

von Ondarza, Nicolai

Research Report

Mitverantwortung für Nordirland: Warum sich die EU und das Vereinigte Königreich nach dem Brexit gemeinsam um flexible Lösungen bemühen sollten

SWP-Aktuell, No. 60/2021

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: von Ondarza, Nicolai (2021) : Mitverantwortung für Nordirland: Warum sich die EU und das Vereinigte Königreich nach dem Brexit gemeinsam um flexible Lösungen bemühen sollten, SWP-Aktuell, No. 60/2021, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin, <https://doi.org/10.18449/2021A60>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/255813>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

SWP-Aktuell

NR. 60 SEPTEMBER 2021

Mitverantwortung für Nordirland

Warum sich die EU und das Vereinigte Königreich nach dem Brexit gemeinsam um flexible Lösungen bemühen sollten

Nicolai von Ondarza

Auch nach dem Vollzug des Brexits belastet der Umgang mit Nordirland die Beziehungen zwischen Europäischer Union und Vereinigtem Königreich. Aus Sicht Londons führt das Nordirland-Protokoll zu unzumutbaren wirtschaftlichen und sozialen Verwerfungen, darum fordert es eine grundlegende Neuverhandlung. Die EU wiederum wirft der britischen Regierung vor, ihren Pflichten nicht vollständig nachzukommen, die sich aus dem Protokoll ergeben. Die jüngste Verlängerung von Übergangsfristen hat die Konfrontation zwar entschärft, aber eine Regelung der schwierigen Fragen nur vertagt. Im Hintergrund schwelt weiterhin ein ernster politischer Streit mit Folgen für das ohnehin angespannte britisch-europäische Verhältnis. Doch ein reines Beharren auf den Rechtspflichten Londons reicht auch für die EU nicht – sie sollte sich bei der Umsetzung flexibel zeigen, dafür aber einfordern, dass London das Protokoll unmissverständlich akzeptiert.

Als Boris Johnson im Herbst 2019 einen neuen Austrittsvertrag mit der Europäischen Union (EU) vereinbarte, feierte er diesen als großen Durchbruch in den Brexit-Verhandlungen. Der markante Unterschied zu dem Vertrag, den seine Vorgängerin Theresa May abgeschlossen hatte, war das vollständig neu formulierte Nordirland-Protokoll (NIP). Gut ein halbes Jahr nach Vollzug des Brexits fordert Johnson nun dessen Neuverhandlung.

Grund dafür sind die Verpflichtungen, die das NIP für das Vereinigte Königreich (VK) mit sich bringen. Denn um die Landgrenze Nordirlands zur Republik Irland so offen wie möglich zu halten, verpflichten sich beide Seiten zu einer Reihe von Son-

dermaßnahmen: Dies betrifft zum einen Zollkontrollen. Zwar bleibt Nordirland Teil des Zollgebiets des VK, die britische Regierung verpflichtet sich allerdings, Zollkontrollen in der Irischen See zwischen Großbritannien und Nordirland durchzuführen. Nur für Waren »ohne Risiko«, in den EU-Binnenmarkt weiterexportiert zu werden, die also ausschließlich für Nordirland bestimmt sind, fallen keine Zölle an; die Liste dieser Waren legen EU und VK gemeinsam fest. Die EU akzeptiert im Gegenzug, dass die Kontrollen einer ihrer wirtschaftlichen Außengrenzen von der britischen Regierung durchgeführt werden und die dort fälligen Zölle dem Vereinigten Königreich zufließen.



Zum anderen bestimmt das Protokoll, dass in Nordirland – im Gegensatz zum restlichen Vereinigten Königreich – weite Teile der EU-Standards beim Warenverkehr weiterhin gelten, wie etwa für Lebensmittel, zu Kraftfahrzeugen, Medikamenten, zum Tierschutz, Spielzeug, Chemikalien und viele andere mehr. Hinzu kommen Regeln für einen einheitlichen, die Republik Irland und Nordirland umfassenden Strommarkt, zur Mehrwertsteuer und zur Kontrolle staatlicher Beihilfen durch die EU. Auch Änderungen oder Erneuerungen dieser EU-Regulierungen gelten in Nordirland fort, ohne dass die britische Regierung oder das nordirische Parlament ein Mitspracherecht haben. Das nordirische Parlament wird jedoch Ende 2024 darüber abstimmen, ob die zentralen Bestimmungen von Artikel 5–10 NIP Gültigkeit behalten sollen; falls nein, gilt es noch zwei Jahre lang, um EU und VK Zeit zu geben, eine neue Lösung für die irisch-nordirische Grenze in Übereinstimmung mit dem Karfreitags-Friedensabkommen zu finden.

