

# Brexit: das Vereinigte Königreich verlässt die EU, aber wie?

*Roland Sturm*

## **Zusammenfassung**

Das Vereinigte Königreich verlässt die EU. Wir wissen wann, aber nicht wie. Inzwischen liegt ein Weißbuch der Regierung vor, das Verhandlungsgrundlage für die Gespräche mit der EU sein wird. Ein Ausscheiden des UK ohne Verhandlungsergebnis ist dennoch nicht ausgeschlossen. Die Folgen des Brexit sind für alle Seiten negativ, es geht nur noch um Schadensbegrenzung

Am 29. März 2019 verlässt das Vereinigte Königreich die EU. Dies ist die Folge einer Volksabstimmung vom 23. Juni 2016, bei der sich 51,9 Prozent der Abstimmenden (Wahlbeteiligung 72,2 Prozent) für das Ende der EU-Mitgliedschaft Großbritanniens aussprachen. Was einfach klingt (Austritt), war von Beginn an komplex und kompliziert. Was der Austritt konkret bedeutet, wie er umgesetzt werden soll und welches Verhandlungsergebnis mit der Europäischen Union möglich ist, die ja allen Vereinbarungen, die mit dem Austritt verbunden sind, zustimmen muss, ist eigentlich noch immer ungeklärt. Erst Anfang Juli 2018 gelang es der britischen Premierministerin Theresa May nach einer Kabinettsklausur auf dem Landsitz der Regierung in Chequers einen innerparteilichen Kompromiss der Konservativen Partei zu präsentieren, der die Richtung der Erwartungen der britischen Regierung an EU-Austrittsbedingungen skizziert. Nun stellen sich Fragen wie, hält der Burgfriede in der Konservativen Partei, den dieser Kompromiss bedeutet? Organisiert sich Widerstand im Parlament?, und reicht die Zeit für Verhandlungen mit der EU? Das nächste, wichtige Datum ist der 18. Oktober 2018. An diesem Tag sollen die Verhandlungen mit der EU abgeschlossen werden. Ein eventuelles Verhandlungsergebnis müsste dann vom briti-



**Professor Dr. Roland Sturm**

Lehrstuhl für Deutsche und Vergleichende Politikwissenschaft,  
Europaforschung und Politische Ökonomie  
Universität Erlangen-Nürnberg

schen Parlament und den 27 Parlamenten der anderen Mitgliedstaaten der EU ratifiziert werden – schon jetzt ein ambitionierter Zeitplan. Liegt im Oktober noch kein Verhandlungsergebnis vor, soll der Versuch unternommen werden, die Verhandlungen bis zum 13. Dezember 2018 abzuschließen. Am Brexit ändert der Zeitplan nichts. Auch ohne Verhandlungsergebnis tritt das Vereinigte Königreich am 29. März 2019 um 11.00 Uhr britischer Zeit aus der EU aus.

Die Frage nach dem Aufrechterhalten des Burgfriedens in der Konservativen Partei erledigte sich schneller als der Autor den Text des Burgfriedens (das White Paper/ Weißbuch) lesen konnte (veröffentlicht am Donnerstag der folgenden Woche). Schon am Sonntag nach der Freitagssitzung in Chequers trat der für die Brexit-Verhandlungen zuständige Minister David Davis mit seinem Staatssekretär Steve Baker zurück, am Montag folgte der Rücktritt des Außenministers Boris Johnson. Damit sind wichtige Stimmen für eine radikalere Strategie des Austritts aus der EU nicht mehr im Kabinett vertreten. Weiterer politischer „Aufruhr“, einschließlich des Sturzes der Regierung May, ist möglich.

## 1. „Brexit means Brexit“

Mit dieser nichtssagenden Formel vermied Theresa May jahrelang eine konkrete Aussage, was konkret mit dem Brexit verbunden sei. Jeder konnte sich seinen Reim machen. Die Befürworter eines „hard Brexit“ interpretierten Mays Formel als synonym mit dem Austritt aus dem Binnenmarkt und der Zollunion, mit der Schließung der Grenzen für EU-Ausländer und dem Ende der Einflussnahme europäischer Institutionen, vor allem des Gerichts der Europäischen Union (EuGH). Anhänger eines „soft Brexit“ wollten die Wirtschaftsbeziehungen zur EU möglichst wenig beschädigen und wären mit einem Ende der politischen Integration des Vereinigten Königreichs in Europa zufrieden gewesen. Von Anfang an war klar, dass absurde Versprechungen der Brexit-Befürworter, wie, der Brexit sei nicht nur kostenlos, sondern sei auch gewinnbringend, Falschmeldungen waren. Im Brexit-Wahlkampf zogen die Brexiteers (die Brexit-Freunde) beispielsweise mit Bussen durchs Land auf denen wöchentlich 250 Pfund für das britische Gesundheitswesen in Aussicht gestellt wurden. Realität ist, dass die EU darauf beharrte, dass die Briten eine Austrittsrechnung begleichen.

