

Vereinigtes Königreich

Birgit Bujard

Nachdem die britische Premierministerin Theresa May bei der von ihr vorgezogenen Parlamentswahl im Juni 2017 die Mehrheit verloren hatte, gelang ihr die Sicherung ihrer Minderheitsregierung nur durch ein Duldungsabkommen mit der nordirischen pro-Brexit Democratic Unionist Party (DUP). Während zunächst die Opposition der schottischen Regierung gegenüber dem EU-Austritt Schlagzeilen gemacht hatte, rückte im Laufe dieses Jahres die Frage der künftigen Regelung der inneririschen Grenze in den Vordergrund. Zudem zeigte sich, dass die beiden großen Parteien – Konservative und Labour – weiterhin in der Frage der künftigen Beziehungen zur EU tief gespalten waren.

Die Austrittsverhandlungen

Aufgrund der Parlamentswahl begannen die Austrittsverhandlungen mit der EU, nachdem May im März 2017 das Austrittsgesuch gemäß Artikel 50 EUV gestellt hatte, erst im Juni 2017. Die EU sah zunächst Verhandlungen über einen Austrittsvertrag vor. Erst wenn es hier ausreichend Fortschritte gäbe, würde der Europäische Rat im Oktober 2017 darüber entscheiden, ob man mit den Verhandlungen über die künftigen Beziehungen beginnen solle. Die britische Seite hatte parallele Verhandlungen gefordert, doch machte Brexit-Minister David Davis im Juni einen Rückzieher und stimmte dem von der EU geforderten Ablauf zu. Die Hauptthemen der ersten Verhandlungsphase betrafen die Rechte von EU-Bürgern in Großbritannien und britischen Bürgern in der EU-27, die finanziellen Verpflichtungen des Königreichs im Rahmen des Austritts sowie die innerirische Grenze.¹

Über den Sommer diskutierte das Kabinett eine Übergangsphase. Schatzkanzler Philip Hammond präferierte eine sich möglichst nah am Status quo orientierende, mindestens zweijährige Lösung, um der Wirtschaft möglichst viel Planungssicherheit zu geben. Demgegenüber sprach sich der Minister für den internationalen Handel Liam Fox für wenige Monate aus und plädierte für einen Platz außerhalb der Europäischen Zollunion, um zügig Handelsverträge mit anderen Staaten abschließen zu können. Brexit-Minister Davis dagegen wollte ein Handelsabkommen mit der EU bis 2019 fertig stellen, um dann in der Übergangsphase eine schrittweise Anpassung an die neue Beziehung vorzunehmen. May präferierte eine Übergangsphase, die von Anfang an ermöglichen würde, einige Verpflichtungen der EU-Mitgliedschaft abzulegen.² Mit der Zeit konnten sich die Kabinettsmitglieder durchsetzen, die für eine Übergangsphase möglichst nah an der bestehenden Situation eintraten. Die Brexit-Anhänger im Kabinett waren bereit, einem solchen Arrangement zuzustimmen, vorausgesetzt, es würde vor 2022 enden – dem voraussichtlichen Termin der nächsten Parlamentswahl.³

1 Jenifer Rankin: What is the Brexit timetable and how might it change?, in: The Guardian, 19.6.2017.

2 Alex Barker: Transition period distils challenge of smooth Brexit, in: Financial Times, 18.7.2017.

3 Alex Barker/George Parker: 'Status Quo' transition plan reflects cabinet power grab as May holidays, in: Financial Times, 28.7.2018.

Im September hielt May in Florenz eine lang angekündigte Rede zur britischen Verhandlungsposition. Sie sprach sich für eine etwa zweijährige Übergangsphase im Anschluss an den Austritt 2019 aus. In dieser Zeit würde ihr Land unverändert seinen EU-Haushaltsbeitrag leisten und die Personenfreizügigkeit akzeptieren. Ihr Hinweis auf einen gegenseitigen Marktzugang nach bestehenden Bedingungen während der Übergangsphase verwies auf die britische Bereitschaft, dann wie bisher die Gerichtsbarkeit des Gerichtshofes der Europäischen Union (EuGH) zu akzeptieren. Eine derartige Übergangsphase basierend auf dem Status Quo – von May „Implementierungsphase“ genannt – würde beiden Seiten Zeit geben, sich auf ein Abkommen über die künftigen Beziehungen zu einigen, so die Premierministerin. Bezüglich der künftigen wirtschaftlichen Beziehungen lehnte May sowohl einen Beitritt ihres Landes zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) (wie Norwegen) als auch ein Freihandelsabkommen wie CETA (Comprehensive Economic and Trade Agreement) ab, welches sie nicht weitreichend genug fand. Stattdessen forderte sie ein maßgeschneidertes Abkommen. May warb auch für eine enge sicherheitspolitische Zusammenarbeit.⁴