Seine volle Wirkung entfaltet das NIP erst mit dem harten Brexit, den Johnson und sein Chefunterhändler David Frost Ende 2020 mit der EU ausgehandelt haben. Denn nach dem Handels- und Kooperationsabkommen (HKA) gelten für das VK die Regeln des EU-Binnenmarkts nicht mehr, das mithin auf maximale Souveränität setzt. In der Folge wurde die harte wirtschaftliche Grenze zwischen EU und ihrem Ex-Mitglied auch innerhalb des Vereinigten Königreichs wirksam, mit nunmehr unterschiedlichen Zoll- und Warenregeln für den wechselseitigen Handel Nordirlands und Großbritanniens. Diese innerstaatliche Divergenz wird sich perspektivisch weiter vergrößern, je mehr Großbritannien von EU-Standards und damit auch in Nordirland geltenden Regeln abweicht.

Schwierigkeiten bei der Umsetzung

Doch auch mit Inkrafttreten des HKA zum Jahreswechsel 2020/21 haben die Spannun-

gen zwischen EU und VK nicht abgenommen. Dabei steht erneut Nordirland und die Umsetzung des NIP im Zentrum, dessen Bestimmungen sich nach Ende der Brexit-Übergangszeit wirtschaftlich, aber auch in Form von sozialen und politischen Spannungen in Nordirland auswirken. In den Verhandlungen über die weitere Umsetzung des Protokolls sollte die EU ungeachtet der konfrontativen britischen Diplomatie auch die Auswirkungen vor Ort in den Blick nehmen.

Wirtschaftliche Folgen des Protokolls

Die größten wirtschaftlichen Probleme für Nordirland gab es bei der anfänglichen Umstellung auf das neue Regime, vor allem wegen der kurzen Vorbereitungszeit. Auch als Folge der britischen Verhandlungsstrategie einigten sich EU und VK erst am 24. Dezember 2020 auf das HKA. Unternehmen in Nordirland, aber auch solche in Großbritannien mit Produktions- oder Lieferketten nach Nordirland hatten daher weniger als eine Woche Zeit, um sich auf die endgültigen Regeln einzustellen, die ab Januar 2021 gelten sollten. Die herrschende Ungewissheit traf Nordirland besonders hart. Laut Industrieverband Nordirland gaben 77 Prozent der Unternehmen an, negative Folgen erlitten zu haben, wobei 36 Prozent davon ausgehen, dass sie dauerhaft belastet sein werden. Insbesondere aufgrund der Unsicherheit über die notwendigen Formalitäten stellten zahlreiche britische Unternehmen zunächst Lieferungen nach Nordirland ein, was beispielsweise einige Produktkategorien von Amazon betraf. Größere Lieferengpässe etwa in den Supermärkten seien dadurch nach Aussagen des Northern Ireland Retail Consortium aber nicht entstanden.

Die mittelfristigen Folgen sind schwerer zu beurteilen. Drei Konsequenzen sind bislang zu erkennen: Sowohl der Handel von Nordirland nach Großbritannien als auch in die Gegenrichtung ist nun, obwohl innerbritisch, mit nichttarifären *Handelshemmnissen* belastet. Je nach Produktkategorie können

diese Hemmnisse die Kosten bis zur Gefährdung der Wirtschaftlichkeit in die Höhe treiben. Zu den stark betroffenen Sektoren zählt die Agrar- und Lebensmittelwirtschaft. So wurden etwa zwischen Januar und Mai 2021 allein 40.000 Gesundheitszertifikate für lebende Tiere ausgestellt, die zwischen Großbritannien und Nordirland verschifft wurden. Skandalisiert wurde in Nordirland insbesondere, dass nach Ablauf der nächsten Übergangsfrist bestimmte tierische Produkte wie Würstchen nicht mehr aus Großbritannien in die EU und auch nicht mehr nach Nordirland exportiert werden dürften – was in der britischen Presse zum »Würstchen-Krieg« stilisiert wurde; diese Übergangsfristen hat die britische Regierung im September 2021 unter Duldung der EU aber auf unbestimmte Zeit verlängert.

