

# Brexit

Daniel Schade

Auch wenn das britische Referendum zum Austritt aus der Europäischen Union bereits am 23. Juni 2016 stattfand, so wurde der tatsächliche Austrittsprozess erst mit dem Einreichen des Austrittsgesuchs am 29. März 2017 auf den Weg gebracht. Aufgrund der daraufhin überraschend stattfindenden Unterhauswahlen im Vereinigten Königreich begannen die tatsächlichen Verhandlungen dann auch erst am 19. Juni jenen Jahres. Dieser Beitrag dokumentiert somit primär den tatsächlichen Verlauf der Austrittsverhandlungen des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union und die bisherigen Ergebnisse.

## Der Hintergrund der Verhandlungen

Der Verlauf der Brexit-Verhandlungen wurde zunächst einmal durch die daran beteiligten Institutionen bestimmt. Auch wenn der dem Austrittsprozess zugrunde liegende Art. 50 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) in vielerlei Hinsicht an Präzision mangelt,<sup>1</sup> so konnte sich die Seite der verbleibenden EU-27 ihrerseits relativ problemlos auf einen institutionellen Rahmen der Verhandlungen einigen. Das notwendige Verhandlungsmandat auf EU-Seite lag der Europäischen Kommission jedenfalls bereits am 22. Mai 2017 vor.<sup>2</sup>

In der EU-27 wurde so die Verhandlungskompetenz in einer extra gegründeten sogenannten Artikel-50-Taskforce gebündelt. Diese wird vom speziell ernannten EU-Chefunterhändler Michel Barnier sowie seiner Stellvertreterin Sabine Weyand geleitet. Innerhalb der durch den Rat der Europäischen Union vorgegebenen Leitlinien und des durch diesen akzeptierten Verhandlungsmandats der Europäischen Kommission arbeitet diese Taskforce weitestgehend unabhängig unter Einbezug der in der Kommission vorhandenen Expertise und auf Basis regulärer Konsultationen wichtiger Stakeholder wie den einzelnen Mitgliedsstaaten.<sup>3</sup>

Größere Fragen, wie etwa der im Verhandlungsmandat vorgesehene Übergang zwischen verschiedenen Phasen der Verhandlungen,<sup>4</sup> müssen jedoch vom Europäischen Rat in einer Sondersitzung als EU-27 und unter Ausschluss der Briten beschlossen werden. Da das Europäische Parlament letztlich einem Austrittsabkommen zustimmen muss, spielt auch dessen Position indirekt in die Verhandlungen hinein. Diese wird durch einen eigens ernannten Chefunterhändler des Europäischen Parlaments, dem ehemaligen belgischen Premierminister Guy Verhofstad, vertreten.<sup>5</sup>

- 
- 1 Vgl. hierzu auch Julia Klein: Brexit, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels: Jahrbuch der Europäischen Integration 2017, Baden-Baden 2017, S. 45–58.
  - 2 Council of the European Union: Directives for the negotiation of an agreement with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland setting out the arrangements for its withdrawal from the European Union, Brüssel, 22. Mai 2017, Anhang, XT 21004/18 ADD 1 REV2.
  - 3 European Parliament Research Service (EPRS): UK withdrawal from the European Union: Legal and procedural issues, Brüssel, März 2018, S. 18.
  - 4 Council of the European Union: Directives for the negotiation, 2017, S. 4.
  - 5 EPRS: UK withdrawal from the European Union, 2018, S. 16 f.

Besonders hervorzuheben ist die über den bisherigen Verhandlungsverlauf gezeigte Einigkeit der EU-27, das von dieser geäußerte Prinzip, dass nur ein Gesamtpaket mit dem Vereinigten Königreich abgeschlossen werden kann, sowie die Unterstreichung der Rolle der Artikel-50-Taskforce als einziger formaler Gesprächspartner für das Vereinigte Königreich trotz durchaus vorhandenen verschiedenen Interessen von Seiten der Europäischen Union.<sup>6</sup> Interessant ist auch die zentrale Rolle, die den besonderen Interessen einzelner Mitgliedstaaten wie etwa der Republik Irland und dem Aufrechterhalten des nordirischen Friedensprozess als Verhandlungsziel eingeräumt wird.

