

Deutscher Bundestag
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union

Ausschussdrucksache 18(21)100
83. Sitzung, 24.04.2017

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Dr. Nicolai von Ondarza

Auswirkungen des Brexit – Statusfragen und wirtschaftliche Aspekte

Schriftliche Stellungnahme zur Anhörung des Ausschusses für die Europäische Union des Deutschen Bundestags am 24. April 2017

SWP

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

April 2017

Einleitung

Am 29. März 2017 hat die britische Premierministerin Theresa May formell den Austritt ihres Landes aus der Europäischen Union (EU) beantragt. Neun Monate nach dem historischen Votum der britischen Bevölkerung für den ‚Brexit‘ beginnt damit für Großbritannien und die übrigen EU-27 eine vertraglich auf zwei Jahre festgelegte Frist, um die Austrittsmodalitäten auszuhandeln. In diesem Austrittsvertrag müssen zentrale Aspekte der Scheidung geregelt werden, insbesondere die zukünftigen Rechte von EU-Bürgern in Großbritannien (und umgekehrt) sowie die offenstehenden finanziellen Verpflichtungen des Vereinigten Königreichs im EU-Haushalt.

Die Klärung der zukünftigen politischen wie wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der EU-27 und dem Vereinigten Königreich müssen jedoch in einer oder mehreren, rechtlich separaten Verträgen vereinbart werden (Statusabkommen). Das Spektrum an wirtschaftlichen Beziehungen der EU zu Drittstaaten ist potentiell weit. Sie reicht von einer Teilintegration in den Binnenmarkt (wie etwa Norwegen über den Europäischen Wirtschaftsraum, EWR) über vertiefte Freihandelsabkommen (wie mit Kanada oder der Ukraine) bis hin zum Handel auf Basis der Drittstaatenregel der Welthandelsorganisation, die auch zur Wiedereinführung von Zöllen führen würde.

Zu Beginn der Verhandlungen stehen der EU-27 und Großbritannien also ein breites Spektrum an Optionen zur Verfügung. Dennoch lassen sich auf Basis der rechtlichen Vorgaben für den Austrittsprozess und der bisherigen politischen Positionierung der beteiligten Akteure bereits vier zentrale Schlussfolgerungen ziehen, die in der folgenden Stellungnahme näher erläutert werden:

Erstens wird der Brexit und die zukünftigen Beziehungen in einem komplexen, mehrstufigen Verfahren verhandelt werden, das sich bis weit nach 2020 erstrecken dürfte. Eine Einigung auf ein umfassendes Abkommen zum zukünftigen Verhältnis bis zum formellen Austritt im März 2019 erscheint angesichts der bisherigen Erfahrungen mit EU-Freihandelsabkommen illusorisch. Es ist hingegen zu erwarten, dass sich die Verhandlungsführer der EU mit ihrem Zeitplan durchsetzen, dass in 2017 zunächst nur über die Austrittsmodalitäten verhandelt wird und erst in einer zweiten Phase voraussichtlich ab Ende 2017/Anfang 2018 die Regelungen für eine Übergangsphase und das zukünftige Verhältnis verhandelt wird.

Zweitens läuft die politische Dynamik auf beiden Seiten der Verhandlung auf einen ‚harten Brexit‘ hinaus. Die britische Regierung hat bereits angekündigt, dass Großbritannien mit dem EU-Austritt auch den Binnenmarkt und die Zollunion verlassen will. In den für Juni 2017 angesetzten Neuwahlen will Theresa May ein Mandat für diesen harten Brexit einholen. Auf der anderen Seite fordern die EU-27 für eine weitere Beteiligung am Binnenmarkt wie bei Norwegen die fortlaufende Umsetzung von EU-Gesetzgebung und die Akzeptanz der vier Freiheiten. Eine Teilintegration nach dem norwegischen Modell kann daher weitgehend ausgeschlossen werden.

Drittens ist angesichts der politischen Dynamik insbesondere in London ein Abbruch der Verhandlungen und Austritt Großbritanniens ohne Regelung der zukünftigen Beziehungen als ein zwar unwahrscheinliches, aber realistisches Szenario in Betracht zu ziehen. Ein solches Szenario hätte für die EU-27, aber vor allem Großbritannien starke negative wirtschaftliche Konsequenzen.

Viertens besteht langfristig jedoch durchaus auf beiden Seiten wirtschaftliches und vor allem politisches Interesse an einem erweiterten Freihandelsabkommen, in dem – zwar spürbar unterhalb des Niveaus des Binnenmarkts – enge Wirtschaftsbeziehungen aufrechterhalten bleiben. Hierzu ist jedoch eine längere Phase des Übergangs notwendig, während der Großbritannien auch die weitere Gültigkeit von EU-Regelungen akzeptiert. Nur so kann ‚Brexit

Spillover‘ verhindert werden, also das das Vereinigte Königreich mit dem EU-Austritt auch seine Beteiligung an europäischen Regulierungsräumen verliert, etwa in der Luftfahrt, beim EU-Patent oder anderen nicht-tarifären Handelshemmnissen. Beide Seiten erklären zudem ein Interesse an einer ergänzenden Regelung zur außen- und sicherheitspolitischen Zusammenarbeit.

Rechtlicher Rahmen und politische Prinzipien

Den rechtlichen Rahmen für den Austritt aus der EU setzt Art. 50 EUV, ergänzt um mittlerweile von beiden Seiten festgelegte politische Prinzipien, welche den Verhandlungsprozess maßgeblich strukturieren werden. Eingeführt mit dem Vertrag von Lissabon legt diese kurze Rechtsnorm fest, dass jeder Mitgliedstaat die EU verlassen kann. Hierzu muss der betreffende Staat den Europäischen Rat gemäß seiner verfassungsrechtlichen Vorschriften den Beschluss zum Austritt mitteilen. Mit dieser Notifizierung beginnt eine zweijährige Frist, während der nunmehr Großbritannien mit den EU-27 ein Austrittsabkommen aushandeln soll, um die Einzelheiten des Austritts zu regeln. Formell ausgetreten aus der EU ist das Land erst am Tag des Inkrafttretens des Austrittsabkommen, oder bei Nicht-Einigung und Ablauf der Frist. Die Verhandlungsfrist kann im Europäischen Rat einstimmig jedoch verlängert werden.¹