Um ihre Position als Premierministerin auf der Welle des Brexit-Sieges zu festigen, kündigte die Premierministerin aus heiterem Himmel eine Parlamentswahl für den 8. Juni 2017 an. Das Ergebnis der Wahl zeigte, dass sich Theresa May, wie schon ihr Vorgänger David Cameron, bei der Brexit-Entscheidung verspekulierte. Das Ziel der Premierministerin, die parlamentarische Mehrheit der Konservativen Partei auszubauen, verfehlte die Partei deutlich. Was bewog die britische Premierministerin vorzeitige Neuwahlen anzustreben? Vier Gründe können genannt werden. Erstens der Zeitpunkt schien günstig. Meinungsumfragen stellten einen Vorsprung der Konservativen Partei von zeitweise zwanzig Prozentpunkten vor der Labour Party fest. Ein großer Wahlsieg schien möglich. Dieser hätte zweitens die Position der Premierministerin innerparteilich gefestigt, ihr ein eigenes Mandat gegeben (2015 hatte ja ihr Vorgänger David Cameron die Wahlen gewonnen) und ihre Position in den Verhandlungen mit der EU gestärkt. Ein Brexit-Wahlkampf mit Theresa May als strahlender Siegerin hätte sie in die Rolle der Vertreterin des unumstrittenen Volkswillens in Brexit-Fragen gebracht. Drittens wäre die Premierministerin nicht länger durch kleine Gruppen von Hardlinern sowohl auf der soft- als auch auf der hard-Brexit Seite des politi-

schen Spektrums ihrer Partei bei parlamentarischen Entscheidungen wegen ihrer knappen Parlamentsmehrheit von zuletzt 17 Stimmen erpressbar geblieben. Viertens schließlich galt es zu bedenken, dass der nächste turnusmäßige Wahltermin Frühjahr 2020 mehr oder minder mit dem Zeitpunkt des voraussichtlichen EU-Austritts Großbritanniens 2019 zusammengefallen wäre. Nach der Wahl 2017 stellte sich heraus, die Premierministerin hatte die absolute Mehrheit der Sitze im Parlament verspielt, blieb politisch zwischen den Befürwortern eines harten und eines weichen Brexit weiterhin „eingeklemmt“ und hatte Zeit in den Brexit-Verhandlungen mit der EU verloren.

Vorbedingung für die Brexit-Verhandlungen war aus EU-Sicht die Einigung mit Großbritannien in drei Punkten: 1. Die Anerkennung von Seiten des UK, dass das Vereinigte Königreich bereit sei, für über das Austrittsdatum aus der EU hinaus reichende vertragliche Verpflichtungen und anderweitige Kostenpunkte (Pensionszahlungen für EU-Beamte, Verpflichtungen der Europäischen Investitionsbank, Mietverträge für Europäische Institutionen etc.) in Höhe von 60 bis 100 Milliarden Euro gerade zu stehen. 2. Eine Regelung für die Zukunft der EU-Europäer im Vereinigten Königreich und der UK-Bürgerinnen und Bürger in der EU. 3. Das Lösen der Nordirland-Frage (über Gibraltar, das nach einem EU-Austritt des UK ebenfalls in einer schwierigen Lage sein wird, wurde nicht geredet). Die Republik Irland (in der EU) ist der größte Handelspartner Nordirlands (dann außerhalb der EU). Die Republik Irland legte auch aus politischen Gründen, nicht zuletzt wegen des erfolgreich beendeten blutigen Nordirlandkonflikts und ihre Rolle bei dessen Beendigung im Karfreitagsabkommen von 1998, Wert darauf, keinen Anlass für eine erneute physische Teilung der irischen Insel zu geben.