Diese Einigkeit der EU-27 ist auch darauf zurück zu führen, dass trotz teilweise unterschiedlicher Interessen in Bezug auf die Verhandlungen zum Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU die Priorität aller Mitgliedsstaaten darin liegt, der EU und dem Binnenmarkt durch diesen Prozess keinen Schaden zuzufügen. Zeitgleich spielt das Thema im Vergleich zur öffentlichen Debatte und den politischen Prozessen im Vereinigten Königreich nur eine Nebenrolle.<sup>7</sup> Um nur einige Beispiele zu nennen, sind sich in Deutschland sowohl Unternehmen als auch die meisten politischen Akteure darüber einig, dass die uneingeschränkte Aufrechterhaltung des Binnenmarktes das deutsche Primärinteresse in den Verhandlungen darstellt.<sup>8</sup> In Frankreich sind die Prioritäten ähnlich, wobei Präsident Macron den britischen Austritt aus der EU zunehmend als Kontrapunkt zu seiner Vision einer reformierten und ambitionierteren EU dargestellt hat.<sup>9</sup>

Auf britischer Seite waren die Verhandlungen zunächst öffentlichkeitswirksam im neu geschaffenen Ministerium für den Austritt aus der Europäischen Union unter Minister David Davis gebündelt. Daneben sollte ein ebenfalls neu geschaffenes Handelsministerium die notwendigen Kompetenzen aufbauen, um in Zukunft wieder eigenständig an internationalen Handelsverhandlungen teilnehmen zu können. Der Aufbau und die Arbeit dieser zuständigen Ministerien wurde zunächst durch zahlreiche bürokratische Probleme, eine schwierige zufriedenstellende Besetzung offener Stellen sowie eine schlechte Arbeitsmoral im öffentlichen Dienst erschwert.<sup>10</sup> Im Verlauf der Verhandlungen wurde die Leitung dann zunehmend von Beamten aus dem persönlichen Stab der Premierministerin gesteuert, was zu Konflikten zwischen den verschiedenen beteiligten Akteuren beitrug.<sup>11</sup>

Letztlich werden die Verhandlungen auf britischer Seite maßgeblich durch die innenpolitischen Spannungen<sup>12</sup> und eine teilweise Fehleinschätzung der eigenen Verhandlungsmacht bestimmt.<sup>13</sup> Zuletzt haben sich auch vermehrt international tätige Unternehmen im Vereinigten Königreich kritisch zu den Verhandlungszielen der Regierung geäußert.<sup>14</sup>

---

6 Tony Barber: EU unity on Brexit transition belies the differences, in: Financial Times, 30.1.2018.

7 Tim Durrant/Alex Stojanovic/Lewis Lloyd: Negotiating Brexit: the views of the EU27, Institute for Government, März 2018.

8 Sophie Besch/Christian Odendahl: Berlin to the rescue? A closer look at Germany's position on Brexit, Centre for European Reform, März 2017.

9 Christian Lequesne: Brexit – a French perspective, In: The UK in a Changing Europe, 10 November 2017.

10 Joe Owen/Lewis Lloyd/Jill Rutter: Preparing Brexit: How ready is Whitehall?, Institute for Government, Juni 2018.

11 Rajeev Syal: David Davis downplays reports he might quit over Brexit civil servant, in: The Guardian, 29.4.2018.

12 Liz Bates: Theresa May refuses to say when Brexit White Paper will be published amid Cabinet tensions, in: PoliticsHome, 6.6.2018.

13 Benjamin Martill/Uta Staiger: Cultures of Negotiation: Explaining Britain's hard bargaining in the Brexit negotiations, in: Dahrendorff Forum Working Paper 4/2018.

14 Sarah Gordon/Jim Pickard: More UK businesses join Airbus lead on hard Brexit warning, in: Financial Times, 22.6.2018.

Es ist auch wichtig festzuhalten, dass die Verhandlungen erst nach der kurzfristig anberaumten Unterhauswahl am 8. Juni 2017 beginnen konnten. Bei dieser verlor die konservative Regierung ihre parlamentarische Mehrheit und regiert seitdem als durch die nordirische Democratic Unionist Party (DUP) geduldete Minderheitsregierung. Im Verhandlungsverlauf verfolgte das Land dann an verschiedenen Stellen etwa eine gleichzeitige Aushandlung sowohl der Trennungsfragen als auch der Frage der zukünftigen Zusammenarbeit, wie auch Versuche mit einzelnen EU-Regierungen direkt zu verhandeln.<sup>15</sup> Dies war, wie im Folgenden dargestellt, nicht von Erfolg gekrönt.

### Der Verlauf der Brexit-Verhandlungen

Die formalen Verhandlungen begannen am 19. Juni 2017 kurz nach der britischen Unterhauswahl. Bei einem ersten Treffen wurden zunächst einmal die Verhandlungsmodalitäten festgelegt. Hierbei wurden sowohl technische Fragen zum Ort, Format und Frequenz der Verhandlungen, als auch die zu behandelnden Themen geklärt.<sup>16</sup> Vor einer Besprechung der zukünftigen Beziehungen sollten zudem zunächst die reinen Trennungsmodalitäten besprochen werden. Die britische Delegation stimmte diesem Prinzip zu diesem Zeitpunkt ebenfalls zu.

