

Hochschule für öffentliche Verwaltung und Finanzen Ludwigsburg

Hochschule für öffentliche Verwaltung Kehl

### **Masterthesis**

zur Erlangung des akademischen Grades Master of Arts (M.A.)

#### **Brexit Endgame?**

#### **Eine Politikfeldanalyse der anhaltenden Lösungsfindung im Konflikt um das Nordirland-Protokoll.**

Studiengang Europäisches Verwaltungsmanagement

Jahrgang 2021

Vorgelegt von: Mona Bätge

Erstgutachter: Prof. Dr. Oliver Sievering

Zweitgutachter: Erich Stutzer

Abgabedatum: 31.07.2023

## **Abstract**

Warum konnte bislang keine politische Lösung im Konflikt um das Nordirland-Protokoll gefunden werden? Mit dem vollzogenen Austritts des Vereinigten Königreichs aus der EU am 31. Januar 2020 entstanden viele Fragen, die allesamt einer Lösung bedurften. Besondere Herausforderungen ergaben sich aus der gewünschten „vollkommenen“ Souveränität und Unabhängigkeit des Vereinigten Königreichs von der EU, der Frage nach der zukünftigen Beziehung zwischen beiden Parteien sowie die anhaltenden Versuche der Lösungsfindung beim Nordirland-Protokoll-Konflikt. Die beteiligten Akteure handelten gemäß ihrer eigenen Präferenzen und bewirkten damit unterschiedliche Ergebnisse. Auffällig waren dabei die Rollen von Premierminister:in Theresa May und Boris Johnson sowie die von EU-Verhandlungsführer Michel Barnier.

## Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung.....	1
2. Theoretischer Rahmen.....	6
2.1 Gewählter theoretischer Rahmen.....	6
2.1.1 Einführung in die Politikfeldanalyse.....	7
2.1.2 Der Politikzyklus als Analyserahmen für politische Prozesse und Entscheidungen.....	13
2.1.3 Der akteurszentrierte Institutionalismus.....	17
2.2 Definition weiterer relevanter Schlüsselbegriffe und Theorien.....	21
2.3 Einbettung in den aktuellen Forschungsstand.....	23
3. Gewählte Methodik.....	25
4. Brexit und das Nordirland-Protokoll.....	31
4.1 Kurzeinführung Brexit.....	32
4.2 Entstehung und Hintergrund des Nordirland-Protokolls.....	36
4.3 Funktionsweise, Problematik und Streitigkeiten.....	39
5. Ein Drama in drei Akten.....	42
5.1 Das Akteurshandeln.....	43
5.1.1 Der Brexit-Prozess im Politikzyklus.....	44
5.1.2 Nordirland.....	46
5.1.3 Großbritannien.....	48
5.1.4 Europäische Union.....	50
5.2 Einfluss der Akteurspräferenzen.....	52
5.2.1 Nordirland.....	53
5.2.1.1 Nordirische Präferenzen.....	53
5.2.1.2 Democratic Unionist Party.....	54
5.2.1.3 Sinn Féin.....	55
5.2.2 Großbritannien.....	56
5.2.2.1 Britische Präferenzen.....	57
5.2.2.2. Premierministerin May.....	59
5.2.2.3 Premierminister Johnson.....	61
5.2.3 Europäische Union.....	63
5.2.3.1 Präferenzen der Europäischen Union.....	64
5.2.3.2 Verhandlungsführung unter Michel Barnier.....	65

5.2.3.3 Einfluss der EU-Institutionen und EU-27.....	67
5.3 Warum bisherige Ansätze scheiterten.....	68
<hr/>	
6. Das Windsor-Abkommen als Ende oder neuer Anfang der Streitigkeiten?.....	73
7. Zusammenfassung.....	77
8. Literaturverzeichnis.....	80
9. Erklärungen der Verfasserin.....	87
<hr/>	
9.1 Eidesstattliche Erklärung.....	87
9.2 Übereinstimmungserklärung.....	87

## **Abbildungsverzeichnis**

Der Politikzyklus.....	13
Der akteurszentrierte Institutionalismus im Überblick.....	19
Brexit Timeline.....	35

## **Abkürzungsverzeichnis**

EU: Europäische Union

UK: Vereinigtes Königreich

EUV: Vertrag über die Europäische Union

PM: Premierminister:in

DUP: Democratic Unionist Party

SWP: Stiftung Wissenschaft und Politik

EuGH: Gerichtshof der Europäischen Union

# 1. Einleitung

Das Wort „Endgame“ kann im Deutschen mit Endspiel übersetzt werden. Gemeint ist damit die letzte Phase einer Schachpartie, wenn nur noch wenige Figuren auf dem Brett stehen und das Spiel kurz vor dem Ende steht (vgl. Cambridge Dictionary). Ein Schachspiel ist geprägt von mehreren abwechselnden, meist strategischen Zügen mit dem Ziel, den Gegenspieler Matt zu setzen und kann sich über einen langen Zeitraum ziehen. Bezeichnend ist vor allem die eigene Strategie, da sich einige Züge auch nachteilig auf das eigene Spiel auswirken können. Damit ist der Begriff Endgame mit seinem Schachbezug eine passende Metapher für die gesamten Brexit-Austrittsverhandlungen inklusive der Streitigkeiten um das Nordirland-Protokoll. Die unterschiedlichen Spieler sind hier zum einen die Europäische Union, die EU-27 und Irland und zum anderen das Vereinigte Königreich, die einzelnen Premierminister:innen über Cameron, May und Johnson bis hin zu Truss und Sunak sowie Nordirland selbst. Das Spiel meint die Verhandlungen über das Austrittsabkommen, die wirtschaftlichen und zukünftigen Beziehung zwischen EU und UK wie auch die Lösungsversuche des Nordirland-Protokoll-Konflikts, welche sich bereits seit dem Brexit-Referendum von 2016 ziehen. Das Referendum war geprägt durch das Narrativ „Take Back Control“<sup>1</sup> also dem Wiedererlangen der britischen Souveränität. Geprägt waren die Verhandlungen zwischen Europäischer Union und Vereinigtem Königreich von abwechselnden Zügen, unterschiedlichen Strategien etwa in Form von offiziellen Leitlinien oder informellen Leitsätzen wie Mays „Brexit means Brexit“<sup>2</sup> oder Johnsons „Get Brexit done“<sup>3</sup>. Dabei versuchte jede Seite die eigenen Präferenzen durchzusetzen.

Das Irland-Nordirland-Protokoll, im nachfolgenden Teil nur noch als Nordirland-Protokoll bezeichnet, trat am 01.01.2021 in Kraft und steht schon seit Beginn seiner Verhandlungen in der Kritik. Vor allem die Regierung um Premierminister Johnson und die nordirischen Unionisten wollen das Nordirland-Protokoll aushebeln oder sogar ganz abschaffen<sup>4</sup>. Heute steht die Lösung des Konflikts um das Nordirland-Protokoll weiterhin im Fokus der EU-UK-Beziehungen, wobei

---

1 Vgl. Laffan 2021: 9.

2 Vgl. Kreilinger et al 2016: 3.

3 Vgl. Ondarza 2020: 3.

4 Vgl. McCabe 2023: 2 ff.

womöglich mit dem Windsor-Abkommen eine Lösung gefunden werden konnte, oder nicht? Die vorliegende Masterthesis versucht genau dies zu erörtern. Im Fokus der Arbeit steht daher die Forschungsfrage, warum eine politische Lösung im Konflikt um das Nordirland-Protokoll bislang scheiterte. Näher beleuchtet werden soll, was in der Vergangenheit nicht klappte und wo wir deshalb heute stehen. Außerdem soll diesbezüglich analysiert werden, welche Rolle die jeweiligen Akteure einnahmen und inwiefern sie Teil des Scheiterns bzw. dafür verantwortlich waren. Dazu wird folgende Hypothese aufgestellt: Eine politische Lösung im Konflikt um das Nordirland-Protokoll scheiterte bislang am fehlenden britischen Verständnis für die mit dem Brexit verbundenen Implikationen auf der irischen Insel und zentralen EU-Werten sowie am fehlenden Verständnis der EU die territoriale Integrität des Vereinigten Königreichs als ehemaliges EU-Mitglied respektieren zu müssen.

Das Hauptkenntnisinteresse besteht darin, herauszufinden, warum es in der Vergangenheit noch zu keiner politischen Lösung im Streit um das Nordirland-Protokoll gekommen ist und ob das Nordirland-Protokoll überhaupt eine geeignete Lösung darstellen könne. Dabei soll herausgefunden werden, welchen Einfluss die jeweiligen beteiligten Akteure auf den Verlauf der Verhandlungen des Nordirland-Protokolls und die fortlaufenden Streitigkeiten hatten. Insgesamt soll also eine Analyse der Akteurspräferenzen auf die Ereignisse vorgenommen werden und beantwortet werden, warum ein „Zueinander-Finden“ aller Seiten so unmöglich erscheint. Für diese Masterthesis wurde hauptsächlich auf Fachzeitschriften, aber auch auf Sammelbände, Monographien und Studien zurückgegriffen. So soll diese Arbeit sowohl der Komplexität als auch der Schnelllebigkeit des Themas gerecht werden.

Die Relevanz des Themas ergibt sich aus den noch immer laufenden Verhandlungen und Streitigkeiten bei der Lösungsfindung im Konflikt um das Nordirland-Protokoll. Der Themenkomplex Brexit umfasst dabei nicht nur die Thematik des Nordirland-Protokoll-Konflikts, sondern auch die Austrittsverhandlungen an sich, die politischen und wirtschaftlichen Folgen für die beteiligten Parteien, die Verhandlungen über die zukünftigen Beziehungen zwischen EU und UK sowie weiteren sich daraus ergebenden Implikationen. Da die jeweiligen Themen für sich schon sehr umfassend sind, musste eine



thematische Eingrenzung vorgenommen werden, die den Rahmen einer Masterthesis decken kann. Daher wurde sich zuerst auf einen Block konzentriert, der Bestandteil der Austrittsverhandlungen und darauf folgenden Verhandlungen über die zukünftigen Beziehungen der EU und des UK war: das Nordirland-Protokoll. Die Thematik einer möglichen Grenze auf der irischen Insel bzw. die mögliche Vermeidung dieser war schon früh eine der Prioritäten in den Austrittsverhandlungen. Gemäß des Karfreitagsabkommen von 1998 sollte es keine harte Grenze zwischen Irland und Nordirland geben, da die Vergangenheit von gewaltsamen Auseinandersetzungen beider Seiten geprägt war<sup>5</sup>. Es wurden perspektivische Überlegungen vorgenommen, wie dieses Thema aufgearbeitet werden könnte. Sofort aufgefallen ist die Brisanz des Themas, da die Streitigkeiten um das Nordirland-Protokoll nach wie vor anhalten und sich aufgrund dessen unterschiedliche Implikationen ergeben haben. Auch das Nordirland-Protokoll an sich ist schon ein sehr großes Thema, daher musste eine weitere thematische Eingrenzung vorgenommen werden. In Bezug auf das Nordirland-Protokoll hätte man sich beispielsweise mit den wirtschaftlichen Konsequenzen für die beteiligten Seiten, der Historie um die Notwendigkeit einer offenen Grenze, dem Friedensprozess oder der politischen Spaltung auf der irischen Insel beschäftigen können. Am meisten interessierte mich die Frage, warum es nach wie vor Streitigkeiten zwischen den beteiligten Seiten gab und keine politische Lösung dafür gefunden wurde. Daher sollte mit Blick auf Akteurshandeln untersucht werden, warum es eben noch zu keiner Lösung des Nordirland-Protokoll-Konflikts kam, welche Akteure daran beteiligt waren, welchen Einfluss sie hatten und was der aktuelle Stand der Verhandlungen ist.

Mit dieser Masterthesis soll zum einen versucht werden an bestehende Forschungstraditionen anzuknüpfen und zum anderen eine Forschungslücke zu füllen. Das Thema des Brexits, inklusive Referendum, Austrittsverhandlungen, politische und wirtschaftliche Konsequenzen, das Nordirland-Protokoll sowie Bedeutung einer EU-Außengrenze zwischen Irland und Nordirland sind in der wissenschaftlichen Literatur ausführlich erörterte Themen, v.a. in den jeweils relevanten Fachzeitschriften wie Northern Ireland Legal Quarterly, Global Policy, Journal of Contemporary European Studies oder auch SWP Aktuell und IW-

---

5 Vgl. Henig 2022: 3.

Kurzberichte. Die Forschung ist dabei insbesondere in folgenden Bereichen sehr fortgeschritten: Analyse der Strategie im Vorfeld des Referendums über einen möglichen EU-Austritt des Vereinigten Königreichs, die jeweiligen Strategien bei der Verhandlungsführung beim Austrittsabkommen und beim Handels- sowie Kooperationsabkommen, den wirtschaftlichen Folgen für das Vereinigte Königreich durch den Brexit (und die Covid-19-Pandemie), das Nordirland-Protokoll sowie dessen Konsequenzen und der Einfluss des Karfreitagsabkommens von 1998 auf die Abkommen an sich.

In Bezug auf das Austrittsabkommen werden vor allem die politischen und wirtschaftlichen Konsequenzen für beide Seiten<sup>6</sup>, der Ursprung des Brexit selbst mit der Rolle von Premierminister David Cameron und dem Referendum<sup>7</sup>, der Verlauf dessen, die Inhalte des Austrittsabkommens sowie diesbezügliche Streitigkeiten<sup>8</sup> und Verhandlungsstrategien<sup>9</sup> und die rechtliche Grundlage bzw. der eventuelle Reformbedarf von Artikel 50 EUV beleuchtet<sup>10</sup>. In Bezug auf das Handelsabkommen und die zukünftigen EU-UK-Beziehungen sind vor allem der sogenannte Backstop und das Nordirland-Protokoll zentrale Themen der Forschung. Analysiert werden hier nicht nur diese beiden Lösungen mit ihren Implikationen an sich, sondern auch die Verhandlungsführung der EU und des Vereinigten Königreichs sowie die Bedeutung einer offenen Grenze für einen anhaltenden Friedensprozess in Nordirland<sup>11</sup>. Zu den einzelnen Akteuren finden sich unterschiedliche Analysen wie etwa die jeweilige Analyse der britischen Premierminister:innen und ihrer Brexit-Strategie<sup>12</sup>, der Einfluss von Parteimehrheiten auf die Verhandlungen<sup>13</sup>, die Blockadehaltung einzelner Parteien wie der Democratic Unionist Party<sup>14</sup> und die Konsequenz dessen sowie die europäische Verhandlungsführung unter Michel Barnier<sup>15</sup>.

Am 27.02.2023 wurde das sogenannte Windsor-Abkommen vorgestellt. Damit war die große Hoffnung verbunden, die Streitigkeiten um das Nordirland-

---

6 Vgl. Busch 2022: 6.

7 Vgl. Lucke 2017, Hobolt et al 2020 oder auch Kenny 2021.

8 Vgl. Ondarza 2017, Riedel 2020, Keohane 2020 oder auch Busch 2021.

9 Vgl. Ondarza 2020a und Barnier 2022.

10 Vgl. Kreilinger et al 2016: 15.

11 Vgl. Hördt/O'Brien 2020: 1.

12 Vgl. Szucko 2022, da Silva Goma 2022 oder auch Kutllovic 2022.

13 Vgl. Ondarza 2020b.

14 Vgl. Murray 2022 und Tonge 2022.

15 Vgl. Ondarza 2020a: 85 f.

Protokoll zeitnah beizulegen. Am 21.03.2023 gab der Rat der EU für das Windsor-Abkommen grünes Licht und am 30.05.2023 wurden weitere Schritte unternommen dieses durchzusetzen. Der Rat nahm drei Verordnungen an, mit denen die gemeinsam vereinbarten Lösungen zwischen EU und UK umgesetzt werden sollten. Kann das Windsor-Abkommen aber tatsächlich realisiert werden? Zuletzt war der Protest der nordirischen Democratic Unionist Party groß, da die unionistische Partei seit geraumer Zeit das Nordirland-Protokoll ablehnt und sich gegen einen Sonderstatus Nordirlands ausspricht.

Nach dieser Einleitung folgt Kapitel zwei mit der theoretischen Herleitung und dem Grundgerüst dieser Arbeit. Kapitel zwei soll dabei insgesamt als Puzzle verstanden werden, in dem die relevanten Theoriebausteine ausgesucht und nebeneinander gelegt werden. Als Grundgerüst wurde die Politikfeldanalyse mit ihrer dreischrittigen Fragestellung gewählt: Was ist passiert, warum ist es passiert, welche Konsequenz entsteht daraus? Der Politikzyklus und der akteurszentrierte Institutionalismus sollen als Bausteine genutzt werden, um darauf eine Antwort zu finden. Im dritten Kapitel wird die grundlegende Methodik dieser Masterthesis vorgestellt.

Danach folgt Kapitel vier mit einer inhaltlichen Einführung in die Brexit-Thematik. Bezug genommen wird hier auf das Brexit-Referendum, die Hauptereignisse und den Weg zum sowie die Streitigkeiten beim Nordirland-Protokoll. Kapitel vier dient somit als inhaltlicher Einstieg in die Komplexität der unterschiedlichen Akteurspräferenzen und Vielschichtigkeit der Lösungsfindung. Dem schließt sich Kapitel fünf an, welches das Herzstück dieser Arbeit bildet. Kapitel fünf umfasst dabei den Dreischritt der Politikfeldanalyse und soll einen detaillierten Überblick darüber geben, was passiert ist, welche Präferenzen die beteiligten Akteure hatten und was die Konsequenz bzw. Wirklichkeit dessen ist. Dieses Kapitel soll dabei auch versuchen eine Antwort auf die Forschungsfrage zu finden. Daran schließt sich Kapitel sechs an, welches kurz das Windsor-Abkommen aufgreift und den aktuellen Stand der Lösungsfindung Revue passieren lässt. Zum Schluss folgt die Zusammenfassung, das Literaturverzeichnis und die eidesstattliche Erklärung sowie Übereinstimmungserklärung der Verfasserin.

Im Hinblick auf geschlechtergerechte Sprache wird in dieser Masterarbeit der sogenannte Gender Doppelpunkt<sup>16</sup> verwendet.

## **2. Theoretischer Rahmen**

Im folgenden Teil soll der gewählte theoretische Rahmen dieser Masterthesis vorgestellt werden und darauf eingegangen werden, welchen Nutzen er für die noch anstehende Analyse bei der Lösungsfindung im Konflikt um das Nordirland-Protokoll haben kann. Weiterhin sollen weitere relevante Schlüsselbegriffe erklärt werden und eine Einbettung in den aktuellen Forschungsstand vorgenommen werden.

Für den theoretischen Rahmen wurde vorwiegend auf die Werke von Blum/Schubert 2011, Wenzelburger/Zohlhöfer 2023 sowie Scharpf 2006 zurückgegriffen. Das liegt vor allem daran, dass die ersten beiden Werke einen sehr detaillierten Überblick zur Politikfeldanalyse liefern und hier alles gefunden werden kann, was in der folgenden Analyse benötigt wird. Auch geben beide Werke eine ausführliche Zusammenfassung des akteurszentrierten Institutionalismus, der auch in Scharpf 2006 diskutiert wird.

### **2.1 Gewählter theoretischer Rahmen**

Der vorliegende theoretische Rahmen setzt sich zusammen aus einer Einführung in die Politikfeldanalyse samt ihrer geläufigen Konzepte, der Vorstellung und Erörterung des Politikzyklus<sup>4</sup> sowie der Erläuterung des akteurszentrierten Institutionalismus als Heuristik der Politikfeldanalyse. Die nachfolgenden Kapitel sollen dabei nicht nur einen tieferen Einblick in die jeweiligen Analyserahmen selbst geben und wie diese politische Prozesse verstehen und ordnen. Sie sollen auch als Grundbaustein und roter Faden in der weiteren Analyse der Akteure, Auslöser und Auswirkungen bei der Lösungsfindung im Konflikt um das Nordirland-Protokoll dienen.

Die Politikfeldanalyse mit ihren Heuristiken bzw. Modellen des Politikzyklus<sup>4</sup> und des akteurszentrierten Institutionalismus wurde deshalb gewählt, da sie danach fragt, was Akteure tun, warum sie es tun und was letztendlich die

---

<sup>16</sup> Gewählt wurde der Doppelpunkt aufgrund der besseren Lesbarkeit und Inklusivität. Ein Beispiel wäre etwa Premierminister:in.

Konsequenz dessen ist<sup>17</sup>. Heuristiken sind nach Blum/Schubert 2011 Orientierungsrahmen und keine vollständig in sich geschlossenen Theorien. Damit bietet die Politikfeldanalyse den idealen Rahmen für den Analyseteil dieser Masterthesis, da auch hier nach Akteurshandeln, Präferenzen der Akteure und den daraus entstandenen Konsequenzen gefragt werden soll. Der Einbezug des Politikzyklus<sup>18</sup> wurde deshalb gewählt, da er es ermöglicht Politik als verflochtenen Problemlösungsprozess darzustellen und so komplexe Probleme vereinfacht darstellen kann<sup>18</sup>. Der akteurszentrierte Institutionalismus wurde gewählt, da er unter Einbezug der drei Dimensionen von Politik<sup>19</sup> die Interaktionen von Akteuren unter Einbezug von Institutionen zu erklären versucht<sup>20</sup>.