Die **Notifizierung gemäß Art. 50 EUV** ist seitens Großbritannien erst nach einem längeren innenpolitischen Prozess erfolgt. Umstritten war im Vereinigten Königreich zunächst, welche rechtlichen Bedingungen für eine Notifizierung erfüllt sein mussten. Das Referendum über die EU-Mitgliedschaft vom 23. Juni 2016 war rechtlich unverbindlich. In seinem Urteil vom 24. Januar 2017 hat der britische Supreme Court dann festgestellt, dass vor der Notifizierung ein ‚Act of Parliament‘, also ein gemeinsamer Beschluss des House of Commons und des House of Lords, notwendig sei.² Nicht notwendig sei hingegen die Zustimmung der regionalen Parlamente, was insbesondere für die Schottland-Frage relevant ist. Diese parlamentarische Zustimmung ist nach einem kurzen Verfahren am 13. März 2017 erfolgt. Anschließend hat Theresa May mit ihrem Brief an den Präsidenten des Europäischen Rates, Donald Tusk, die Notifizierung am 29. März 2017 formell eingereicht.³

Drei erste Schlussfolgerungen können aus diesem Prozess gezogen werden. Erstens hat sich Theresa May in den neun Monaten nach dem Brexit trotz knapper parlamentarischer Mehrheit eine deutliche innenpolitische Unterstützung für ihren Brexit-Kurs besorgt, einschließlich dem Austritt aus dem EU-Binnenmarkt. Insbesondere die Führung der Labour-Partei hat ihre Parlamentarier sogar explizit angewiesen, im Parlament für die Notifizierung zu stimmen. Zweitens hat Großbritannien nicht nur den Austritt aus der EU beantragt, sondern formell klargestellt, dass sie gleichzeitig den Austritt aus Euratom beantragen. Drittens beginnt mit der Notifizierung nunmehr die Frist zu laufen, so dass der formelle Austritt Großbritanniens aus der EU für den 29. März 2019 zu erwarten ist.

Parallel zu Großbritannien haben sich auch die EU-27 auf **Verhandlungsführung und Struktur** bei den Austrittsverhandlungen geeinigt.⁴ Die Verhandlungen werden seitens der EU von der EU-Kommission geführt, die hierzu eine eigene Abteilung unter der Führung des

¹ Art. 50 (3) EUV begrenzt weder die Dauer noch die Häufigkeit der Verlängerung. Einstimmigkeit vorausgesetzt könnte die Verhandlungsfrist daher rechtlich beliebig oft und lange verlängert werden. Politisch streben jedoch beide Seiten keine Verlängerung an.

² UK Supreme Court, „Judgement of 17 January 2017 R (on the application of Miller and another) v Secretary of State for Exiting the European Union.“ London: UK Supreme Court.

³ Theresa May, „Prime Minister’s letter to Donald Tusk triggering Art. 50“, London: Prime Minister’s Office.

⁴ Informelles Treffen der Staats- und Regierungschefs von 27 Mitgliedstaaten sowie des Präsidenten des Europäischen Rates und des Präsidenten der Europäischen Kommission: „Erklärung vom 15. Dezember 2016“, Brüssel: Europäischer Rat.

früheren französischen Außenministers und EU-Kommissars Michel Barnier aufgebaut hat, die sich bereits eng mit den Mitgliedstaaten koordiniert hat. Die politischen Leitlinien werden vom Europäischen Rat⁵ verabschiedet, hierzu ist eine Sondersitzung für den 29. April 2017 geplant. Anschließend wird die Kommission auf dieser Basis einen Vorschlag für das Verhandlungsmandat vorlegen, welcher voraussichtlich Ende Mai 2017 vom Ministerrat verabschiedet wird. Die für Juni 2017 angesetzten Neuwahlen in Großbritannien haben diesen Zeitplan nicht verändert.

In den darauffolgenden Verhandlungen ist eine enge laufende Abstimmung mit einer Brexit-Arbeitsgruppe im Rat sowie den Sherpas der Staats- und Regierungschefs vorgesehen. Richtungsweisende Entscheidungen werden vom Europäischen Rat im Konsens getroffen werden. Zum Abschluss des Austrittsabkommen ist eine Zustimmung des Europäischen Parlaments sowie eine ‚superqualifizierte Mehrheit‘⁶ im Ministerrat notwendig. Um ausreichend Zeit für die Ratifizierung zu haben, zielt die EU-Kommission auf eine Einigung im Oktober 2018 hin. Auch wenn dies noch einen Puffer bis zum Europäischen Rat von Dezember 2018 lässt, so sollte bis spätestens dahin eine Einigung auf das Austrittsabkommen erreicht werden.

Die umstrittenste prozedurale Frage für die Verhandlungen ist die **Sequenzierung von Austritt- und Statusabkommen**. Rechtlich gibt Art. 50 EUV lediglich vor, dass beim Austrittsabkommen die zukünftigen Beziehungen des austretenden Staates zur EU ‚berücksichtigt‘ werden (Art. 50 (2) EUV). Die Abfolge der Verhandlungen – und das Inkrafttreten – der Austrittsmodalitäten und der Regelung der zukünftigen Beziehungen ist daher auch Verhandlungsgegenstand. Die britische Regierung fordert, sowohl Austritt als auch das von ihr angestrebte tiefe Freihandelsabkommen parallel („alongside“) zu verhandeln.⁷ Aus ihrer Sicht sollen beide idealerweise zeitgleich in Kraft treten, um einen reibungslosen Übergang zu ermöglichen.⁸

Diese Vorgehensweise wird von den Verhandlungsführern der EU abgelehnt. Zum einen ist der Abschluss eines tiefen Freihandelsabkommen und die Ratifikation in EU und allen Mitgliedstaaten innerhalb der zwei Jahresfrist als kaum zu verwirklichen einzustufen. Im Vergleich haben beispielsweise die Verhandlungen für das immer noch bei den meisten EU-Mitgliedstaaten zur Ratifikation anstehende erweiterte Freihandelsabkommen der EU mit Kanada (CETA) vor bald zehn Jahren begonnen. Bisher benötigt die EU in der Regel zwischen vier und zehn Jahren für Verhandlung und Ratifikation von Freihandelsabkommen; auch die USA, Kanada oder Australien brauchen hierfür in der Regel mehr als vier Jahre.⁹ Zum anderen will die EU-Kommission verhandlungstaktisch mit den konkreten, für die EU zentralen Austrittsmodalitäten (Rechte von EU-Bürgern, Haushaltsverpflichtungen, Grenze in Nordirland) beginnen.