In den ersten tatsächlichen Verhandlungsmonaten wurde jedoch insbesondere aufgrund fehlender britischer Positionen zu vielen Aspekten des Austrittsprozesses wenig konkretes erreicht. Eine Rede von Premierministerin Theresa May am 22. September 2018 in Florenz<sup>17</sup> war dann ein Versuch, eine gewisse Dynamik in den Verhandlungsprozess zu bringen. Wenn die Premierministerin in der Rede auf einige prinzipielle Fragen wie etwa die Bereitschaft zu Zahlungen im Rahmen des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der EU oder die Garantie von Bürgerrechten einging, so blieb diese jedoch in weiten Teilen vage. Dennoch enthielt die Rede im Gegensatz zum obigen Prinzip der Verhandlungen in verschiedenen Phasen bereits Konzepte für die zukünftigen Beziehungen, wie etwa die Idee einer Übergangszeit nach dem formellen Austritt und eines daraufhin beginnenden Sondermodells für die Beziehungen zwischen beiden Seiten.

Da solche Fragen jedoch erst in einer weiteren Verhandlungsphase diskutiert werden sollten, folgten im Vorlauf eines Treffens des Europäischen Rates am 14. und 15. Dezember 2017 intensive Verhandlungsrunden über die in der ersten Phase zu besprechenden Themen zu sich durch die Trennung ergebenden Aspekten, die am 8. Dezember 2017 in einer Übereinkunft über einen sogenannten Gemeinsamen Bericht (Joint Report) beider Seiten mündeten. Dieses Dokument stellt als Gesamtpaket auf fünfzehn Seiten eine allgemeine politische Einigung über die wichtigsten Trennungsfragen dar.<sup>18</sup> Diese sollten dann in einem weiteren Schritt in ein Austrittsabkommen übersetzt werden, wobei der Gemeinsame Bericht das von der EU-27 von Anfang an geltende Prinzip unterstreicht, dass letztlich „nothing is agreed until everything is agreed.“<sup>19</sup> Somit könnten Konflikte in den weite-

15 John Ashmore: Theresa May 'looking to bypass Juncker and Barnier' with direct appeal to EU leaders, in: PoliticsHome, 30.8.2017.

16 Article 50 Taskforce: Terms of Reference for the Article 50 TEU negotiations, 19. Juni 2017.

17 Theresa May: A new era of cooperation and partnership between the UK and the EU, Florenz, 22.9.2017.

18 Article 50 Taskforce: Joint report from the negotiators of the European Union and the United Kingdom Government on progress during phase 1 of negotiations under Article 50 TEU on the United Kingdom's orderly withdrawal from the European Union, 8. Dezember 2017.

19 Article 50 Taskforce: Joint report, 2017, S. 1.

ren Verhandlungsphasen auch weiterhin bereits zumindest politisch getroffene Einigungen gefährden.

Dieses Dokument genügte dem Rat, um die Verhandlungen in eine weitere Phase überleiten zu lassen, in der sowohl eine mögliche Übergangszeit nach dem Austritt, als auch Leitlinien für die zukünftigen Beziehungen diskutiert werden sollten. Dies mündete letztlich in weitere Verhandlungsrichtlinien zur Übergangszeit für die Artikel-50-Taskforce, die die Verhandlungen auf dieser Basis fortsetzen konnte.<sup>20</sup>

Als nächsten wichtigen Schritt übersetzte die Europäische Kommission die bisherigen Verhandlungsergebnisse sowie ihre Position zu weiteren Fragen wie etwa der Übergangszeit in den Entwurf eines Austrittsvertrags, welcher am 28. Februar 2018 veröffentlicht wurde. Bis zu einem Treffen des Europäischen Rates am 22. und 23. März 2018 wurden dann eine Version des Austrittsvertrages veröffentlicht, die durch farbliche Hervorhebung den Verhandlungsstand über die darin enthaltenen Formulierungen dokumentiert.<sup>21</sup> Dieser bis dahin erreichte Verhandlungsstand zeigt, dass finale und prinzipielle Einigungen (mit noch notwendigen Abänderungen in den Formulierungen) etwa 75 Prozent des Entwurfstextes betreffen. Auf dieser Grundlage entschied der Rat der Europäischen Union wiederum, dass nun auch mit Gesprächen über die zukünftigen Beziehungen nach der Übergangszeit gesprochen werden könne und veröffentlichte Leitlinien für diese Verhandlungsphase.<sup>22</sup> Die relativ vagen Prioritäten der britischen Seite für diese Verhandlungsphase wurden im Gegensatz dazu durch Premierministerin May am 2. März 2018 in einer Rede im Mansion House in London vorgestellt.<sup>23</sup>