Der gewählte theoretische Rahmen soll insgesamt als Puzzle verstanden werden, bei dem nur die benötigten „Bausteine“ herausgegriffen und zur Analyse genutzt werden sollen. Zusammen genommen ergeben diese drei Bausteine eine Einheit, die nicht auf Vollständigkeit pocht, sondern einen Klärungsversuch der Forschungsfrage ermöglichen soll. Daher wird bei den einzelnen Bausteinen auch nur die jeweilige Kritik an diesem kurz angerissen. Insgesamt sollen die drei Bausteine Politikfeldanalyse, Politikzyklus und akteurszentrierter Institutionalismus ein Grundgerüst für die folgende Analyse bieten.

### **2.1.1 Einführung in die Politikfeldanalyse**

Was ist ein Politikfeld? Politikfelder sind nach Blum/Schubert 2011 sehr weit gefasst. „*Was ein Politikfeld ist, wie es abzugrenzen ist und was als seine zentrale Thematik anzusehen ist, bestimmen hier die politischen Akteure*“<sup>21</sup>. Nach Döhler 2014 ist ein Politikfeld ein „Problemverarbeitungszusammenhang“ und eine „Konfliktstruktur“. Politikfelder tendieren demnach in ihrer Differenzierung zu Segmentierung und die Interaktionen der Akteure eines Politikfeldes können Einfluss auf die Entwicklung dessen haben<sup>22</sup>. Die Triebkraft eines Politikfeldes sei

---

17 Vgl. Blum/Schubert 2011: 10 f.

18 Vgl. Blum/Schubert 2011: 133.

19 Die drei Dimensionen von Politik meinen die Strukturen (Polity), Entscheidungsprozesse (Politics) und inhaltliches Handeln (Policy). Näheres dazu in 2.1.1 Einführung in die Politikfeldanalyse.

20 Vgl. Wenzelburger/Zohlhöfer 2023: 251 f.

21 Nullmeier/Wiesner 2003:286.

22 Vgl. Döhler 2014: 80.

immer ein regelungsbedürftiges Problem, um welches sich Akteure, Institutionen und politische Programme drehen. Die Definition von Politikfeldern ist also eher weit gefasst und findet meist im klassischen Verständnis von Politik statt, z.B. Umweltpolitik als Politikfeld. Woran erkennt man ein ausgereiftes Politikfeld? Nach Noweski 2011 gibt es dafür unterschiedliche Indikatoren. Demnach kann ein Politikfeld ausgereift sein, wenn sich feste Koalitionen, und damit auch Konsens, gebildet haben oder wenn Beziehungen politischer Akteure routinisiert und mit Rollenerwartungen verknüpft werden<sup>23</sup>.

Inwiefern sind aber nun die Brexit-Austrittsverhandlungen, die Streitigkeiten um das Nordirland-Protokoll oder die Rolle der einzelnen Akteure in diesen Streitigkeiten Teil eines Politikfeldes? Erkennen lässt sich hier und v.a. in Bezug auf die Streitigkeiten zum Nordirland-Protokoll auf jeden Fall ein Problemverarbeitungszusammenhang und eine Konfliktstruktur von miteinander interagierenden Akteuren, wie sie von Döhler 2014 als Merkmale vorgeschlagen werden. Demnach folgt das übergeordnete Thema „Brexit“ inklusive aller damit verbundener Konsequenzen und Aushandlungen nicht dem klassischen Verständnis eines Politikfeldes und ist insofern eine Neuheit, da das Vereinigte Königreich auch das erste Land überhaupt ist, welches aus der EU wieder ausgetreten ist. Inwiefern können solche Austrittsverhandlungen einem Politikfeld zugeordnet werden und welches Politikfeld wäre dies? An diese Frage kann und muss die Forschung noch anknüpfen. Am ehesten wäre eine Verbindung zum größeren Themenkomplex EU-Belange und Europapolitik festzustellen. Allerdings und mit dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU spielen noch mehrere Themen eine Rolle wie etwa Zukunft der wirtschaftlichen Beziehungen und Handel, Frage der EU-Außengrenze zwischen Nordirland und Irland sowie dessen Konfliktpotential und Einfluss der jeweiligen beteiligten Akteure auf die Verhandlungen. In dem Sinne lassen sich die Brexit-Austrittsverhandlungen und der damit verbundene Konflikt um das Nordirland-Protokoll mit zahlreichen, weiteren Querschnittsthemen verbinden, die jedoch eine gemeinsame Konfliktstruktur aufweisen und die Bearbeitung eines oder mehrerer Probleme im Zentrum beinhalten. Eine Lösung vom klassischen Verständnis eines Politikfeldes wäre in diesem Fall daher sinnvoll.

---

23 Vgl. Noweski 2011: 484 f.

Das vorliegende Politikfeld der Streitigkeiten und Verhandlungen zum Nordirland-Protokoll kommt trotz eher atypischer Form der Definition nach. Es besteht ein Problemverarbeitungs-zusammenhang mit eigener Konfliktstruktur. Dies zeigt sich sowohl in der Spaltung zwischen nordirischen Unionisten und Nationalisten, aber auch in den unterschiedlichen Auffassungen einer geeigneten Lösung von EU und UK<sup>24</sup>. Während die Europäische Union vorwiegend ihren eigenen Binnenmarkt schützen will und deshalb Nordirland bei offenen Grenzen Teil des Binnenmarktes bleiben sollte, fordert das Vereinigte Königreich eine auf Vertrauen gestützte wirtschaftliche Beziehungen ohne bzw. kaum Kontrollen<sup>25</sup>. Die Charakterisierung als Politikfeld ist daher zutreffend und sinnvoll.

Die Politikfeldanalyse als Teildisziplin der Politikwissenschaft fragt danach, was Akteure tun, warum sie es tun und was letztendlich die Konsequenz dessen ist<sup>26</sup>. Damit identifiziert die Politikfeldanalyse nicht nur Regierungen als zentrale Treiber von Politik, sondern auch die äußeren Strukturen und Prozesse. Sie zieht damit alle drei Dimensionen von Politik ein: Politics also Strukturen und institutionelle Gegebenheiten, Politics also Entscheidungs- und Aushandlungsprozesse und Policies also inhaltliches Handeln und politische Entscheidungen<sup>27</sup>. Lange Zeit war der Fokus der Politikwissenschaft, vor allem in Deutschland, das Handeln der Regierung. Seit den 1980er Jahren wurde durch die Politikfeldanalyse eine weitreichendere Perspektive eingenommen, die Bezug auf alle drei Dimensionen von Politik nimmt und sich nicht nur auf Regierungshandeln konzentriert<sup>28</sup>. Dies liegt vor allem daran, dass Strukturen und Institutionen (Politics) einen Rahmen für politische Entscheidungsprozesse (Politics) bilden, welche dann politische Inhalte (Policies) beinhalten und so politische Ergebnisse hervorbringen können<sup>29</sup>. Dieser weite Blickwinkel der Politikfeldanalyse ist daher sinnvoll und in der Analyse konkreter Politik folgendermaßen zu vollziehen: Erstens steht die Frage der faktischen Ergebnisse von Politik im Mittelpunkt. Es wird also danach gefragt, wer beteiligt ist, was die Ergebnisse sind und wie man zu diesen gekommen ist. Zweitens wird hinterfragt, wie und warum es zu diesen Politiken gekommen ist. Zuletzt wird nach der

---

24 Vgl. Henig 2022: 2.

25 Vgl. Spisak 2021: 6 ff.

26 Vgl. Wenzelburger/Zohlnhöfer 2023: 2.

27 Vgl. Blum/Schubert 2011: 10.

28 Vgl. Blum/Schubert 2011: 14 ff.

29 Vgl. Blum/Schubert 2011: 15.

Wirkung der Ergebnisse gefragt und ob diese mit der anfangs formulierten Intention überein stimmen<sup>30</sup>. Die Politikfeldanalyse folgt also einem bestimmten, dreischrittigem Schema. Die Policy bleibe jedoch der Mittelpunkt, zu deren Erklärung die anderen beiden Dimensionen herangezogen werden. Die Policy stellt also die abhängige Variable, die Wirkung, dar, die mithilfe der unabhängigen Variablen, den Ursachen, erklärt werden soll<sup>31</sup>.

Zunächst soll eine kurze historische Einordnung stattfinden. Die Politikfeldanalyse hat ihren theoretischen Ursprung im Pragmatismus und Pluralismus<sup>32</sup>. Während sich der Pragmatismus eher auf die Folgen menschlichen und damit auch politischen Handelns fokussierte, stand im Pluralismus die Wirklichkeit und das Handeln des Einzelnen im Vordergrund. Beide theoretischen Einflüsse führten zur Entwicklung weiterer Strömungen, z.B. Neo-Pluralismus, und weiterer Modelle wie etwa David Eastons Systemmodell oder dem Policy-Arenen-Ansatz<sup>33</sup>. Beides sind noch heute wichtige Ansatzpunkte in der Politikfeldanalyse. Eastons Systemmodell, welches von Thomas Dye 1965 weiterentwickelt wurde, schlussfolgerte, dass die Forschung bislang zu sehr den Fokus auf Prozesse innerhalb des politischen Systems legte. Dies zeigt erneut die langsame Öffnung der Perspektive in der Politikwissenschaft. Der Policy-Arenen-Ansatz nach Theodore Lowi setzt sich mit der Frage auseinander, inwiefern politische Prozesse das politische System prägen und kommt zu dem Schluss, dass Politikinhalt Politikprozesse bestimmen. Dies war zu der damaligen Zeit noch eine eher unübliche Annahme, hat sich mit der Zeit jedoch zunehmend bestätigt.

Die Verbundenheit aller drei Dimensionen von Politik und die gegenseitige Abhängigkeit dieser wurde auch in der deutschen Forschung im Vergleich zur US-amerikanischen erst recht spät erkannt. Manfred G. Schmidt beschreibt dafür 1987 unterschiedliche Phasen: Am Anfang wurde etwa Akteuren noch keine besondere Rolle zugewiesen, während sie mit der Zeit immer bedeutender in der Analyse von Politik wurden, gerade auch unter Einbezug der drei Dimensionen von Politik<sup>34</sup>. Insbesondere durch die Governance-Debatte entstehen heute neue Fragen zu Regulierungsmöglichkeiten und zur Rolle des Nationalstaats im

---

30 Vgl. Ebenda.

31 Vgl. Blum/Schubert 2011: 33 ff.

32 Vgl. Blum/Schubert 2011: 18.

33 Vgl. Blum/Schubert 2011: 24.

34 Vgl. Blum/Schubert 2011: 26 ff.



Anbetracht der zunehmenden Europäisierung. Die fortlaufende Integration der EU bringt etwa neue theoretische Ansätze hervor wie den Policy-Transfer-Ansatz<sup>35</sup>. Zunehmend steht also bei der Politikfeldanalyse die Frage im Mittelpunkt, wie sich nationalstaatliche Politikprozesse mit internationalen und europäischen Entwicklungen verflechten (können)<sup>36</sup>.

Weiterhin unterscheidet die Politikfeldanalyse zwischen unterschiedlichen Typen von Policies, Steuerungsprinzipien und Methoden bzw. Theorien<sup>37</sup>. Die Politikfeldanalyse unterscheidet zwischen regulativen und distributiven Politiken und damit verbundenen Steuerungsprinzipien. Ein Steuerungsprinzip ist ein Instrument, mit welchem die gewünschte Wirkung erzielt werden könne<sup>38</sup>, also etwa Verbote oder Anreize. Steuerungsprinzipien können auch zeitlich aufeinander folgen und sind somit in der Regel nicht beschränkt. Dabei könne etwa perspektivisch betrachtet werden wie unterschiedliche Instrumente in unterschiedlichen Politikfeldern wirken.

Ist die Politikfeldanalyse also eine in sich geschlossene Theorie? Eine Theorie ist vereinfacht gesagt ein System aufeinander bezogener Aussagen, die Voraussetzung und Rahmenbedingungen angeben und es so ermöglichen sollen, Aussagen über zukünftige Ereignisse zu treffen<sup>39</sup>. Theorien unterscheiden sich demnach in ihren Abstraktionsgrad und können je nach Ausprägung dessen als Konzept, Modell, theoretischer Rahmen oder Theorie charakterisiert werden. Ein Konzept ist beispielsweise der Begriff des politischen Akteurs, der weit oder eng gefasst werden könne. Setzt man Konzepte und Aussagen in Bezug zueinander, können Modelle entstehen. Analytische Rahmen haben einen höheren Abstraktionsgrad als Modelle und sind wie die vorherigen nicht in sich geschlossen. Analytische Rahmen können etwa dazu genutzt werden einzelne theoretische Elemente zu vergleichen. Zuletzt und mit dem höchsten Abstraktionsgrad steht die Theorie, die ein in sich geschlossenes System ist. Die Forschung im Bereich der Politikfeldanalyse unterscheidet nicht hierarchisch zwischen Modellen, analytischen Rahmen und Theorien, sondern nutzt sie je nach

---

35 Policy Transfers meinen die Verflechtung nationalstaatlicher Politikprozesse mit internationalen Entwicklungen und Institutionen (vgl. Blum/Schubert 2011: 26 ff.).

36 Vgl. Blum/Schubert 2011: 31.

37 Vgl. Windhoff-Heritier 1987: 12 ff.

38 Vgl. Wenzelburger/Zohlhörer 2023: 10.

39 Vgl. Blum/Schubert 2011: 35.

Ausrichtung der Forschungsfrage. Deshalb wird sie u.a. oft kritisiert<sup>40</sup> - sie ist also keine in sich geschlossene Theorie. Weiterhin wird unterschieden zwischen Analyseebene (Mikro-, Makro-, Meso-Ebene), der Analysemethode (deduktiv oder induktiv) und der Analyseeinheit (Individuen, Gruppen, Institutionen). Ein Beispiel für die Analyse auf Meso-Ebene ist der akteurszentrierte Institutionalismus, der seinen Fokus auf Interaktion staatlicher und nicht-staatlicher Akteure legt<sup>41</sup>. Unter dem Begriff des Akteurs lassen sich nicht nur Individuen, sondern auch Gruppen und Einheiten wie etwa die EU zusammenfassen. Dabei gibt es unterschiedliche Arten von Akteuren wie etwa kollektive oder korporative Akteure. Darauf soll weiter im Kapitel 2.1.3 eingegangen werden. Der politische Akteur kann als Begriff entweder eng oder weit gefasst werden. Das heißt: ist damit derjenige gemeint, der am politischen Prozess direkt teilnimmt (z.B. Abgeordnete) oder auch diejenigen, die ggf. äußere Einflüsse auf den politischen Prozess haben (z.B. die Wissenschaft).<sup>42</sup>

Die Politikfeldanalyse wird häufig dafür kritisiert, dass sie keine in sich geschlossene Theorie bzw. Methode darstelle und stattdessen das Nebeneinander einer Vielzahl von Theorien, theoretischen Rahmen und Modellen darstelle. Dabei wird kritisiert, dass dies zu einer Unübersichtlichkeit führe und es entstehe so keine einheitliche Theorie. Ebenfalls wird häufig kritisiert, dass viele nebeneinander stehende Termini verwenden würden<sup>43</sup>. Feststellen lässt sich ebenfalls, dass sich die Politikfeldanalyse ständig weiterentwickelt und aufgrund dessen eine Festbindung als Theorie unter Umständen fehlgeleitet sein könnte.

Zusammengefasst erklärt die Politikfeldanalyse den konkreten politischen Inhalt und bezieht dabei z.B. den Status der politischen Ordnung oder die Interaktion von Interessensgruppen bei der Entscheidungsfindung ein. Strukturen werden einerseits als relativ beständig, politische Prozesse andererseits als von Veränderung geprägt wahrgenommen. Dabei wird in Form einer Dreiteilung immer nach Ergebnis bzw. Output, Motivation und Wirkung bzw. Wirklichkeit gefragt. Der Anspruch der Politikfeldanalyse ist nicht nur mithilfe von Theorien

---

40 Vgl. Blum/Schubert 2011: 34.

41 Vgl. Blum/Schubert 2011: 39.

42 Vgl. Blum/Schubert 2011: 53.

43 Vgl. Blum/Schubert 2011: 53.

Aussagen über die politische Wirklichkeit zu gewinnen, sondern auch empirische Erkenntnisgewinne für die Praxis bzw. Politikberatung zu leisten<sup>44</sup>.

## 2.1.2 Der Politikzyklus als Analyserahmen für politische Prozesse und Entscheidungen

Der Politikzyklus ist ein Orientierungsrahmen, der dabei hilft inhaltliche politische Probleme zu analysieren und zu verstehen<sup>45</sup>. Dafür nutzt er ein vereinfachtes Phasenmodell, welches aus den Stufen Problemdefinition, Agenda-Setting, Politikformulierung, Implementierung und Evaluation besteht. Der Politikzyklus gilt als einer der am häufigsten angewandten Modelle der Politikfeldanalyse. Die Grundannahme ist dabei folgende: politische Prozesse und Maßnahmen durchlaufen immer bestimmte Stadien bzw. Phasen<sup>46</sup>. Veranschaulicht wird dies häufig in Form eines Kreislaufes.

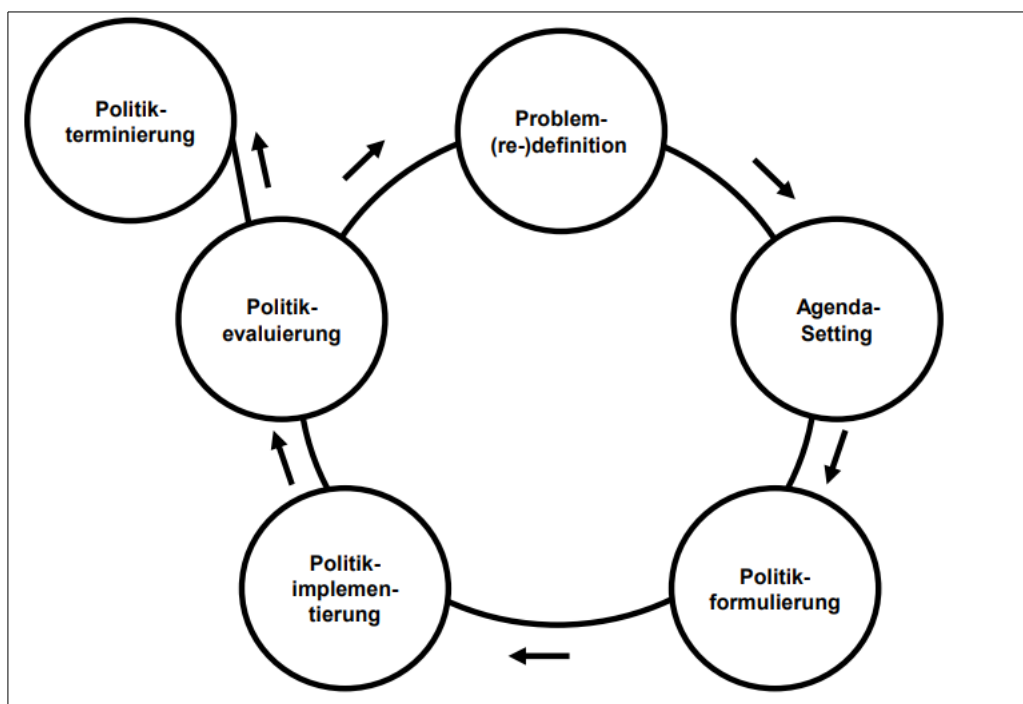


Abbildung 1: Der Politikzyklus.

Übernommen aus: Schubert/Bandelow (2014): 106.

44 Vgl. Blum/Schubert 2011: 16.

45 Vgl. Wenzelburger/Zohnhöfer 2023: 2f.

46 Vgl. Blum/Schubert 2011: 104.

Entwickelt wurde er von Jones 1970 und Andersen 1975 mit der Version eines Kreises. Die Idee dafür kam von Harold Laswell 1956 mit seinem Politiksetzungsprozess, der insgesamt sieben Phasen vorsah<sup>47</sup>. Sein Modell bleibt ein Grundbaustein, obwohl es heute vielfach kritisiert wird – dies liegt vor allem daran, dass Laswell die Politikevaluierung nach Ende des Prozesses setzte<sup>48</sup>. Der Politikzyklus könne auch als Weiterentwicklung von Eastons Systemmodell gesehen werden, da Lösungen für Probleme im politisch-administrativen System als aufeinander bezogen analysiert werden können und die sogenannte „Black Box“<sup>49</sup> der Politik transparenter gemacht wird<sup>50</sup>. Kritisiert wird der Politikzyklus häufig aufgrund dessen, dass die vorgeschlagenen Phasen in der Realität oftmals anders durchlaufen werden, d.h. nicht chronologisch, Phasen werden ausgelassen werden oder sich überlappen. Weiterhin besteht ein Großteil der Kritik darin, dass der Politikzyklus eben keine Theorie, sondern nur ein heuristischer Rahmen ist – und damit nicht in der Lage sei aufeinander bezogene Aussagen zu verknüpfen oder zu beantworten, warum bestimmte Phasen nicht durchlaufen werden. Seine größte Stärke sei jedoch, dass er Politik als verflochtenen Problemlösungsprozess begreift und nicht mehr, wie lange angenommen, als endlichen und rationalen Prozess<sup>51</sup>.