Die vorläufigen Verhandlungsrichtlinien der EU sehen daher vielmehr **ein mehrstufiges Verfahren** vor, dass noch vom Europäischen Rat im EU-27 Format am 29. April 2017

⁵ Alle Beschlüssen in Bezug auf das Austrittsverfahren werden im Europäischen Rat sowie im Rat der EU von den EU-27 ohne Beteiligung der britischen Regierung beschlossen. Europäische Kommission und Europäisches Parlament entscheiden mit Beteiligung des britischen Kommissars bzw. der britischen Abgeordneten.

⁶ Gemäß Art. 238 (3) EUV gilt für den Abschluss des Austrittsabkommen eine superqualifizierte Mehrheit von 72% der Mitgliedstaaten, die 65% der Bevölkerung vertreten, jeweils in Bezug auf die EU-27. Politisch werden die EU-27 jedoch Einstimmigkeit anstreben.

⁷ Siehe Theresa May, „Prime Minister’s letter to Donald Tusk triggering Art. 50“, S. 4.

⁸ Theresa May, „Speech: The government’s negotiating objectives for exiting the EU“, London: Prime Minister’s Office.

⁹ Raoul Ruparel/Stephen Booth/Vincenzo Scarpetta: „Where next? A liberal, free market guide to Brexit.“ London: Open Europe 2016.

bestätigt werden muss¹⁰: Demnach sollen die Verhandlungen in der ersten Phase ausschließlich mit den Austrittsmodalitäten begonnen werden. Erst wenn aus Sicht der EU-27 hierbei ausreichend Fortschritte erzielt wurden, soll nach einem Beschluss des Europäischen Rat (EU27) der Beginn einer zweiten Phase der Verhandlungen eingeleitet werden, in dem zunächst Übergangsregelungen nach dem Austritt ausgehandelt werden. Konkrete Kriterien für den Übergang zu Phase II sind in den vorläufigen Verhandlungsrichtlinien der EU noch nicht enthalten. Politisch dürfte aber für die meisten Mitgliedstaaten vor allem eine Einigung zu den EU-Bürgern und den Haushaltsverpflichtungen Vorrang haben. Je nach Verlauf der Verhandlungen ist dieser Beschluss von EU-Seite für Oktober oder Dezember 2017 vorgesehen. Schließlich würde demnach die vollumfängliche Regelung der zukünftigen Beziehungen zwischen EU und Großbritannien erst nach dem formellen Austritt im März 2019 während der Übergangsphase ausgehandelt werden, mit einer Perspektive auf 2020 + X.

Die zweite umstrittene prozedurale Frage im Austrittsverfahren ist die **Reversibilität der Notifizierung von Art. 50 EUV**. Der EU-Vertrag selber sieht am Ende des Austrittsverfahren entweder das Inkrafttreten des Austrittsabkommen oder, bei Nicht-Verlängerung der Frist, einen Austritt ohne Regelung vor; die potentielle Rücknahme der Notifizierung ist hingegen weder explizit vorgesehen noch ausgeschlossen. Die britische Regierung geht formell gemäß ihren Angaben im Prozess vor dem UK Supreme Court zu Art. 50 von der Irreversibilität der Notifizierung aus.¹¹ Rechtswissenschaftlich ist hingegen umstritten, ob eine einvernehmliche oder sogar unilaterale Zurücknahme des Austrittsgesuchs zulässig ist. Aktuell wird in der Republik Irland ein Verfahren angestrebt, um diese Frage vor den EuGH zu bringen.¹² Politisch hat die Frage der Reversibilität jedoch eine neue Brisanz erhalten, nachdem die für den 8. Juni 2017 angekündigten Neuwahlen einen Regierungswechsel in Großbritannien zumindest möglich machen. Demokratisch könnte dies legitimiert werden, in dem entweder ein zweites Referendum angesetzt oder die Regierung von Partei(en) gestellt wird, die explizit mit dem Versprechen einer Zurücknahme des Austrittsgesuchs gewählt wurden. Beides ist zwar nicht auszuschließen, angesichts der aktuellen Umfragelage mit ca. 20 Prozent Vorsprung für die Konservative Partei jedoch unwahrscheinlich.¹³

Zuletzt stellt sich für den Deutschen Bundestag noch die Frage, welche **Mitentscheidungsrechte nationale Parlamente im Austrittsprozess** haben werden. Das Austrittsabkommen nach Art. 50 EUV ist als reines EU-Abkommen angelegt, das vom Rat der EU mit qualifizierter Mehrheit und Zustimmung des Europäischen Parlaments beschlossen wird. Eine Zustimmung nationaler Parlamente kann jedoch je nach Reichweite der Übergangsbestimmungen erforderlich werden, sobald nationale Kompetenzen berührt werden. Vor allem beim potentiellen erweiterten Freihandelsabkommen ist nach Beispiel von CETA oder dem EU-Ukraine Assoziierungsabkommen ein gemischtes Abkommen mit erforderlicher nationaler Ratifikation zu erwarten.

Schlussfolgerungen: Bei der Strukturierung der Verhandlungen sitzt die EU prozedural am längeren Hebel, da die Vorgaben von Art. 50 EUV vor allem den austretenden Mitgliedstaat unter Druck setzen. Von einer Nicht-Einigung auf das Austrittsabkommen oder einem Austrittsabkommen ohne zukünftiges Freihandelsabkommen oder Übergangsregelung wäre Großbritannien am stärksten betroffen. Trotz der klaren Forderung nach einer parallelen

¹⁰ Alex Barker/Martin Stabe: „The EU’s Brexit negotiation guidance decoded“, in: Financial Times vom 31.3.2017.

¹¹ Siehe UK Supreme Court, „Judgement on 17 January 2017“, S. 13.

¹² Owen Bowcott: „Irish Court to be asked to intervene in Brexit legal process“, in: The Guardian vom 9. Dezember 2016.

¹³ Die jüngsten Umfragen sehen die Konservative Partei bei 48 % vor Labour mit 24 %. Angesichts des britischen Mehrheitswahlrechts würde ein solches Wahlergebnis in einer absoluten Mehrheit von mehr als 100 Sitzen Vorsprung resultieren.

Verhandlung ist daher davon auszugehen, dass sich die EU-Kommission mit ihrer schrittweisen Herangehensweise an die Brexit-Verhandlungen durchsetzen wird. Bereits in den ersten Wochen nach der Notifizierung hat die britische Premierministerin May signalisiert, dass sie doch mit einer Übergangsphase rechnet.¹⁴ Auch die Ansetzung der Neuwahlen ist ein Indiz dafür, dass sich mittlerweile auch die britische Regierung auf einen Zeitplan mit einer längeren Übergangsphase einstellt.