Wie eine Übersicht des Verhandlungsstandes vor einem Treffen des Europäischen Rates Ende Juni 2018 zeigt, sind in den Verhandlungen seitdem keine großen Fortschritte mehr gemacht worden.<sup>24</sup> Jegliche seit März 2018 erzielten Einigungen sind lediglich technischer Natur und insbesondere in der wichtigen Nordirlandfrage ist keinerlei Annäherung zu erkennen. Auch konnten wirkliche Verhandlungen zu den zukünftigen Beziehungen noch nicht beginnen, da die britische Regierung eine interne Diskussion über detaillierte Verhandlungsziele für diese Phase immer weiter hinauszögerte.<sup>25</sup> Letztlich sollen die Ergebnisse dieser Verhandlungen in eine dem Austrittsvertrag angehängte Absichtserklärung münden und somit die Grundlage für die Verhandlungen über die zukünftigen Beziehungen nach dem formellen Austritt darstellen.

---

20 Council of the European Union: Supplementary directives for the negotiation of an agreement with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland setting out the arrangements for its withdrawal from the European Union, 29. Januar 2018.

21 Article 50 Taskforce: 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 highlighting the progress made (coloured version) in the negotiation round with the UK of 16-19 March 2018, 19. März 2018.

22 European Council: European Council (Art. 50) (23 March 2018) – Guidelines, 23. März 2018.

23 Theresa May: Speech on our future economic partnership with the European Union, London, 2.3.2018.

24 Article 50 Taskforce: 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, 19. Juni 2018.

25 Liz Bates: Theresa May refuses to say, 2018.

## Die bisherigen Verhandlungsergebnisse

Im Folgenden sollen die bisherigen Ergebnisse der Brexit-Verhandlungen aufgezeigt werden. Hierbei ist zu beachten, dass diese unter dem Vorbehalt von Seiten der EU-27 stehen, dass eine tatsächliche Einigung nur als Gesamtpaket gefunden werden kann.

Ein wichtiges Element der Austrittsverhandlungen stellen die zukünftigen Rechte von Bürgern der EU-27 im Vereinigten Königreich und britischen Bürgern in der EU-27 dar. Neben detaillierten technischen Fragen spielte in der ersten Phase der Verhandlungen insbesondere das Datum, ab dem die formelle Personenfreizügigkeit enden würde, eine Rolle. Der gemeinsame Bericht enthielt, wie von den EU-27 gewünscht, eine Vereinbarung auf das Datum des formellen Austritts.<sup>26</sup> Durch die Einführung der Übergangsperiode wurde dieses Datum dann im Entwurf des Austrittsvertrags wiederum auf alle erweitert, die bis zum Ende der Übergangszeit ihre Personenfreizügigkeit wahrgenommen haben.<sup>27</sup>

Auch wenn Fragen aus dem Bereich der Bürgerrechte ursprünglich für große Konflikte in den Verhandlungen gesorgt haben, so haben beide Seiten sämtlichen Teilen des Austrittsvertrags, die sich mit Bürgerrechten befassen, zugestimmt. Dies betrifft auch komplexe Fragen wie etwa die Zusammenarbeit sozialer Sicherungssysteme nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU.

Auch wenn somit die Rechte von Personen, die ihre Personenfreizügigkeit bis zum Ende der Übergangszeit nutzen, weitgehend garantiert wären, so gibt es im derzeitigen Vertragsentwurf jedoch einige wichtige Einschränkungen. So sieht der Vertrag derzeit etwa vor, dass das Aufenthalts- und Arbeitsrecht für Briten im EU-27-Staat, in dem diese ansässig sind, garantiert wäre. Gleichzeitig würden diese innerhalb der restlichen EU-27 ihre Personenfreizügigkeit verlieren. Zudem würden Briten, die in einem EU-Staat selbstständig tätig sind, ihre Dienstleistungen nur noch in diesem EU-Staat anbieten dürfen. Insbesondere diese Fragen wurden mehrfach durch das Europäische Parlament (und nicht etwa durch die britische Regierung) als nicht ausreichend hervorgehoben.<sup>28</sup> Hier ist daher durchaus Konfliktpotenzial zwischen den verschiedenen EU-Institutionen vorhanden.