Zunächst sollen die einzelnen Phasen des Politikzyklus‘ detaillierter vorgestellt werden, bevor eine Einschätzung zum Nutzen vorgenommen wird. Der Politikzyklus nennt als erste Phase die Problemwahrnehmung, die als Teil des politischen Prozesses daraus besteht, dass ein politisch zu lösendes Problem existiert<sup>52</sup>. Die Problemwahrnehmung sei ein sozial konstruierter Prozess, der je nach Land unterschiedlich ausfallen könne. Nur wenn ein spürbarer, normativer Unterschied zwischen Ist- und Soll-Zustand wahrgenommen wird, könne konkretes Handeln gefordert werden. In Demokratien sei dies ein meist öffentlich stattfindender Prozess. Auch gebe es die Möglichkeit, das auf bereits existierende

---

47 Laswell's Phasenmodell setzte sich zusammen aus Intelligenz (Sammlung von Wissen), Promotion (Unterstützung ausgewählter Alternativen), Entscheidung, Durchsetzung, Anwendung, Terminierung und Evaluation.

48 Vgl. Blum/Schubert 2011: 106.

49 Die „Black Box“ der Politik ist ein häufig aufgegriffenes Konzept, um auf die Undurchsichtigkeit von politischen Entscheidungen und Prozessen zu verweisen. Dabei wird das politische System und die damit verbundenen Entscheidungen und Prozesse als schwarzer, undurchsichtiger Kasten gesehen (vgl. Blum/Schubert 2011: 24).

50 Vgl. Blum/Schubert 2011: 107.

51 Vgl. Blum/Schubert 2011: 133 ff.

52 Vgl. Blum/Schubert 2011: 108.

Lösungen Probleme warten können – entgegen der oft getroffenen Annahme, dass das Problem zuerst wahrgenommen werden müsse. Cohen, March und Olsen sprechen in ihrem „Garbage Can Modell“ 1972 davon, dass es schon eine Vielzahl vorproduzierter Lösungen gebe und bei der Problemwahrnehmung dann ein Rückgriff auf jene das Problem lösen könne<sup>53</sup>. Als nächste Phase kommt das Agenda-Setting, welches eng verbunden mit der Problemwahrnehmung sei. Denn nur wenn ein Problem nach dessen Wahrnehmung tatsächliche Handlungsrelevanz erhalte, setze sich der Politikzyklus fort. Howlett et al 2009 stellen in Bezug auf diese Phase des Politikzyklus folgende Frage: „Why do some issues get addressed by governments while others get ignored?“<sup>54</sup>. Politische Entscheidungsträger:innen widmen ihre Aufmerksamkeit immer nur einem oder einer bestimmten Anzahl von Themen. Dabei gebe es bestimmte Merkmale, die es einem Thema etwa erleichtern oder erschweren, auf die politische Tagesordnung gesetzt zu werden, z.B. Grad der gesellschaftlichen Betroffenheit. Ebenfalls spielt die wirtschaftliche Konjunktur und der Grad der Mobilisierung etwa von NGOs eine Rolle beim Agenda-Setting<sup>55</sup>.

Darauf folgt die Politikformulierung. Hier werden je nach Ausmaß und Form des Agenda-Settings Problemsituationen eingeschätzt und Handlungsalternativen abgeleitet. Zuerst erfolgt eine Einschätzung darüber, was an dem Problem einer Lösung bedarf und durch wen dies wahrgenommen werde. Hier spielen weitere Akteure wie etwa Interessensgruppen eine Rolle, die mitwirken und damit Teil der Politikformulierung werden. Weiterhin findet hier informeller Austausch statt und Vetospieler<sup>56</sup> können sich positionieren. Am Ende dieser Phase sollten konkrete Maßnahmen und Steuerungsinstrumente gewählt sein<sup>57</sup>. Hier findet also auch die Entscheidungsfindung statt, eine Festlegung auf eine Handlungsalternative und wer diese mit welchen Mitteln durchsetzen soll.

Die vierte Phase beschreibt die Implementierung. Unterschieden wird hier zwischen Top-Down-Ansatz (Gesetzgeberperspektive) oder Bottom-Up-Ansatz (Gesellschaftsperspektive). Je nach Ansatz und je nach Lücke zwischen vorab formulierter Absicht und realer Lücke können Politiken scheitern oder Erfolg

---

53 Vgl. Blum/Schubert 2011: 111.

54 Howlett et al 2009: 93.

55 Vgl. Blum/Schubert 2011: 112 ff.

56 Mehr zum Konzept des Vetospielers in Kapitel 2.2.

57 Vgl. Blum/Schubert 2011: 116 ff.

haben. Es gibt also viele Faktoren, die Einfluss auf die Durchführung haben<sup>58</sup>. Abschließend bleibt noch die Evaluation vor dem eigentlichen Ende des Zyklus‘. Hier können Politiken nochmals neu formuliert werden, um ein weiteres mal den Kreis zu durchlaufen oder terminiert werden. Gefragt wird nach Wirkung und tatsächlichem Resultat und inwiefern beides mit dem vorformulierten Ziel übereinstimmt.<sup>59</sup> Bewertungen könnten politisch, administrativ oder wissenschaftlich vorgenommen werden und eine systematische Evaluierung könnte zu politischem Lernen<sup>60</sup> führen.

Der Politikzyklus bildet einen Orientierungsrahmen, dessen Struktur auf der Grundannahme fußt, das politische Prozesse und Maßnahmen bestimmte Stadien durchlaufen. In der Realität werden jedoch nicht immer alle Phasen chronologisch befolgt und können wegfallen oder sich überlappen. Die häufigste Kritik im Zusammenhang mit dem Phasenmodell des Politikzyklus‘ besteht darin und in der Frage, ob der vorgeschlagene Ablauf überhaupt typisch sei. Weiterhin zeige der Politikzyklus keine Kausalitäten auf und könne keine aufeinander bezogenen Aussagen verknüpfen, da er keine in sich geschlossene Theorie sei. Damit ließe er viele Fragen unbeantwortet. Unbestreitbar ist jedoch, dass er die Komplexität politischer Entscheidungen vereinfacht und es so ermöglicht Politik als miteinander verbundenen Problemlösungsprozess aufzuzeigen. Für jede Phase gebe es auch geeignete Theorien. Dieser Ansatz trenne jedoch die jeweiligen theoretischen Ansätze voneinander. Die Frage, warum politische Akteure tun, was sie tun, könne so nur in Stücken beantwortet werden<sup>61</sup>.

Howlett und Ramesh 2009 versuchen die Kritik der Trennung der einzelnen Phasen und Theorien zu überwinden, in dem sie jeder Phase des Politikzyklus‘ eine Theorie zuordnen. Für die Problemwahrnehmung erwähnen sie das zuvor aufgegriffene „Garbage Can Modell“ und für die Phase des Agenda-Settings die Agenda-Setting-Typen nach Cobb, Ross und Ross 1976. Bei der Politikformulierung wird die Debatte zwischen Rationalisten und Inkrementalisten sowie der Multiple-Streams-Ansatz aufgegriffen. In Bezug auf die

---

58 Vgl. Blum/Schubert 2011: 125 ff.

59 Vgl. Blum/Schubert 2011: 129 ff.

60 Politisches Lernen ist ein Konzept, welches sich in der Politikfeldanalyse darauf bezieht, dass dauerhafte Verhaltensänderungen auf neuen Informationen basieren. Damit werde eine Veränderung von Überzeugungen und politischen Zielen von Akteuren verknüpft (vgl. Blum/Schubert 2011: 157 f.).

61 Vgl. Blum/Schubert 2011: 133 ff.

Implementierungsphase nennen Howlett und Ramesh 2009 die Principal-Agent-Theorie und in Bezug auf die Evaluierung das Konzept des politischen Lernens. Die Autoren versuchen damit der Kritik der fehlenden theoretischen Tiefe des Politikzyklus‘ entgegen zu treten<sup>62</sup>.

Der Politikzyklus zeigt also vereinfacht dargestellt Problemlösungsprozesse in der Politik. Er liefert Aussagen darüber, was politische Akteure tun. Deshalb könne er als Instrument in dieser Masterthesis durchaus von Vorteil sein, denn auch in dieser wissenschaftlichen Arbeit ist ein Fokus das Akteurshandeln. Es soll genau untersucht werden wie die relevanten Akteure gehandelt haben, was ihre Präferenzen und Überzeugungen waren und letztendlich was die Konsequenz dessen war. Der Politikzyklus kann diesen ersten Teil des Akteurshandelns vollständig abdecken und stellt damit einen geeigneten Nutzen für die vorliegende Masterthesis dar.

### **2.1.3 Der akteurszentrierte Institutionalismus**

Mitte der 90er Jahre wurde der akteurszentrierte Institutionalismus als Forschungsheuristik von Renate Mayntz und Fritz Scharpf entwickelt. Er nimmt Bezug auf die Interaktion von staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren und versucht auf Meso-Ebene Organisationen wie Akteure in die Analyse von Staatstätigkeit und öffentlicher Politik einzubeziehen<sup>63</sup>. Der akteurszentrierte Institutionalismus kann damit als Instrument gesehen werden, um politische Entscheidungen von Akteuren zu analysieren. Der akteurszentrierte Institutionalismus ist als Teil des Neo-Institutionalismus entstanden. Neben ihm gibt es noch zwei weitere Strömungen: den soziologischen Institutionalismus und den Rational Choice Ansatz. Der akteurszentrierte Institutionalismus und der Rational Choice Ansatz stehen sich dabei am nächsten – unterscheiden sich jedoch in dem Sinne, dass im akteurszentrierten Institutionalismus Institutionen ein größerer Einfluss auf politische Entscheidungen attestiert wird<sup>64</sup>. Beim soziologischen Institutionalismus spielen außerdem kulturelle Aspekte wie die Weltanschauung noch eine Rolle. Dies werde vom akteurszentrierten Institutionalismus abgelehnt<sup>65</sup>.

62 Vgl. Blum und Schubert 2011: 145 ff.

63 Vgl. Blum/Schubert 2011: 44.

64 Vgl. Wenzelburger/Zohlhörer 2023: 251.

65 Vgl. Wenzelburger/Zohlhörer 2023: 254.

Der akteurszentrierte Institutionalismus fokussiert sich also auf die Eigenschaften und den Einfluss der relevanten Akteure sowie die Rolle des institutionellen Rahmens, in dem die politischen Entscheidungsprozesse stattfinden und versucht zu erklären, wie diese Faktoren politische Entscheidungen beeinflussen<sup>66</sup>. Politische Veränderungen können zurückgeführt werden auf Institutionen und die Interaktion von Akteuren. Institutionen werden als Regelungssysteme verstanden, die entweder formell, z.B. ein Gesetz, oder informell, z.B. eine Norm, sein können. Sie steuern soziale Interaktionen. Politische Institutionen können als Regelsysteme zur Herstellung und Durchführung allgemeinverbindlicher Entscheidungen beschrieben werden<sup>67</sup>. Politische Institutionen regulieren die Willensbildungsprozesse und politischen Entscheidungen, aber auch normative Bedingungen für politisches Handeln wie die freie Meinungsäußerung. Die wichtigste Funktion von Institutionen ist demnach das Ermöglichen der kollektiven Entscheidungsfindung<sup>68</sup>. Institutionen werden im akteurszentrierten Institutionalismus als beständig angesehen, d.h. sie verändern sich eher selten und nur im geringen Ausmaß. Im Gegensatz zum Rational Choice Ansatz nehmen Institutionen im akteurszentrierten Institutionalismus also eine größere Rolle ein: sie sind nicht nur der Rahmen, sondern beeinflussen die Präferenzen und Handlungen der Akteure<sup>69</sup>.

Zentrale Konzepte in dieser Heuristik sind Akteure und Präferenzen. Diese sollen daher nun weiter ausgeführt werden. Mayntz und Scharpf definieren Akteure als Individuen oder auch Personengruppen, die zusammengefasst als handelnder Akteur genommen werden, und die Fähigkeit haben durch intentionales Handeln die Institutionen zu verändern<sup>70</sup>. Unterschieden wird weiterhin zwischen kollektiven und korporativen Akteuren. Kollektive Akteure haben eine gemeinsame Handlungsabsicht und -orientierung und sich in unterschiedlichem Grad voneinander und dem Willen der Mitglieder abhängig und dementsprechend unterschiedlich handlungsfähig. Als besonders handlungsfähig werden Verbände charakterisiert<sup>71</sup>.

Korporative Akteure sind nach Mayntz und Scharpf am ehesten zu kollektivem

---

66 Vgl. Wenzelburger/Zohlhörer 2023: 253.

67 Vgl. Blum/Schubert 2011: 68.

68 Vgl. Blum/Schubert 2011: 72.

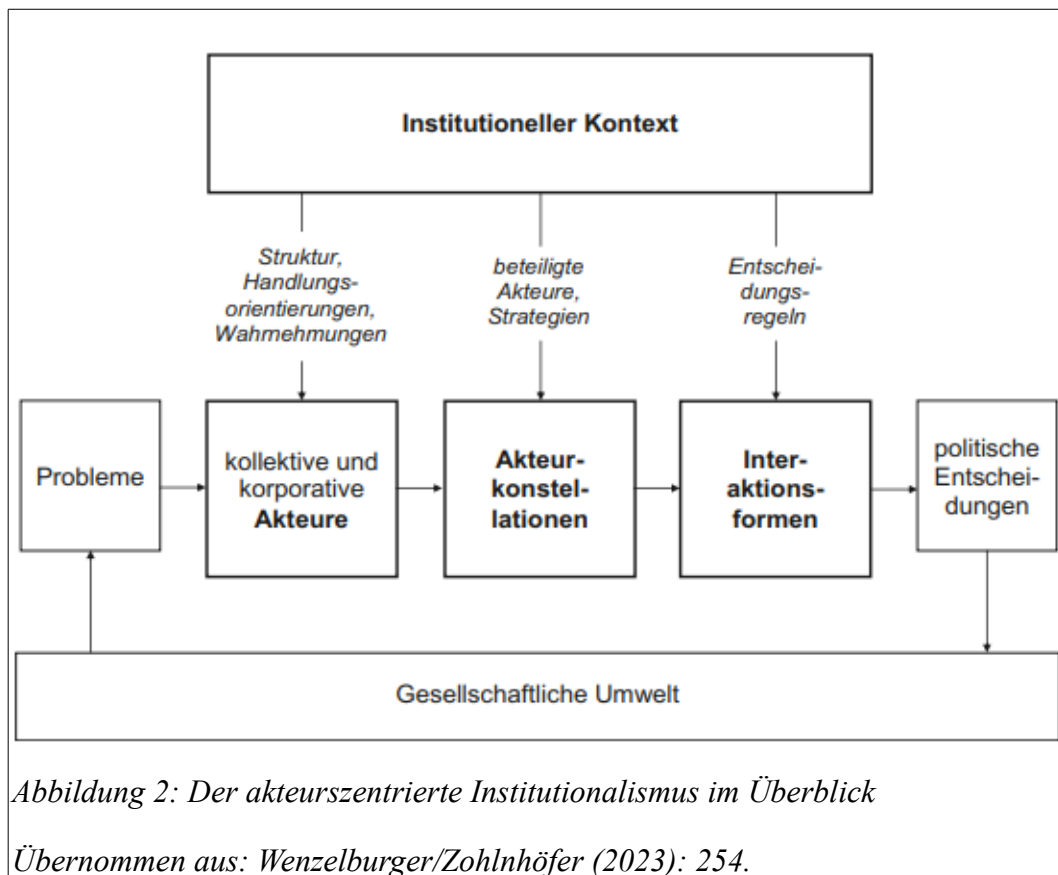
69 Vgl. Wenzelburger/Zohlhörer 2023: 254.

70 Scharpf 2006: 95.

71 Vgl. Wenzelburger/Zohlhörer 2023: 255.



Handeln fähig, da sie gemeinsame Ziele aufweisen und unabhängig von ihren Mitgliedern sind. Ein Beispiel dafür sind etwa Ministerien oder Behörden. Insgesamt lässt sich schlussfolgern, dass sowohl die Mitgliederinteressen als auch die institutionellen Faktoren eine Rolle in Bezug auf die Handlungsfähigkeit von korporativen Akteuren spielen.



Die institutionellen Regeln und Normen geben nach Scharpf 2006 Aufschluss über die Präferenzen und Wahrnehmungen der Akteure. Nun stellt sich also die Frage, warum Akteure so handeln wie sie handeln? Welche Bezugseinheit ziehen sie in Betracht? Wie ergeben sich ihre Präferenzen und Überzeugungen? Und welchen Einfluss hat dies auf die Interaktion? Akteure ziehen als Bezugseinheit nicht nur institutionell vordefinierte Interessen heran, sondern auch persönliche Überzeugungen. Der akteurszentrierte Institutionalismus geht davon aus, dass „Politik nicht von einer Vielzahl unabhängiger Einzelpersonen gemacht wird, die ihre jeweils eigenen Ziele verfolgen, sondern von einer überschaubaren Anzahl von Menschen, die im Namen kollektiver oder korporativer Akteure handeln“<sup>72</sup>.

<sup>72</sup> Wenzelburger/Zohlnhöfer 2023: 256.

Ihre Wahrnehmung wird dabei von den institutionellen Rahmenbedingungen und wiederholten Interaktionen zwischen politischen Akteuren beeinflusst. Akteure nehmen außerdem häufig mehrere Rollen gleichzeitig wahr, weshalb nochmals zwischen dem Individuen (z.B. Politiker:in) und dem korporativen Akteur (z.B. der jeweils zugehörigen Partei) differenziert werden müsse<sup>73</sup>. Scharpf 2006 unterscheidet in Bezug auf Präferenzen zwischen (Eigen-)Interessen, Normen, Identitäten und Interaktionsorientierungen. Diese Differenzierung sei notwendig, da nicht wie im Rational Choice Ansatz egoistische Präferenzen vorausgesetzt werden könnten und so eine Vereinfachung des Konzeptes des Präferenzen vorgenommen werden könne<sup>74</sup>. Interessen und Eigeninteresse umfassen den grundlegenden Trieb der Selbsterhaltung und Autonomie von Akteuren. In Bezug auf korporative Akteure heißt das zum Beispiel ein Eigeninteresse im Fortbestand der eigenen Organisation<sup>75</sup>. Die zweite Dimension sind Normen und normative Rollenerwartungen, die etwa mit einer bestimmten Position verbunden sind und für alle offensichtlich sind, zum Beispiel die Rolle als Premierminister:in. Identitäten beschreibt Scharpf als das, was den Akteur im Kern ausmacht. Akteure sind demnach in der Lage eine eigene Identität zu bilden, die aus gezielten Interessen und Normen bestehen kann, die nochmals gesondert über den schon genannten Interessen und Normen stehen. Eine nach außen hin klar definierte Identität ermöglicht dabei anderen Akteuren die Einschätzung des Akteurs und wofür er stehe<sup>76</sup>.

Der akteurszentrierte Institutionalismus kann keine Erklärung darüber liefern, wie Präferenzen entstehen. Stattdessen versucht er diese nach ihrem Inhalt aufzuschlüsseln<sup>77</sup>. Zusammengefasst wirken alle Akteure am politischen Prozess mit, um dadurch bestimmte Interessen durchzusetzen<sup>78</sup>. Im Rahmen der Politikfeldanalyse wird also danach gefragt welche Akteure beteiligt sind, welche Interessen sie haben, wie sie diese durchsetzen sowie welche Beziehungsgeflechte zwischen den Akteuren existieren<sup>79</sup>.

---

73 Vgl. Blum/Schubert 2011: 54 ff.

74 Vgl. Scharpf 2006: 116.

75 Vgl. Scharpf 2006: 117.

76 Vgl. Scharpf 2006: 119 f.

77 Vgl. Scharpf 2006: 121.

78 Vgl. Blum/Schubert 2011: 56.

79 Vgl. Blum/Schubert 2011: 60.

## 2.2 Definition weiterer relevanter Schlüsselbegriffe und Theorien

Im folgenden Teil dieser Masterthesis sollen weitere Schlüsselbegriffe, Konzepte und Theorien aufgegriffen werden, die entweder zum besseren Verständnis beitragen sollen oder im Rahmen einer theoretischen Abgrenzung sinnvoll erscheinen. Insbesondere sollen die Vetospieler-Theorie, die Parteiendifferenzthese und die Netzwerktheorie kurz erläutert werden.

Die Vetospieler-Theorie nach George Tsebelis erklärt die Möglichkeit zur Änderung von politischen Zuständen in Abhängigkeit vom Handelnden und die Möglichkeit institutioneller Restriktionen durch den Einfluss von Vetospielern. Vetospieler sind dabei Akteure, die den Status-Quo Veränderungen einer Policy zustimmen müssen. Politischer Wandel wird umso unwahrscheinlicher, je mehr Vetospieler beteiligt sind<sup>80</sup>. Als Beispiel nennt Scharpf 2006 Multilevel Governance im politischen Mehrebenensystem. Politik finde auf mehreren Ebenen statt und die Befugnisse für die Verwirklichung von Entscheidungen sind aufgeteilt. Daher komme es zu Kompetenzstreitigkeiten. In dem Zusammenhang spricht Scharpf von der sogenannten Politikverflechtungsfalle, d.h. in Bezug auf die EU-Mehrebenenpolitik kann es in einigen Politikfeldern durch konfliktbeladene Akteurskonstellationen und die hohen institutionellen Anforderungen der Konsensfindung zu einem Stillstand der Verhandlungen kommen<sup>81</sup>. Der Nutzen für diese Masterarbeit besteht darin, dass die Vetospieler-Theorie aufzeigen kann, welchen Einfluss Akteure haben können und das insbesondere durch eine größer werdende Anzahl von beteiligten Akteuren politische Entscheidungsfindungsprozesse erschwert werden.