Beim Europäischen Rat im Oktober gelang es ihr aber nicht, die anderen Staats- und Regierungschefs davon zu überzeugen, mit Gesprächen über eine Übergangsphase zu beginnen. Eine Entscheidung darüber wurde auf den Dezember-Gipfel verschoben.⁵ Ende November einigte sich das May-Kabinett auf eine weitere Erhöhung des Angebots für die finanziellen Zahlungen im Rahmen der Austrittsvereinbarung, um die Verhandlungen voran zu bringen.⁶ Dennoch blieben diese zäh, da sich inzwischen die innerirische Grenzfrage zum größten Hindernis für eine Einigung entwickelt hatte.⁷ Die Europäische Kommission setzte Großbritannien im November eine Frist von zwei Wochen, um ausreichend Fortschritte in den zentralen Verhandlungsbereichen zu erbringen. Andernfalls werde es keine Möglichkeit geben, im Dezember mit Gesprächen über die künftigen Beziehungen zu beginnen, so Michael Barnier am Ende der sechsten Verhandlungsrunde. Zuvor hatte ein internes Kommissionspapier, demzufolge eine „harte“ irische Grenze nur verhindert werden könne, wenn Nordirland Teil des Binnenmarktes bliebe, in Großbritannien für Aufregung gesorgt.⁸

Anfang Dezember trafen beide Seiten eine Vereinbarung zu zentralen Aspekten des Austritts. Der Einigung vorangegangen waren Tage, in denen unklar gewesen war, ob die May-Regierung einer Vereinbarung würde zustimmen können. Dies lag daran, dass die nordirische DUP, die die konservative Minderheitsregierung stützte, sich weigerte, den inneririschen Grenzvereinbarungen zuzustimmen. Sie forderte einen EU-Austritt Nordirlands unter den gleichen Bedingungen wie für den Rest des Landes.⁹ Zentrale Beschlüsse des gemeinsamen Berichtes beinhalteten eine Einigung auf eine britische Austrittszahlung und deren Berechnung. Ebenso gab es eine Einigung zu den Rechten von EU-Bürgern in

4 Theresa May: PM's Florence speech: a new era of cooperation and partnership between the UK and the EU, 22.9.2017.

5 George Parker/Alex Barker/Rochelle Toplensky: May's Brexit weakness focuses EU minds, in *Financial Times*, 21./22.10.2017.

6 George Parker/Jim Pickard/Mehreen Khan: May gets nod to offer extra cash for Brexit deal, in: *Financial Times*, 21.11.2017.

7 Alex Barker/Jim Brunsten/Mike Acton: N Irish border quandary threatens deal, warns EU, in: *Financial Times*, 25./26.11.2017; vgl. hierzu auch den Beitrag „Irland“ in diesem Jahrbuch.

8 Frankfurter Allgemeine Zeitung: EU setzt London Frist von zwei Wochen, 11.11.2017.

9 Heather Stewart/Rowena Mason/Henry McDonald: DUP leader finally talks to May but says border issue still needs work, in: *The Guardian*, 6.12.2017.