Besonders kritisch wären potentielle Probleme bei der Versorgung der Bevölkerung. Diese gab es bei der holprigen Umstellung in begrenztem Maße im Lebensmittelsektor, sind mittlerweile aber behoben. Kritischer ist die Versorgung mit Medikamenten und Medizingeräten, die noch bis Ende des Jahres trotz Regulierungsunterschieden frei zwischen Nordirland und Großbritannien gehandelt werden können. Bisher werden ca. 80 Prozent der Medikamente in Nordirland auf einer »just in time«-Basis aus Großbritannien eingeführt. Perspektivisch dürften Medikamente und Medizingeräte, die in Großbritannien, aber nicht in der EU zertifiziert wären, nicht in Nordirland verkauft werden oder müssten aufwendig kontrolliert werden. Der landeseinheitliche National Health Service (NHS) kann aber aufgrund rechtlicher und logistischer Beschränkungen nicht ohne weiteres in Nordirland auf EU-Medizin wechseln. Die EU hat jedoch bereits angekündigt, noch in diesem Jahr Gesetze zu erlassen, die es ermöglichen sollen, dass britische Medikamente weiterhin in Nordirland verkauft werden können, ohne dass dafür eine separate EU-Zulassung nötig ist.

In einigen Güterklassen hingegen ist bereits eine Verschiebung der Handelsströme in Nordirland weg von Großbritannien in

Richtung EU/Irland zu beobachten, insbesondere im Lebensmittel- und Agrarsektor. Im ersten Halbjahr 2021 ist laut irischem Statistikamt der Export von Nordirland in die Republik Irland um 77 Prozent gestiegen, der Import um 43 Prozent. Zwar hat der Handel zwischen Nordirland und Großbritannien noch einen weitaus größeren Umfang als der mit Irland/der EU. Doch perspektivisch kann das NIP nach einer Phase der Umstellung nordirischen Unternehmen, die gleichzeitig Zugang zum britischen und zum EU-Markt haben, einen Wettbewerbsvorteil verschaffen. Während die EU diese Verlagerung von Liefer- und Produktionsketten als gewollten Nebeneffekt des NIP ansieht, ist sie für den britischen Chefunterhändler David Frost Ausdruck der nicht tragfähigen Handelshemmnisse, die das Protokoll mit sich bringt.

Politische und soziale Spannungen in Nordirland

Gravierend auch aus EU-Perspektive sind die politischen und sozialen Spannungen, die der Brexit in Kombination mit dem NIP ausgelöst hat. Hauptmotiv für das NIP war die Bewahrung des Karfreitagsabkommens, das die Grenze zwischen Nordirland und der Republik Irland offen hält – ein für die nordirischen Nationalisten essenzieller Baustein. Das Karfreitagsabkommen beruht aber auch auf dem Prinzip der geteilten Zustimmung, und die Unionisten haben ihrerseits dem NIP und der damit verbundenen Sonderstellung Nordirlands nicht zugestimmt. Sowohl die Democratic Unionist Party (DUP) in Westminster als auch das nordirische Parlament haben gegen den Austrittsvertrag samt NIP votiert – es bleibt aber ebenfalls zu konstatieren, dass die Nordiren mehrheitlich auch nicht für den Brexit gestimmt haben.

Trotz seiner technischen Natur wirkt sich das Protokoll daher unmittelbar auf den so umkämpften Streit um die politischen Identitäten in Nordirland aus. Denn aus Sicht der Unionisten spaltet das NIP Nordirland vom Vereinigten Königreich ab und droht langfristig einer Vereinigung mit der Repu-

blik Irland den Weg zu ebnet. Dass nun Waren im Handel zwischen Großbritannien und Nordirland kontrolliert werden müssen oder gar nicht mehr exportiert werden dürfen, gilt auch »gemäßigeren« Unionisten als Angriff auf ihre politische Identität. Und dies in einer Situation, die ohnehin politisch fragil ist. Zwischen 2017 und 2020 war Nordirland ohne Regierung, weil sich DUP und Sinn Féin auch unter den Spannungen des Brexits nicht auf die im Karfreitagsabkommen vorgesehene gemeinsame Regierung einigen konnten. Erst Anfang 2020 war wieder eine neue nordirische Regierung zustande gekommen, die 2021 aber kaum handlungsfähig war – vor allem weil es im unionistischen Lager erheblichen Dissens gab, ob das Protokoll nun zu akzeptieren oder grundsätzlich abzulehnen sei. In innerparteilichen Machtkämpfen musste die langjährige DUP-Vorsitzende und nordirische Regierungschefin Arlene Foster zurücktreten; ihr unmittelbarer Nachfolger Edwin Poots wurde nach einem Kompromiss mit Sinn Féin zur irischen Sprache in weniger als drei Wochen ebenfalls zum Rücktritt gezwungen. Der neue Parteichef Jeffrey Donaldson hat die DUP auf die Position eingeschworen, das Protokoll müsse in seiner Gänze abgeschafft werden. Im September 2021 erklärte Donaldson, dass sich die DUP aus der nordirischen Regierung und den Gremien des Karfreitagsabkommens zurückziehen werde, wenn das Protokoll nicht abgelöst wird; DUP-Minister würden das Protokoll bis dahin nicht umsetzen.