Die Politik eines Landes wird maßgeblich davon beeinflusst, welche Partei gerade an der Macht ist und welche Interessen sie durchsetzen möchte. Die Parteiendifferenzthese stellt auf Makro-Ebene einen Zusammenhang her zwischen der in der Regierung vertretenen Partei und den Politiken, die sie betreibt<sup>82</sup>. Dabei werden Regierungsparteien zwei zentrale Ziele nachgesagt: zum einen die eigene Wiederwahl zu sichern, zum anderen die präferierten Politiken durchzusetzen.

---

80 Vgl. Blum/Schubert 2011: 83.

81 Vgl. Wenzelburger/Zohlnhöfer 2022: 162 ff.

82 Vgl. Wenzelburger/Zohlnhöfer 2023: 68 f.

Unterschieden wird hier zwischen dem sogenannten Vote Seeking und dem sogenannten Policy Seeking. Beim Ersten sind die primären Ziele die Wiederwahl und das Ringen um die Wählerstimmen, weshalb jene Politik betrieben wird, die einen Wahlerfolg verspricht. Beim Letzteren wird nach der Umsetzung bestimmter Politiken gestrebt. Gemäß der „Mandatstheorie“ bekommen Parteien ein Mandat dafür, die von ihnen vorgestellten Politiken auszuüben. Parteien gelten somit als „Stimmenmaximierer“, da sie ihre politischen Entscheidungen von der Wählerpräferenzen abhängig machen. Parteien sind also immer abhängig von den Wählerpräferenzen, dem Einfluss anderer Parteimitglieder oder den eigenen individuellen Überzeugungen<sup>83</sup>. Sind Parteien also immer ihrem jeweiligen Wahlversprechen verpflichtet und wie zeigt sich das in der Realität? Wie wirken sich Wahlversprechen auf die nach dem Wahlsieg betriebene Politik aus? Und werden Wahlversprechen, wie etwa Boris Johnsons „Get Brexit Done“<sup>84</sup>, tatsächlich eingehalten? Im Laufe der Analyse soll etwa gezeigt werden inwiefern die Wahlversprechen von Theresa May und Boris Johnson während ihrer jeweiligen Zeit als britische:r Premierminister:in eine Rolle bei den Brexit-Austrittsverhandlungen gespielt haben und welches Narrativ sie erzeugt haben. Der Nutzen für diese Arbeit mit einem Rückgriff auf die Parteidifferenzthese besteht darin, zu zeigen, welchen Einfluss die britischen Konservativen und nordirischen Unionisten auf die vergangenen Verhandlungen zum Brexit und die fortlaufenden Verhandlungen über das Nordirland-Protokoll hatten bzw. haben.

Die Netzwerkanalyse in der Politikfeldanalyse beschäftigt sich vordergründig mit der Frage „wer mit wem?“ und nimmt an, dass die Art der Beziehung zwischen unterschiedlichen Akteuren Einfluss auf politische Entscheidungen hat<sup>85</sup>. Es wird also danach gefragt, welche Netzwerke in einem Politikfeld existieren, wie Akteure Einfluss in diesen Netzwerken nehmen und welche Rolle dieser Einfluss für die politischen Entscheidungen hat. Netzwerke können unterschiedlich definiert werden, z.B. als lokales Bündnis. Die Analyse geht dabei in folgenden Schritten vor: 1. Identifizierung der relevanten Akteure, 2. Feststellung von Zielen und Funktionen: Welche Beziehungen und Ressourcen sind zur Zielerreichung

---

83 Vgl. Wenzelburger/Zohlhöfer 2023: 72 f.

84 „Get Brexit Done“ war einer der zentralen Slogan und Wahlversprechen, die von Boris Johnson zu Beginn und während seiner Zeit als britischer PM genutzt wurde (vgl. Ondarza 2020: 3).

85 Vgl. Blum/Schubert 2011: 61.

nötig? 3. Identifizierung der Netzwerkstrukturen wie Stabilität oder Institutionalisierung, 4. Machtverteilung und Ressourcen sowie Stellung der Akteure<sup>86</sup>. Damit ist die Netzwerkanalyse eher ein methodischer als ein theoretischer Ansatz, was auch oft die Kritik ist. Jedoch wird sie heute oft genutzt, v.a. in Verbindung mit Steuerungstheorien oder Governance<sup>87</sup> bzw. Global Governance Debatten<sup>88</sup>. Der Nutzen für diese Masterarbeit besteht darin, mit Rückgriff auf die Netzwerktheorie, eine Übersicht zu den relevanten, agierenden Akteuren zu schaffen und zu zeigen, welchen Einfluss die jeweiligen Akteure untereinander und auf politische Entscheidungsfindungsprozesse haben.

## 2.3 Einbettung in den aktuellen Forschungsstand

Der Brexit-Themenkomplex ist trotz dessen, dass der Brexit erst zum 31.01.2020 vollzogen wurde und das Handelsabkommen zum 01.01.2021 in Kraft trat, schon ein breit erforschtes Thema. Im Zentrum der Forschung stehen vor allem die Verhandlungen zum Austrittsabkommen und zum Handels- und Kooperationsabkommen, aber auch die Themen des Referendums, der sogenannte Backstop zu Nordirland, das Nordirland-Protokoll, Beleuchtung der Verhandlungsstrategien, Akteursinteressen und Parteienpolitik sowie sämtliche theoretische Ansätze, die den Brexit zu erklären versuchen<sup>89</sup>.

Zum Oberthema des Austrittsabkommens werden vor allem die politischen und wirtschaftlichen Konsequenzen für beide Seiten<sup>90</sup>, der Ursprung des Brexit selbst mit der Rolle von PM David Cameron und dem Referendum<sup>91</sup>, der Verlauf, die Inhalte des Austrittsabkommens sowie diesbezügliche Streitigkeiten<sup>92</sup> und Verhandlungsstrategie<sup>93</sup> und die rechtliche Grundlage bzw. der eventuelle Reformbedarf von Artikel 50 EUV beleuchtet<sup>94</sup>.

---

86 Vgl. Blum/Schubert 2011: 66.

87 Governance meint die „Gesamtheit der in einem Staat mit und nebeneinander bestehenden Formen der absichtsvollen kollektiven Regelung gesellschaftlicher Sachverhalte“ (Mayntz 2008: 48).

88 Vgl. Mayntz 2008: 44.

89 Vgl. Lucke 2017, Langhammer et al 2020, Murphy 2021, Busch 2022 oder auch Staiger/Schütze 2022.

90 Vgl. Busch 2022: 6.

91 Vgl. Lucke 2017, Hobolt et al 2020 oder auch Kenny 2021.

92 Vgl. Ondarza 2017, Riedel 2020, Keohane 2020 oder auch Busch 2021.

93 Vgl. Ondarza 2020a und Barnier 2022.

94 Vgl. Kreilinger et al 2016: 15.

Zum Oberthema des Handelsabkommen und der zukünftigen EU-UK-Beziehungen sind vor allem der sogenannte Backstop und das Nordirland-Protokoll zentrale Themen der Forschung. Analysiert werden hier nicht nur diese beiden Lösungen mit ihren Implikationen an sich, sondern auch die Verhandlungsführung beider Seiten, Einflüsse der Democratic Unionist Party und britischen Konservativen, das Karfreitagsabkommen von 1998 und die Bedeutung einer offenen Grenze für einen anhaltenden Friedensprozess in Nordirland<sup>95</sup>. Das Thema Nordirland-Irland wird in der wissenschaftlichen Literatur mit durchaus unterschiedlichem Fokus betrachtet: über die Frage einer potentiellen Wiedervereinigung bis hin zu Blockadehaltungen einzelner Parteien<sup>96</sup>, die Spaltung zwischen Unionisten und Nationalisten<sup>97</sup>, dem Hinterfragen der irischen bzw. nordirischen Identität und zumeist auch die Frage der territorialen Integrität des Vereinigten Königreichs<sup>98</sup>. Ein Großteil der wissenschaftlicher Literatur beschäftigt sich in diesem Themenkomplex ausführlich mit den Implikationen des Nordirland-Protokolls für Nordirland und kritisiert teilweise beide Seiten, die europäische und die britische, für die Handhabung der Streitigkeiten und sich dadurch intensivierende Spannungen im Norden der irischen Insel<sup>99</sup>.

Zum Themenbereich Akteure finden sich unterschiedliche Analysen in der Brexit-Forschung, beispielsweise die jeweilige Analyse der britischen Premierminister:innen und ihrer Brexit-Strategie<sup>100</sup>, der Einfluss von Parteimehrheiten auf die Verhandlungen<sup>101</sup>, die Blockadehaltung einzelner Parteien wie der DUP<sup>102</sup> und der Konsequenz dessen, die europäische Verhandlungsführung unter Barnier<sup>103</sup> und vieles mehr. Insbesondere Theresa Mays und Boris Johnsons Amtszeit finden ausführliche Beachtung in der wissenschaftlichen Literatur, was vor allem an der Länge und Ereignishaftigkeit dieser gelegen hätte<sup>104</sup>. Da die Amtszeit von Liz Truss nur mehrere Wochen andauerte, findet sich verhältnismäßig weniger Literatur zu ihrer Strategie und

---

95 Vgl. Hördt/O'Brien 2020: 1.

96 Vgl. Smith 2021: 6.

97 Vgl. Murphy 2021: 106.

98 Vgl. Ondarza 2021: 6.

99 Vgl. Henig 2022, Ondarza 2021, Spisak 2021 oder auch Kenny 2023.

100 Vgl. Szucko 2022, da Silva Goma 2022 oder auch Kutllovic 2022.

101 Vgl. Ondarza 2020b.

102 Vgl. Murray 2022 und Tonge 2022.

103 Vgl. Ondarza 2020a: 85 f.

104 Vgl. Ondarza 2020b, Laffan 2021 oder auch Szucko 2022.

Vorgehensweise<sup>105</sup>. Zum aktuellen Premierminister Rishi Sunak ebenfalls. Dies mag daran liegen, dass während seiner Amtszeit im Vergleich zu May und Johnson weniger Meilensteine vollzogen wurden, da die Verhandlungen zum Brexit, zum Handelsabkommen und zu den zukünftigen Beziehungen abgeschlossen waren<sup>106</sup>.

Im Bereich der theoretischen Einordnung finden sich hier mehrfach wissenschaftliche Artikel, die den Brexit mit der Spieltheorie verbinden. Außerdem werden Konzepte wie Devolution und Souveränität hinterfragt und in Bezug auf den Brexit ins Spiel gebracht. Weiterhin finden auch die Moral Foundations Theory, die Vetospieler-Theorie, der akteurszentrierte Institutionalismus und die Parteidifferenzthese immer wieder ihren Einzug in die Brexit-Forschung<sup>107</sup>. Die Ansätze werden dafür genutzt, um etwa das Verhalten von einzelnen oder kollektiven Akteuren besser erklären zu können.

Neuerdings und mit der Vorstellung des Windsor-Abkommens im Februar bzw. März 2023 findet auch eine neue Komponente Einzug in die wissenschaftliche Literatur: eine mögliche politische Lösung des Konflikts um das Nordirland-Protokolls<sup>108</sup>. Die unterschiedlichen Positionen und Streitigkeiten in diesem Konflikt wurden schon mehrfach aufgegriffen – genau wie die Frage, ob das Nordirland-Protokoll überhaupt eine geeignete Lösung darstellen könne und es nicht neue Ansätze bräuchte<sup>109</sup>. Die Forschung zum Windsor-Abkommen befindet sich jedoch noch in einem sehr frühen Stadium und benötigt weitere Analysen, welche mit fortschreitender Zeit sicherlich stattfinden werden.

### **3. Gewählte Methodik**

Die vorliegende Masterthesis ist von ihrer Art der Forschung eine reine Literaturarbeit. Die Datengewinnung erfolgte durch selbstständige Literaturrecherche, die sich hauptsächlich auf Fachzeitschriften, Studien und Sammelwerke bezog. Relevante Fachzeitschriften waren dabei u.a. Northern Ireland Legal Quarterly, Global Policy, Journal of Contemporary European

---

105 Vgl. Kutllovic 2022, vgl. Dunleavy 2022.

106 Vgl. McCabe 2023: 3.

107 Beispiele dafür sind Smith 2021 oder auch Bieta/Milde 2017.

108 Vgl. Kenny 2023: 2.

109 Vgl. Henig 2022: 10.

Studies oder auch SWP Aktuell und IW-Kurzberichte Diese Eingrenzung wurde vorgenommen, um der Aktualität des Thema nachkommen zu können. Es wurde insgesamt qualitativ vorgegangen, d.h. es wurde in der Literatur nach Hintergründen zu dem vorliegenden Thema gesucht und diese gesammelt. Es wurden keine Daten selbst erhoben, wie es etwa bei der quantitativen Forschung der Fall wäre. Die Wahl auf ein qualitatives Vorgehen erschien für diese Masterthesis sinnvoll, da zum einen detaillierte Informationen und Hintergründe zum vorliegenden Thema gesammelt und ausgewertet werden sollten. Zum anderen wurde die quantitative Vorgehensweise ausgeschlossen, da Statistiken und Befragungen – wie sie bei dieser Forschungsweise üblich sind – eher weniger zielführend erschienen. Dabei wurde Literatur gesammelt, die im Zeitraum von 2016, dem Jahr des Brexit-Referendums, bis 2023 veröffentlicht wurde. Um den aktuellen Stand des Themas bestmöglich veranschaulichen zu können, wurde eine zeitliche Abgrenzung in Bezug auf die Kapitel vier, fünf und sechs bis zum 15.07.2023 gewählt. Bis zu diesem Tag wurden Literatur und Neuigkeiten, die den aktuellen Stand etwa bei den Streitigkeiten um das Nordirland-Protokoll betreffen, gesammelt. Die gesammelten Informationen aus der Literatur wurden anhand vorab gebildeter und zur Theorie passenden Kategorien ausgewertet: Handlung, Motivation, Konsequenz.

Die Intention dieser Masterthesis ist dabei zum einen das Weiterführen der Forschungstradition und zum anderen das Füllen einer Forschungslücke. Es soll an bestehende Analyse im Brexit-Themenkomplex angeschlossen werden. Gleichzeitig soll untersucht werden, warum es nach wie vor keine politische Lösung im Konflikt um das Nordirland-Protokoll gibt und ob das Windsor-Abkommen womöglich diese politische Lösung sein könnte. Es wurde gemäß der CARS-Methode nach Swales 1990 vorgegangen. Zuerst wurde der Forschungsraum abgesteckt, d.h. das vorliegende Thema wurde als interessant und von Bedeutung für u.a. die politikwissenschaftliche Forschung erkannt. Als nächstes wurde die Forschungsnische identifiziert also im vorliegenden Fall die gescheiterte Lösungsfindung und das Windsor-Abkommen als möglicher Lösungsversuch. Zuletzt wurde der Mehrwert dieses Themas erfasst und eine Vorgehensweise bestimmt<sup>110</sup>.

---

110 Vgl. Swales 1990: 6.



Insgesamt lässt sich das Hauptvorgehen als deduktive Politikfeldanalyse beschreiben. Deduktiv heißt, dass grundsätzlich von der Theorie ausgehend gearbeitet wird und die vorangestellte Theorie die Basis und das Grundgerüst dieser Masterthesis ist. Die Politikfeldanalyse als Baustein wurde gewählt, da sie es ermöglicht einen Überblick darüber zu geben, was Akteure tun, warum sie es tun und was die Konsequenz dieses Handelns ist. Der Begriff des Politikfeldes wurde hier eher weit gefasst und entgegen dem klassischen Verständnis formuliert. Dies lag vor allem daran, dass der Themenkomplex der Brexit-Austrittsverhandlungen und damit verbundene Folgen wie das Nordirland-Protokoll eine Neuheit in der politischen Welt darstellten, da noch die ein Mitgliedsstaat die Europäische Union verlassen hatte und damit verbundene Implikationen weitestgehend unklar waren. Die Streitigkeiten im Fall des Nordirland-Protokolls als eigenes Politikfeld zu verstehen, widersprechen aber nicht dem Grundverständnis des Politikfeldes. Ein Politikfeld könne als Problemverarbeitungszusammenhang mit Konfliktstruktur verstanden werden – genau dies liegt im Fall der Streitigkeiten um das Nordirland-Protokoll vor<sup>111</sup>. Der Problemverarbeitungszusammenhang besteht darin, eine geeignete Lösung für alle Seiten zu finden, die sowohl den eigenen Binnenmarkt und das Karfreitagsabkommen von 1998 respektiere. Die Konfliktstruktur zeigt sich deutlich zwischen den unterschiedlichen Ansicht der EU und dem Vereinigten Königreich, aber auch in der Spaltung zwischen nordirischen Unionisten und Nationalisten<sup>112</sup>.

Damit spielt die Politikfeldanalyse genau in die anfangs aufgestellte Forschungsfrage hinein. Der Dreischritt Handlung, Präferenz und Konsequenz wurde bei der Literaturobwertung weiter berücksichtigt. Für die Handlung wurde hier der Theoriebaustein des Politikzyklus gewählt, d.h. anhand des Politikzyklus soll veranschaulicht werden, was passiert ist. Die komplexen Verhandlungen und teils unübersichtlichen Streitigkeiten in Bezug auf die Austrittsverhandlungen, das Handelsabkommen und die Verhandlungen über die zukünftigen Beziehungen zwischen EU und UK sollen so wesentlich vereinfacht werden. Da der Politikzyklus den großen Vorteil bietet, politische Prozesse und Problemlösungsprozesse vereinfacht darzustellen, erschien die Wahl

---

111 Vgl. Döhler 2014: 80.

112 Vgl. Henig 2022: 2.

dieses Theoriebausteins als sinnvoll und zielführend. Für die Präferenzen wurde die Forschungsheuristik des akteurszentrierten Institutionalismus als Theoriebaustein aufgegriffen. Diese beschäftigt sich mit Akteuren, deren Interessen bzw. Präferenzen und dem Einfluss dieser. Die Grundannahme des akteurszentrierten Institutionalismus besagt, dass Akteure in der Lage sind am politischen Prozess mitzuwirken, um ihre Interessen durchzusetzen. Damit erscheint auch die Wahl des akteurszentrierten Institutionalismus sinnvoll und zielführend, da an geeigneter Stelle analysiert werden soll, welche Präferenzen die jeweiligen Akteure im Brexit-Prozess hatten und welche sie noch heute im Streit um das Nordirland-Protokoll verfolgen<sup>113</sup>. Zuletzt soll die Konsequenz und das Ergebnis von Akteurshandeln und Akteurspräferenzen gezeigt werden. Dazu steht wieder einmal die Forschungsfrage im Mittelpunkt. Denn hier soll v.a. beleuchtet werden, warum nach wie vor keine politische Lösung im Streit um das Nordirland-Protokoll gefunden wurde, was in der Vergangenheit dementsprechend nicht geklappt hat und welchen Einfluss dies auf den jetzigen Stand hat. Der von der Politikfeldanalyse vorgeschlagene Dreischritt – Handlung, Präferenz, Konsequenz, wird also hier für die Literaturobwertung vorgenommen. Die verwendete Literatur beschäftigte sich dabei vor allem mit den Implikationen des Nordirland-Protokolls für alle beteiligten Parteien, der Analyse der Verhandlungsstrategien beider Seiten (und der Änderung dieser beim Wechsel von PM May zu PM Johnson) sowie den jeweiligen Interessen der Parteien, v.a. der EU, der jeweiligen britischen Regierung und dem Einfluss der nordirischen Democratic Unionist Party sowie Sinn Féin. Die Literatur wurde also mithilfe der drei Kategorien und unter Einbezug des theoretischen Rahmens ausgewertet und analysiert.

Das Hauptkenntnisinteresse bestand darin, herauszufinden, warum es in der Vergangenheit noch zu keiner politischen Lösung im Streit um das Nordirland-Protokoll gekommen ist und ob das Nordirland-Protokoll überhaupt eine geeignete Lösung darstellen kann. Dabei soll herausgefunden werden, welchen Einfluss die jeweiligen beteiligten Akteure auf den Verlauf der Verhandlungen um das Nordirland-Protokoll und die fortlaufenden Streitigkeiten um jenes hatten.

---

113 Vgl. Murray 2021, vgl. Lucas 2022 oder auch vgl. Henig 2022.

Insgesamt soll also eine Analyse der Akteurspräferenzen auf die Ereignisse vorgenommen werden und beantwortet werden, warum ein „Zueinander-Finden“ aller Seiten scheinbar unmöglich erscheint. Dafür soll die jeweilige Verhandlungsstrategie, öffentliche Reden oder Leitlinien einbezogen werden. Die Hypothese lautet: Eine politische Lösung im Streit um das Nordirland-Protokoll scheiterte bislang am fehlenden britischen Verständnis für die Implikationen auf der irischen Insel und zentralen EU-Werten sowie an dem fehlenden Verständnis der EU die territoriale Integrität des Vereinigten Königreichs als ehemaliges EU-Mitglied zu respektieren.