Auch die durch den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU entstehenden Kosten und die ausstehenden, aber bereits vereinbarten britischen Zahlungen während des derzeitigen mehrjährigen Finanzrahmens waren zunächst ein bestimmendes Thema der Brexit-Verhandlungen. Auch wenn im britischen Diskurs zunächst eine Sichtweise dominierte, nach der das Vereinigte Königreich keine oder nur möglichst kleine Zahlungen leisten sollte,<sup>29</sup> wurde letztlich im Gemeinsamen Report prinzipiell eine Berechnungsformel für die durch das Vereinigte Königreich zu leistenden Zahlungen ermittelt. Diese wurde dann auch für beide Seiten zufriedenstellend im Entwurf des Austrittsvertrags umgesetzt.<sup>30</sup>

Leitlinien sind dabei, dass das Vereinigte Königreich bis zum Ende des derzeitigen Finanzrahmens weiter in diesen einzahlt, jedoch auch von den durch diesen finanzierten Programmen zu bisherigen Bedingungen profitiert. Dies gilt insbesondere auch für vor dem Ende des derzeitigen Finanzrahmens getroffenen Zahlungsverpflichtungen, die jedoch erst danach fällig werden, der sogenannte ‚reste à liquider‘ (RAL).

26 Article 50 Taskforce: Joint report, 2018, S. 1.

27 EPRS: The EU-UK withdrawal agreement: Process to date and remaining difficulties, Brüssel, Juli 2018, S. 8.

28 EPRS: The EU-UK withdrawal agreement, 2018, S. 11.

29 House of Commons Library: Brexit: The exit bill, Briefing Paper No. 8039, 30.7.2018, S. 32 ff.

30 Article 50 Taskforce: Draft Agreement, 2018, S. 79–100.

Weiterhin beteiligt sich das Vereinigte Königreich laut dieser Formel auch an bestehenden Verpflichtungen wie etwa zukünftigen Pensionszahlungen für EU-Beamte, die auch nach dem britischen Austritt aus der Europäischen Union anfallen würden. In anderen Bereichen, wie etwa der britische Beitrag zur Europäischen Investitionsbank (EIB), würde dieser an das Vereinigte Königreich zurück gezahlt. Der Wert dieser anhand der Formel eingegangenen Verpflichtungen ist schwer abzuschätzen, da er etwa von der Entwicklung von zukünftigen Pensionszahlungen oder dem Wechselkurs zwischen Euro und britischen Pfund abhängig ist.<sup>31</sup>

Neben diesen beiden Elementen der ersten Verhandlungsphase stand seit der Veröffentlichung des Gemeinsamen Reports zudem die Frage einer möglichen Übergangszeit nach dem formellen Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Union im Raum. Eine Einigung in Bezug auf diese konnte von beiden Parteien jedoch relativ bald nach Beginn der zweiten Verhandlungsphase erreicht werden. Das Austrittsabkommen sieht somit vor, dass das Vereinigte Königreich auch nach Inkrafttretens des Austrittsabkommens bis zum 31. Dezember 2020 de facto Mitglied des Europäischen Wirtschaftsraums und weiterer EU-Politiken verbleibt, jedoch bereits mit dem formellen Austritt seine Mitbestimmungsrechte verliert.<sup>32</sup>

Das gewählte Ende der Übergangszeit entspricht somit auch dem Abschluss des derzeitigen mehrjährigen Finanzrahmens der Europäischen Union, was die kommenden Budgetverhandlungen vereinfacht.<sup>33</sup> Formell ist diese Übergangszeit auch dazu gedacht, ein detailliertes Abkommen über die zukünftigen Beziehungen zwischen beiden Parteien abzuschließen, ohne dass es zu einem legalen Vakuum käme. Aufgrund der Komplexität moderner Handelsverhandlungen und dem Brexit-Prozess im Besonderen ist dies jedoch als sehr optimistisch einzuschätzen.

Als zentraler Streitpunkt in den Verhandlungen hat sich die Frage, wie der nordirische Friedensprozess nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU unter ähnlichen Bedingungen aufrechterhalten werden kann, herausgestellt. Der Nordirlandkonflikt konnte ursprünglich durch das sogenannte Karfreitagsabkommen von 1998 beigelegt werden und schuf den institutionellen Rahmen für einen Sonderstatus des Territoriums Nordirlands, welcher gemeinsam durch die britische und irische Regierung garantiert wird.<sup>34</sup> Dieses Abkommen, das sogenannte einheitliche Reisegebiet zwischen der Republik Irland und dem Vereinigten Königreich, sowie die gemeinsame EU-Mitgliedschaft beider Länder haben seither maßgeblich zu einer Befriedung der Region beigetragen. Letztlich ermöglichten diese Veränderungen auch, dass zwischen der Republik Irland und Nordirland keine sichtbare Grenze mehr verläuft und sich Grenzgemeinden wirtschaftlich und sozial integrieren konnten.<sup>35</sup>

Aufgrund der Sensibilität dieser Frage wurde auch seit Beginn der Verhandlungen die Nordirlandfrage durch die Etablierung eines sogenannten hochrangigen Dialogs zwischen den Vizeverhandlungsführern hervorgehoben<sup>36</sup> und somit gesondert behandelt. Der Gemeinsame Bericht im Dezember 2017 enthielt dann auch Bestimmungen die hervorho-

---

31 EPRS: The EU-UK withdrawal agreement, 2018, S. 12 f.

32 Article 50 Taskforce: Draft Agreement, 2018, S. 74–78.

33 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Haushaltspolitik“ in diesem Jahrbuch.