Die Ablehnung des Protokolls hat auch zu Gewaltausbrüchen in Nordirland beigetragen. Ende März/April 2021 kam es in mehreren nordirischen Städten einschließlich Belfast zu gewaltsamen Auseinandersetzungen, die von der nordirischen Polizei als die schwersten seit Jahren bezeichnet wurden. Vertreter der gewaltbereiten Ausprägung des Unionismus, des Loyalist Communities Council, haben aus Protest gegen das NIP ihre Unterstützung für den Karfreitagsfriedensprozess aufgekündigt und bei einer Anhörung im britischen Unterhaus offen Gewalt zu einem legitimen Mittel im Kampf gegen das Protokoll erklärt. Ange-

sichts der von EU und Vereinigtem Königreich vereinbarten Verlängerung der Übergangsfristen blieben erneute Gewaltausbrüche in der »Marching Season« im Sommer 2021 allerdings aus.

Die kategorische Ablehnung des NIP ist auch insoweit problematisch, als das Protokoll spätestens 2024 demokratische Unterstützung im nordirischen Parlament braucht. Jenseits rechtlicher Überlegungen wäre ein NIP mit seinen weitreichenden Bestimmungen politisch Gift für den Friedensprozess, wenn es nur von einer der beiden Seiten getragen wird.

Britische Forderungen nach einer Neuverhandlung

Diese Schwierigkeiten nutzt die britische Regierung, um eine Neuverhandlung des ungeliebten Protokolls zu fordern. Aus Sicht von Chefunterhändler David Frost – der das Protokoll selbst ausgehandelt hat – tragen das NIP und die aus britischer Sicht allzu unflexible Auslegung der EU dazu bei, Lieferketten zu stören, Kosten zu erhöhen und die politische Lage in Nordirland zu destabilisieren. Damit würde es auch die Beziehungen zur EU insgesamt belasten und müsse folglich in zentralen Punkten neu verhandelt werden. In dem im Juli 2021 vorgestellten Strategiepapier »Northern Ireland Protocol: the way forward« erhebt die britische Regierung drei Kernforderungen zur Reform des NIP, die aus ihrer Sicht eine tragfähigere Balance schaffen würden:

Erstens sollten die notwendigen *Kontrollen* bei der Ausfuhr von Großbritannien nach Nordirland drastisch reduziert werden. So sollen EU-Standards beim Export etwa von Lebensmitteln nach Nordirland nicht mehr gelten, sondern nur noch dann, wenn Waren in den EU-Binnenmarkt exportiert werden. Die Deklaration soll auf Vertrauensbasis durch die Wirtschaft erfolgen, die Kontrollen würde die britische Regierung bei den Produzenten vornehmen statt in der Irischen See. Da Exporte von Nordirland in den EU-Binnenmarkt nur 0,5 Prozent der gesamten Importe des Landes in die EU aus-

machen, sei dies aus britischer Sicht ein hinnehmbares Risiko für den EU-Binnenmarkt. Insofern sei ein Regime akzeptabel, das auf gegenseitigem Vertrauen aufbaut.

Zweitens sollten in Nordirland keine EU-Standards gelten, sondern ein duales Regulierungsregime, bei dem gleichzeitig EU- und britische Standards Anwendung finden, und dies bei produzierten Gütern ebenso wie im Lebensmittelsektor. Güter aus Nordirland sollten auf diese Weise frei sowohl in Richtung EU-Binnenmarkt als auch den britischen Binnenmarkt zirkulieren können. Die Regelung staatlicher Beihilfen, die gemäß NIP-Protokoll der EU obliegt, soll wieder dem Vereinigten Königreich zufallen und dort nun einer – von EU-Regeln abweichenden – Beihilfekontrolle unterworfen werden.