Großbritannien und britischen Bürgern in den anderen EU-Staaten. Zum dritten einigte man sich darauf, aus der inneririschen Grenze keine ‚harte‘ Grenze zu machen.¹⁰ Der Europäische Rat begrüßte die Vereinbarung am 15. Dezember 2017 und beschloss den Beginn der zweiten Verhandlungsphase. Allerdings erklärte er auch, dass die Vereinbarungen in Gänze umgesetzt werden müssten.¹¹

Am 28. Februar 2018 veröffentlichte die Europäische Kommission einen Entwurf für einen Austrittsvertrag, den die britische Seite nicht positiv aufnahm. Vor allem die darin enthaltenen Regelungen für Nordirland, welches faktisch Teil der Europäischen Zollunion und des Binnenmarktes bleiben könnte, wurden als Gefahr für den britischen Binnenmarkt und die Unverletzlichkeit des britischen Staatsgebiets abgelehnt.¹² Im März einigten sich die Verhandlungsführer jedoch auf Teile des Austrittsvertrags und damit auch auf eine Übergangsphase. Großbritannien hatte sich allerdings nicht mit dem Wunsch durchsetzen können, bereits während dieser Zeit nennenswert von EU-Regeln abweichen zu können. Gemäß der Einigung würde das Land die EU Ende März 2019 verlassen, aber noch bis 31. Dezember 2020 Mitglied in Europäischer Zollunion und Binnenmarkt bleiben, um Bürgern und Unternehmen die Möglichkeit zur Anpassung an die neue Situation zu gewähren. Diese Übergangsphase würde aber nur im Rahmen eines Austrittsabkommens in Kraft treten. Zudem würde das Land während dieser Zeit keine Mitbestimmungsrechte mehr auf EU-Ebene haben.¹³

Am 19. Juni 2018 veröffentlichten die Verhandlungsführer mit Blick auf den anstehenden EU-Gipfel Ende Juni, der zuvor als wichtige Station auf dem Weg zu einem geordneten EU-Austritt Großbritanniens dargestellt worden war,¹⁴ eine gemeinsame Erklärung zum Verhandlungsstand. Diese zeigte, dass die Verhandlungen bei den schwierigen Fragen der inneririschen Grenze und den künftigen wirtschaftlichen Beziehungen seit März 2018 stagniert hatten.¹⁵

Die Irland-Frage

Im Laufe der Verhandlungen wurde die Frage der inneririschen Grenze zum größten Hindernis für eine Einigung. Damit verbunden war, dass die May-Regierung mit ihrem Duldungsabkommen mit der DUP in Dublin Sorge hervorrief, sie könne dadurch ein zentrales Element des Karfreitagsabkommens – die Neutralität Londons im Verhandlungsprozess zwischen den nordirischen Lagern – aufgeben.¹⁶

Die britische Regierung stimmte in der Vereinbarung vom Dezember 2017 zu, dass es keine Grenzkontrollen zwischen dem Süden und dem Norden der irischen Insel geben solle. Dies sollte entweder im Rahmen eines Abkommens über die künftigen Beziehungen

10 Michael Stabenow: Eine Einigung auf Biegen und Brechen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 9.12.2018.

11 Europäischer Rat: Tagung des Europäischen Rates (Artikel 50) (15. Dezember 2017) - Leitlinien, EUCO XT 20011/17, S. 1.

12 Zeit Online: Großbritannien lehnt Entwurf zu Brexit Vertrag ab, 28.2.2018.

13 Alex Barker/Mehreen Khan/George Parker: Brexit transition deal avoids cliff-edge for UK, in: Financial Times, 20.3.2018.

14 Siehe etwa Daniel Boffey: Irish PM warns UK could crash out of EU without Brexit deal if no progress soon, in: The Guardian, 17.5.2018.

15 Joint statement from the negotiators of the European Union and the United Kingdom Government on progress of negotiations under Article 50 TEU on the United Kingdom's orderly withdrawal from the European Union; TF50 (2018) 52, 19.6.2018.