Theresa May akzeptierte die von der EU geforderte Sequenzialisierung der Brexit-Verhandlungen, also die Forderung, dass ausreichender Fortschritt bei den genannten drei Punkten erreicht werden muss, bevor über den Zugang zum europäischen Binnenmarkt nach dem EU-Austritt geredet werden könne. Das war ein erster Misserfolg der britischen Strategie, die darauf gesetzt hatte, die drei genannten Punkte in den wirtschaftlichen Interessenausgleich mit der EU miteinzubeziehen. Nicht erfolgreich war auch das britische Bemühen, bilaterale Absprachen für künftige Beziehungen mit den anderen EU-Staaten zu treffen. Trotz aller internen Probleme der EU versammelten sich die EU-Länder hinter dem Verhandlungsführer der EU, Michel Barnier. Der deutsche Innenminister Horst Seehofer war bisher der einzige, der an Barnier vorbei, den Briten im Juni 2018 auch nach dem Austritt eine weiterzuführende uneingeschränkte Sicherheitspartnerschaft anbot, was in Brüssel erstaunt, in der britischen Öffentlichkeit dankbar zur Kenntnis genommen wurde. Für die Vorabfestlegungen der Briten zu den drei genannten Punkten galt aber nach Aussage des britischen Verhandlungsführers David Davis die Einschränkung, dass nichts verabredet sei, solange nicht alles verabredet sei.

Bei einer als Kompromissangebot gedachten Rede in Florenz im September 2017 schwächte Theresa May ihre ursprüngliche Austrittsrhetorik ab, mit der sie implizit der EU auch gedroht hatte, den EU-Binnenmarkt nach dem Singapur-Modell mit einem Billiganbietermodell des UK auszuhebeln – ein angesichts der Kostenstrukturen der britischen Wirtschaft eher absurder Vorschlag. In Florenz räumte May die Notwendigkeit einer zweijährigen Übergangsperiode nach dem Austritt ein, in der sich für die EU-Bürgerinnen und –Bürger im UK nichts Wesentliches ändern werde. Sie erwog auch eine Zahlung von ca. 20 Milliarden Pfund an die EU für die Austrittsperiode und eine weitere Rolle der Urteile des EuGH in der britischen Politik. EuGH-Urteile sollten in der zweijährigen Übergangsperiode zwar keinen Vorrang vor Urteilen britischer Gerichte haben, aber von britischen Gerichten berücksichtigt werden.

In einem Brief von Theresa May vom 18.10.2017 an die EU-Bürger(innen) im UK kündigte die Premierministerin an, dass es für diese nach dem Brexit keine Schlechterstellung geben werde. Die notwendigen Verfahren zur Sicherung eines Bleiberechts sollten nicht kompliziert sein. Die EU geht vom Prinzip der Gleichbehandlung britischer Bürger in der EU und von EU-Bürgern im UK aus. Die bisherigen britischen Vorschläge betonen aber den Gedanken der nationalen Souveränität. Während die EU an ein automatisches Bleiberecht britischer Bürger in der EU denkt, erwartet Großbritannien eine Antragstellung auf ein „residence permit“ (Wohnerlaubnis), den man stellen darf, wenn man vor dem 29.03.2017 fünf Jahre im Vereinigten Königreich gelebt hat. Ein solcher Antrag soll in der Regel genehmigt werden, kann aber auch abgelehnt werden. Wer die fünf Jahre nicht erreicht, kann zunächst einen „temporary residence status“ beantragen. Bei Streitfällen sieht das UK nur britische Gerichte involviert, die EU möchte das letzte Wort dem EuGH geben.<sup>1</sup>

## 2. Die vertrackte Nordirlandfrage

Die Grenze zwischen der Republik Irland und Nordirland ist die einzige Landgrenze des Vereinigten Königreichs (sieht man einmal von Gibraltar ab). Zu Gibraltar gibt es bilaterale Gespräche mit Spanien, was die gemeinsame Kontrolle des Flughafens angeht. Wichtiger wäre aber eine Lösung für die Arbeitskräfte, die jeden Tag in großer Zahl von Spanien nach Gibraltar kommen und deren Status in Frage gestellt wird.

Verlässt das Vereinigte Königreich beim EU-Austritt auch die Zollunion mit der EU, werden an der 500km langen Grenze der Republik Irland mit Nordirland mit mehreren hundert Grenzübergängen Zölle fällig. Die entsprechende Infrastruktur für Grenzkontrollen ist aber seit ca. 20 Jahren nicht mehr vorhanden. Die Grenze spielt im Alltag der Iren weder wirtschaftlich, noch gesellschaftlich, noch politisch eine Rolle. 2018 wurde beispielsweise der Chef der nordirischen Polizei zum Leiter der Polizei der Republik Irland berufen. Nach dem Karfreitagsabkommen von 1998 können Nordiren ihre Staatsangehörigkeit frei wählen, sie können sich als Briten oder als Iren definieren.

