine Spielart des No-Deal-Szenarios in Kauf zu nehmen.

Dr. Nicolai von Ondarza ist Leiter (a.i.) der Forschungsgruppe EU/Europa.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2018
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuells werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/

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