Das Ziel dieser Masterthesis soll sein im Hinblick auf die Forschungsfrage eine Antwort darauf zu geben, warum in der Vergangenheit keine politische Lösung im Konflikt um das Nordirland-Protokoll gefunden wurde. Dazu soll konkret dargelegt werden, welche Ereignisse zum heutigen Stand führten und wegweisend waren. Der Einfluss aller beteiligten Akteure soll beleuchtet und im Hinblick auf die vorliegenden Präferenzen, das Handeln und die Konsequenz des Handelns analysiert werden. Insgesamt soll ein Überblick über das Themenkonstrukt der Austrittsverhandlungen des Vereinigten Königreichs und der Europäischen Union und damit verbundenen Implikationen geschaffen werden. Weitere Aspekte die zur Erklärung der Forschungsfrage herangezogen werden sollen sind u.a. der Konflikt- und Friedensprozess auf der irischen Insel, die Bedeutung von Souveränität als Narrativ des Vereinigten Königreichs während und nach dem Brexit-Referendum sowie die Verhandlungsführung beider Seiten und äußere Einflüsse auf diese.

Zur Bestimmung der relevanten Akteure soll nun eine kurze Einordnung stattfinden. Für diese Masterthesis wurden folgende Akteure als relevant identifiziert: die EU-27 mit Verhandlungsführer Michel Barnier und vereinzelter Erwähnung der Europäischen Kommission, die britische Regierung unter den Premierminister:innen Theresa May, Boris Johnson, Liz Truss und Rishi Sunak und die nordirischen Unionisten der Democratic Unionist Party sowie irischen Nationalisten der Sinn Féin. Diese drei Seiten wurden als Hauptakteure identifiziert, da sie jeweils eine Seite des „Trilemmas“ repräsentieren: die EU, Nordirland und Großbritannien<sup>114</sup>. Daneben gibt es natürlich noch weitere

---

114 Vgl. Henig 2022: 4.

Akteure, die etwa bei den Austrittsverhandlungen eine Rolle spielten.. Erwähnenswert ist etwa auch britische Minister:innen wie etwa der Brexit-Minister David Davis oder seine Nachfolger:innen. An geeigneter Stelle sollen diese daher auch Einzug in die Analyse finden. Größtenteils wurden die Hauptakteure danach bestimmt, wie häufig sie in der wissenschaftlichen Literatur aufgegriffen und analysiert wurden. Daher sind die drei gewählten Hauptakteure nicht nur die offensichtliche Wahl, sondern auch wissenschaftlich aufgearbeitet (siehe Forschungsstand).

Diese Masterthesis gliedert sich wie folgt: Nach der Einleitung mit Einführung in das Thema und Vorstellung von Vorgehensweise und Erkenntnisinteresse folgt der theoretische Rahmen. Hier werden die Bausteine des Theoriegerüsts vorgestellt und näher ausgeführt: Politikfeldanalyse, Politikzyklus und akteurszentrierter Institutionalismus. Diese bilden die Basis, also das Grundgerüst der vorliegenden Masterthesis. In diesem Kapitel soll veranschaulicht werden, warum die Wahl jedes Bausteins sinnvoll erscheint, welchen Erklärungsansatz und Fokus sie wählen und was der damit verbundene Mehrwert ist. Kapitel zwei „Theoretischer Rahmen“ ist also die Grundvoraussetzung, um die späteren Auswertungen und Analysen nachvollziehen zu können und, da deduktiv vorgegangen wird, der Grundbaustein. Kapitel drei befasst sich mit der Methodik. Hier werden bzw. wurden die Vorgehensweise, Art der Forschung, Ziel der Arbeit und Erkenntnisinteresse näher beleuchtet.

Nach dem Methodikteil folgt eine Kurzeinführung zum Themenkomplex Brexit sowie zum Nordirland-Protokoll. Hier wird nochmals Bezug auf das Brexit-Referendum und Kampagnen, auf das Austrittsabkommen, das Handelsabkommen und die Verhandlungen zu den zukünftigen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und dem Vereinigten Königreich genommen. Danach erfolgt die Herleitung des Nordirland-Protokolls. Hier soll die Rolle des Karfreitagsabkommens von 1998 und die Spaltung zwischen Nationalisten und Unionisten auf der irischen Insel kurz ausgeführt werden. Anschließend wird das Nordirland-Protokoll in seiner Funktionsweise erörtert und offen gelegt, wo die genauen Probleme und Streitigkeiten ihren Ursprung haben.

Kapitel fünf beschäftigt sich dann mit der Dreiteilung aus Handeln, Präferenz sowie Konsequenz und den Theoriebausteinen. Hier soll zuerst anhand des

Politikzyklus‘ dargestellt werden, was überhaupt passiert ist. Nachfolgend werden die Akteurspräferenzen, ihre Motivation sowie der Einfluss dieser näher ausgeführt. Abschließend in diesem Kapitel wird ein Blick auf die Konsequenz des Handelns geworfen und beantwortet, warum bisherige Ansätze scheiterten. Kapitel sechs nimmt Bezug zum Windsor-Abkommen und stellt nochmal die Frage in den Raum, warum bislang keine politische Lösung im Streit um das Nordirland-Protokoll gefunden wurde. Das Windsor-Abkommen sowie der aktuelle Stand dessen werden hier aufgegriffen. Es folgt eine Abschlussbetrachtung zum Nordirland-Protokoll. Kapitel sieben nimmt eine Zusammenfassung inklusive Ausblick vor und schließt diese Masterthesis ab.

## **4. Brexit und das Nordirland-Protokoll**

Vorab wurden die Streitigkeiten und Verhandlungen zum Nordirland-Protokoll als Politikfeld für die vorliegende Analyse charakterisiert. Dies liegt vor allem daran, dass nach Döhler 2014 Politikfelder ein regelungsbedürftiges Problem umfassen – also einen Problemverarbeitungszusammenhang mit eigener Konfliktstruktur darstellen, um welches sich Akteure und politische Programme drehen<sup>115</sup>. Das regelungsbedürftige Problem ist hier, eine geeignete Lösung für alle beteiligten Seiten in Bezug auf die Grenzregelung zwischen Nordirland und EU-Mitgliedsstaat Irland sowie damit verbundene (Waren-) Kontrollen zwischen Nordirland und Großbritannien zu finden und dabei nicht den Friedensprozess auf der irischen Insel zu gefährden. Gleichzeitig wollen sowohl die EU als auch das Vereinigte Königreich ihre eigenen Binnenmärkte schützen und priorisieren. Dies ist nur einiger der vielen Punkte, die aufgrund des EU-Austrittes des Vereinigten Königreichs diskutiert und verhandelt wurden.

Das vorliegende Kapitel soll zuerst einen vereinfachten Überblick über den Brexit-Prozess geben. Dazu wird zuerst Bezug auf das von Premierminister Cameron einberufene Referendum sowie damit verbundene Kampagnen wie „Take Back Control“ genommen<sup>116</sup>. Außerdem soll in diesem Kontext beleuchtet werden, inwiefern das Narrativ des Wiedergewinns der britischen Souveränität zentral für die Brexit-Kampagne war. In diesem Kapitel soll aufgezeigt wie das

---

115 Vgl. Döhler 2014: 80.

116 Vgl. Smith 2021: 7.

historische Eigenverständnis des Vereinigten Königreichs die Verhandlungen beeinflusste. Aufgegriffen werden sollen ebenfalls die Verhandlungen zum Austrittsabkommen und diesbezügliche bedeutsame Ereignisse und Meilensteine, wie etwa Theresa May's Chequers-Plan<sup>117</sup>. Im nachfolgenden Unterkapitel wird direkt an die Austrittsverhandlungen und Verhandlungen zum Handelsabkommen angeschlossen – nämlich mit der Entstehung des Nordirland-Protokolls. Da zuvor vorgeschlagene Lösungen wie der sogenannte Backstop für Nordirland scheiterten, wurde nachfolgend das Nordirland-Protokoll verhandelt<sup>118</sup>. Darauf folgend soll die Funktionsweise des Protokolls erläutert werden. Davon abgeleitet werden die Problematik des Nordirland-Protokoll für einige der Akteure und die daraus entstandenen Streitigkeiten betrachtet. Kapitel vier soll den Lesern eine erste Übersicht zur Thematik ermöglichen und ein erstes Gefühl für die Komplexität im Brexit-Themenkomplex geben.

## **4.1 Kurzeinführung Brexit**

Nach dem Wahlsieg der konservativen Partei (umgangssprachlich Tories) im Jahr 2015, musste der damalige Premierminister David Cameron seinem Versprechen aus der Bloomberg-Rede von 2013 nachkommen: der Einberufung eines Volksentscheids über den Verbleib des Vereinigten Königreichs in der Europäischen Union<sup>119</sup>. Cameron war dabei der Ansicht, dass sich die Mehrheit der Briten für einen Verbleib in der EU aussprechen würde, da er im Vorfeld des Referendums erfolgreich einen EU-Reformplan verabschiedete<sup>120</sup>. Zeitgleich erstarkte jedoch auch die euroskeptische UK Independence Party (UKIP) unter Nigel Farage, die sich als Teil der Leave-Bewegung für eine Kampagne mit dem Slogan „Take Back Control“ einsetzte<sup>121</sup>. Am 26.03.2016 stimmten 52% der Briten für einen Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU, einen Brexit. Dabei stimmten Schottland und Nordirland mehrheitlich für einen EU-Verbleib, während England und Wales mehrheitlich für einen EU-Austritt stimmten. Die rechtliche Grundlage für das Referendum war der European Union Referendum Act von 2015, wodurch das Parlament nicht an das Ergebnis dessen faktisch

---

117 Vgl. Laffan 2021: 9.

118 Vgl. Murray 2022: 4 ff.

119 Vgl. Busch 2022: 5.

120 Vgl. Lucke 2017: 11.

121 Vgl. Ebenda.

gebunden war. Der Austritt wird demnach erst wirksam, wenn das Vereinigte Königreich Artikel 50 EUV aktiviere<sup>122</sup>. Dies fiel in die Hände von Theresa May, die als nächste Premierministerin für die Austrittsverhandlungen des Vereinigten Königreichs mit der EU verantwortlich war. Einer der Hauptgründe, warum das Referendum so erfolgreich für die Leave-Bewegung war, war der, dass diese gut organisiert und finanziert war. Von der UKIP wurde außerdem das Thema der Personenfreiheit, als eine der vier Grundfreiheiten des EU-Binnenmarktes, mit dem Thema der Migration negativ konnotiert, was in der breiten Öffentlichkeit viel Zuspruch fand. Durch die EU-Osterweiterung wanderten vor allem Osteuropäer in das Vereinigte Königreich im Zuge ihrer Arbeitnehmerfreizügigkeit ein, was als weiterer Kritikpunkt einer EU-Mitgliedschaft in einigen Teilen der britischen Öffentlichkeit wahrgenommen wurde<sup>123</sup>. Dazu kommt weiterhin ein entscheidender Fehler Camerons. Dieser hatte im Vorfeld des Referendums angekündigt, bei den Unterhauswahlen 2020 nicht mehr zu kandidieren. Die Frage des EU-Verbleibs wurde so gleichzeitig mit der Führungsfrage bei den Konservativen verknüpft<sup>124</sup>.

Im Gegensatz zu regulären Wahlen, bei dem Politiker:innen direkt zur Verantwortung gezogen werden können, stellt ein Referendum oft eine „one-shot Möglichkeit“ dar, bei dem es nur wenige Informationen über den daran anschließenden Politikwandel geben würde<sup>125</sup>. Dies liege vor allem daran, dass ein Souveränitätsreferendum, wie es das Brexit-Referendum war, oft keine Bestimmungen umfasst, was nach dem Referendum selbst komme und dementsprechend auch kein klares politisches Mandat umfasse. Dies zeigt das vorliegende Beispiel deutlich, da nicht nur im Vorfeld des Referendums falsche Informationen über die tatsächlichen Auswirkungen eines EU-Austritts kommuniziert wurden. Sondern auch, weil es kein klares Mandat dafür gab, was der Brexit überhaupt für das Vereinigte Königreich bedeuten sollte<sup>126</sup>. Die Leave-Kampagne rund um den Slogan „Take Back Control“ suggerierte den Wiedergewinn der eigenen Souveränität für das Vereinigte Königreich und wurde mit einer Verbesserung der eigenen Stellung in der globalen Welt verknüpft<sup>127</sup>. Der

---

122 Vgl. Lucke 2017: 12.

123 Vgl. Lucke 2017: 13.

124 Vgl. Ebenda.

125 Vgl. Hobolt et al 2020: 843.

126 Vgl. Szucko 2022: 84.

127 Vgl. Smith 2021: 7 f.

Ruf nach mehr Souveränität war einer der zentralen Punkte der britischen Regierung in den Verhandlungen. Souveränität ist hier auf den Kontext der fortschreitenden Europäischen Integration bezogen. Einer der (historischen) Hauptbedenken des Vereinigten Königreichs war schon immer der Verlust der eigenen Souveränität an die EU<sup>128</sup>. Dies zeige sich etwa an dem langen Beitrittsprozess des Vereinigten Königreichs, der Kritik an EU-Erweiterungen und einer Vielzahl von Sonderregelungen bzw. Freiheiten, etwa in Bezug auf die Eurozone<sup>129</sup>.

Die Hoffnung auf die sogenannte „Brexit-Dividende“ habe sich jedoch nicht erfüllt. Innenpolitisch sollte sich von den EU-Regulierungen und der Oberhand des EuGH gelöst werden, während außenpolitisch eine Rückkehr zur Rolle als „Global Britain“ sowie die Beendigung der Haushaltszahlung an die EU angestrebt wurde<sup>130</sup>. Das Vereinigte Königreich habe jedoch keine größeren finanziellen Spielräume gewonnen, konnte die Nachteile in den Handelsabkommen mit Drittstaaten kaum kompensieren und das Nordirland-Protokoll habe durch die Schaffung einer Grenze in der irischen See zu mehr Spannungen in Nordirland geführt. Dies zeige die Begrenztheit des Slogans bzw. Narratives „Take Back Control“ , welches erheblichen Einfluss auf die Austrittsverhandlungen hatte<sup>131</sup>.

Der Prozess der Austrittsverhandlungen begann offiziell nach der Aktivierung von Artikel 50 EUV durch Premierministerin Theresa May am 29.03.2017, wodurch zeitgleich die vorgeschriebene Zweijahresfrist begann<sup>132</sup>. Sowohl die britische als auch die europäische Seiten verfolgten bei den Austrittsverhandlungen ihre eigene Strategie<sup>133</sup>. Ein Teil der EU-Strategie unter Verhandlungsführer Michel Barnier war etwa zuerst das Austrittsabkommen zu verhandeln und erst im Anschluss daran das Handelsabkommen und die zukünftigen Beziehungen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich. May schlug mit ihrem Chequers-Plan Anfang 2018 vor, all dies gleichzeitig zu verhandeln, was von Barnier abgewiesen wurde<sup>134</sup>. Der Chequers-Plan sah außerdem vor, dass einstige britische rote Linien

---

128 Vgl. Laffan 2021: 4.

129 Vgl. Smith 2021: 1 f.

130 Vgl. Busch 2022: 2.

131 Vgl. Busch 2022: 4.

132 Vgl. Szucko 2022: 85.

133 Vgl. Ondarza 2020a: 85 f.

134 Vgl. Riedel 2020: 2.



abgeschwächt werden und umfasste u.a. die Aufteilung der regulatorischen Bereiche der EU, wobei die Warenverkehrsfreiheit beibehalten und die Personenverkehrsfreiheit abgelehnt werden würde<sup>135</sup>. Dies führte dazu, dass ein Teil ihres Kabinetts zurücktrat. Auch das von May verhandelte Austrittsabkommen mit EU, welches u.a. den sogenannten Backstop umfasste, wodurch Nordirland im Fall keiner Lösung Teil des EU-Binnenmarktes bleiben würde, fand nur wenig Zuspruch. Vor allem der Koalitionspartner, die Democratic Unionist Party, stellte sich mehrheitlich gegen den Backstop<sup>136</sup>. Auf diese war May durch vorgezogene Wahlen im April 2017 angewiesen. Sie verlor die Parlamentsmehrheit und trat im Juli 2019 zurück, worauf ihr Boris Johnson als Premierminister folgte.

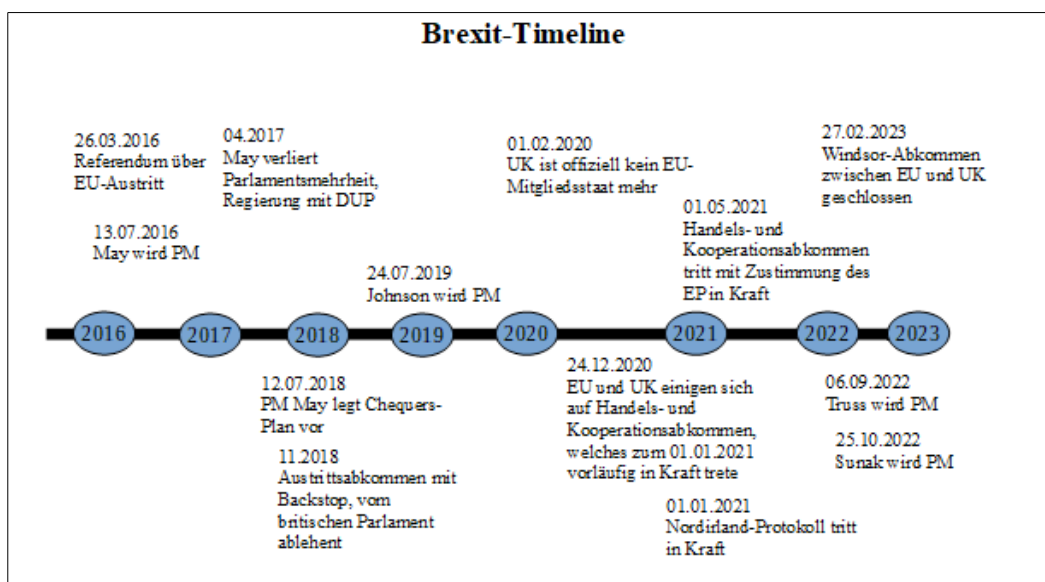


Abbildung 3: Brexit Timeline.

#### Eigene Darstellung.

Unter Johnson wurde dann die EU-Außengrenze in die irische See verschoben, damit keine harte Grenze zwischen EU-Mitgliedsland Irland und Nordirland entstehe<sup>137</sup>. Der Sonderstatus für Nordirland blieb so allerdings bestehen. Das Austrittsabkommen trat am 1. Februar 2020 in Kraft. Das Vereinigte Königreich und die EU haben in ihrem Austrittsabkommen ein spezielles "Protokoll für Irland und Nordirland" inkludiert. Das Protokoll stelle sicher, dass auf der irischen Insel keine Zoll- oder Landgrenze eingeführt wird, selbst wenn sich das Vereinigte

135 Vgl. Laffan 2021: 8.

136 Vgl. McCabe 2023: 1.

137 Vgl. Smith 2021: 6.

Königreich und die EU nicht bis Ende 2020 einigen. Daher sieht das Protokoll vor, dass der Warenverkehr zwischen Großbritannien und Nordirland kontrolliert wird<sup>138</sup>. Nach dem Ende des Übergangszeitraums des Austrittsabkommens bis zum 31.12.2020, trat das Vereinigte Königreich offiziell zum 01.01.2021 aus der Europäischen Union aus. Das Handels- und Partnerschaftsabkommen trat zum 01.01.2021 vorläufig in Kraft und mit Zustimmung des Europäischen Parlaments dann offiziell am 01.05.2021<sup>139</sup>. Insgesamt dauerte der gesamte Brexit-Prozess fünf Jahre, vom Abhalten des Referendums im März 2016 bis zum endgültigen Austritt und Inkrafttreten der verhandelten Abkommen im Jahr 2020 bzw. 2021. Aufgrund der anhaltenden Streitigkeiten um das Nordirland-Protokoll wurde am 27.02.2023 das Windsor-Abkommen zwischen EU und UK geschlossen, welches versucht einen Kompromiss zwischen beiden Seiten zu finden<sup>140</sup>.