Der zunächst geäußerte britische Wunsch, die Zollunion mit der EU aufzukündigen (hard Brexit), hätte zwingend eine neue Form der Grenzkontrolle erfordert. Die britische Regierung stellte ein modernes Überwachungssystem der Handelsströme in Aussicht, das einen Handel ohne Unterbrechungen (frictionless trade) garantieren könne. Denn in einem Punkt war man mit der EU und der Regierung der Irischen Republik einig, wie Theresa May immer wieder betonte: „Nobody wants to return to the borders of the past“. Das in Aussicht gestellte moderne Überwachungssystem gibt es aber bis heute nicht. Angesichts des Austrittstermins März 2019 darauf zu bauen, ist unrealistisch.

Die irische Regierung und die EU wiesen auf die pragmatische Möglichkeit hin, Nordirland im EU-Binnenmarkt oder zumindest in der Zollunion zu belassen, was Grenzkontrollen auf der irischen Insel überflüssig machen würde. Stattdessen sollte die Zollgrenze zur EU quasi in die irische See verlegt werden, also Großbritannien ohne Irland umschließen. Dies erwies sich als politische Unmöglichkeit. Theresa May betonte immer wieder, dass kein britischer Premierminister je einem solchen Modell zustimmen könne, das die britischen Nordiren von Großbritannien trenne. Hinter dieser Aussage steht unausgesprochen, dass die katholisch-nationalistischen Nordiren, die

die Wiedervereinigung der Insel anstreben, keinerlei Probleme mit der Zollgrenze in der irischen See hätten, wohl aber die protestantisch-unionistischen Iren, die im Nordirlandkonflikt für den Verbleib Nordirlands im Vereinigten Königreich kämpften. Deren stärkste Partei, die Democratic Unionist Party (DUP) wurde nach dem verpassten Wahlsieg Theresa Mays als Mehrheitsbeschaffer für die Konservativen im britischen Unterhaus gebraucht. Die DUP garantiert mit ihren zehn Abgeordneten den Erfolg von confidence and supply motions, d.h.: (a) Die DUP unterstützt die Regierung im Parlament bei allen Vertrauensfragen, bei der Abstimmung über die Thronrede (Regierungsprogramm), beim Haushalt, bei allen Gesetzen, die Einnahmen oder Ausgaben betreffen, bei Brexit-Entscheidungen und bei der Gesetzgebung zur nationalen Sicherheit. Bei allen anderen Gesetzesvorhaben der Regierung behält die DUP freie Hand. (b) Umgesetzt und überwacht wird diese Vereinbarung durch einen Koordinierungsausschuss, dem die Regierung vorsitzt. Dieser Ausschuss stellt der DUP für einen Zeitraum von zwei Jahren einen Betrag von 1,56 Milliarden Pfund zur Verfügung, eine Milliarde davon ist neues Geld für Nordirland. Eine Zollgrenze in der irischen See ist für die DUP, die die britische Regierung mit ihrer Mehrheitsbeschafferrolle im Parlament erpressen kann, undenkbar. Sie fordert Gleichbehandlung mit der britischen Insel, was Nordirland zum Schlüsselthema auch für gesamtbritische Brexit-Lösungen machte.

### 3. Weitere Regionalkonflikte

Die von der Scottish National Party (SNP) geführte Regierung Schottlands drohte schon vor dem Brexit-Referendum, dass ein Austritt des UK aus der EU ein weiteres Unabhängigkeitsreferendum nach demjenigen von 2014 in Schottland nach sich ziehen könnte. In der Tat, Schottland stimmte mit deutlicher Mehrheit (62 Prozent) für einen Verbleib in der EU. Der von den Nationalisten erhoffte Mobilisierungseffekt blieb aber aus. Die schottischen Wähler unterstützten die SNP bei der „Brexit-Wahl“ 2017 in geringerem Maße als noch 2015. Das Argument der Nationalisten an der Regierung, dass Schottland betrogen werde, überzeugte nicht. Viele Wählerinnen und Wähler trennten die Themen schottische Unabhängigkeit und EU-Mitgliedschaft bei ihrer Wahlentscheidung. Dies veranlasste die schottische Ministerpräsidentin (First Minister) nach einigem Zögern, einen Termin für ein zweites Unabhängigkeitsreferendum erst für die Zeit nach einem Verhandlungsergebnis des UK mit der EU für den EU-Austritt zu fordern.