16 Henry McDonald: Price of DUP deal likely to be economic aid and no vote on Irish unity, in: The Guardian, 11.6.2017.

zwischen EU und Großbritannien oder durch technologische Mittel zur Überwachung des Grenzverkehrs geregelt werden. Sollte beides nicht realisierbar sein, hatte man sich auf eine „Notfallregelung“ („backstop“) geeinigt. Der zufolge werde das Königreich in Nordirland diejenigen Regeln des Binnenmarktes und der Zollunion beibehalten, die zur Vermeidung einer ‚harten‘ Grenze und zur Sicherung des grenzenlosen Handels zwischen Nordirland und Republik nötig wären.¹⁷ Der im Februar 2018 von der Europäischen Kommission veröffentlichte Entwurf des Austrittsabkommens sah im Falle einer fehlenden Lösung der Grenzfrage vor, dass Nordirland faktisch Mitglied des Europäischen Binnenmarktes für Waren und anderer Bereiche, die den gesamten Markt betrafen (etwa Elektrizität), wie auch Teil der Europäischen Zollunion bleiben würde. Umgesetzt würde dies bedeuten, dass es in Zukunft Zollkontrollen zwischen Nordirland und dem Rest des Königreichs geben müsste. Über das gesamte politische Spektrum Großbritanniens hinweg galt dies als inakzeptabel.¹⁸ Im Juni 2018 veröffentlichte die May-Regierung einen Vorschlag zur Grenzfrage, wonach das gesamte Königreich faktisch Teil des Binnenmarktes im Güterbereich bleiben würde. Zudem sollte der ‚backstop‘ spätestens Ende 2021 auslaufen. Die EU-Seite lehnte sowohl die zeitliche Begrenzung als auch die Idee ab, die für Nordirland konzipierte Sonderlösung für das gesamte Königreich gelten zu lassen.¹⁹

Auch für die unionistische DUP war eine de facto Grenze zwischen Nordirland und dem Rest Großbritanniens inakzeptabel. Durch ihr Duldungsabkommen mit den Tories hatte sie eine große Rolle in den Brexit-Verhandlungen erhalten, wie sich bereits am Ende der ersten Verhandlungsphase gezeigt hatte, als sie eine Einigung mit der EU verzögert hatte. Erschwerend für Nordirland kam hinzu, dass die Regionalregierung, die gemäß des Karfreitagsabkommens aus der größten unionistischen und der größten republikanischen Partei gestellt werden muss, im Januar 2017 gescheitert war. Seitdem waren Versuche der DUP und Sinn Feins, der größten republikanischen Fraktion im nordirischen Parlament, sich auf eine neue Koalition zu einigen, ebenfalls gescheitert. So gab es in Nordirland seit mehr als einem Jahr keine Regierung mehr. Zudem nahm Sinn Fein weiterhin ihre Sitze im britischen Parlament nicht wahr, weshalb die DUP die alleinige Vertretung der Nordiren im Unterhaus war – ohne die Mehrheit der nordirischen Bevölkerung zu repräsentieren.²⁰

Der Brexit im Parlament

Der Verlust der eigenen Mehrheit erschwerte May die Durchsetzung ihrer Brexit-Politik im Parlament. Innerparteilich war sie auf der einen Seite mit dem kleinen, jedoch aufgrund der knappen Mehrheitsverhältnisse zunehmend einflussreichen pro-europäischen Flügel der Partei, dem prominente Fürsprecher wie die ehemaligen Minister Ken Clarke und Nicky Morgan angehörten, konfrontiert. Auf der anderen Seite würde ein Großteil der Tory-Abgeordneten nicht bereit sein, einem Deal zuzustimmen, der das Königreich im Europäischen Binnenmarkt halten würde, sofern dies Zugeständnisse bei Personenfreizügigkeit und Gültigkeit der Gerichtsbarkeit des EuGH erfordern würde.²¹ Zudem gehörten

17 Charles Grant: Ireland's border is a problem it can't afford to leave unsolved, in: The Guardian, 20.3.2018.

18 Sam Lowe: UK must swallow the unpalatable Irish backstop, Centre for European Reform Insight, 15.5.2018.

19 Jochen Buchsteiner: Boris Johnson geht ins Fangnetz, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 9.6.2018.

20 Lowe: The unpalatable Irish backstop, 2018.

21 Larry Elliott: Theresa May's election victory will prove pyrrhic indeed, in: The Guardian, 11.6.2017.

etwa 60 konservative Brexit-Hardliner der von Jacob Rees-Mogg geführten „European Research Group“ an, die starken Druck auf die Regierung ausübte und drohte, ihr die Unterstützung zu entziehen.²²

Im Juli 2017 brachte die Regierung die „Repeal Bill“ (später „EU Withdrawal Bill“) im Parlament ein. Damit sollte die Geltung von EU-Recht in Großbritannien beendet werden. Zugleich sollten zur Sicherung rechtlicher Kontinuität alle EU-Bestimmungen in britisches Recht übertragen werden. Labour kündigte an, dem Gesetz nur unter bestimmten Bedingungen zuzustimmen – etwa wenn auch die Inhalte der Charta der Grundrechte der Europäischen Union übernommen würden, was die Regierung ablehnte.²³