## **4.2 Entstehung und Hintergrund des Nordirland-Protokolls**

Irland wurde bis 1922 von London aus regiert, ist infolge des Irischen Unabhängigkeitskrieges seit 1922 unabhängig und seit 1949 kein Teil des Commonwealth mehr. Nordirland mit seinen sechs Grafschaften besteht in seiner heutigen Weise seit der Teilung der Insel<sup>141</sup>. Der Konflikt zwischen beiden Seiten war jahrelang von Gewalt geprägt bis mit dem Karfreitagsabkommen von 1998 eine Lösung gefunden wurde. Deeskalierend wirkten v.a. europäische und amerikanische Diplomatie sowie europäische Investitionen wie das EU Peace Programm<sup>142</sup>. Während des Konflikts gab es teilweise bürgerkriegsähnliche Auseinandersetzungen zwischen der irisch-nationalistischen und britisch-unionistischen Seite. Die Errungenschaften des Karfreitagsabkommens stellten daher auch eine Priorität bei den Verhandlungen zum Austrittsabkommen dar und sollten in jedem Fall respektiert werden<sup>143</sup>. Das Karfreitagsabkommen von 1998 schuf eine Reihe von Prinzipien und Institutionen, die eine friedliche Partnerschaft zwischen beiden Seiten etablieren sollte, z.B. durch die religionsübergreifende

---

138 Vgl. Keohane 2020: 2.

139 Vgl. Europäische Kommission 2020.

140 Vgl. McCabe 2023: 1 f.

141 Vgl. Hördt/O'Brien 2020: 1.

142 Vgl. Lucke 2017: 32.

143 Vgl. Hördt/O'Brien 2020: 1.

Machtteilung in der Regierung. Das Karfreitagsabkommen hat zwar die gewaltsamen Auseinandersetzungen beendet, konnte aber die grundlegende Spaltung zwischen beiden Seiten nicht lösen, wodurch es nach wie vor zu politischen Auseinandersetzungen kommt. Dies zeige sich etwa durch den wiederholten Boykott der Regionalregierung durch die Sinn Féin oder die DUP<sup>144</sup>.

Beim Referendum stimmte Nordirland mehrheitlich für den EU-Verbleib, da man sich darüber im Klaren waren, dass sich aufgrund der religiösen und politischen Spaltung zwischen Unionisten und Nationalisten einige Konflikte anbahnen würden<sup>145</sup>. Die pro-britischen Protestanten fühlen sich eher Großbritannien verbunden und wollen keine Sonderstellung für Nordirland – die Democratic Unionist Party formulierte dies häufig. Auf der anderen Seite wollen die pro-irischen Katholiken, z.B. die Sinn Féin, eine Wiedervereinigung der irischen Insel. Mit dem Ausgang des Referendums und der Entscheidung die EU zu verlassen, war offensichtlich, dass es zu einer fühlbaren also harten EU-Außengrenze zwischen Irland und Nordirland kommen würde und ein Wiederaufflammen des Konflikts möglich schien<sup>146</sup>. Daher wurde nach einer Lösung gesucht die Grenze offen zu lassen.

Während der Verhandlungen zum Austrittsabkommen war eine der drei Prioritäten beider Seiten, eine passende Lösung für Nordirland zu finden und dabei die Grenze möglichst offen zu lassen<sup>147</sup>. Die beiden anderen Prioritäten war zum einen die Sicherung der Rechte für EU-Bürger:innen und zum anderen die Verpflichtung britischer Haushaltszahlungen<sup>148</sup>. Da Nordirland an den EU-Mitgliedsstaat Irland angrenze, aber zwischen beiden Seiten keine harte Grenze entstehen sollte, wurde im Herbst 2018 die sogenannte „Backstop-Regelung“ vorgeschlagen. Diese wurde als eine Art Versicherung bzw. Auffanglösung entwickelt, falls sich die Europäische Union und das Vereinigte Königreich beim Austrittsabkommen nicht einigen könnten. Nordirland würde dann von der EU „aufgefangen“ werden und vorübergehend Teil des Binnenmarktes bleiben, damit die Grenze zwischen Nordirland und Irland offen bleibe<sup>149</sup>. Die Backstop-Regelung hätte jedoch so

---

144 Vgl. Riedel 2017: 3; vgl. Murphy 2021: 413.

145 Vgl. Lucke 2017: 32.

146 Vgl. Lucke 2017: 33.

147 Vgl. Busch 2021: 1.

148 Vgl. Murphy 2021: 411.

149 Vgl. McCabe 2023: 1.

lange unbefristet verlängert werden können, bis die Europäische Union und das Vereinigte Königreich eine Übereinstimmung treffen. Damit wäre Nordirland perspektivlos Teil des EU-Binnenmarkts geblieben, wodurch diesbezüglich EU-Recht weiterhin Vorrang vor britischem Recht hätte<sup>150</sup>.

Der Backstop zu Nordirland wurde deshalb stark kritisiert, da er zu einer Sonderstellung Nordirlands führe, was u.a. die Unionisten ablehnen. Die DUP sah darin eine verfassungsmäßige Untergrabung der territorialen Integrität des Vereinigten Königreichs<sup>151</sup>. Sie lehnten daher das von Premierministerin May ausgehandelte Austrittsabkommen mit der EU, welches den Backstop inkludierte, ab. Dies führte dazu, dass May ihre Parlamentsmehrheit verlor, da sie mit der Democratic Unionist Party eine Koalition bildete und auf die DUP angewiesen war. Dies zeigt, dass insgesamt kein gemeinsames Verständnis darüber bestand, was der Brexit eigentlich für das Vereinigte Königreich bedeuten sollte<sup>152</sup>. Johnson folgte May und wollte den Backstop durch eine Alternative austauschen<sup>153</sup>. Um eine harte Grenze mit Irland zu verhindern, wurde die EU-Außengrenze unter Johnson in die irische See verlegt. Zuvor wurde ein Backstop für das gesamte Vereinigte Königreich vorgeschlagen. Bevor also das Vereinigte Königreich im Fall keiner Lösung für die Nordirland-Frage im EU-Binnenmarkt verbleiben würde, würde durch die Verschiebung der EU-Außengrenze in die irische See nur Nordirland von der EU „aufgefangen“ werden<sup>154</sup>. Dies war eine Abwägung zwischen der Souveränität von Großbritannien und der Souveränität des Vereinigten Königreichs. Obwohl die DUP darüber sehr frustriert war, konnte Johnson diese Entscheidung aufgrund seiner Parlamentsmehrheit durchsetzen<sup>155</sup>.

Johnson verhandelte anschließend mit der EU das Protokoll zu Irland und Nordirland, kurz Nordirland-Protokoll. Das Protokoll stellt sicher, dass auf der Irischen Insel keine Zollgrenze eingeführt wird, sondern dass stattdessen Waren zwischen Großbritannien und Nordirland kontrolliert werden<sup>156</sup>. Der Versuch eine

---

150 Vgl. Riedel 2019: 3.

151 Vgl. Murphy 2021: 414.

152 Vgl. Henig 2022: 5.

153 Vgl. Laffan 2021: 11 f.

154 Vgl. Laffan 2021: 13.

155 Vgl. Laffan 2021: 10.

156 Vgl. Keohane 2020: 2.

harte Grenze zu vermeiden war dabei eine der größten Hürden für die Verhandlungen zwischen Europäischer Union und Vereinigtem Königreich<sup>157</sup>.

### **4.3 Funktionsweise, Problematik und Streitigkeiten**

Das Nordirland-Protokoll trat am 1. Januar 2021 in Kraft. Das Protokoll selbst ist dabei Teil des ausgehandelten Austrittsvertrags zwischen EU und UK. Die wesentlichen Bestimmungen des Nordirland-Protokolls beziehen sich auf die Einhaltung von EU-Vorschriften, Überprüfungen und Kontrollen, Zollbestimmungen, Durchsetzungsverpflichtungen sowie ein Zustimmungsmechanismus. Außerdem umfasst das Protokoll den ausgiebig kritisierten Artikel 16, der die Ergreifung von (einseitigen) Schutzmaßnahmen umfasst. Dieses Schutzklauselverfahren wurde etwa von der Europäischen Kommission im Zuge der Covid-19 Impfstoffbeschaffung aktiviert und kurzzeitig später wieder revidiert<sup>158</sup>. Der Zustimmungsmechanismus des Protokolls umfasst die Form einer Abstimmung in der Nordirischen Versammlung. Die erste dieser Art werde Ende 2024 stattfinden. Dabei wird es bei der Abstimmung speziell um die weitere Anwendung der Teile des Protokolls gehen, die sich auf die Anwendung von EU-Recht in Nordirland beziehen. Bei religionsübergreifender Zustimmung werden die Regeln weitere acht Jahre und bei einfacher Mehrheit ohne religionsübergreifende Zustimmung weitere vier Jahre fortgesetzt. Wenn schließlich eine Mehrheit gegen die Angleichung stimmt, gilt eine zweijährige Frist für die Vereinbarung neuer Regelungen, in der der Gemeinsame Ausschuss Empfehlungen Alternativen besprechen würde. Dies bedeutet, dass Nordirland aus der Angleichung aussteigen könnte, aber frühestmöglich erst Ende 2026. Dies alles macht die Dauerhaftigkeit des Protokolls ungewiss<sup>159</sup>.

EU-rechtlich ist das Protokoll ungewöhnlich. Es verlegt die Außengrenze der EU in das Territorium eines Drittlandes, wobei die Zoll- und Regulierungskontrollen in der irischen See als Mittel zur Kontrolle dessen, was in den Binnenmarkt gelangt, gesehen werden. Die EU kann jedoch die Vorschriften und Kontrollen auf dem Gebiet des Vereinigten Königreichs nicht durchsetzen - die Behörden des

---

157 Vgl. Murphy 2021: 420.

158 Vgl. Spisak 2021: 4.

159 Vgl. Spisak 2021: 12.

Vereinigten Königreichs sind allein für deren Umsetzung sowohl in Großbritannien als auch in Nordirland verantwortlich<sup>160</sup>.

Das Protokoll regelt die Fortsetzung des freien Warenverkehrs auf der irischen Insel. Nordirland wird dabei jedoch grundsätzlich anders behandelt als Großbritannien, da es weiterhin die Zoll- und Binnenmarktbestimmungen der Europäischen Union einhalten muss<sup>161</sup>. Befürworter des Nordirland-Protokolls plädieren immer wieder für die Sonderstellung Nordirlands, welches so Zugang zum europäischen und britischen Markt hätte – genau dies ist den Kritikern des Protokolls wie der DUP ein Dorn im Auge. Sie sehen dies als Verletzung der territorialen Integrität des Vereinigten Königreichs und teilweise sogar als Bedrohung für die eigene Identität<sup>162</sup>. Die politische Spaltung in Nordirland zeigt sich hier besonders deutlich. Die Unionisten empfinden die Warenkontrollen zwischen Nordirland und Großbritannien als unvereinbar mit dem Friedensprozess auf der irischen Insel, während die Nationalisten unbedingt eine offene Grenze zwischen Irland und Nordirland präferieren. Es bedarf also intensiver Anstrengung auf allen beteiligten Seiten, ähnlich wie damals beim Karfreitagsabkommen. Beim Nordirland-Protokoll hat aber scheinbar keiner der Beteiligten dazu größere Motivation. EU und Nationalisten sind der Ansicht, das Vereinigte Königreich müsse das Nordirland-Protokoll in „gutem Glauben“ umsetzen. Das Vereinigte Königreich und die Unionisten sind der Ansicht das Nordirland-Protokoll müsse grundsätzlich geändert werden. Solch eine politische Kluft sei gefährlich<sup>163</sup>.

Eine weitere Belastung ist die technische Umsetzung des Nordirland-Protokolls. Einer der größten Konflikte entstand in der letzten Verhandlungsphase des Brexits bezüglich der Nordirland-Frage. Premierminister Johnson akzeptierte die Bedingung, das Nordirland auch nach dem vollzogenen Brexit an Bestimmungen und Regulierungen des EU-Binnenmarktes gebunden sei. Beide Seiten sehen die damit verbundenen Verpflichtungen jedoch unterschiedlich. Während die EU die Notwendigkeit von Grenzkontrollen in der irischen See sieht, streitet die Regierung Johnson dies öffentlich ab. Außerdem hätten sich im Vergleich zu den

---

160 Vgl. Spisak 2021: 6.

161 Vgl. Spisak 2021: 6.

162 Vgl. Spisak 2021: 6.

163 Vgl. Henig 2022: 2 f.

Austrittsverhandlungen die Verhandlungsbedingungen geändert. In der ersten Phase der Brexit-Verhandlungen zum Austrittsabkommen traten die EU-27 geeint auf und konnte dem Vereinigten Königreich vieles vordiktieren. In der zweiten Phase der Verhandlungen wurden die Konflikte zwischen London und Brüssel offensichtlicher und Johnson konnte aufgrund seiner Parlamentsmehrheit eine andere Verhandlungsstrategie wie seine Vorgängerin May fahren. Seine Strategie zielte mehr auf Konfrontation ab, um die britische Forderung nach maximaler Souveränität durchsetzen zu können<sup>164</sup>. Schlussendlich wählte Johnson die „Souveränitätserhaltung“ für Großbritannien, wobei Nordirland außen vor blieb<sup>165</sup>. Dies zeigt wie eingeschränkt Johnsons Narrativ des „Sovereignty First Brexit“ in dem Sinne war, das es hauptsächlich um die Freiheit Londons von Brüssel ging<sup>166</sup>. Auch nach dem Inkrafttreten des Nordirland-Protokolls am 01.01.2021 traten weitere Spannungen zwischen London und Brüssel, aber auch zwischen London und Nordirland auf. Dies zeigt sich beispielsweise in der fortlaufenden Blockade des Nordirland-Protokolls durch die Democratic Unionist Party oder diversen Aussagen bzw. Anspielungen Boris Johnsons das Protokoll neu verhandeln zu wollen<sup>167</sup>.

Insgesamt lassen sich zwei strukturelle Probleme im Bezug auf das Nordirland-Protokoll erkennen: Erstens, die niedrige Schwelle für Waren, die von Großbritannien nach Nordirland gebracht werden und zweitens, der Mangel an Vertrauen zwischen London und Brüssel, der eine effektive Zusammenarbeit verhindert und so das Funktionieren des Protokolls untergräbt<sup>168</sup>. Es gab nie eine Lösung für den Brexit, die gleichzeitig keine Grenze auf der irischen Insel, keine Grenze zwischen Großbritannien und Nordirland und die Entscheidung, aus dem EU-Binnenmarkt und der Zollunion auszutreten, umfasst hat. Alle Brexit-Ergebnisse waren aus der Sicht Nordirlands immer suboptimal<sup>169</sup>. Für das Protokoll selbst gebe es daher nur drei Möglichkeiten: „*There are three broad outcomes for the Protocol: test it to the point of destruction, renegotiate it, or rethink the political approach to its implementation.*“<sup>170</sup>. Eine Neuverhandlung des

---

164 Vgl. Ondarza 2020: 7 f.

165 Vgl. Laffan 2021: 10 ff.

166 Vgl. Laffan 2021: 9.

167 Vgl. Henig 2022: 7.

168 Vgl. Spisak 2021: 7.

169 Vgl. Spisak 2021: 6.

170 Spisak 2021: 10

Protokolls oder auch das Überdenken des politischen Ansatzes für die Umsetzung des Protokolls werden in der wissenschaftlichen Literatur als Alternativen aufgezeigt, die womöglich viel weniger schädlich für die ohnehin schon auf die Probe gespannten Beziehungen zwischen EU und Vereinigtem Königreich sein könnten<sup>171</sup>. Dagegen wird ebenfalls argumentiert, dass es keine zweckmäßige Alternative zum Nordirland-Protokoll gebe<sup>172</sup>. Allenfalls scheint eine Lösung im Konflikt um das Nordirland-Protokoll insofern erschwert, da gegenseitiges Misstrauen und ein unterschiedliches Verständnis zu dem Wirkungsraum und den Grenzen des Protokolls vorherrschen<sup>173</sup>.

## 5. Ein Drama in drei Akten

Das folgende Kapitel soll nun den vorab gewählten und erklärten theoretischen Rahmen weiter aufgreifen. Der Titel des Kapitels wurde angelehnt an die Veröffentlichung von Kreilinger et al 2016, die im Vorfeld der Austrittsverhandlungen und Verhandlungen über das Handels- und Kooperationsabkommen unterschiedliche Szenarien skizzierten. Die einzelnen Theoriebausteine werden hier nun zur Analyse folgender Aspekte genutzt. Zuerst soll anhand des Politikzyklus‘ dargestellt werden, was genau passiert ist. Dies umfasst gleichzeitig den ersten Aspekt der Politikfeldanalyse. Hier soll durch das vereinfachende Modell des Politikzyklus gezeigt werden, welche Ereignisse prägend für den Verlauf waren und wo im Prozess wir uns gerade befinden. Den Startpunkt bildet dabei das Brexit Referendum, hinzu der Diskussion von Alternativen der Gestaltung der EU-Außengrenze und der Vorstellung der sogenannten Backstop-Klausel, da diese als Vorgänger des Nordirland-Protokolls gilt. Von dort ausgehend sollen die Ereignisse bis Mitte Juli 2023 näher erörtert werden.

Im zweiten Teil dieses Kapitels werden die jeweiligen Akteure näher in den Fokus der Analyse gerückt. Durch die weite Auslegung des Akteursbegriffs sollen daher nicht nur die Europäische Union, Nordirland und Großbritannien als staatliche Akteure betrachtet werden. Viel mehr sollen auch die einzelnen Mikro-Akteure aufgegriffen werden, wie etwa die einzelnen Premierminister:innen des

---

171 Vgl. Spisak 2021: 11; vgl. Ondarza 2021: 7.

172 Vgl. Murray 2021: 2 f.

173 Vgl. Ondarza 2021: 7.



Vereinigten Königreichs, die Democratic Unionist Party und die Sinn Féin in Nordirland sowie der EU-Verhandlungsführer Michel Barnier. Dies ist notwendig, damit die Analyse alle möglichen Perspektiven und Akteursinteressen einbeziehen kann. Dies ist im Sinne dieser Masterthesis, da es immerhin darum geht, detailliert darstellen zu können, warum eine politische Lösung im Konflikt um das Nordirland-Protokoll nicht gelingt. Dazu gehören auch die Mikro-Akteure wie die einzelnen britischen Premierminister:innen, da sie einen nicht unwesentlichen Teil im Konflikt spielten bzw. spielen. An dieser Stelle soll der akteurszentrierte Institutionalismus Abhilfe schaffen und einen Einblick in die Interessenlage und Präferenzen der Akteure liefern. Ebenfalls soll kurz die Netzwerkanalyse einbezogen werden. Dieses Unterkapitel stellt dabei den zweiten Aspekt der Politikfeldanalyse dar: warum ist etwas passiert? Im letzten Teil sollen die Konsequenzen des Handelns und der Akteursinteressen betrachtet werden. Es soll eine Antwort auf die Frage gefunden werden, warum bisherige Ansätze scheiterten. Im Zuge der vorgenommenen Inhaltsanalyse der Literatur wird hier der letzte Schritt der Politikfeldanalyse behandelt. Kapitel fünf bildet damit das Kernstück dieser Masterthesis, um die aufgeworfene Forschungsfrage mithilfe von aus der Analyse entwickelten Kernthesen beantworten zu können. Außerdem sollen kurz die Vetospieler-Theorie und Parteiendifferenzthese einbezogen werden, um die Abschlussbetrachtung abrunden.

## **5.1 Das Akteurshandeln**

Im ersten Unterkapitel wird nun mithilfe des Politikzyklus der Konfliktprozess bzw. Konfliktlösungsprozess dargestellt. Dabei wird zuerst der gesamte Prozess im Politikzyklus betrachtet und abschließend nochmal einzeln Bezug auf die drei großen Akteure Nordirland, Großbritannien und Europäische Union sowie die jeweiligen Mikro-Akteure genommen. Unterkapitel 5.1 stellt dabei den ersten der drei Schritte in der Politikfeldanalyse dar: eine Beantwortung der Frage, was überhaupt passiert ist.

## 5.1.1 Der Brexit-Prozess im Politikzyklus

Der Politikzyklus nennt als erste Phase die Problemwahrnehmung, die als Teil des politischen Prozesses daraus besteht, dass ein politisch zu lösendes Problem besteht<sup>174</sup>. Mit dem Ergebnis des Referendums über den EU-Verbleib des Vereinigten Königreichs rückte schnell die Frage in den Vordergrund, wie mit der daraus entstehenden EU-Außengrenze zwischen Nordirland und EU-Mitglied Irland umgegangen werden sollte<sup>175</sup>. Als nächste Phase kommt das Agenda-Setting, welches eng verbunden mit der Problemwahrnehmung sei. Denn nur wenn ein Problem nach dessen Wahrnehmung tatsächliche Handlungsrelevanz erhalte, setze sich der Politikzyklus fort. Das Problem der Grenzfrage wurde sowohl von der EU, als auch vom Vereinigten Königreich erkannt und es wurde sich recht schnell darauf geeinigt, die Offenhaltung der Grenze im Sinne der Wahrung des Friedens auf der Irischen Insel zu vollziehen<sup>176</sup>.