Es erwies sich auch, dass die Möglichkeiten der Mitsprache der schottischen Regierung bei den Verhandlungen des UK mit der EU geringer waren als erhofft. Es stellte sich heraus, dass Artikel 29 des Schottlandgesetzes, der bestimmt, dass sich die Gesetzgebung im schottischen Parlament im Rahmen europäischer Gesetze bewegen müsse, nicht bedeutet, dass Schottland das Recht habe, in der EU zu bleiben. Außerdem gilt die Konvention (Sewel convention), dass das schottische Parlament britischer Gesetzgebung zustimmen müsse, die Kompetenzen des schottischen Parlaments betreffen, für die Brexit-Gesetzgebung nicht. Das Versprechen der britischen Regierung, die Regierungen von Schottland und Wales in die Brexit-Verhandlungen einzubinden, führte nicht weit. Bei der Beratung des Austrittsgesetzes im britischen Parlament wurden die widersprüchlichen Interessen der Regionalregierungen und der Zentralregierung deutlich. Während die Regierung in London Wert darauf legte, zunächst alle

von der EU zurückgegebenen Kompetenzen an sich zu ziehen und bestenfalls in einem zweiten Schritt, diese an Schottland und Wales weiterzugeben, beharrten die Regierungen in Edinburgh und Cardiff darauf, sofort über die neue Kompetenzordnung, z.B. bei der Fischerei, mitentscheiden zu können. Wales hatte mehrheitlich für den Brexit gestimmt (52,5 Prozent), obwohl es wie Schottland das Problem hat, dass nach dem Brexit die Agrar- und Regionalbeihilfen der EU wegfallen und nicht damit zu rechnen ist, dass die Haushaltslücken in den Regionalhaushalten, obwohl versprochen, auf Dauer durch London geschlossen werden. Nach dem Brexit ist nicht nur aus politischen Gründen, sondern auch aus ökonomischen mit einer Verschärfung von Regionalkonflikten zu rechnen.

#### 4. Verfassungspolitisches Chaos

Die Entscheidung für den Brexit fiel durch das Referendum vom 23. Juni 2016. Der Slogan der Leave-Kampagne (pro-Brexit) war „Vote leave. Take Control“. Damit konnte nur gemeint sein, die uneingeschränkte Parlamentssouveränität wiederherzustellen, die durch die Anerkennung des Vorrangs europäischen Rechts vor britischem Recht bewusst eingeschränkt worden war. Auf *Albert Venn Dicey* geht die heute noch gültige Definition der drei Merkmale von Parlamentssouveränität zurück, nämlich (a) das Parlament hat ohne Einschränkung das Recht, Gesetze zu beschließen oder Gesetze abzuschaffen, (b) niemand (auch nicht der Monarch) hat das Recht, ein Parlamentsgesetz außer Kraft zu setzen oder zu ignorieren und (c) kein Parlament kann ein nachfolgend gewähltes Parlament durch seine Gesetzgebung binden.<sup>2</sup>

Es entstand aber aus zwei Gründen ein verfassungspolitisches Chaos: 1. Referenden sind in der Logik der Parlamentssouveränität nicht vorgesehen. Sie können bestenfalls konsultativen Charakter haben, denn nicht das Volk, sondern das Parlament hat das Letztentscheidungsrecht. Referenden gehen vom Parlament (de facto also der Regierung) und nicht vom Volke aus. Aber es ist offensichtlich, dass der britischen Öffentlichkeit nicht erklärt werden könnte, dass - legitimiert durch die Parlamentssouveränität - das Parlament das Recht habe, eine Entscheidung zu treffen, die das Ergebnis eines Referendums ignoriert oder ihm gar diametral zuwider läuft. Regierungen in Großbritannien haben deshalb seit dem ersten EU-Referendum 1975 und ganz besonders häufig seit den neunziger Jahren des vorigen Jahrhunderts Referenden nur taktisch eingesetzt, um einerseits Entscheidungen in politisch ungefährlichen Spielräumen zu erlauben, oder um Positionen der Mehrheit des Parlaments zu bestätigen. Das erfolgreiche Brexit-Referendum war das erste Referendum, bei dem die Parlamentsmehrheit eine zum Referendumsergebnis gegenteilige Entscheidung präferierte. Dennoch war nur vereinzelt zu hören, dass eine Parlamentsentscheidung nötig sei, um das Referendumsergebnis zu bestätigen. Noch weniger verständlich ist, dass diejenigen, die sich für ein weiteres Referendum zum Brexit einsetzen, z.B. nachdem dessen konkrete Ausgestaltung feststeht, als „Demokratiefeinde“ attackiert werden, denn das Volk habe ja gesprochen und damit sei die endgültige Entscheidung gefallen. Mit der gleichen Begründung hätte nach dem pro-EU Referendum von 1975 das Referendum von 2016 auch nicht stattfinden dürfen.