34 House of Lords: Leaving the European Union: Impact on the Good Friday Agreement, Library Briefing, 4.10.2018, S. 4.

35 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Irland“ in diesem Jahrbuch.

36 Article 50 Taskforce: Terms of Reference for the Article 50 TEU negotiations, 16. Juni 2017, S. 1.

ben, dass beide Seiten das Karfreitagsabkommen aufrecht erhalten wollten, sich dazu verpflichteten, durch den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union keine harte Grenze zwischen Irland und Nordirland zu errichten und insbesondere auch das einheitliche Reisegebiet aufrecht zu erhalten.<sup>37</sup>

Letztlich stellt die Frage der Umsetzung dieser allgemeinen Ziele die Verhandler und die jeweiligen politischen Akteure jedoch vor enorme Herausforderungen. Der Gemeinsame Bericht sticht hier mit einer besonderen Formulierung im Art. 49 hervor, die definiert, wie diese Ziele erreicht werden sollen:

„The United Kingdom’s intention is to achieve these objectives through the overall EU-UK relationship. Should this not be possible, the United Kingdom will propose specific solutions to address the unique circumstances of the island of Ireland. In the absence of agreed solutions, the United Kingdom will maintain full alignment with those rules of the Internal Market and the Customs Union.“<sup>38</sup>

Der nächste Artikel des Dokuments stellt klar, dass gleichzeitig neue Barrieren zwischen Nordirland und dem Rest des Vereinigten Königreichs nur geschaffen werden sollen, wenn dies mit dem Karfreitagsabkommen vereinbar ist und die regionale nordirische Regierung und das Parlament dem zustimmen. Letztere sind jedoch derzeit aufgrund einer fehlenden politischen Einigung in Nordirland außer Kraft gesetzt.<sup>39</sup>

Diese in dem Dokument festgehaltenen Formulierungen schufen letztlich die Möglichkeit unterschiedlicher Interpretationen dieser Formulierungen auf beiden Seiten.<sup>40</sup> Die Europäische Kommission übersetzte die mit Irland zusammenhängenden Passagen in ihrem Entwurf für ein Austrittsabkommen in ein dem Abkommen angehängtes Protokoll.<sup>41</sup> In diesem wurde durch die Europäische Kommission das Konzept eines sogenannten „Backstop“ entwickelt, der dafür sorgen würde, dass Nordirland durch ein sogenanntes gemeinsames Regulierungsgebiet de facto weiterhin Teil des Europäischen Binnenmarktes bleiben würde. Dieser „Backstop“ würde in jedem Brexit-Szenario greifen, bis eine andere Lösung für die Aufrechterhaltung des Nordirlandabkommens und der offenen Grenze gefunden werden könnte.

Seit Veröffentlichung des Entwurfs dieses Protokolls sorgt die Regelung der Nordirlandfrage für erhebliche Probleme in den Verhandlungen. Auch wenn sich May am 19. März 2018 noch einmal zu den bereits im Gemeinsamen Bericht gefundenen Formulierungen bekannte,<sup>42</sup> so sind die Details des durch die Europäische Union vorgeschlagenen „Backstop“ im Vereinigten Königreich nicht zustimmungsfähig. Insbesondere die nordirische DUP, aber auch einige konservative Abgeordnete sehen dabei den „Backstop“ als nicht hinnehmbare Spaltung des Vereinigten Königreichs, da dieser letztlich etwa Zollkontrollen zwischen Großbritannien und der irischen Insel bedeuten könnte.<sup>43</sup>

## Vorbereitung auf den Brexit

Mit dem Heranrücken des Datums des formellen Austritts des Vereinigten Königreichs aus der EU haben sich auch beide Seiten zunehmend mit den Konsequenzen verschiedener Brexit-Szenarien auseinandergesetzt und begonnen, sich darauf vorzubereiten. Sowohl die