Die Politische Dynamik hin zum harten Brexit

Mit dem Inkrafttreten des Austrittsvertrags (oder dem Ablauf der Verhandlungsfrist) wird Großbritannien aus Sicht der EU-27 zum Drittstaat. Die Spannweite an wirtschaftlichen und politischen Beziehungen der EU zu Drittstaaten ist jedoch enorm breit. Prinzipiell lautet das bisherige Angebot der EU an Drittstaaten: Je mehr sie in den Binnenmarkt integriert sind – wenn also jenseits des einfachen Wegfalls von Zöllen auch freier Dienstleistungs- und/oder Kapitalverkehr besteht und nicht-tarifäre Handelshemmnisse minimiert werden – desto mehr Mitglieder-ähnliche Pflichten werden ihnen auferlegt. Eine Teil-Mitgliedschaft mit partiellen Mitentscheidungsrechten innerhalb der EU gibt es jedoch nicht.¹⁵

Tabelle 1: Modelle der Zusammenarbeit zwischen EU und Großbritannien

<i>Modell</i>	<i>EWR</i>	<i>Bilaterale Verträge</i>	<i>Zollunion</i>	<i>Erweitertes Freihandelsabkommen</i>	<i>WTO</i>
<i>Beispiel</i>	Norwegen	Schweiz	Türkei	Kanada	Brasilien
Freier Verkehr von Waren	✓*	✓*	✓*	✓*	–
von Kapital	✓	–	–	–	–
von Dienstleistungen	✓	partiell	–	partiell	–
von Personen	✓	✓	–	–	–
Übernahme von EU-Standards	✓	✓	–	–	–
Einzahlung in EU-Haushalt	✓	✓	–	–	–

Quelle: Eigene Zusammenstellung. Übersicht zu den Modellen etwa in UK Treasury, „The Long-term Economic Impact of EU Membership and the Alternatives“, London: UK Treasury, 2016. * = mit Ausnahmen.

Über die engste wirtschaftliche Anbindung an die EU verfügen die Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR), wie etwa Norwegen. Bis auf wenige Ausnahmen (insbesondere im Agrarbereich) ist Norwegen vollständig in den EU-Binnenmarkt integriert, einschließlich dem freien Verkehr von Dienstleistungen, Personen und Kapital sowie der Beteiligung an vielen EU-Programmen. Ein ‚weicher Brexit‘ nach diesem Modell käme für Großbritannien allerdings zu hohen Kosten bei der Souveränität, da Norwegen EU-Standards ohne direkte Mitentscheidungsrechte übernehmen muss, die EU-Freizügigkeit akzeptiert und substantiell in

¹⁴ Siehe zum Beispiel George Parker: „Theresa May suggest EU migration will continue post-Brexit“, in: Financial Times vom 5. April 2017.

¹⁵ Am ehesten kann noch die bisherige britische EU-Mitgliedschaft als Teil-Mitgliedschaft bezeichnet werden, da das Land mit seinen Opt-Outs aus Währungsunion, Schengenraum, Grundrechtecharta und Teilen der Justiz- und Innenpolitik bereits bisher weiten Teilen der EU-Integration fern geblieben ist.

den EU-Haushalt einzahlt. Etwas weniger weit reicht die Teilintegration der Schweiz über die bilateralen Verträge, bei denen die Binnenmarktintegration schon deutlich begrenzter ist. Dennoch akzeptiert die Schweiz hierfür die Freizügigkeit – auch gegen das Votum der Bevölkerung im Referendum zur ‚Masseneinwanderungsinitiative‘ von 2014 – zahlt begrenzt in den EU-Haushalt ein und vollzieht relevante EU-Gesetzgebung im Binnenmarkt autonom nach. Eine weitere Form der Teilintegration stellt die Zollunion der EU mit der Türkei dar, mit der die Türkei zollfreien Zugang zum Binnenmarkt sowie einen gemeinsamen Außenzoll nutzt; gleichsam ist sie aber auch ohne Mitentscheidungsrechte an den EU-Außenzoll gebunden.

Doch auch für den ‚**harten Brexit**‘ ohne Binnenmarktintegration gibt es eine große Spannweite. Bereits deutlich eingeschränkter ist der Zugang zum Binnenmarkt für Drittstaaten mit regulären oder erweiterten Freihandelsabkommen. Die erweiterten Freihandelsabkommen neuer Prägung wie etwa CETA oder das im EU-Ukraine Assoziierungsabkommen enthaltene erweiterte Freihandelsabkommen enthalten neben der weitgehenden Zollfreiheit Mechanismen zum Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse, entweder über regulative Angleichung oder gegenseitige Anerkennung. Hierfür erfordern sie jedoch auch Streitschlichtungsmechanismen sowie institutionelle Verfahren zur schrittweisen Umsetzung, die sich in der Regel an EU-Recht orientieren.

Bei einer Nicht-Einigung zum Austrittsabkommen oder ohne Übergang zu einem Freihandelsabkommen fällt Großbritannien hingegen auf den Status eines Drittstaates innerhalb der Welthandelsorganisation (WTO) zurück, gegenüber dem die EU verpflichtet wäre, Zölle wieder einzuführen. Mit der Wiedereinführung von Zöllen und der Rückkehr von weitreichenden nicht-tarifären Handelshemmnisse wird bei einem solchen ‚**cliff edge Brexit**‘ die härtesten wirtschaftlichen Auswirkungen erwartet, insbesondere für das Vereinigte Königreich, aber auch für seine Handelspartner innerhalb der EU.

Die Verhandlungsposition der britischen Regierung

Zwar ist die Positionierung der britischen Regierung nach Ankündigung der Neuwahlen für den Juni 2017 nun unter dem Vorbehalt, dass noch vor Beginn der richtigen Brexit-Verhandlungen ein Regierungs- und damit Positionswechsel möglich ist. Unter der Annahme, dass die Konservative Partei unter Theresa May aber eher ihre Parlamentsmehrheit ausbaut, wird im Folgenden primär die Verhandlungsposition der Regierung May analysiert.¹⁶ Diese hat ihre grundsätzliche Verhandlungsposition in der Rede von Premierministerin May vom 17. Januar 2017, ihrem Weißbuch zu den Brexit-Verhandlungen sowie der Notifizierung von Art. 50 EUV grundsätzlich dargelegt.