2. Gerade diejenigen, die die Kontrolle über britische Angelegenheiten ins Parlament zurückholen wollten, legten großen Wert darauf, dieses zu umgehen. Es sollte der Regierung überlassen bleiben, wie sie mit den aus Brüssel zurückkommenden

Kompetenzen umgehe, obwohl diese Kompetenzen auch substantiell das Recht der Gesetzgebung betreffen, ein Recht, das keine demokratische Regierung der Welt hat. Das Parlament hat durchgesetzt, dass mit einem Austrittsgesetz (Withdrawal Bill) und einem Implementationsgesetz zum Austritt wenigstens formal seine Rechte gewahrt werden. Es zeigt allerdings die Geringschätzung des Parlaments, dass der Nachfolger des zurückgetretenen David Davis, der neue Brexit-Minister Dominic Raab, die Exemplare des Weißbuches für die Austrittsverhandlungen mit Brüssel erst während der Debatte zu diesem Thema im Parlament verteilen ließ, nachdem auch zahlreiche Abgeordnete protestiert hatten, dass sie über ein Papier reden sollten, das sie nicht kennen können. Die Sitzung wurde vom Speaker (Parlamentspräsidenten) für eine fünf (!) minütige Lesepause unterbrochen, das Weißbuch hat 98 Seiten.<sup>3</sup>

## 5. Die „Lösung“ von Chequers 2018

Im Juli, bei einer Kabinettsklausur in Chequers, wurden die Eckpunkte der britischen Verhandlungsposition mit der EU verabredet, die sich im Weißbuch wiederfinden. Das Dilemma, das es zu lösen galt, war ein Signal für einen deutlichen Bruch mit der EU zu setzen, gleichzeitig aber eine neue Grenze in Nordirland zu verhindern und den Einwänden der verarbeitenden Industrie entgegenzukommen, die fürchtete, dass ihre Zulieferketten durch Zollkontrollen unterbrochen würden. Die Drohung von Produktionsverlagerungen, um dies zu vermeiden, was auch hieße, ein massiver Verlust von Arbeitsplätzen, stand im Raum. Folgende Kernpunkte wurden in Chequers verabredet: (a) Von den vier Freiheiten des europäischen Binnenmarktes für Personen (Niederlassungsfreiheit in jedem EU-Mitgliedsland), für Finanzen, für Dienstleistungen und für Waren, soll die Freiheit des Warenverkehrs, sofern dieser nötig ist, um Handel ohne Unterbrechung zu gewährleisten (frictionless trade), in Gemeinschaft mit der EU erhalten bleiben. Das heißt auch, dass das UK die EU-Vorschriften in diesem Feld anerkennt und umsetzt. Das letzte Wort bezüglich der Inkorporierung dieser Vorschriften in britisches Recht soll das Parlament haben. Es kann EU-Regeln auch ablehnen. (b) Für Dienstleistungen, insbesondere Finanzdienstleistungen soll weit größere Flexibilität erhalten bleiben, um den Finanzplatz London zu schützen, der ein Drittel der britischen Wirtschaftsleistungen ausmacht, d.h. vor allem um ihn global positionieren zu können. Ob dies eine günstige Option ist, angesichts der neuen Schranken, die der britischen Finanzindustrie auf dem europäischen Binnenmarkt begegnen werden, sei dahingestellt. (c) EU-Bürger dürfen weiterhin nach Großbritannien einreisen, brauchen aber jeweils eine Erlaubnis, wenn sie in Großbritannien studieren oder gar arbeiten wollen. Im Hinblick auf Waren (wie diese von Dienstleistungen abzugrenzen sind, muss man sehen) sollen die EU und das UK eine Zollunion bilden. Über die Höhe der Außenzölle für seine Produkte entscheidet das UK souverän und entwickelt auch seine eigene Handelspolitik. Der EuGH soll keine Rolle mehr spielen bei Streitfragen, aber das UK verspricht, im Bereich Waren dessen Rechtsprechung zu beachten.

Chequers wirft Fragen auf, zum einen hinsichtlich der Strategie des UK, zum anderen hinsichtlich der möglichen Reaktion der EU auf diesen Verhandlungsvorschlag. Die Idee hinter dem Brexit war es, das UK völlig unabhängig von der EU zu einem global player zu machen, „global Britain“, hieß der Slogan der Premierministerin Theresa May. Das UK hatte schon immer drei Optionen in der Außenpolitik, wie Winston Churchill dies nach dem II. Weltkrieg formulierte: die englischsprachigen Länder, al-