Schließlich lehnt die Regierung Johnson auch die *institutionelle Struktur* des Nordirland-Protokolls ab, die aus ihrer Sicht eine Unterordnung gegenüber der EU erkennen lasse und damit ein Relikt der asymmetrischen Brexit-Verhandlungssituation unter Theresa May sei. Grundsätzlich lehnt sie die Rolle des Europäischen Gerichtshofs und dessen Jurisdiktion in Nordirland ab und fordert stattdessen einen Wechsel zu den Streitbeilegungsmechanismen des HKA, das wie andere Handelsabkommen auf Schiedsgerichte setzt.

Zusammengenommen will die britische Regierung also die Kernbestimmungen des Protokolls komplett umschreiben. Sie greift dabei weitgehend Vorschläge auf, welche die EU während der Brexit-Verhandlungen immer wieder abgelehnt hat. Die EU argumentierte dabei, dass für sie eine offene Grenze zum EU-Binnenmarkt nur akzeptabel sei, wenn in Nordirland EU-Standards gelten und rechtlich verbindlich durchgesetzt werden und wenn die Warenströme in den Binnenmarkt kontrolliert werden. Eben diese Kontrollen will die britische Regierung nun aufheben und zu einem Regime überwechseln, das im Kern auf Vertrauen basiert und so eine offene Flanke im Binnenmarkt schafft.

Verlust an Vertrauen in die VK-Regierung

Doch eben dieses Vertrauen hat die Regierung Johnson aus Brüsseler Sicht in den vergangenen Jahren stark erschüttert, indem sie die aus dem NIP erwachsenen Vertragspflichten zunächst geleugnet, spät oder nicht zureichend erfüllt oder gar offen mit Vertragsbruch gedroht hat.

Praktisch seit Aushandlung des Nordirland-Protokolls hat die Regierung Johnson Kernbestandteile verleugnet. So hat beispielsweise Boris Johnson im Wahlkampf im Herbst 2019 nordirischen Exporteuren zugesichert, es werde keine zusätzliche Bürokratie im Handel mit Großbritannien geben – obwohl das von ihm ausgehandelte Protokoll genau das Gegenteil vorsah. Diese Verleugnung der Konsequenzen des Protokolls hat auch dazu beigetragen, dass die Umstellungsschwierigkeiten besonders ausgeprägt waren, weil Unternehmen nicht rechtzeitig informiert wurden und daher unzureichend vorbereitet waren.

Die britische Rhetorik änderte sich dann parallel zu den Brexit-Handelsverhandlungen im Laufe des Jahres. Dabei erkannte die Regierung Johnson zwar schrittweise die Notwendigkeit von Grenzkontrollen gemäß NIP an. Sie begann aber nur sehr zögerlich, ihren Vertragspflichten nachzukommen. Erst spät investierte sie in den Aufbau der für die Umsetzung des NIP notwendigen Infrastruktur und in IT-Systeme; bis heute verwehrt die britische Regierung der EU nach Brüsseler Aussage die Zugänge zu den IT-Systemen, die für die Umsetzung erforderlich sind. Dies wiederum verstärkt die Handelshemmnisse, da notwendige Kontrollen ohne vollumfänglich nutzbare IT-Systeme aufwendiger sind. Der unzureichende Zugang der EU erschwert zudem eine Einigung darüber, welche Waren als »ohne Risiko« eingestuft werden können.

Die antagonistische Rhetorik bekam im Herbst 2020 noch einmal Auftrieb, als die britische Regierung die Nordirland-Thematik nutzen wollte, um Druck in den Handelsverhandlungen auszuüben, und die britische Binnenmarktgesetzgebung darauf hinaus-

lief, Teile des NIP außer Kraft zu setzen. In den begleitenden Parlamentsdebatten warf Premier Johnson der EU vor, die territoriale Integrität des Vereinigten Königreichs zu bedrohen. Darum wollte er sich vom Parlament ermächtigen lassen, die völkerrechtlichen Verpflichtungen des NIP durch nationales Recht zu brechen. Ein solcher Vertragsbruch hätte nicht nur das NIP ausgehebelt, sondern aus Sicht der EU auch die Basis des Brexit-Austrittsvertrags in Frage gestellt.