Darauf folgt im Politikzyklus die Politikformulierung. Es erfolgt eine Einschätzung darüber, was an dem Problem einer Lösung bedarf, durch wen dies wahrgenommen werde und der Einbezug von Akteuren. Am Ende dieser Phase sollten konkrete Maßnahmen und Steuerungsinstrumente gewählt sein<sup>177</sup>. Es wurde schnell offensichtlich, dass die Grenzproblematik zwischen Irland und Nordirland einer Regelung bedarf. Dabei musste eine Lösung dafür gefunden werden, die den Schutz des EU-Binnenmarktes gewährleisten könne und gleichzeitig keine harte Grenze auf der irischen Insel etabliere<sup>178</sup>. Dafür wurden zuerst unterschiedliche Austrittsoptionen für das Vereinigte Königreich diskutiert, die sich vor allem in Bezug auf ihre Nähe zum europäischen Binnenmarkt und damit verbundenen EU-Regulierungen unterschieden<sup>179</sup>. Die Phase der Politikformulierung wurde während der Brexit-Verhandlungen mehrfach durchlaufen, da sich anfänglich auf keine gemeinsame Vorgehensweise von EU und UK geeinigt werden konnte. Dies zeigt sich in der geeinten Verhandlungsführung der EU-27 unter der Führung von Michel Barnier und der Ablehnung von Theresa May's Chequers-Plan<sup>180</sup>. Der erste Ansatz, der an dem

174 Vgl. Blum/Schubert 2011: 108.

175 Vgl. Lucke 2017: 33.

176 Vgl. Ondarza 2020a: 96.

177 Vgl. Blum/Schubert 2011: 116 ff.

178 Vgl. Laffan 2021: 8.

179 Vgl. Kreilinger et al 2016: 4 ff.

180 Vgl. Ondarza 2020a: 2 ff.

Übergang zur Implementierungsphase kratzte, war die sogenannte Backstop-Regelung zu Nordirland, die jedoch im Herbst 2018 scheiterte. Einer der Hauptgründe war die Ablehnung der Democratic Unionist Party, auf die Theresa May angewiesen war und ohne die sie keine Parlamentsmehrheit und damit auch keine Durchsetzung des von ihr verhandelten Austrittsabkommens mit Backstop-Regelung erlangen konnte<sup>181</sup>. Nach Mays Rücktritt als Premierministerin folgte ihr Boris Johnson in das Amt und verhandelte mit der EU ein Austrittsabkommen mit einer Alternative zum Backstop, dem Nordirland-Protokoll. Nach langen und zähen Verhandlungen wurde sich schlussendlich auf konkrete Handlungsmaßnahmen in Form des Protokolls und der Verlegung der EU-Außengrenze in die Irische See geeinigt<sup>182</sup>. Diese Phase des Politikzyklus‘ wurde damit nach vielen Jahren beendet, da die Entscheidungsfindung abgeschlossen wurde, eine Festlegung auf eine Handlungsalternativen stattfand und die Frage der Durchsetzung geklärt wurde.

Die vierte und nächste Phase beschreibt die Implementationsphase im Politikzyklus. Es gibt viele Faktoren, die Einfluss auf die Durchführung haben<sup>183</sup>. Am vorliegenden Beispiel sieht man ganz klar, dass es auch viele Faktoren gibt, die die Durchführung verzögern können. Mit Inkrafttreten des Nordirland-Protokolls zum 01.01.2021 startete offiziell die Implementationsphase, die klassisch top-down erfolgt. Jedoch lässt sich feststellen, dass die Durchführung des Protokolls an vielen Ecken verzögert oder sogar verhindert wurde. Ein Beispiel dafür ist folgendes: Die britische Regierung sah in der Unterzeichnung des Nordirland-Protokolls den einzigen Weg, den Brexit tatsächlich zu vollziehen, wie es PM Johnson versprochen hatte. Das Parlament hätte aber einem Austritt ohne Abkommen nicht zugestimmt, daher stimmten viele Konservative aus taktischen Gründen dem Protokoll vorerst zu, um es dann später nachverhandeln zu können<sup>184</sup>. Verzögerungen bzw. Blockaden bei der Durchführung sieht man auch in Bezug auf die Democratic Unionist Party, die das Protokoll nach wie vor ablehnt und die nordirische Versammlung blockiert<sup>185</sup>. Auch kündigte etwa Brexit-Minister David Frost im Spätherbst 2021 an, das Protokoll aussetzen zu wollen<sup>186</sup>.

---

181 Vgl. Murray 2022: 3 ff.

182 Vgl. Murray 2021: 2 f.

183 Vgl. Blum/Schubert 2011: 125 ff.

184 Vgl. Henig 2022: 7.

185 Vgl. Kenny 2023: 5.

186 Vgl. Lucas 2021: 1.

Der Politikzyklus schließt mit einer Evaluation ab. Hier können Politiken nochmals neu formuliert werden, um ein weiteres mal den Kreis zu durchlaufen oder terminiert werden. Gefragt wird nach Wirkung und tatsächlichem Resultat und inwiefern beides mit dem vorformulierten Ziel übereinstimmt.<sup>187</sup> Das vorliegende Beispiel zeigt wie verschwommen die einzelnen Phasen im Politikzyklus sein können. Da nach wie vor über die Durchsetzung des Protokolls bzw. über das Protokoll an sich gestritten wird, ist die Linie zwischen Implementations- und Evaluierungsphase unklar. Es könnte auch argumentiert werden, dass gerade die Kritik am Protokoll schon Teil der Evaluierung ist und das Problem der Grenzfrage zwischen Irland und Nordirland so nochmals neu formuliert werde. Mit der Vorstellung des Windsor-Abkommens könnte diese Neuformulierung veranschaulicht werden. Das Windsor-Abkommen ist der Versuch die Streitigkeiten in Bezug auf Nordirland-Protokoll beizulegen, heißt ein nach wie vor bestehendes Problem wurde wahrgenommen, auf die politische Tagesordnung gesetzt und befindet sich nun zwischen den Phasen der Politikformulierung und Implementierung<sup>188</sup>. Ob sich das Windsor-Abkommen durchsetzen kann und was dies konkret beinhaltet, soll in Kapitel sechs weiter ausgeführt werden.

Nachfolgend werden nun die drei großen Akteure Nordirland, Großbritannien und die EU sowie die jeweiligen Mikro-Akteure in einer weiteren, länderbezogenen Analyse der Ereignisse mithilfe des Politikzyklus‘ beleuchtet.

## **5.1.2 Nordirland**

Nordirland stimmte mehrheitlich für den Verbleib in der Europäischen Union beim Referendum im Jahr 2016<sup>189</sup>. Durch die Unsicherheit über die sich aus dem Brexit ergebende Situation auf der irischen Insel kam es im Vorfeld des Referendums schon zu politischen Spannungen, da etwa die irisch-nationalistische Sinn Féin den Brexit zur Wiedervereinigung der irischen Insel instrumentalisierte<sup>190</sup>. Mit dem Ausgang des Referendums wurde in Nordirland das daraus entstehende Problem für die Region sofort erkannt, insbesondere da schon im Vorfeld des 26.03.2016 große Unsicherheit herrschte. Trotz der

187 Vgl. Blum/Schubert 2011: 129 ff.

188 Vgl. Kenny 2023: 1.

189 Vgl. Murphy 2021: 408.

190 Vgl. Riedel 2017: 3.

politischen Spaltung auf der irischen Insel und in Nordirland zwischen Unionisten und Nationalisten, wurde das Problem von beiden Seiten erkannt und zum zentralen Thema gemacht. Im Zuge des Agenda-Setting des Politikzyklus lässt sich hier feststellen, dass von beiden Seiten erkannte Problem unterschiedlich wahrgenommen wurde. Die Unionisten sahen das Problem eher in einer möglich Abkopplung Nordirlands vom Rest der Vereinigten Königreichs, während die Nationalisten die Entstehung der harten Grenze und Entfernung zur Europäischen Union<sup>191</sup>. Im Jahr 2017 scheiterte die Regierungsbildung im Zuge des Finanzskandals „Cash for Ash“ und die Beziehungen zwischen DUP und Sinn Féin brachen zusammen. Damit brachen auch die dezentralen Institutionen in Nordirland zusammen und es folgte ein fast dreijähriger Stillstand der nordirischen Regierungsversammlung<sup>192</sup>.

Das Problem der nun entstehenden EU-Außengrenze zu Irland wurde mit unterschiedlichen Lösungsansätzen verbunden. Während die nordirischen Unionisten, vor allem die Democratic Unionist Party, eine engere Ankopplung an Großbritannien und London forderten und keinesfalls eine Sonderstellung Nordirlands wollten, sprachen sich die Nationalisten der Sinn Féin für eine engere Anbindung an den EU-Binnenmarkt und einen Verbleib Nordirlands in diesem aus<sup>193</sup>. Die Problemdefinition hatte also unterschiedliche Schwerpunkte und damit verbunden auch unterschiedliche konkrete Maßnahmen. Dies zeigt sich insbesondere beim im Jahr 2018 vorgeschlagenen Backstop im Zuge der fortschreitenden Austrittsverhandlungen. Die DUP lehnte diesen vollständig ab, da sie darin eine verfassungsmäßige Untergrabung der Identität des Vereinigten Königreichs sah<sup>194</sup>. Das Nordirland-Protokoll wird von großen Teilen der DUP abgelehnt, auch nach dessen Inkrafttreten. In Nordirland befindet man sich damit zunehmend in einer Phase der Politikformulierung, in der man scheinbar fest steckt, da es nur kaum zur wirklichen Implementierung von durch die EU und UK getroffenen Abkommen und politische Entscheidungen kommt. Dies zeigt sich in der fortlaufenden Blockade der DUP von sämtlichen Kompromissversuchen zur Nordirland-Frage und scheinbar auch beim Windsor-Abkommen<sup>195</sup>. Durch den

---

191 Vgl. Riedel 2017: 4.

192 Vgl. Murphy 2021: 413.

193 Vgl. Riedel 2017: 4.

194 Vgl. Murphy 2021: 410 f.

195 Vgl. Kenny 2023: 4.

Wahlsieg der Sinn Féin bei den Wahlen im Mai 2022 könnte die Regierungsbildung mit der DUP und damit auch die Durchsetzung der Implementierungsphase weiter erschwert werden<sup>196</sup>. In Bezug auf Nordirland wird deutlich, dass der Politikzyklus nicht immer ein flüssiger Prozess ist, sondern auch ins Stocken geraten kann bzw. gänzlich zum Erliegen kommen kann.

### 5.1.3 Großbritannien

Im Vorfeld des Referendums zum EU-Verbleib des Vereinigten Königreichs bildeten sich zwei Bewegungen: die Remain-Bewegung und die Leave-Bewegung („Brexiters“). Zur Remain-Bewegung gehörten überwiegend Vertreter aus dem Wirtschafts- und Finanzbereich. Zur Leave-Bewegung gehörte die UKIP, ein Großteil der Konservativen und Unionisten. England und Wales stimmten dabei mehrheitlich für den Brexit während Nordirland und Schottland sowie die jüngeren Generationen mehrheitlich dagegen stimmten<sup>197</sup>. Beide Seiten hatten gänzlich unterschiedliche Ziele<sup>198</sup>. Nach dem Ergebnis des Referendums zeigte sich dies erneut. Während die Remain-Bewegung einen „weicheren“ Brexit mit enger Anknüpfung an die EU präferierte, wollte die Leave-Bewegung ganz nach ihrem Slogan „Take Back Control“ die volle Souveränität des Vereinigten Königreichs durch eine möglichst große Abgrenzung zur Europäischen Union durchsetzen<sup>199</sup>. Dies zeigt, dass das Problem des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union und damit verbundene Implikationen unterschiedlich wahrgenommen wurde, was zu unterschiedlichen Priorisierungen führte. Damit ist gemeint, dass unterschiedliche Aspekte des EU-Austritts priorisiert bzw. fallen gelassen wurden. Ein zentraler Punkt der wiederholt und fortlaufend priorisiert wurde, war das Wiedererlangen der britischen Souveränität durch eine klare Abgrenzung zur EU<sup>200</sup>. Hier lässt sich ein typischer Aspekt des Agenda-Settings erkennen. Einige Themen schaffen es auf die politische Tagesordnung, andere werden vernachlässigt<sup>201</sup>. Ein weiteres Thema, welches durch die Brexiteers instrumentalisiert wurde, waren die Haushaltsverpflichtungen und -zahlungen, die durch den EU-Austritt extrem schrumpfen würden. Die

---

196 Vgl. Tonge 2022: 1 f.

197 Vgl. Lucke 2017: 11 ff.

198 Vgl. Hobolt et al 2020: 841.

199 Vgl. Kreilinger et al 2016: 4 ff.

200 Vgl. Laffan 2021: 1.

201 Vgl. Howlett et al 2009: 93.

vorgelegten Berechnungen erwiesen sich jedoch als grob fehlerhaft<sup>202</sup>. Das Thema der Haushaltsverpflichtungen war neben der Nordirland-Frage und den Rechten der EU-Bürger:innen im Vereinigten Königreich ein zentrales Thema in den darauf folgenden Austrittsverhandlungen<sup>203</sup>.

Die Phase der Politikformulierung zog sich entsprechend, da es anfangs kein klares Mandat dafür gab, was der Brexit für das Vereinigte Königreich überhaupt bedeuten sollte<sup>204</sup>. Das Referendum formulierte nur die Folge, also den EU-Austritt, aber nicht, was danach folge. Premierministerin May löste im März 2017 Artikel 50 des Vertrags über die Europäische Union aus und damit den formellen Austrittsprozess gemäß Mays Narrativ „Brexit Means Brexit“<sup>205</sup>. Die Austrittsverhandlungen zogen sich zum einen, da Premierministerin Theresa May auf die Democratic Unionist Party angewiesen war, mit der sie die Parlamentsmehrheit innehatte. Zum anderen wurde der von ihr vorgeschlagene Chequers-Plan von EU-Verhandlungsführer Barnier abgewiesen und das von ihr ausgehandelte Abkommen mit Backstop-Regelung fand im britischen Parlament keine Mehrheit, u.a. weil ihr Koalitionspartner die DUP die Zustimmung verweigerte. May kündigte ihren Rücktritt im Mai 2019 an<sup>206</sup>. Die Phase der Politikformulierung wurde also wiederholt angesetzt, aber es wurde vorerst keine Lösung gefunden. May's Nachfolger Boris Johnson handelte mit der EU ein Austrittsabkommen ohne Backstop aus, an dessen Stelle das Nordirland-Protokoll trat. Dies markiert die finale Phase in der Politikformulierung, da sich auf konkrete Handlungsmaßnahmen geeinigt wurde, die im nächsten Schritt in Kraft traten und umgesetzt wurden. Die Durchsetzungsphase war aber wider Erwarten geprägt von anhaltenden Streitigkeiten im Bezug auf das Nordirland-Protokoll, welches London nachverhandeln wollte<sup>207</sup>. Daher befindet man sich auch hier in einer Phase des Politikzyklus‘ in einer gewissen Art gefangen. Die Implementierungsphase, in der die zuvor beschlossenen Maßnahmen nun durchgesetzt werden sollten, kommt nicht ganz zum Tragen, sondern wird durch anhaltendes Misstrauen und Missverständnisse zwischen London und Brüssel

---

202 Vgl. Busch 2022: 8.

203 Vgl. Ondarza 2020: 1.

204 Vgl. Hobolt et al 2020: 842.

205 Vgl. Kreilinger et al 2016: 2.

206 Vgl. Riedel 2020: 2.

207 Vgl. Henig 2022: 7.

geprägt<sup>208</sup>. Auch nach dem Ende von Johnsons Amtszeit haben sich die Beziehungen zur EU unter Premierministerin Liz Truss nicht verbessert. Ihre eher kurze Amtszeit führte durch das Mini-Budget und Steuersenkungen zu einem sich fortsetzenden Wirtschaftsabschwung und zur Destabilisation des Landes<sup>209</sup>. Rishi Sunak folgte als britischer Premierminister. Das von ihm und der EU unterzeichnete Windsor-Abkommen als Kompromisslösung für die Streitigkeiten bei der Nordirland-Frage könnte die Durchsetzungsphase abschließen<sup>210</sup>. Dann würde nur noch die Evaluation als letzte Phase des Politikzyklus‘ offen bleiben, wobei sicherlich eine fortlaufende Evaluation des Brexit-Prozesses durch die Wissenschaft schon stattfindet.

## 5.1.4 Europäische Union

Die EU-27 und die europäischen Institutionen zeigten sich enttäuscht über das Ergebnis des Brexit-Referendums und dem Entschluss des Vereinigten Königreichs die Europäische Union zu verlassen. Die EU verliere so ein Mitglied, aber auch einen Nettozahler, und das Stimmverhältnis im Rat der EU verändere sich<sup>211</sup>. Mit Ernennung von Michel Barnier als Verhandlungsführer für die Europäische Kommission setze die EU eine gemeinsame Verhandlungsstrategie durch, die u.a darauf abzielte den EU-Binnenmarkt zu schützen und die Grenze zwischen Irland und Nordirland offen zu halten<sup>212</sup>. Diese Aspekte waren ein Teil des erkannten Problems, welches der Brexit verursachte und welche es nun zu regeln bedürfe. Die Themen Haushaltszahlungen, Rechte von EU-Bürger:innen im UK und die Nordirland Frage waren zentrale Prioritäten und wurden im Vorfeld der Verhandlungen zum Austrittsabkommen auf die politische Tagesordnung gesetzt<sup>213</sup>. Besonders EU-Mitglied Irland wurde intensiv Gehör geschenkt, da es durch die direkte Anbindung und wirtschaftliche wie politische Verflechtung mit Nordirland am meisten vom Brexit betroffen sein würde<sup>214</sup>. Die EU unter Barnier folgte fünf Verhandlungsprinzipien, die im Vorfeld festgelegt wurden, um den Austritt des Vereinigten Königreichs geschlossen über die Bühne zu bringen<sup>215</sup>.

208 Vgl. Spisak 2021: 8.

209 Vgl. Kutillovic 2022: 223 f.

210 Vgl. Kenny 2023: 1 ff.

211 Vgl. Lucke 2017: 33 ff.

212 Vgl. Ondarza 2017: 2 ff.

213 Vgl. Ondarza 2020a: 5.

214 Vgl. Hördt/O‘Brien 2020: 1 f.

215 Vgl. Ondarza 2020a: 92 ff.



Vorab wurde außerdem erkannt, dass der Verlauf der Austrittsverhandlungen von existenzieller Bedeutung für die EU sein würde, daher war ein geschlossenes Auftreten der EU-27 unerlässlich<sup>216</sup>. Entgegen des Vereinigten Königreichs hatte die EU schon früh ein klares politisches Mandat und klare Vorstellungen über ihre Leitlinien, rote Linien und Prioritäten.

Die Phase der Politikformulierung war geprägt von der Verhandlungsstrategie unter Michel Barnier, der „Methode Barnier“<sup>217</sup> (mehr dazu in Kapitel 5.2.3.2 EU-Verhandlungsführung). Die vorab formulierten Prioritäten wurden hier versucht im Sinne der EU-27 durchzusetzen. Dabei wurde zuerst das Austrittsabkommen verhandelt und erst zu einem späteren Zeitpunkt das Handels- und Kooperationsabkommen. Aus diesem Grund ließ die EU auch den von Theresa May vorgeschlagenen Chequers-Plan scheitern, der u.a. eine gleichzeitige Verhandlung der Abkommen vorsah<sup>218</sup>. Die EU stimmte im Verlauf der Verhandlung einer sogenannten Übergangsphase zu, damit beide Parteien mehr Zeit für die Verhandlungen selbst hätten und die drei Prioritäten der EU bestmöglich geregelt werden könnten<sup>219</sup>. Im März 2018 legte die Europäische Kommission die Backstop-Vorschläge zu Nordirland und dem Vereinigten Königreich vor, die besagten, dass bei keiner Einigung entweder Nordirland oder das gesamte UK im EU-Binnenmarkt verbleiben sollte<sup>220</sup>. Die EU einigte sich schlussendlich mit Boris Johnson auf ein Austrittsabkommen mit Nordirland-Protokoll anstelle des Backstops. Mit der Einigung endete die Phase der Politikformulierung gemäß des Politikzyklus‘ und die Implementierungsphase begann, u.a. mit dem Inkrafttreten der verhandelten Abkommen. Im Bezug auf die Europäische Union lässt sich erkennen, dass es vermeintlich weniger Hürden bei dem Durchlaufen des Politikzyklus‘ gegeben hat. Dies lag vor allem daran, dass die EU eine klare Verhandlungslinie ausarbeitete und geeint auftreten konnte<sup>221</sup>. Mit den anhaltenden Streitigkeiten in Bezug auf das Nordirland-Protokoll und dem Versuch der Lösungs- bzw. Kompromissfindung durch das Windsor-Abkommen könnte aber ein wichtiger Schritt hin zum Fortschreiten der Implementierungsphase unternommen werden. Die Verhandlungen zum Brexit

---

216 Vgl. Ondarza 2020a: 99.

217 Vgl. Ondarza 2020.

218 Vgl. Riedel 2020: 2.

219 Vgl. Ondarza 2017: 2.

220 Vgl. Murray 2022: 3 f.

221 Vgl. Ondarza 2020a: 8.

hätten insgesamt aber eine fortlaufende Evaluierung mit sich gebracht. Die EU hätte nun nach erstmaligen Austritt eines Mitgliedsstaates Prinzipien und Strukturen geschaffen, die nicht nur besser auf eine ähnliche Situation angepasst wären, sondern auch das institutionelle Gefüge der EU hätte sich durch die klare Rollenzuteilung gefestigt<sup>222</sup>. Es lassen sich also gewisse Lern- und Evaluierungsprozesse für die EU attestieren.

## 5.2 Einfluss der Akteurspräferenzen

Nachdem der erste Schritt der Politikfeldanalyse – Was ist passiert? – vollzogen wurde, folgt nun eine Einordnung der Akteurspräferenzen. Dazu soll zuerst Bezug auf die drei großen Akteure Nordirland, Großbritannien und die Europäische Union sowie zugehörigen Mikro-Akteure genommen werden. Das hat den Grund, das nicht nur ein Überblick über die relevanten Präferenzen und den Einfluss dieser gegeben werden kann. Durch dieses Vorgehen lassen sich die einzelnen Mikro-Akteure auch nochmals gesondert von dem Gesamtbezug betrachten und alle Perspektiven können einbezogen werden. Im Kapitel 5.2. spielt daher der akteurszentrierte Institutionalismus eine besondere Rolle. Mithilfe dessen soll die erläuterte Analyse vollzogen werden.