len voran die Partnerschaft („special relationship“) mit den USA; das Commonwealth (also frühere Kolonien, wie Indien, Pakistan oder Kanada) und Europa. Ökonomische Gründe erzwangen seit den sechziger Jahren des 20. Jahrhunderts die Annäherung an Europa und den EG-Beitritt Großbritanniens Mitte der 1970er Jahre. Der Brexit soll das UK mit der EU global in Konkurrenz setzen. Großbritannien will sich eigene, einflussreiche Handelspartner suchen. Ob China so ein Handelspartner in Abgrenzung zur EU sein kann, ist fraglich. Die USA in Donald Trumps Präsidentschaft sind zumindest unzuverlässig, nicht nur wegen der America First-Logik der Trumpschen Wirtschafts- und Handelspolitik. Trump zögerte auch nicht bei seinem UK-Aufenthalt kurz nach dem Brexit-Treffen in Chequers Theresa May wegen der Chequers-Beschlüsse in dem britischen Massenblatt „The Sun“ zu attackieren und negative Konsequenzen für den Handel mit dem UK anzudrohen. Die Hoffnung auf die Commonwealth-Länder dürfte angesichts der Handelsdimensionen, um die es geht, auch des Realismus entbehren. Eigentlich genügt es, Theresa Mays Aussage vor dem Referendum 2016 zu zitieren, als sie noch für den Verbleib Großbritanniens in der EU war: „We export more to Ireland than we do to China, almost twice as much to Belgium as we do to India and nearly three times as much to Sweden as we do to Brazil. It is not realistic to think we could just replace European trade with these new markets.“

Neben der Frage der Tragfähigkeit der britischen Strategie ist mindestens ebenso wichtig die Frage nach der Haltung der EU zu den britischen Vorschlägen. Die Haltung der EU rückt gelegentlich angesichts des Dauerkonflikts in der Konservativen Partei in Großbritannien in den Hintergrund. Die EU steht vor der entscheidenden Frage, ob sie es zulassen will, dass eine Mitgliedschaft á la carte entsteht. Seit den Römischen Verträgen gilt das Ziel der Umsetzung der vier Freiheiten des Binnenmarktes. Diese werden von den europäischen Verträgen als Einheit gesehen. Gibt man dem Vereinigten Königreich die Möglichkeit, sich hier beliebige Teile auszuwählen („Rosinenpicken“) ermutigt dies eventuell auch andere EU-Länder, ähnliche Wege zu gehen (z.B. die Personenfreiheit einzuschränken im Kontext der Debatte über Flucht) oder es ermutigt Beitrittsländer, weitgehende Sonderkonditionen zu fordern. Bleibt die EU geschlossen, hat sie dennoch ein Abwägungsproblem. Fest steht, dass die wirtschaftlichen Folgen des Brexit sowohl für die EU-Staaten als auch für das UK unvoreteilhaft sein werden. Will die EU ihre Prinzipientreue zu den vier Freiheiten des Binnenmarktes eventuell einer Flexibilität opfern, die wirtschaftlichen Schaden begrenzen kann? Wir werden sehen. Vieles hängt von der Stabilität der britischen Regierung, vom Verlauf der Verhandlungen des Vereinigten Königreichs mit der EU und der Zustimmung (und deren Bedingungen) eines jeden EU-Mitgliedslandes zu einem eventuellen Verhandlungsergebnis der EU mit den UK-Unterhändlern ab. Im Augenblick scheint, trotz der ökonomischen Absurdität des Brexits, eines sicher: Einen Exit vom Brexit wird es nicht geben. Die alten blauen Reisepässe werden im März 2019 die roten EU-Reisepässe der Briten wieder ersetzen.

## 6. Hard Brexit, bzw. die Verhandlungen mit der EU scheitern

Dies ist ein Ergebnis, das sich wohl niemand wünschen sollte. Schon der verhandelte Brexit reduziert britische Jahreseinkommen im Durchschnitt um 900 Pfund, so der Präsident der Bank of England, Mark Carney.<sup>4</sup> Der Spiegel<sup>5</sup> berichtet von einem Geheimpapier des britischen Brexit-Ministeriums, demnach „würde bereits am ersten Tag der Hafen von Dover kollabieren, Supermärkte in Schottland oder Cornwall hät-

ten bald darauf keine Lebensmittel mehr, nach zwei Wochen gingen den Krankenhäusern wichtige Medikamente aus.“ Und Schlimmeres. „No deal is better than a bad deal“ war lange auch die Überzeugung von Theresa May. Großbritannien hat zögerlich mit den Vorbereitungen für ein eventuelles Scheitern der Verhandlungen mit der EU begonnen. Zumindest wird der Eindruck wachsender Vorbereitungen auf ein no-deal-Szenario erweckt, um die britische Verhandlungsposition gegenüber Brüssel zu stärken und um die Brexit-Hardliner zu beruhigen. Spekuliert wurde darüber, ob das Vereinigte Königreich Europas Kanada werden könnte mit einer vertraglichen Verbindung zur EU ähnlich Kanadas im CETA-Vertrag mit der EU.<sup>6</sup>