Mit der Einigung auf das Handelsabkommen strich die britische Regierung jedoch die vertragsbrechenden Klauseln aus der Binnenmarktgesetzgebung. Seitdem hat sie das NIP ungeachtet dessen immer wieder als »schädlich« für Nordirland kritisiert und mit scharfen Attacken gegen das Protokoll auch dazu beigetragen, dass sich die politische Lage in Nordirland aufheizte. Die Übergangsfristen hat sie zunächst im März 2021 vertragsbrechend unilateral verlängert, mittlerweile mit Duldung der EU, die sich allerdings eine Wiederaufnahme ihrer Vertragsverletzungsklage offen hält. Mit ihren neuen Forderungen hat die britische Regierung zwar das Prinzip des Protokolls akzeptiert, stellt seine Kernbestandteile aber weiterhin in Frage – und behält sich ihrerseits vor, gemäß Artikel 16 NIP Teile des Protokolls auszusetzen.

Verlust an Vertrauen in die EU

Doch auch die EU hat aus britischer, aber auch nordirischer Sicht viel Vertrauen in der Nordirland-Frage verspielt. Auf der einen Seite werfen Unionisten in Nordirland der EU vor, dass sie auf Drängen der Iren einseitig für die Nationalisten Partei ergriffen habe. Nach dieser Sichtweise verletzt das Nordirland-Protokoll den Grundsatz des Karfreitagsabkommens, dass konstitutionelle Entscheidungen in Nordirland nur mit Zustimmung beider Seiten getroffen werden sollen. Hierzu zählt insbesondere das Durchsetzen des NIP ohne Zustimmung des nordirischen Parlaments und bei klarer Ablehnung der DUP.

Für besonders großen Unmut hat der Einbezug des NIP beim Streit über die Impf-

stoffbeschaffung gesorgt. Ende Januar 2021, als das Vereinigte Königreich mit schnellem Tempo beim Impfen voranschritt und die EU noch weit hinterherhinkte, hat die EU-Kommission einen Transparenz- und Genehmigungsmechanismus für Covid-19-Impfstoffe eingeführt. Adressat war insbesondere der britisch-schwedische Konzern AstraZeneca, der seine Lieferungen an die EU drastisch reduziert hatte, während das Vereinigte Königreich weiterhin umfassend beliefert wurde, nach Aussagen des AstraZeneca-Chefs auch, weil London früher als die EU einen Vertrag mit dem Konzern abgeschlossen und daher Vorrang habe.

In diesem ohnehin bereits politisch stark aufgeladenen Streit, in dem britische Medien die EU beschuldigten, Impfstoffexporte ins VK blockieren zu wollen, kam nun Nordirland ins Spiel. Denn die EU-Kommission kündigte an, Artikel 16 des NIP zu nutzen, nach dem die Union (oder das VK) einseitig Schutzmaßnahmen erlassen könne, wenn die Anwendung des Protokolls zu schwerwiegenden und voraussichtlich anhaltenden wirtschaftlichen, gesellschaftlichen oder ökologischen Schwierigkeiten führt. Denn angesichts der offenen Grenze zwischen der Republik Irland und Nordirland hätte die EU den Impfstoffexport nur vollumfänglich kontrollieren können, wenn auch Kontrollen an der irisch-britischen Grenze stattgefunden hätten.

Diese Drohung, schon kurz nach Ende der Übergangszeit Kontrollen an der Grenze zu Nordirland einzuführen, und das bei dem so sensiblen Thema der Impfstoffe, rief einen Sturm der Entrüstung in Nordirland, Großbritannien, aber auch in dem vorher nicht konsultierten EU-Mitgliedstaat Irland hervor. Innerhalb weniger Stunden rief die EU-Kommission die Durchführungsverordnung zurück und verabschiedete den Genehmigungsmechanismus ohne den Verweis auf Artikel 16 neu. Kommissionspräsidentin von der Leyen entschuldigte sich später für den unabgesprochenen Vorstoß. In der britischen und vor allem nordirischen Debatte wird die Ankündigung der Kommission, Artikel 16 NIP aktivieren zu wollen, dennoch immer wieder als Beweis dafür

angeführt, dass die EU die irisch-nordirische Grenze nur als Vorwand benutzt habe und im Konflikt parteiisch sei. Aus Sicht der britischen Regierung habe schon allein diese Ankündigung der EU einen »dramatischen Effekt auf die öffentliche Wahrnehmung in Nordirland« gehabt. Auch wenn dieser Fehler der EU von der britischen Regierung instrumentalisiert wird, hat er die Neigung bei nordirischen Unionisten verstärkt, die EU nicht als neutrale Kraft anzusehen, sondern klar als parteiisch, was eine Lösung der Nordirland-Problematik weiter erschwert.