Im November 2017, nachdem fast 500 Anträge zum Gesetzesentwurf eingebracht worden waren, beugte sich die Regierung dem Druck pro-europäischer Parlamentarier, die eine „bedeutungsvolle Abstimmung“ („meaningful vote“) über das Austrittsabkommen forderten und sagte dem Parlament ein bindendes Votum zu.²⁴ Dennoch verlor sie im Dezember 2017 eine Abstimmung über einen Nachtrag zum Gesetzesentwurf, demzufolge sie ein Austrittsabkommen erst nach Bestätigung durch das Parlament umsetzen dürfe. 11 Tory-Abgeordnete hatten gegen die eigene Regierung gestimmt.²⁵

Im Mai 2018 erlitt die Regierung bei Abstimmungen über das EU-Austrittsgesetz im Oberhaus 15 Niederlagen. Im Juni 2018 kehrte der Gesetzesentwurf zurück ins House of Commons. 14 der 15 vom Oberhaus verabschiedeten Nachträge zum Gesetzesentwurf wollte die Regierung mit Hilfe des Unterhauses wieder streichen oder abschwächen. Sie beinhalteten etwa Forderungen, dass das Land in einer Zollunion mit der EU verbleibe oder dass es weiterhin dem Binnenmarkt angehöre.²⁶

Aufgrund der prekären Mehrheitsverhältnisse im Parlament bemühte sich die Regierung, möglichst wenige Abstimmungen zu verlieren. Um dies zu erreichen, machte sie Zugeständnisse, wenn ein Votum auf der Kippe stand. So versprach sie etwa im Juni 2018 bei der Streitfrage, ob das Parlament am Ende der Austrittsverhandlungen ein Vetorecht über einen Austrittsvertrag erhalten sollte, dem „Speaker“ des Unterhauses das Recht einzuräumen, zu entscheiden, ob Abgeordnete Änderungsanträge zum Austrittsvertrag einbringen dürften. Genügend konservative Rebellen, die gegen die Regierung hatten stimmen wollen, akzeptierten das Zugeständnis und die Regierung gewann die Abstimmung knapp.²⁷ Im gleichen Monat gelang ihr nach mehr als 270 Stunden Parlamentsdebatten die Verabschiedung des EU-Austrittsgesetzes mit nur einer verlorenen Abstimmung im Unterhaus. Anders war die Situation im Oberhaus, wo die Regierung 16 Abstimmungen verloren hatte. Trotz der Ankündigung von acht Brexit-relevanten Gesetzen in der Regierungserklärung vom Juni 2017 und vier weiteren im Laufe des Jahres waren die Fortschritte in der Brexit-Gesetzgebung sehr langsam. Das lag auch daran, dass die Regierung die Rückkehr

22 Jessica Elgot: Pro-Brexit MPs urge PM to drop ‘deeply unsatisfactory’ customs model, in: The Guardian, 2.5.2018.

23 Georg Parker: May faces ‘hell’ over repeal bill, in: Financial Times, 14.7.2017.

24 Henry Mance: Five flashpoints lie ahead as MPs debate bill for European divorce, in: Financial Times, 14.11.2017; BBC News: Parliament to get binding vote on final Brexit deal, 13.11.2017.

25 George Parker/Jim Brunnsden/Mehreen Khan: May receives backing from European leaders after losing Brexit vote, in: Financial Times, 15.12.2017.