Für die zukünftigen Beziehungen mit der EU-27 gibt die aktuelle britische Regierung dabei drei grundsätzliche Ziele vor. Erstens schließt die britische Regierung eine Reihe von besonders engen Formen der Zusammenarbeit mit der EU aus: So soll nach dem vollzogenen Austritt EU-Gesetzgebung weder Gültigkeit in Großbritannien haben noch dieses zu einem Nachvollzug verpflichtet sein. Demnach sollen die Gesetze Großbritanniens wieder ausschließlich in Westminster bzw. den Regionalparlamenten von Schottland, Wales und Nordirland gemacht werden. Ebenso soll die Jurisdiktion des Europäischen Gerichtshofs in Großbritannien vollständig beendet werden. Dabei zeigt sich die britische Regierung jedoch prinzipiell offen für die Einführung eines Streitschlichtungsmechanismus, wie sie in anderen Freihandelsabkommen der EU enthalten sind – solange dieser keinen direkten Effekt im britischen Recht hat.

Dabei soll die Freizügigkeit beendet werden, damit Großbritannien die Einwanderung aus anderen EU-Staaten begrenzen kann. Damit will die britische Regierung auch ihr Ziel

¹⁶ Siehe Fn. 13.

erreichen, die Netto-Einwanderung auf unter 100.000 im Jahr zu senken; diese lag 2016 bei 273.000¹⁷ und wird von der Regierung als eines der Hauptgründe für das Brexit-Votum eingestuft. Es ist jedoch noch völlig unklar, welches Einwanderungssystem Großbritannien nach dem Brexit gegenüber EU-Bürgern einführen will. Nicht zuletzt will die britische Regierung in Zukunft ohne Einschränkung Freihandelsabkommen mit Drittstaaten aushandeln können, insbesondere den USA, deren Präsident Donald Trump sich bereits grundsätzlich für ein britisch-amerikanisches Freihandelsabkommen ausgesprochen hat.¹⁸

Nimmt man diese Punkte zusammen, so hat die britische Premierministerin May somit alle Formen der Teilintegration ausgeschlossen, wie sie Norwegen, die Schweiz, aber auch die Türkei praktizieren. Weder eine Beteiligung am EU-Binnenmarkt noch an der EU-Zollunion sind mit diesen roten Linien vereinbar. Positiv formuliert akzeptiert Großbritannien damit allerdings auch die klare Bedingung der EU-27, dass eine volle Beteiligung am EU-Binnenmarkt nur mit Akzeptanz aller vier Freiheiten möglich ist und es kein „cherry picking“ am Binnenmarkt geben wird.¹⁹ Dennoch bewegt sich Großbritannien damit bereits ausschließlich im Spektrum eines ‚harten Brexits‘.

Zweitens will die britische Regierung unter diesen Voraussetzungen als Drittstaat die Beziehungen zur Europäischen Union neu begründen. Gleich achtmal betont die britische Premierministerin bei der Notifizierung des Austrittsgesuchs, eine neue „**deep and special partnership**“ mit der EU anzustreben. Im Kern soll diese aus einem tiefen und erweiterten Freihandelsabkommen sowie einer Zusammenarbeit in der inneren wie äußeren Sicherheit bestehen. In Bezug auf das Freihandelsabkommen will die Regierung den Waren- und Dienstleistungshandel mit der EU dabei so schrankenfrei wie möglich halten.²⁰

Wichtige Voraussetzung für dieses Freihandelsabkommen und die eventuelle Übergangsphase ist der Plan der britischen Regierung, beim EU-Austritt zunächst das bestehende EU-Recht vollständig ins britische Recht zu überführen. So hat die Regierung May – zumindest vor der Ansetzung der Neuwahlen – eine so genannte „**Great Repeal Bill**“ angekündigt, die am Tag des EU-Austritts in Kraft treten sollte und zur Herstellung von Rechtssicherheit für Unternehmen und Bürger den gesamten *acquis* der EU, einschließlich von Urteilen des Europäischen Gerichtshofs, in britisches Recht überführen soll, was zusammen weit über 10.000 Rechtsakte umfasst.²¹ Ausgenommen soll hiervon allerdings die europäische Grundrechtecharta werden; dabei will die britische Regierung sich das Recht vorbehalten, einzelne Rechtsakte zur Anpassung an britisches Recht abzuändern. Zudem müsste das britische Parlament der *Great Repeal Bill* und der massiven Übertragung an Rechtssetzungskompetenzen an die Exekutive erst zustimmen. Im Prinzip aber sollte damit zumindest an Tag 1 nach dem Brexit zunächst eine weitgehende Kohärenz zwischen EU und britische Regulierung gegeben sein.

¹⁷ UK Office for National Statistics, „Migration Statistics Quarterly Report: Feb 2017“, online: <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/bulletins/migrationstatisticsquarterlyreport/feb2017> (Zugriff am 20. April 2017).

¹⁸ Formell ist die Handelspolitik eine ausschließliche Kompetenz der EU, Großbritannien kann also vor dem vollzogenen EU-Austritt keine Freihandelsabkommen mit Drittstaaten schließen. Dennoch führt die Regierung bereits Vorgespräche mit Drittstaaten wie den USA und einigen Commonwealth-Staaten (Australien, Kanada, Neuseeland, Indien etc.) durch.

¹⁹ Siehe Theresa May: „Prime Minister’s letter to Donald Tusk“, S.4.

²⁰ David Davis: „Exiting the European Union: Ministerial Statement 2 February 2017“, London: Department for Exiting the European Union, 2017.

²¹ Details zur geplanten *Great Repeal Bill* finden sich im separaten Weißbuch, siehe Department for Exiting the European Union: „Legislating for the United Kingdom’s withdrawal from the European Union“, London: Department for Exiting the European Union, 217.

Eine zweite zentrale Komponente der zukünftigen Zusammenarbeit zwischen EU- und Großbritannien soll auch aus britischer Sicht **die innere und äußere Sicherheit** sein. In der inneren Sicherheit hat Großbritannien beispielsweise ein hohes Interesse an der Kooperation mit der EU in Bezug auf die Bekämpfung des internationalen Terrorismus und der organisierten Kriminalität. In diesem Sinne hat das Land auch nach dem Brexit-Votum noch Gebrauch von seinen Opt-In Rechten in der Innen- und Justizpolitik der EU gemacht, um sich zumindest bis zum Austritt am reformierten EU-Polizeiamt Europol zu beteiligen.²² Außen- und Sicherheitspolitisch bleibt Großbritannien als NATO-Mitglied zudem enger Partner der EU-Staaten und hat nicht ausgeschlossen, sich weiterhin an EU-Operationen wie EUNAVFOR Sophia oder EUNAVFOR Atalanta zu beteiligen. Hierbei besteht aus europäischer Sicht jedoch die Gefahr, dass die britische Regierung ihre Kooperation mit der EU in der Außen- und Sicherheitspolitik vornehmlich als Druckmittel begreift, um Zugeständnisse der EU in der wirtschaftlichen Zusammenarbeit zu erreichen.