37 Article 50 Taskforce: Joint Report, 2017, S. 7 ff.

38 Article 50 Taskforce: Joint Report, 2017, S. 8.

39 House of Lords: Leaving the European Union, 2018, S. 3 f.

40 EPRS: The EU-UK withdrawal agreement, 2018, S. 25.

41 Article 50 Taskforce: Draft Agreement, 2018, S. 108-116.

42 Theresa May: Letter to Donald Tusk, 19.3.2018.

43 EPRS: The EU-UK withdrawal agreement, 2018, S. 27.

Europäische Kommission als auch die britische Regierung veröffentlichen hierzu etwa Hinweise, die sich an Unternehmen und Privatpersonen richten und die Konsequenzen verschiedener Brexit-Szenarien für diese aufzeigen. Aufgrund der Dauer administrativer Prozesse haben etwa auch einzelne EU-Staaten bereits begonnen, sich auf den Brexit vorzubereiten, obwohl das letztliche Austrittszenario noch nicht absehbar ist. Ein Beispiel hierfür ist etwa die zusätzliche Anstellung von 750 Zollbeamten in den Niederlanden, um einen möglichst reibungslosen Warenhandel mit dem Vereinigten Königreich nach dem britischen Austritt aufrecht erhalten zu können.<sup>44</sup> Im Vereinigten Königreich hingegen sind jegliche Brexit-Vorbereitungen neben einer teilweise geschehenen Anpassung der nationalen Gesetzgebung noch nicht weit fortgeschritten.<sup>45</sup>

Neben den oben dargestellten Planungen mussten die EU-27 auch Entscheidungen über den Umzug von zwei bisher in London angesiedelten Agenturen in das zukünftige EU-Hoheitsgebiet entscheiden. Dies ist zum einen die Europäische Arzneimittel-Agentur (EMA) mit etwa 900 Mitarbeitern und zum anderen die kleinere Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA) mit etwa 170 Angestellten. Die dazu notwendigen Entscheidungen wurden in einem besonderen Verfahren in einer Ratssitzung der EU-27 am 20. November 2017 getroffen, wobei die Entscheidung bei ersterer auf Amsterdam und bei der zweiten Agentur auf Paris fiel.<sup>46</sup>

Die relativ rasche Entscheidung nach dem Austrittsgesuch des Vereinigten Königreichs ist darauf zurückzuführen, dass den betroffenen Agenturen genug Zeit für eine möglichst unterbrechungsfreie Übersiedlung bis zum Brexit-Tag im März 2019 ermöglicht werden sollte. Da die Ansiedlung einer solchen Agentur sowohl einen Wirtschaftsfaktor darstellt, als auch mit Prestige verbunden ist, bewarben sich auf die größere EMA 19 Städte und 8 Städte auf die EBA.<sup>47</sup> In beiden Fällen musste letztlich das Los in der finalen Abstimmungsrunde aufgrund einer Stimmgleichheit im Rat der Europäischen Union entscheiden.<sup>48</sup> Dieser Auswahlprozess ist somit eines der bisher wenigen mit dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU verbundenen Elemente, die das teilweise vorhandene Konfliktpotential innerhalb der EU-27 offen aufzeigen. So waren insbesondere osteuropäische Mitgliedstaaten letztlich enttäuscht, dass das Kriterium der geografischen Balance in dem Vergabeverfahren keine große Rolle spielte.<sup>49</sup>

### **Brexit und Einstellungen zur EU**

Auch wenn unmittelbar nach dem Brexit-Referendum befürchtet wurde, dass das Abstimmungsergebnis ähnliche Prozesse in anderen EU-Staaten anstoßen könnte, so hatte der bevorstehende Brexit letztlich kaum einen Effekt auf europaskeptische Bewegungen in anderen Teilen der Europäischen Union.<sup>50</sup> Seit dem Brexit-Referendum ist auch in Umfra-

---

44 Reuters: Dutch to hire 750 new customs agents before Brexit, 16.2.2018.

45 Joe Owen/Lewis Lloyd/Tim Durrant/Jill Rutter: Brexit: six months to go, Institute for Government, 17.9.2018.

46 Agence Europe: Amsterdam inherits European Medicines Agency and Paris gets European Banking Authority, 21.11.2017; Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäische Agenturen“ in diesem Jahrbuch.

47 Agence Europe: End of waiting in sight on relocation of medicines agency and banking authority, 17.11.2017.

48 Agence Europe: Amsterdam inherits European Medicines Agency, 2017.

49 Fiona Maxwell/Carmen Páun/Bjarke Smith-Meyer/Sarah Wheaton: 5 takeaways from the race to host EU agencies after Brexit, in: Politico, 20.11.2017.