26 Zeit Online: Parlamentarier stützten Theresa Mays Kurs, 12.6.2018.

27 Zeit Online: Parlament bekommt kein Vetorecht bei Austrittsverhandlungen, 20.6.2018.

solcher Gesetzesentwürfe ins Unterhaus heraus zögerte, bei denen sie kontroverse Debatten und knappe Abstimmungen erwartete, wie etwa bei denen über die künftige Zoll- und Handelspolitik.²⁸

Die Labour Partei und der Brexit

Labour hatte während des Wahlkampfes keine klare europapolitische Position bezogen. Das blieb auch danach so. So erklärte Schatten-Brexit-Minister Keir Starmer im Sommer 2017, seine Partei lehne keineswegs eine Form der Binnenmarktmitgliedschaft ab. Der Parteivorsitzende Jeremy Corbyn und der Schatten-Schatzkanzler John McDonnell allerdings hatten bereits öffentlich eine solche abgelehnt. Allgemein bemühte sich Labour um Distanz zur Brexit-Position der Tories – ohne jedoch ihre Anhänger zu verprellen, die einen Austritt befürworteten.²⁹

Ende August 2017 kündigte Starmer einen Richtungswechsel an und erklärte, Labour unterstütze den Verbleib im Binnenmarkt für die Übergangsphase. Doch Corbyn blieb weiterhin vage in seinen Aussagen über Labours Brexit-Position.³⁰ Im Februar 2018 sprach er sich schließlich für eine neue Zollunion mit der EU nach der Übergangsphase aus. Allerdings sollte die EU Großbritannien ein Mitspracherecht bei EU-Handelsverträgen einräumen. Er blieb bei seiner Ablehnung einer Binnenmarktbeitragslösung nach dem Modell Norwegens und sprach sich nur für eine enge Beziehung zum Binnenmarkt aus.³¹

Dass die Differenzen innerhalb der Partei im Hinblick auf Europa weiterhin groß waren, zeigte sich erneut im Juni 2018, als Corbyn die Fraktion aufforderte sich bei der Abstimmung über einen Nachtrag zur „EU Withdrawal Bill“, wonach Großbritannien als Teil des EWR Mitglied des Binnenmarktes bleiben sollte, zu enthalten. 90 Abgeordnete entschieden sich dazu, von der Parteilinie abzuweichen: 75 stimmten für einen Verbleib, 15 für einen Austritt aus dem EWR.³²

Die künftigen Beziehungen zur Europäischen Union

Erst im Dezember 2017 fand die erste formelle Kabinettsdiskussion über die künftigen Handelsbeziehungen mit der EU statt. Zwar war man sich einig, ein Handelsabkommen mit einem möglichst guten Zugang zum Europäischen Binnenmarkt anzustreben. Ebenso wurde akzeptiert, dass die EU Großbritannien gewisse Restriktionen auferlegen würde, da es dann nicht mehr Mitglied des Binnenmarktes sein werde. Doch die Konfliktlinien im Kabinett betrafen insbesondere die Frage, ob die Regierung den Zugang zum europäischen Markt oder die Möglichkeit der Abweichung von EU-Regeln priorisieren sollte. Während Schatzmeister Hammond sich für Ersteres aussprach, forderte Außenminister Boris Johnson, Großbritannien solle eigene Wege gehen, um nicht zu einem „Vasallenstaat“ zu werden.³³ Im Februar 2018 einigte sich das Kabinett auf das Ziel eines Freihandelsabkommens ähnlich wie CETA, aber mit der Möglichkeit, in verschiedenen Wirtschaftszweigen

28 Alice Lilly: A low-key year in Parliament, but it's not all Brexit's fault, in: Institute for Government, 25.6.2018, abrufbar unter: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/blog/low-key-year-in-parliament-but-not-all-down-to-brexit> (letzter Zugriff: 24.10.2018).

29 Peter Walker: Keir Starmer: Labour keen to keep EU single market option on table, in: The Guardian, 12.6.2017.

30 Jim Pickard: Corbyn's bind over Brexit, in: Financial Times, 21.9.2017.

31 BBC News: Jeremy Corbyn backs permanent customs union after Brexit, 26.2.2018; Zeit Online: Labour will auch nach Brexit in Zollunion bleiben, 26.2.2018.