Das dritte übergeordnete Ziel der britischen Regierung bei den Verhandlungen ist die **Bewahrung bestehender Rechte** trotz vollständigen Austritt aus Binnenmarkt und Zollunion. Dies betrifft auf der einen Seite die Offenheit der einzigen Landgrenze zwischen EU27 und Großbritannien in Nordirland. Diese irisch-britische Grenze ist nicht nur wirtschaftlich für Nordirland sowie das EU-Mitglied Irland von enormer Bedeutung, sie hat auch symbolisch eine außerordentlich hohe Relevanz für den Friedensprozess in Nordirland. Die britische Regierung will daher nach eigener Angabe die Rückkehr zu Grenzkontrollen verhindern – obwohl sie durch das Verlassen der Zollunion zumindest Zollkontrollen unumgänglich macht.²³

Auf der anderen Seite strebt auch die britische Regierung eine auf Gegenseitigkeit beruhende Einigung in Bezug auf die Rechte von britischen Bürgern in EU-Staaten und EU-Bürgern in Großbritannien an. Nach Angaben der britischen Regierung leben in Großbritannien ca. 2,8 Mio. nicht-britische EU-Bürger²⁴ und knapp 1 Mio. britische Bürger im Rest der EU.²⁵ Beide Gruppen drohen nach dem Brexit umfangreiche Rechte zu verlieren. Prinzipiell zeigt sich die britische Regierung hier zu einer gegenseitigen Absicherung der Rechte der betroffenen Bürger bereit. Die britische Regierung hat sich jedoch durchgängig geweigert, diese Rechte den in Großbritannien ansässigen EU-Bürgern einseitig einzuräumen und diese damit zum Verhandlungsgegenstand erklärt. Dabei drohen eine Fülle an technischen Detailfragen jenseits des einfachen Aufenthaltsrechts – wie etwa den laufenden Zugang zu Sozialleistungen, den Rechten für Familien oder Nachwuchs – die prinzipielle Einigung zu gefährden.

Die politische Dynamik hinter der Verhandlungsposition und die britischen Neuwahlen

Die Ausrichtung der britischen Regierung auf einen harten Brexit ist nur mit der politischen Dynamik in Großbritannien nach dem Brexit-Referendum zu erklären. Wirtschaftlich ist das Land weiterhin auf eine enge Anbindung an den Binnenmarkt der EU angewiesen – es exportiert ca. 47 Prozent seiner Waren in die EU27, die zusammen weit wichtiger für die britische Wirtschaft sind als die USA. Zum Vergleich: Allein in das EU-Mitglied Irland exportiert Großbritannien fast doppelt so viel wie nach China.²⁶

²² UK Home Office: „Parliament notified of Europol Opt-In intent“, London: UK Home Office 2016.

²³ Für eine ausführliche Analyse der Problematik um Nordirland, siehe Nicolai von Ondarza/Julia Becker: „Ein differenzierter Brexit für das Vereinigte Königreich. Optionen der EU für den Umgang mit Schottland und Nordirland in den Austrittsverhandlungen“. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017.

²⁴ Irische Staatsbürger sind ebenfalls ausgenommen, da diese in Großbritannien über die Rechte von EU-Bürger hinausgehende Rechte innehaben, einschließlich das Wahlrecht bei nationalen Wahlen.

²⁵ HM Government: „The United Kingdom’s exit from and the new partnership with the European Union“, London: HM Government, 2017, S. 29.

²⁶ UK Office of National Statistics: “UK Trade: January 2017”, online: <https://www.ons.gov.uk/economy/>

Dennoch haben fünf Faktoren den harten Kurs von Premierministerin May getrieben. Erstens entfaltet das Referendum eine demokratische Bindewirkung, die nach öffentlicher Wahrnehmung über reguläre Wahlen hinausgeht. Dieses Votum gegen Freizügigkeit und den Vorrang europäischer Gesetzgebung überlagert aus Sicht der Regierung auch wirtschaftliche Bedenken. Zweitens gibt es keine Variante eines weichen Brexits, die mit dem Selbstverständnis Großbritanniens als zumindest regionale, wenn nicht globale Macht vereinbar ist. Als fünft größte Wirtschaft der Welt, mit Sitz im UN-Sicherheitsrat und Nuklearmacht sowie enger Partner der USA lehnt die britische politische Elite einen Status wie Norwegen rigoros ab, da das Land damit vom Gestalter zum Empfänger europäischer Regeln werden würde.

Drittens sind die bisherigen wirtschaftlichen Auswirkungen des Brexit-Votums vor allem für die Bevölkerung sehr moderat geblieben. Entgegen den zum Teil dramatischen Prognosen von einer tiefen Rezession mit bis zum 800.000 neuen Arbeitslosen²⁷ ist zwar das Pfund deutlich gefallen, insgesamt hat sich die britische Wirtschaft aber als äußerst robust erwiesen. Mittlerweile wurden zumindest kurz- bis mittelfristig Prognosen etwa des IWF oder der Bank für England fast wieder auf die Erwartungen von vor dem Referendum korrigiert; für 2017 wird ein höheres Wachstum als in Deutschland erwartet.²⁸ Dies stärkt die Argumentation der EU-Gegner, das Großbritannien nicht nur den EU-Austritt, sondern auch die Abkoppelung vom EU-Binnenmarkt und Zollunion gut verkräften kann.

Viertens gibt es gegen einen harten Brexit keine starke Opposition, die den Handlungsspielraum der Regierung einschränken könnte. Die Labour-Partei ist zerstritten und vom Machtkampf zwischen ihren Parlamentariern und Parteichef Jeremy Corbyn gelähmt. Zudem haben die Wähler in knapp zwei Dritteln der von Labour gehaltenen Wahlkreise für den Brexit gestimmt, während Corbyn selber zu den stärksten Kritikern der EU bei Labour gehört. In der Folge hat Labour unter Corbyn für den Austritt aus der EU im Parlament gestimmt und wird nach ersten Aussagen auch nicht mit einer Anti-Brexit-Position oder der Forderung nach Verbleib im Binnenmarkt bei den Neuwahlen antreten.