Fünf Leitlinien für die weiteren Verhandlungen

In der Summe ergibt sich in Nordirland eine höchst komplexe Gemengelage, bestehend aus Post-Brexit-Konkurrenz, echten und skandalisierten negativen Konsequenzen, angespanntem Friedensprozess und gegenseitigem Misstrauen zwischen EU und Vereinigtem Königreich. Eine Aussicht auf schnelle Einigung existiert derweil nicht. Die Übergangsfristen hat das Vereinigte Königreich nun unbegrenzt verlängert, gleichzeitig hat die EU ihre Klage vor dem Europäischen Gerichtshof vorerst eingefroren. Das verschafft Zeit für Verhandlungen, ist aber auf Dauer kein tragfähiger Zustand. Währenddessen stehen nach wie vor die Drohungen der Briten im Raum, ihrerseits Artikel 16 des NIP zu aktivieren und Teile davon auszusetzen oder erneut unilateral vorzugehen. Ein Fortdauern dieser Situation droht das britisch-europäische Verhältnis kurzfristig zu beschädigen und dauerhaft zu belasten. Will die EU eine langfristige Lösung erreichen, sollte sie neben einer Regelung der technischen Fragen auf der politischen Ebene fünf Leitlinien berücksichtigen:

Die EU hat Mitverantwortung für Nordirland: Erstens hat sie mit dem Protokoll eine Mitverantwortung für den Friedensprozess in Nordirland übernommen. Viele negative Folgen für Nordirland sind zweifellos im Brexit begründet. Aber als Friedensprojekt

und mit Blick auf das eigene Mitglied Irland hat die EU ein ureigenes Interesse daran, dass der Friedensprozess im Norden der Insel fortgesetzt wird. Die Union ist damit unwiderruflich zu einem Faktor in der nordirischen Politik geworden. Ihrer Mitverantwortung kann und sollte sich die EU nicht mit Verweis auf die Vertrauensbrüche Londons entziehen. Trotz, nicht wegen der aggressiven britischen Verhandlungsstrategie hat die EU ein Interesse daran, sich flexibel bei der Lösung der tatsächlichen Probleme in Nordirland zu zeigen. Zahlreiche EU-Regeln gelten nun in Nordirland, ohne dass die Bevölkerung über die nordirische oder britische Regierung ein Mitspracherecht hat. Die EU sollte daher von sich aus auf die Betroffenen zugehen und etwa durch Konsultationen mit der nordirischen Regierung, dem Parlament in Stormont und mit der Zivilgesellschaft ein tieferes Verständnis für die so komplexen Besonderheiten Nordirlands entwickeln, auch um in Zukunft Fehler zu vermeiden wie die erwogene Aktivierung von Artikel 16. Zudem sollte Nordirland vergleichbar mit den Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums konsultiert werden, bevor neue, für das Land verbindliche EU-Regeln erlassen werden.

Pacta sunt servanda reicht nicht aus: Zweitens genügt es nicht, einzig auf das Erfüllen des Nordirland-Protokolls zu pochen. Premier Johnsons lang anhaltende Leugnung der eingegangenen Verpflichtungen und die wiederholten Versuche, das Protokoll zu missachten, haben das Vertrauen in die britische Regierung merklich beschädigt. Die späte Umsetzung und die verschleppte Informationskampagne haben zweifellos erschwerend gewirkt. Dennoch reicht es für die EU nicht aus, sich auf diese anklagende Position zurückzuziehen und mit dem Finger auf London zu zeigen. Denn ungeachtet der aggressiven britischen Verhandlungstaktik gibt es durchaus längerfristige, strukturelle Probleme, die eine enge Auslegung des Protokolls verstärken würde. Hier sollte die EU auch mit Rücksicht auf den Friedensprozess Nordirlands Verständnis, Verhandlungsbereitschaft und Flexibilität zeigen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2021

Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors/der Autorin/der Autoren/der Autorinnen wieder.