32 Anne Perkins/Jessica Elgot: Labour frontbencher who quit over EEA vote defends decision, in: The Guardian, 14.6.2018.

teilweise oder ganz von EU-Regeln abweichen zu können. War diese Position dazu geeignet, Partei und Kabinett zusammenzuhalten, so berücksichtige sie nicht die Position des Brüsseler Verhandlungspartners, der von Anfang an erklärt hatte, Großbritannien könne keine „Rosinenpickerei“ betreiben.³⁴ Im März 2018 hielt May eine weitere Grundsatzrede – diesmal zu den künftigen Wirtschaftsbeziehungen mit der EU. Erneut lehnte sie ein Freihandelsabkommen wie CETA ebenso ab wie eine EWR-Mitgliedschaft wie Norwegen und forderte ein maßgeschneidertes Arrangement. Ferner kündigte sie an, ihr Land wolle sich weiterhin an einigen EU-Agenturen beteiligen. Doch im Bereich der Fischereipolitik und der Landwirtschaft wolle man eigene Wege gehen. Ebenso lehnte sie einen Verbleib in der Zollunion ab. Stattdessen strebe man ein neues Zollabkommen mit der EU an, womit auch Grenzkontrollen an der inneririschen Grenze unnötig würden.³⁵

Auch nach Mays Rede blieb das Kabinett gespalten in der Frage, wie die künftigen wirtschaftlichen Beziehungen mit der EU im Detail aussehen sollten. Insbesondere zwei Zollmodelle wurden diskutiert. May schien die Idee einer „Zollpartnerschaft“ zu präferieren, wonach das Königreich nach dem Austritt für die EU Zölle auf Güter eintreiben würde, die über das Land in die EU geliefert werden. Gegner dieses Vorschlags kritisierten, das Land befände sich dann faktisch weiterhin in einer Zollunion mit der EU und befürchteten Nachteile bei der Möglichkeit eine eigene Handelspolitik zu betreiben. Dem gegenüber stand das sogenannte „Max-Fac“-Modell, wonach Zollkontrollen mit technischer Hilfe erfolgen sollten. Kritiker der Idee argumentierten, die in einem solchen Fall notwendige Installation von Kameras an der inneririschen Grenze verletze das Karfreitagsabkommen und befürchteten weitere politische Spannungen in Irland.³⁶ Trotz des anstehenden EU-Gipfels Ende Juni 2018, bei dem zentrale Fragen der Austrittsverhandlungen beantwortet werden sollten, gab es bis zu diesem Zeitpunkt keine Entscheidung im Kabinett über die künftigen Zollbeziehungen mit der EU. Ein angekündigtes White Paper zu den künftigen Beziehungen sollte erst nach dem EU-Gipfel veröffentlicht werden.³⁷ Ein Ministertreffen – ebenfalls erst nach dem Gipfel – auf dem Landsitz der Premierministerin sollte dazu genutzt werden, um im Kabinett Einigkeit in dieser Frage zu erzielen.³⁸

Hinsichtlich der künftigen britisch-europäischen sicherheitspolitischen Zusammenarbeit warb May auf der Münchener Sicherheitskonferenz im Februar 2018 erneut für eine enge Sicherheitspartnerschaft. Ihr zufolge sollte sich das Königreich auch künftig an EU-Missionen und -Operationen beteiligen. Allerdings sollte ihr Land hier auch ein Mitspracherecht haben. Großbritannien wolle sich wie bisher am Europäischen Verteidigungsfond und der Europäischen Verteidigungsagentur beteiligen. Zudem warb sie für eine weitere Beteiligung ihres Landes am Europäischen Haftbefehl sowie an Europol.³⁹

Wie schwierig die Zusammenarbeit in sensiblen sicherheitspolitisch-relevanten Bereichen nach dem Brexit sein würde, zeigte im Frühling 2018 die Diskussion über die künftige britische Beteiligung am europäischen Satellitennavigationssystem Galileo. Neben allgemein zugänglichen Diensten entwickelt die EU mit dem verschlüsselten „Public