Fünftens kommt die einzige starke Opposition gegen die Politik der Premierministerin von den scharfen EU-Gegnern in der eigenen Partei, die einen möglichst vollständigen Bruch mit der EU fordern. Mit aktuell nur einer knappen Mehrheit von zehn Abgeordneten lief May immer Gefahr, von den harten EU-Gegnern zu einem kompromisslosen Auftreten gegenüber der EU gezwungen zu werden, um den Austrittsvertrag durch das Parlament zu bekommen.

Die nunmehr auf den 8. Juni 2017 angesetzten Neuwahlen werden diese politische Dynamik nur begrenzt verändert. Insbesondere weil die Labour-Partei keine klare Alternative zum harten Brexit anbietet, erscheint eine Rückkehr vom Brexit an sich als äußerst unwahrscheinlich. Neben der nur in Schottland wählbaren SNP bereiten lediglich die Liberaldemokraten eine klare Wahlkampagne gegen den Brexit vor, stehen aktuell aber nur bei neun Abgeordneten. Vielmehr deuten alle Prognosen auf einen deutlichen Wahlsieg der Konservativen Partei von Theresa May hin.

Die entscheidende Frage für die Brexit-Verhandlungen wird dann sein, wie sie eine größere Mehrheit nutzt. Zum einen kann sie mit dem nun längeren Zeithorizont bis zu den nächsten regulären Wahlen (nunmehr Mai 2022) auch die Übergangsphase ohne Rücksicht auf einen unmittelbaren Urnengang gestalten. Zum anderen würde die von den Umfragen erwartete

nationalaccounts/balanceofpayments/bulletins/uktrade/jan2017#who-are-the-uks-biggest-trade-partners
(Zugriff am 20.4.2017).

²⁷ So das britische Finanzministerium in seiner im Mai 2016 im Vorfeld des Referendums veröffentlichten Studie zu den kurzfristigen Auswirkungen eines Austrittsvotums. Siehe HM Government: „HM Treasury analysis: The immediate economic impact of leaving the EU“, London: HM Government, 2016.

²⁸ Siehe zuletzt Gemma Tetlow: „IMF upgrades UK growth forecast to 2%“, in: Financial Times vom 18. April 2017.

größere parlamentarische Mehrheit ihr mehr Flexibilität in den Brexit-Verhandlungen mit der EU bieten. Diese zusätzliche angestrebte Flexibilität muss jedoch nicht zwangsläufig einem weicheren Brexit dienen. Vielmehr bereitet Theresa May ein Wahlprogramm vor, mit dem sie die konservative Partei an einen harten Brexit mit den bereits dargestellten roten Linien bindet. So müssen sich auch die wenig verbliebenen, für einen weichen Brexit einsetzenden konservativen Abgeordneten hinter ihr Programm für einen harten Brexit stellen. Zudem bindet gemäß der ‚Salisbury Konvention‘ das Wahlprogramm der Regierungspartei auch das House of Lords, was eine weitere Quelle innenpolitischen Widerstands gegen den harten Brexit minimiert. Zusammengenommen sind die Neuwahlen daher eher als Instrument zur Zementierung des harten Brexits denn als Instrument zur Aufweichung zu interpretieren.

Verhandlungsposition der EU-27

Die EU-27 befinden sich zum aktuellen Zeitpunkt noch im Aushandlungsprozess ihrer Verhandlungsposition gegenüber Großbritannien. Dennoch lassen sich von der Stellungnahme der Staats- und Regierungschef der EU-27 vom 29. Juni 2016 sowie den für den Europäischen Rat (EU27) am 29. April 2017 vorbereiteten Leitlinien für die Brexit-Verhandlungen bereits die zentralen Grundlinien der EU-Verhandlungsposition ableiten. Vier Aspekte stehen dabei bisher im Vordergrund:

Erstens stehen die EU-27 gemeinsam hinter der Position, dass die EU zwar nach den britischen Austritt offen für ein partnerschaftliches Verhältnis mit Großbritannien sein sollte, ein ‚Rosinenpicken‘ einzelner Elemente des Binnenmarkts aber nicht möglich sei. Schon am 26. Juni 2016 haben die Staats- und Regierungschefs der EU27 erklärt: „Voraussetzung für den Zugang zum Binnenmarkt ist, dass alle vier Freiheiten akzeptiert werden“²⁹, einschließlich der von der britischen Regierung klar abgelehnten Freizügigkeit. Dieses Prinzip soll in den Leitlinien noch einmal bekräftigt werden, einschließlich einer Absage an sektor-spezifische Teilnahme am Binnenmarkt.

Zweitens sollen die Verhandlungen mit Großbritannien nach dem Entwurf der EU-Leitlinien ausschließlich über die EU mit einer geeinten Position durchgeführt werden. In diesem Sinne ist zu erwarten, dass sich die Staats- und Regierungschef der EU27 vollständig hinter die Strategie der EU-Kommission stellen, den Brexit in den oben genannten drei Phasen zu verhandeln und zunächst nur mit den Austrittsmodalitäten die Verhandlungen zu beginnen. Bilaterale Verhandlungen einzelner Staaten (etwa zwischen Warschau und London in Bezug auf polnische Bürger in Großbritannien) werden zu Gunsten einer Gesamteinigung ausgeschlossen. Es bedeutet aber auch, dass die EU-27 sich geeint hinter die Spezialinteressen einzelner Mitgliedstaaten stellen, die potentiell besonders stark von Friktionen im zukünftigen Verhältnis zwischen EU und Großbritannien betroffen sind. Hierzu zählen besonders die Republik Irland, Spanien (Gibraltar) und Zypern.

Drittens setzen die Leitlinien im Sinne der schrittweisen Herangehensweise der EU-Kommission klare Vorgaben zunächst nur für die Verhandlung der Austrittsmodalitäten. Hierbei stehen gemäß dem Entwurf der Leitlinien als oberste Priorität die Rechte der EU-Bürger in Großbritannien im Fokus. Angestrebt wird die Einigung auf ‚gegenseitige Garantien‘ für EU-Bürger und ihre Familien in Großbritannien. Deren Rechte sollen rechtlich durchsetzbar und nicht-diskriminierend sein, d.h. es soll nicht zwischen EU-Bürgern unterschiedlicher Nationalität (z.B. Rumänen und Niederländern etc.) unterschieden werden. Zum anderen sollen die finanziellen Verpflichtungen, welche Großbritannien vor dem Austritt für den EU-Haushalt eingegangen ist, geklärt werden.³⁰ Zuletzt soll mit Blick auf Nordirland die bestehenden Vereinbarungen zwischen der Republik Irland und Großbritannien im Rahmen

²⁹ Informelle Tagung der Staats- und Regierungschef der 27: „Erklärung vom 27. Juni 2016“, Brüssel: Europäischer Rat, 2016.