Vertreter des hard Brexit wollen Glauben machen, dass ein Austritt ohne Verhandlungsergebnis kein Problem sei. Es gelten ja dann für das Vereinigte Königreich die Regeln der Welthandelsorganisation (WTO). Das ist eine unzulässige Vereinfachung. Alle großen Länder haben, trotz WTO-Mitgliedschaft, zusätzlich bilaterale Vereinbarungen mit ihren Handelspartnern zu Zöllen, Datenaustausch und Standards. Das UK ist heute als Teil der EU Mitglied der WTO<sup>7</sup>. Ein Ausstieg aus der EU erforderte das Neuverhandeln von Einfuhrquoten durch Aufteilen der EU-Einfuhrquoten, z.B. für Rindfleisch, Lammfleisch oder Butter. Ein erstes britisches Bemühen wurde von großen Nahrungsmittelexporteuren wie Brasilien oder Argentinien bereits abgelehnt. Die WTO arbeitet im Konsens – ein Konflikt mit der WTO könnte es dem UK erschweren, wieder WTO-Mitglied zu werden. Das Nichtdiskriminierungsprinzip der WTO würde zudem erfordern, dass alle Handelserleichterungen, die das UK mit der EU erreicht, von Großbritannien auch allen anderen Handelspartnern gewährt werden.

Mit einem no-deal Brexit würden 90 Prozent der Warenexporte des Vereinigten Königreichs mit Zöllen belastet, Lebensmittelpreise würden steigen und der Wert des Pfundes würde fallen. Die Abwicklung der Zölle brächte unüberwindbare logistische Probleme mit langen Staus an der Grenze und der Teilung der irischen Insel. Versorgungsketten in der Industrie würden unterbrochen und Flüge nach Europa nach EU-Regeln der European Aviation Safety Agency nicht mehr möglich. Britische Banken verlören das Recht auf Bankgeschäfte in der EU von London aus („passport rights“). Das UK verließ Europa und den europäischen Haftbefehl und hätte keinen Zugang mehr zu entsprechenden Datenbanken. Alles nicht so wahrscheinlich, aber: „it could still happen by accident or poor timing.“<sup>8</sup>

## Anmerkungen

- 1 Kommissionsdokument: TF 50 (2017) 1/2, 12.6. 2017 = Position paper on „Essential Principles on Citizens’ Rights“; HM Government: The United Kingdom’s Exit from the European Union. Safeguarding the Position of EU Citizens Living in the UK and UK Nationals in the EU. CM 9464. Presented to Parliament by The Secretary of the Home Department, June 2017.
- 2 Albert Venn Dicey: Introduction to the Study of the Law of the Constitution, London 1885.
- 3 [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/724982/The\\_future\\_relationship\\_between\\_the\\_United\\_Kingdom\\_and\\_the\\_European\\_Union\\_WEB\\_VERSION.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/724982/The_future_relationship_between_the_United_Kingdom_and_the_European_Union_WEB_VERSION.pdf)
- 4 Financial Times vom 26./27. Mai 2018, S. 8.
- 5 Vom 16.6. 2018, S. 80.
- 6 Vgl. Martin Wolf: Britain’s road to becoming the EU’s Canada, in: Financial Times vom 21. Februar 2018, S. 9.
- 7 Zum Folgenden: The Economist vom 2. Dezember 2017, S. 28-29.
- 8 Ebda.

## Zum Thema

Interview des Autors bei ARD-Alpha (Videothek): <https://www.fau.de/2018/06/news/leute/ard-alpha-demokratie-roland-sturm-ueber-ein-jahr-brexit/>

Roland Sturm: Uneiniges Königreich? Großbritannien nach dem Brexit Votum, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 66(49-50), 2016, S. 17-23.

Roland Sturm: Der Brexit dominiert die Agenda der EU Politik. Der europäische Integrationsprozess hat seine Anziehungskraft verloren, in: *Zeitschrift für Politik* 63(4), 2016, S. 398-405. <https://doi.org/10.5771/0044-3360-2016-4-398>

Roland Sturm: Brexit – das Vereinigte Königreich im Ausnahmezustand?, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 47(4), 2016, S. 878-892. <https://doi.org/10.5771/0340-1758-2016-4-878>