33 Henry Mance/Chris Giles: Ministers open formal talks on future ties with bloc, in: Financial Times, 18.12.2017.

34 Financial Times: May's fragile Brexit truce is unlikely to last for long, 24.2.2018.

35 Theresa May: PM speech on our future economic partnership with the European Union, 2.3.2018.

36 Jochen Buchsteiner: Marokkanische Behandlung, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 12.5.2018.

37 Claudia Wanner: Britische Wirtschaft steckt im Brexit-Chaos, in: Die Welt kompakt, 11.6.2018.

38 Anne Perkins/Jessica Elgot: Brexit: Theresa May to hold peace summit for feuding cabinet, in: The Guardian, 9.6.2018.

39 Theresa May: PM speech at Munich Security Conference, 17.2.2018.

Regulated Service“ (PRS) auch einen, der nur Regierungen und Militär der EU-Mitgliedstaaten zur Verfügung steht. Britische Firmen haben seit Beginn des Projekts 2003 etwa 15 Prozent der Aufträge für die Entwicklung von Galileo übernommen. Großbritannien hat etwa 12 Prozent des jährlichen Budgets getragen. Die May-Regierung erklärte, sie wolle auch nach dem Austritt an Galileo und dessen Entwicklung beteiligt sein. Ebenso wolle sie weiterhin Zugang zu PRS haben, was aus britischer Sicht automatisch der Fall sein sollte, da das Land maßgeblich an dessen Entwicklung beteiligt sei. Britische Firmen sollten auch weiterhin Aufträge für das Galileo-Projekt übernehmen dürfen. Die Europäische Kommission erklärte wiederum, das Land könne als Drittstaat keinen Zugang zu PRS-Daten haben, ohne ein Abkommen über Datenaustausch und eines über PRS mit der EU abzuschließen. Ferner machte sie deutlich, dass keine Aufträge für die Entwicklung sensibler Satellitentechnologie (wie für PRS) mehr an britische Firmen vergeben werden könnten, da dies bestehenden EU-Regeln widerspreche. Von britischer Seite wurde vermutet, dass der EU-Position auch wirtschaftliche Gründe zugrunde lagen, da lukrative Aufträge statt an britische an kontinentaleuropäische Unternehmen gehen könnten.⁴⁰ Die May-Regierung erklärte daraufhin, die Entwicklung eines eigenen Navigationssystems zu prüfen. Ebenso drohte sie mit der Rückforderung bereits gezahlter Investitionen in das Projekt.⁴¹

Schlussbemerkungen

Nach dem Wahldebakel von 2017 konnte Theresa May zwar ihren Premierministerposten behalten. Doch es gelang ihr nicht, die Gräben, die das Brexit-Votum in ihrer Partei und im Land aufgerissen hatte, zu überwinden. Unfähig ihre Partei zu einen, entschied sie sich dafür, wo möglich, unbequeme europapolitische Entscheidungen zu vertagen. War dies nicht machbar, schien May in Richtung der Brexit-Hardliner zu tendieren. Es zeigte sich, wie fatal die Entscheidung der Regierung gewesen war, sich dem politischen Druck der Brexitbefürworter zu beugen und das Austrittsgesuch zu stellen, bevor man sich in der Regierung darüber einig geworden war, wie die künftige Beziehung zur EU aussehen sollte. Die Regierung verbrachte viel Zeit mit internen Verhandlungen, ohne dabei zu berücksichtigen, was der eigentliche Verhandlungspartner in Brüssel akzeptieren würde. Aufgrund des fehlenden kohärenten Plans, welchen Brexit sie verfolgen wollte, betrieb die Regierung auch kaum Erwartungsmanagement, um die Bevölkerung darauf vorzubereiten, was für ein EU-Austritt möglich war und welche Konsequenzen damit verbunden waren. Ebenso machte das britische Vorgehen bei den Verhandlungen häufig den Eindruck, dass man auch nach mehr als 40 Jahren EU-Mitgliedschaft noch immer nicht verstanden hatte, was die Ziele und zentralen Entscheidungsmechanismen der EU waren. Labour, die größte Oppositionspartei, wollte zwar einen konservativen Brexit aus parteipolitischen Gründen nicht unterstützen; es gelang ihr aber ebenso wenig eine kohärente Brexit-Politik zu formulieren, die sich eindeutig von der der Tories unterschied und hinter der sie ihre Abgeordneten und Anhänger vereinen konnte. So bot die Partei weder für Austrittsbefürworter noch für EU-Anhänger eine tragfähige Alternative zu den Konservativen.

Weiterführende Literatur

Geoffrey Evans/Anand Menon: *Brexit and British Politics*, Cambridge 2017.

40 Sophia Besch: A hitchhiker's guide to Galileo and Brexit, Centre for European Reform Insight, 3.5.2018.

41 Benjamin Triebe: Die britische Galileo-Beteiligung wird zum Brexit-Konflikt, in: *Neue Zürcher Zeitung*, 18.5.2018.