³⁰ Siehe hierzu die Stellungnahmen zu Tagesordnungspunkt 1.

des Karfreitagsabkommen im Austrittsabkommen verankert sowie Möglichkeiten zur Offenhaltung der irisch-britischen Grenze evaluiert werden.

Viertens zeigen sich auch die EU-27 langfristig zu einem partnerschaftlichen Verhältnis einschließlich Freihandelsabkommen mit Großbritannien bereit, stellen hierfür aber klare Bedingungen. Zunächst könne ein erweitertes Freihandelsabkommen erst finalisiert und abgeschlossen werden, wenn Großbritannien kein Mitgliedstaat der EU mehr ist. Eine Übergangsphase sei möglich, um zwischen EU-Austritt und Inkrafttreten eines eventuellen erweiterten Freihandelsabkommen den Rückfall auf den WTO-Status mit Wiedereinführung von tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnissen zu verhindern. Diese Übergangsphase müsste aber klar definiert, zeitlich begrenzt und mit effektiven Durchsetzungsmechanismen unterfüttert werden. Im Klartext: Eine weitere Beteiligung am Binnenmarkt oder anderen Regulierungsräumen der EU ist nur möglich, wenn sich Großbritannien in der Übergangsphase auch weiterhin europäischen Regeln und Durchsetzungsmechanismen unterordnet, einschließlich der Freizügigkeit als Teil des Binnenmarkts sowie der Jurisdiktion des EuGH. Nach der Übergangsphase kann auch ein tiefes und erweitertes Freihandelsabkommen nicht Binnenmarkt-ähnlichen Zugang bieten. Tiefer Marktzugang erfordere dabei jedoch Mechanismen, um einen fairen Wettbewerb zu ermöglichen, insbesondere durch Kontrolle von staatlichen Subventionen und der Einführung von Schutzmaßnahmen vor Dumping durch fiskalische, sozialpolitische oder umweltpolitische Maßnahmen.

Schlussfolgerungen: Zu Beginn der Brexit-Verhandlungen ist nur eine Aussage über den zukünftigen Status Großbritanniens gegenüber der EU mit Sicherheit zu treffen: Mit dem formellen Austritt wird das **Vereinigte Königreich aus Sicht der Europäischen Union zum Drittstaat**. Wie die Beziehungen zum Drittstaat Großbritannien politisch, wirtschaftlich und sicherheitspolitisch ausgestaltet werden, bleibt Gegenstand der Verhandlungen zwischen London und der EU. Aus der Analyse der bisherigen Positionen der britischen Regierung sowie der EU-27 lassen sich weitere Schlussfolgerungen ableiten:

Erstens bekräftigen zwar beide Seite angesichts der weiterhin grundsätzlich gemeinsamen Interessen, gemeinsamen Werten und geographischen Nähe ein Interesse daran, nach dem Brexit ein partnerschaftliches Verhältnis zu erreichen. In Bezug auf die Ausgestaltung dieses Verhältnisses stehen sich die **Interessen beider Seiten aber diametral gegenüber**: Während die britische Regierung eine möglichst große Souveränität mit trotzdem möglichst großen Binnenmarktzugang vereinbaren möchte, zielt die EU-Position auf eine deutliche Absenkung des Marktzugangs im Vergleich zum Binnenmarkt und dennoch eine möglichst große Durchsetzung europäischer Standards. Ebenso sind die nunmehr zum Wahlkampfversprechen werdende Ziele von Theresa May, zum EU-Austritt Freizügigkeit, Umsetzung von EU-Gesetzgebung und Jurisdiktion des Europäischen Gerichtshofs zu beenden unvereinbar mit den Bedingungen der EU-27 für eine Übergangsphase.

Zweitens ist bereits für den Auftakt der Verhandlungen nach den britischen Wahlen eine **konfrontative erste Phase** zu erwarten. Zwar gibt es in der Frage der Rechte von EU- und UK-Bürgern auf der grundsätzlichen Ebene eine gemeinsame Basis. Bei den vielen komplexen technischen Details gibt es jedoch erhebliche Spannungen, die monatelange Verhandlungen benötigen, um gerichtsfest zu werden. Dies erschwert trotz der gemeinsamen Basis eine schnelle Einigung. Besonders viel Konfliktstoff bieten die finanziellen Verpflichtungen Großbritanniens, die in der britischen Öffentlichkeit in der Regel als ‚exit bill‘ oder sogar Strafzahlungen für den Austritt dargestellt werden. Bisher hat die britische Regierung weder Öffentlichkeit noch Parlament auf die Kosten des Brexits vorbereitet und wird hier nur sehr begrenzt Kompromissbereitschaft zeigen. Zuletzt ist die Frage von Nordirland bereits so eng mit den zukünftigen Verhältnissen (Stichwort Zollunion, Freihandelsabkommen, gegenseitige Anerkennung) verwoben, dass hier ebenfalls keine schnelle Einigung zu erwarten ist.

Langfristig stehen angesichts dieser konfrontativen Grundhaltung und der Verankerung des harten Brexits mit den Neuwahlen vor allem **zwei Szenarien** im Raum. Nicht ausschließen ist eine negative Entwicklung der Verhandlungen, in der sich die roten Linien beider Seiten verhärten und Großbritannien im März 2019 ohne Übergangsabkommen oder sogar ohne Austrittsabkommen die EU verlässt. Obgleich die zu erwartenden starken wirtschaftlichen Turbulenzen Großbritannien am stärksten treffen dürften, hätte die britische Regierung dann noch bis zu den nächsten Wahlen in 2022 Zeit, die britische Wirtschaftspolitik umzustellen. Auch im positiven Szenario verlässt Großbritannien EU, Binnenmarkt und Zollunion, akzeptiert jedoch die Bedingungen für eine Übergangsphase, in deren Rahmen dann – auch auf Grund der über die Great Repeal Bill weiter bestehende große Kohärenz in Regulierungsphasen – langfristig ein erweitertes Freihandelsabkommen und eine außen- und sicherheitspolitische Zusammenarbeit ausgehandelt. Dies wird gegenüber dem Binnenmarkt spürbare Einschränkungen für vor allem den Handel mit Dienstleistungen haben, während Großbritannien aber dennoch wirtschaftlich und politisch in Europa verankert bleibt.