50 Nicola Chelotti: Brexit may have strengthened Eurosceptic parties, but there is little prospect of other exit referendums, in: LSE Brexit Blog, 30.4.2018.



gen ein stetiger Trend hin zu höheren Zustimmungswerten für die Mitgliedschaft in der Europäischen Union und die Zufriedenheit mit der Arbeit der EU zu beobachten. So zeigte eine im April 2018 durchgeführte Eurobarometer-Umfrage<sup>51</sup> so hohe Zustimmungswerte für die EU-Mitgliedschaft einzelner Staaten, wie dies zuletzt vor zehn Jahren der Fall war. Auch wenn sich die Werte je nach Mitgliedstaat stark unterscheiden und die Unterstützung weiterhin am größten in relativ reichen EU-27-Mitgliedstaaten wie Irland, den Niederlanden und Deutschland ist, so scheint seit dem Brexit-Referendum eine allgemeine Trendwende stattgefunden zu haben. Dies ist auch in Staaten wie Frankreich, Griechenland und Italien der Fall, in denen europaskeptische Parteien ebenfalls Referenden über die EU-Mitgliedschaft vorgeschlagen hatten. Im Vereinigten Königreich steigt die Zustimmung zur Europäischen Union zwar auch graduell, jedoch ist kein allgemeines Abwenden größerer Teile der Bevölkerung vom Ergebnis des Referendums zu erkennen.<sup>52</sup>

### Ausblick

Mehr als zwei Jahre nach dem Brexit-Referendum scheint auch weiterhin nur der Tag des Austritts des Vereinigten Königreichs im März 2019 festzustehen. Auch wenn seit dem Beginn der Austrittsverhandlungen im Juni 2017 erhebliche Fortschritte erreicht wurden, so stellen insbesondere die Nordirlandfrage und die damit teilweise verbundenen Modelle zu den zukünftigen Beziehungen zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU-27 nur schwer überwindbare Hürden für die Verhandlungen dar. Genau wie im bisherigen Verlauf der Verhandlungen häufig innenpolitische Dynamiken im Vereinigten Königreich die Verhandlungen erschwert haben, so hat auch in Bezug auf die ausstehende Frage der zukünftigen Beziehungen das Fehlen eines britischen Vorschlags diese maßgeblich erschwert. Ein solcher wurde zwar letztlich nach einer Kabinettsklausur Ende Juni 2018 in Chequers, dem Landsitz der Premierministerin, vorgestellt, doch führte dies wiederum zu innenpolitischen Spaltungen im Vereinigten Königreich.<sup>53</sup>

Der zeitliche Verlauf der weiteren Verhandlungen wird somit vermutlich auch weiterhin durch politische Dynamiken auf britischer Seite und insbesondere möglicherweise fehlender Mehrheiten für unterschiedliche Brexit-Modelle im Unterhaus bestimmt werden. Zunehmend spielt jedoch auch die zeitliche Komponente eine wichtige Rolle, da zwischen dem fertigen Aushandeln eines Austrittsabkommens bis zum Inkrafttreten mehrere Monate Zeit für eine Ratifizierung auf beiden Seiten eingerechnet werden müssen. Auch im Hinblick auf unklare parlamentarische Mehrheiten im Vereinigten Königreich wird somit ein ungeordneter Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU zunehmend wahrscheinlicher. Aufgrund dieser Risiken müssen sich sowohl die EU-27 als auch das Vereinigte Königreich, inklusive Unternehmen und Bürgern, zunehmend kurzfristig auf den britischen Austritt aus der EU vorbereiten. Letztlich wird das Risiko eines unkontrollierten Austritts vermutlich auch Debatten etwa zur möglichen Rücknahme des Austrittsgesuchs oder zur Verlängerung der Verhandlungsperiode Aufwind geben.

Diese Unsicherheit beeinflusst auch auf Seiten der EU-27 wichtige Entscheidungen in vielen Bereichen etwa zum zukünftigen mehrjährigen Finanzrahmen, der Handelspolitik der Europäischen Union oder die durch den bevorstehenden Brexit ausgelöste Dynamik zu

---

51 European Parliament: Democracy on the Move: European Elections – one year to go, Eurobarometer Survey 89.2, Mai 2018.

52 Anthony Well: Where Britain stands on Brexit one year out, in: YouGov, 29.3.2018.

53 Joe Watts: David Davis resigns as Brexit secretary amid deep split over EU customs arrangements, in: The Independent, 9.7.2018

institutionellen Veränderungen. Letztlich wird der Austritt der Vereinigten Königreichs so auch die europäische Politik in den nächsten Jahren maßgeblich mitbestimmen. Im Falle des erfolgreichen Abschlusses eines Austrittsabkommens würde zudem auch nur eine weitere zeitlich limitierte Verhandlungsphase zu den zukünftigen Beziehungen beginnen.

### **Weiterführende Literatur**

Patrick Diamond/Peter Nedergaard/Ben Rosamond (Hrsg.): *The Routledge Handbook of the Politics of Brexit*, Abingdon/New York 2018.

Benjamin Martill/Uta Staiger (Hrsg.): *Brexit and Beyond: Rethinking the Futures of Europe*, London 2018.