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

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

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

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

ISSN (Print) 1611-6364
ISSN (Online) 2747-5018
doi: 10.18449/2021A60

SWP-Aktuell 60
September 2021

Das Protokoll ist die beste aller schlechten Möglichkeiten: Drittens bleibt die Erkenntnis, dass das Protokoll zwar beiden Seiten schmerzliche Kompromisse abverlangt, aber dennoch besser ist als alle anderen Varianten. Mögliche Alternativen sind in den letzten fünf Jahren der Brexit-Verhandlungen zur Genüge durchgespielt und zu Recht verworfen worden. Nachdem der harte Brexit nun Realität geworden ist, muss irgendwo zwischen dem Vereinigten Königreich und dem EU-Binnenmarkt eine Zoll- und Regulierungsgrenze gezogen werden. Eine harte Grenze zwischen Nordirland und der Republik Irland lehnen beide Seiten ab. Kontrollen zwischen der Insel Irland und dem restlichen EU-Binnenmarkt wären für die EU völlig inakzeptabel, da der Brexit auf diese Weise eines ihrer Mitglieder ausgrenzen würde. Kontrollen und Management der Regulierungsunterschiede zwischen Nordirland und dem Vereinigten Königreich bleibt daher der beste Kompromiss.

Schutz des Binnenmarkts im Prinzip, Flexibilität in der Umsetzung: Viertens sollte dieser Kompromiss so weit möglich durch technische Vereinfachungen abgefedert werden. Teile der Vorschläge, welche die britische Regierung im Juli 2021 eingebracht hat, sollten für die EU weiterhin unverhandelbar sein. Dies gilt insbesondere für die Forderungen nach vollständiger Umwandlung der institutionellen Struktur in Richtung eines vertrauensbasierten Modells. Angesichts der Handlungen und der Rhetorik der britischen Regierung ist ein solches Modell weder glaubwürdig noch tragbar. Verhandlungsoffen sollte sich die EU hingegen zeigen, wenn es darum geht, die bestehenden Flexibilitäten maximal auszureizen. Ein wichtiges Zeichen wäre hier die rasche Verabschiedung der EU-Gesetzgebung, um die Versorgung mit britischen Medikamenten in Nordirland weiterhin zu gewährleisten. Auch bei der Liste jener Güter, die EU und Vereinigtes Königreich als »ohne Risiko« klassifizieren, in den EU-Binnenmarkt weiterverkauft zu werden, sollte die EU möglichst viel Spielraum lassen, etwa bei Lebensmitteln aus Großbritannien, die ausschließ-

lich für Supermärkte in Nordirland bestimmt sind.

Vertrauensbildende Maßnahmen vereinbaren: Nicht zuletzt kann eine stabile Lösung mit Blick auf das Nordirland-Protokoll nur gelingen, wenn auch die britische Regierung Verantwortung und Ownership für das Protokoll übernimmt. Bei bislang jeder Einigung zum Protokoll hat die Regierung Johnson anschließend Verpflichtungen geleugnet und/oder nahezu umgehend versucht, Teile des Protokolls wieder außer Kraft zu setzen. Dabei hat London vor allem auch den Unionisten in Nordirland signalisiert, das Protokoll abschaffen zu wollen. Dieses Vorgehen hat die Glaubwürdigkeit der Einigungen untergraben, das Misstrauen gestärkt und zur Erosion des Friedensprozesses in Nordirland beigetragen. Voraussetzung für eine weitergehende Einigung über die Anpassung des Protokolls sollte daher die Vereinbarung von Maßnahmen sein, die bei der Umsetzung der Vertrauensbildung dienen. So sollte die EU mit dem VK vereinbaren, dass die Liste der Güter »ohne Risiko« schrittweise und parallel zur vollumfänglichen Umsetzung des Protokolls ausgeweitet wird.

Auch bei Beachtung dieser fünf Leitlinien wird eine Einigung der EU und des Vereinigten Königreichs über das Nordirland-Protokoll sehr schwierig werden. Doch die Alternativen sind für Brüssel wie auch für London ebenso wenig attraktiv – ein langwieriger politischer Konflikt, der die Beziehungen zwischen den beiden wie auch der Briten mit einzelnen europäischen Staaten dauerhaft belastet, immer neue Übergangsfristen und Gerichtsverhandlungen, die im Vereinigten Königreich genutzt werden, um gegen die EU politisch zu mobilisieren. Vor allem an massiven negativen Folgen für die Menschen in Nordirland kann keinem der Beteiligten gelegen sein. Eine stabile Lösung für Nordirland dagegen würde ein wichtiger Baustein sein, um nach dem schmerzhaften Brexit-Prozess zu einer Partnerschaft zwischen EU und Vereinigtem Königreich zu kommen, die in beiderseitigem Interesse ist.

Dr. Nicolai von Ondarza ist Leiter der Forschungsgruppe EU/Europa.