Der akteurszentrierte Institutionalismus fokussiert sich auf die Eigenschaften und den Einfluss der relevanten Akteure sowie die Rolle des institutionellen Rahmens, in dem die politischen Entscheidungsprozesse stattfinden und versucht zu erklären, wie diese Faktoren politische Entscheidungen beeinflussen<sup>223</sup>. Der akteurszentrierte Institutionalismus versucht dabei die Präferenzen der Akteure nach Inhalten aufzuschlüsseln und unterteilt nach: Interessen, Normen, Identitäten, Orientierungen<sup>224</sup>. Im Rahmen der Politikfeldanalyse wird danach gefragt welche Akteure beteiligt sind, welche Interessen diese haben, wie sie diese durchsetzen und welche Beziehungsgeflechte zwischen den Akteuren existieren<sup>225</sup>. Dazu ergänzend bietet die Netzwerkanalyse einen Überblick, welche Akteure mit wem interagieren und wie sich der Einfluss dieser Beziehungen gestaltet. Die

---

222 Eine Ausführung zur Rolle der EU-Institutionen folgt in Kapitel 5.2.3.3).

223 Vgl. Wenzelburger/Zohnhöfer 2023: 253.

224 Vgl. Scharpf 2006: 121.

225 Vgl. Blum/Schubert 2011: 60.

häufig gestellte Frage in diesem Kontext ist „Wer mit wem?“<sup>226</sup>. Daher soll an geeigneten Stellen auf die Netzwerkanalyse zurückgegriffen werden.

## **5.2.1 Nordirland**

Der erste Teil dieses Kapitel 5.2. der Akteurspräferenzen bezieht sich auf Nordirland. Zuerst sollen hier allgemein die nordirischen Präferenzen dargestellt und dann Bezug auf die Democratic Unionist Party und die Sinn Féin genommen werden, da beide Parteien eine wesentliche Rolle im Aushandlungsprozess und bei den Streitigkeiten im Konflikt um das Nordirland-Protokoll spielten bzw. spielen. In Bezug auf nordirische Präferenzen sind damit alleine jene im politischen Kontext gemeint und nicht etwa die der Zivilgesellschaft und die öffentliche Meinung.

### **5.2.1.1 Nordirische Präferenzen**

Die allgemeine Situation in Nordirland ist gespalten. Dies hat vorwiegend historische und politische Gründe und zeigt sich insbesondere durch die beiden Parteien DUP und Sinn Féin, die für grundsätzlich andere Ideen stehen und sich unterschiedlichen politischen Lagern zuordnen lassen. Die Unionisten, zu denen die Democratic Unionist Party gehört, sprach sich seit dem Referendum für eine engere Anbindung Nordirlands an das restliche Vereinigte Königreich aus und forderte keine Sonderstellung für Nordirland durch bzw. im Brexit-Prozess<sup>227</sup>. Die Nationalisten, zu denen die Sinn Féin gehört, werben nicht nur für eine Wiedervereinigung der irischen Insel, sondern auch für den Verbleib Nordirlands im EU-Binnenmarkt<sup>228</sup>. Beim Referendum über den EU-Verbleib des Vereinigten Königreichs sprach sich die Mehrheit für den Verbleib aus, wobei die Mehrheit der Unionisten für den EU-Austritt stimmten<sup>229</sup>.

Im Zuge der Netzwerkanalyse, die nach „wer mit wem?“ fragt, lässt sich in Bezug auf Nordirland feststellen, dass Unionisten und Nationalisten im jeweils eigenen politischen Lager verweilen. Dies zeigt sich nicht nur durch die Regierungsblockaden der letzten Jahre durch beide Parteien, aber auch durch die

---

226 Vgl. Blum/Schubert 2011: 61.

227 Vgl. Murphy 2021: 420 f.

228 Vgl. Riedel 2017: 4.

229 Vgl. Henig 2022: 3.

Konsequenz der Wahlergebnisse aus dem Jahr 2022. Die Sinn Féin gewann die Wahlen zur Nordirland Versammlung im Mai 2022 während die DUP eindeutig an Stimmen verlor. Nach wie vor liegt eine Regierungsblockade vor, dieses mal durch die Unionisten der DUP. Diese lehnt sowohl das Nordirland-Protokoll als auch das Windsor-Abkommen als Kompromisslösung ab<sup>230</sup>. Daher lässt sich im Zuge der Netzwerkanalyse für Nordirland feststellen: keiner der beiden großen Parteien mit dem jeweils Anderen. Die allgemeine Perspektive auf Nordirland erlaubt es daher kaum einen klaren Rückschluss in die Interessen, Normen, Identitäten und Interaktionsorientierungen geben. Feststellen lässt sich, dass Nordirland wesentlich von den Regierungsblockaden beider Parteien geprägt wurde und nach wie vor wird. Die politische Gespaltenheit ist daher offensichtlich. Ebenso wie die Gespaltenheit über das Nordirland-Protokoll und den Brexit an sich sowie die Uneinigkeit der Handlungsabsicht. Nordirland als Akteur an sich zeigt sich somit nur beschränkt handlungsfähig<sup>231</sup>.

### **5.2.1.2 Democratic Unionist Party**

Die Democratic Unionist Party lässt sich, wie bereits erläutert, dem unionistischen politischen Lager zuordnen. Als Interesse lässt sich hier vorwiegend feststellen, dass die DUP im Zuge ihrer Selbsterhaltung eine engere Anbindung an das Vereinigte Königreich befürwortet. Denn nur so könne der Status von Nordirland als Teil des UK bewahrt werden<sup>232</sup>.

Im Zuge der Normen lässt sich beobachten, dass durch die lange Mehrheit in der Nordirischen Versammlung und Beteiligung an Theresa May's Regierung eine gewisse Rollenerwartung in Bezug auf die DUP entstanden ist. Die DUP hat sich lange als Sprachrohr der Nordirischen Versammlung verstanden. Dies hat sich während der Regierung May verstärkt. Durch die aktive Rolle mit Regierungsverantwortung entstand ein Machtgefüge und die Möglichkeit eines Vetos in Bezug auf entscheidungsschwere Schritte im Brexit-Prozess<sup>233</sup>. Durch dieses Eigenverständnis wurde das Handeln der DUP wesentlich geprägt. Dies änderte sich nachdem Boris Johnson Premierminister wurde, der im Zuge seiner

---

230 Vgl. Tonge 2022: 524 ff.

231 Vgl. Wenzelburger/Zohlhöfer 2023: 255.

232 Vgl. Hördt/O'Brien 2020: 3.

233 Vgl. Szucko 2022: 85.

Parlamentsmehrheit nicht mehr auf die Democratic Unionist Party angewiesen war und diese somit ihre Stellung in der Regierung verlor<sup>234</sup>.

Im Zuge von Identitäten und der Frage, was einen Akteur im Kern ausmache, lässt sich in Bezug auf die DUP folgendes feststellen: der Kern der unionistischen Identität besteht in der verstärkten Anbindung an das Vereinigte Königreich und im Zuge des Brexits Abkopplung vom EU-Binnenmarkt, dessen Regulierungen sowie dem EuGH<sup>235</sup>. Eine Sonderstellung für Nordirland werde konsequent abgelehnt, da dies im Kern nicht vereinbar mit der territorialen Integrität des Vereinigten Königreichs sei<sup>236</sup>. Außerdem wird ein größeres Mitspracherecht und die Abschaffung des Nordirland-Protokolls gefordert. Solange dies nicht geschehe, soll die Regierungsversammlung weiter blockiert werden<sup>237</sup>.

Die Interaktionsorientierungen der Democratic Unionist Party zeigen eine Präferenz für den Austausch mit anderen unionistisch ausgerichteten Parteien und teilweise auch den britischen Konservativen. Nach Inkrafttreten des Nordirland-Protokolls nutzte die DUP beispielsweise zusammen mit einigen britischen Konservativen die Möglichkeit die britische Regierung unter Druck zu setzen und Notfalleinrichtungen des Protokolls durch die Aktivierung von Artikel 16 zu bewirken. Im Zuge des Covid-19-Impfstoff-Eklats, bei dem Exportkontrollen für die Verbringung von Covid-19 Impfstoffen aus der EU nach Nordirland durch die Europäischen Kommission vorgesehen waren, sah sich die DUP gezwungen Anpassungen des Protokolls zu fordern<sup>238</sup>. Außerdem wird das Narrativ „Brüssel/Dublin sind Schuld“ durch die Democratic Unionist Party bedient und eine Interaktionsorientierung zur EU und den EU-27 wird kaum vollzogen<sup>239</sup>.

### **5.2.1.3 Sinn Féin**

Die Sinn Féin als Teil der irischen und nordirischen Nationalisten trägt als wesentliches Interesse die Wiedervereinigung der Irischen Insel nach außen. Im Zuge des Brexits sprach sich die Sinn Féin für einen Verbleib Nordirlands in der

---

234 Vgl. Ondarza 2020b: 2.

235 Vgl. McCabe 2023: 3.

236 Vgl. Murphy 2021: 4.

237 Vgl. McCabe 2023: 3.

238 Vgl. Murray 2022: 15.

239 Vgl. Murray 2021: 2.

EU oder zumindest im EU-Binnenmarkt sowie für eine offene Grenze zwischen EU-Mitglied Irland und Nordirland aus<sup>240</sup>.

Als Normen und Rollenerwartungen lässt sich in Bezug auf die Sinn Féin für die Vergangenheit eine Oppositions- bzw. Blockaderolle feststellen<sup>241</sup>. Das liegt vorwiegend daran, dass die Sinn Féin seit 2017 eine Regierungsbildung in der Nordirischen Versammlung blockiert hatte. Durch das Wahlergebnis vom Mai 2022 und den damit verbundenen Wahlsieg kann die Sinn Féin aber möglicherweise eine neue Rolle einnehmen<sup>242</sup>.

Der Identitätskern bezieht sich auf die nationalistische Ausrichtung der Partei und die Ambition einer Wiedervereinigung der Irischen Insel. Dies zeigt sich im fortlaufend im Narrativ der Partei und auch im Wahlprogramm. Wobei die Ausprägung bzw. Betonung dieses Narratives unterschiedlich ausfalle. Denn obwohl die Sinn Féin nach ihrem Wahlsieg im Mai 2022 die Wiedervereinigung der Irischen Insel mehrfach ansprach, war man sich darüber bewusst, dass anderen Themen Vorrang eingeräumt werden müsse. Besonders im Hinblick auf die andauernden Streitigkeiten zum Nordirland-Protokoll sei die Wiedervereinigung wenig realistisch, werde jedoch weiter angestrebt und eine gemeinsame Zukunft stehe im Fokus des Narratives der Sinn Féin<sup>243</sup>.

Im Sinne der Interaktionsorientierung lässt sich für die Sinn Féin eine Blockadehaltung feststellen, da beispielsweise die Form der Interaktion zwischen DUP und Sinn Féin durch (gegenseitige) Blockade gekennzeichnet ist<sup>244</sup>. Weiterhin wird die Nähe zu EU-Mitglied Irland und dem EU-Binnenmarkt angestrebt<sup>245</sup>.

## 5.2.2 Großbritannien

Der zweite Teil dieses Kapitels zu den Akteurspräferenzen fokussiert sich auf Großbritannien und die Arbeit der britischen Regierung, insbesondere in London. Zuerst sollen auch hier die allgemeinen britischen Präferenzen vorgestellt werden, bevor dann nochmals gezielt Bezug auf die Präferenzen und das Wirken von

---

240 Vgl. Riedel 2017:4.

241 Vgl. Riedel 2017: 3 f.

242 Vgl. Tonge 2022: 523 ff.; vgl. Riedel 2019: 4.

243 Vgl. Riedel 2020: 4.

244 Vgl. Tonge 2022: 527.

245 Vgl. Riedel 2017: 4.

Premierminister:in May und Johnson genommen werden. Die Wahl auf May und Johnson kommt daher, dass beide eine entscheidende Rolle bei den Austrittsverhandlungen des Vereinigten Königreichs mit der Europäischen Union einnahmen. Auf Premierministerin Truss soll nur kurz im allgemeinen Teil in 5.2.2.1 verwiesen werden, da ihre Amtszeit nur sehr knapp bemessen war und in Bezug auf die Thematik dieser Masterthesis kaum eine Rolle spielt. Auf Premierminister Sunak wird ebenfalls nur kurz verwiesen. Seine Rolle wird nochmals gesondert in den Kapitel 6.1 und 6.2 betrachtet und im Hinblick auf die Lösungsfindung durch das Windsor-Abkommen untersucht. In Bezug auf britische Präferenzen wird hier nur auf jene im politischen Kontext Bezug genommen und nicht etwa auf das öffentliche Meinungsbild zum Brexit und zum Nordirland-Protokoll.

### **5.2.2.1 Britische Präferenzen**

Obwohl mit dem Ergebnis des Referendums klar war, dass das Vereinigte Königreich die EU verlassen wird, waren die konkreten Implikationen durch den Brexit ungewiss und es gab kein klares Mandat dafür, was der EU-Austritt bedeuten sollte sowie was damit erreicht werden sollte. Denn obwohl das Souveränitätsreferendum eine klare Entscheidung vorsah, also EU-Austritt oder EU-Verbleib, war unklar, was danach kommen würde<sup>246</sup>. Theresa Mays Aufgabe als Premierministerin war es dann, das Ergebnis des Referendums in konkrete Maßnahmen und Entscheidung zum Austritt des UK aus der EU umzuwandeln<sup>247</sup>. Dabei standen unterschiedliche Möglichkeiten zur Auswahl. Die wohl bekanntesten waren der „harte“ und der „weiche“ Brexit, mit dem das Level der Abkopplung von Brüssel und der EU verbunden wurde. Damit wurde auch oft die Entscheidung verknüpft, ob und in welchem Maß das Vereinigte Königreich Teil des EU-Binnenmarktes bleiben sollte<sup>248</sup>. Im Vordergrund der Zeit vor und nach dem Referendum sowie während der Austrittsverhandlungen stand der Slogan von „Take Back Control“, der damit verbunden wurde, die Kontrolle und Souveränität des Vereinigten Königreichs wiederzuerlangen. Der Punkt Souveränität war dabei zentral sowohl bei Mays Verhandlungsführung wie auch bei Johnsons

---

246 Vgl. Hobolt et al 2020: 842.

247 Vgl. Laffan 2021: 6.

248 Vgl. Hobolt et al 2020: 843.

Verhandlungsführung. Die größten Unterschiede zeigen sich bei beiden Premierministern in Bezug auf den Willen Kompromisse mit der Europäischen Union zu machen und den Rückhalt im britischen Parlament. Insgesamt zeigt sich aber, dass der Anspruch und das Narrativ die britische Souveränität von der EU wiederzuerlangen ein zentraler Punkt der britischen Regierung war<sup>249</sup>. Dies kann sowohl als Hauptinteresse als auch als Teil der Identität beschrieben werden, da es einen wesentlichen Punkt bei den Brexit-Verhandlungen spielte und die britische Verhandlungsseite ausmachte. Mit dem Anspruch nach maximaler Souveränität war auch das Loslösen von den Bestimmungen des EuGH, von den Haushaltsverpflichtungen der EU und Regularien für den Binnenmarkt verbunden<sup>250</sup>.

Die Verhandlungsführung von May und Johnson waren grundsätzlich unterschiedlich und hatten einen tragenden Einfluss auf die Ergebnisse der Verhandlungen. Beide nahmen dabei unterschiedliche Rollen bzw. Rollenerwartungen ein. May war insgesamt kompromissbereiter, hatte aber keine klare Verhandlungslinie während Johnson eben jene hatte, aber durchaus konfrontativer der EU gegenüber stand<sup>251</sup>. Nach dem Ende von Johnsons Amtszeit und unter PM Truss gab es kaum Bezüge zum Brexit und zum Nordirland-Protokoll, da ihre Amtszeit knapp bemessen war und sich eher um innenpolitische sowie wirtschaftliche Fehlentscheidungen drehte<sup>252</sup>. Premierminister Sunak versuchte dann einen eher kooperativeren Ansatz, v.a. in Bezug auf die EU und mit der Kompromisslösung des Windsor-Abkommen für die Streitigkeiten über das Nordirland-Protokoll.

Im Bezug auf die Interaktionsorientierung lässt sich ein nur wenig einheitliches Bild zeichnen. London stand durch die Verhandlungen in direktem Austausch mit der EU und den EU-Institutionen sowie Nordirland. Innenpolitisch gab es jedoch unterschiedliche Auffassungen darüber, in welche Richtung die britische Regierung steuern sollte und welche Brexit-Alternativen in Betracht gezogen werden könnten. Beispielsweise fanden zwei indikative, nicht bindende Abstimmungen im Unterhaus statt, die sich mit Alternativen zu Mays Chequers-

---

249 Vgl. Laffan 2021: 14.

250 Vgl. Busch 2022: 5 ff.

251 Vgl. Ondarza 2020b: 4.

252 Vgl. Kutillovic 2022: 223 ff.



Plan beschäftigten, wie etwa der Option eines zweiten Referendums, einem Brexit-Plan der Labour-Partei, ein No-Deal Brexit oder auch die Bildung einer Zollunion<sup>253</sup>. Dabei war offensichtlich, dass ein No-Deal Brexit, also ein Austritt ohne Abkommen, vermieden werden sollte. Dies war einer der Gründe, weshalb das Nordirland-Protokoll durch das britische Parlament angenommen wurde<sup>254</sup>. Insgesamt zeigt sich eine Beschränktheit in der Handlungsfähigkeit von Großbritannien, vor allem in Bezug auf die anfangs unterschiedlichen Handlungsabsichten und den Willen der Zusammenarbeit<sup>255</sup>.

### **5.2.2.2. Premierministerin May**

Obwohl Theresa May selbst für den Verbleib des Vereinigten Königreichs in der Europäischen Union stimmte, hat sie das Ergebnis des Referendums sofort anerkannt und benannte wichtige Ministerposten ihres Kabinetts mit bekannten Brexiteers<sup>256</sup>. Gemäß Mays Slogan „Brexit means Brexit“ war der Vollzug des Brexits ihre zentrale Aufgabe als Premierministerin. Ein Abkommen mit der EU auszuhandeln, welches dies umsetze, war daher ein zentrales Interesse von May. Nicht nur, um selbst an der Macht zu bleiben, sondern auch um ihrer Rolle als PM gerecht zu werden. May setzte sich dabei für einen harten Brexit und anfänglich noch die größtmögliche Abkopplung von der EU ein<sup>257</sup>. Dabei war es nicht nur Mays Aufgabe den Brexit zu vollziehen, sondern auch die konservative Partei zu einen. Während der Verhandlungen hatte sie zunehmend weniger Unterstützung aus den eigenen Reihen und war im Zuge der ausgerufenen Neuwahlen auf die Democratic Unionist Party als Regierungspartner angewiesen<sup>258</sup>. Theresa May war also mit vielen Herausforderungen während ihrer Amtszeit konfrontiert und damit verbunden auch mit unterschiedlichen Erwartungen an ihre Rolle als Premierministerin.

Trotz dessen, dass Theresa May anfangs noch einen harten Brexit vertrat und die volle Souveränität des Vereinigten Königreichs anstrebte, war sie zu Kompromissen bereit. Dies zeigt sich etwa in ihrem Chequers-Plan, in dem sie

---

253 Vgl. Szucko 2022: 89.

254 Vgl. Henig 2022: 7.

255 Vgl. Wenzelburger/Zohlhöfer 2023: 255.

256 Vgl. Smith 2021: 8.

257 Vgl. Szucko 2022: 80.

258 Vgl. Szucko 2020: 85.

einstige rote Linien abschwächte oder auch im Vorschlag des Backstops zu Nordirland<sup>259</sup>. Dabei gab es zwei Phasen in Mays Amtszeit. Erstens: Juli 2016 bis Mai 2017 mit ihrem Machtantritt und dem Start der Verhandlungen mit der EU. Zweitens: Juni 2017 bis Juli 2019 mit den gescheiterten Verhandlung des Austrittsabkommens mit Backstops, für den sie keine Mehrheit im Parlament bekam und auf den ihr Rücktritt folgt<sup>260</sup>. Mays Bemühungen ein Abkommen mit der EU auszuhandeln zeigen ihre Kompromissbereitschaft, aber auch das Fehlen einer klaren politischen Linie. Die anfänglich abgesteckten roten Linien wurden beispielsweise später durch den Chequers-Plan abgeschwächt. Ebenso präsentierte Premierministerin May dem britischen Parlament ein Austrittsabkommen, bei der ein Teil des Vereinigten Königreichs, nämlich Nordirland, im EU-Binnenmarkt verbleiben würde<sup>261</sup>.

Theresa May zeigte eine große Offenheit in ihren Interaktionsorientierungen. Nicht nur dadurch, dass sie zu Kompromissen mit der EU bereit war und somit auf die EU zuzugehen, sondern auch dadurch, dass sie nach ihrem Amtsantritt wichtige Ministerposten mit Brexiteers besetzte. Dies sollte dafür sorgen anfängliche Spannungen zu entschärfen<sup>262</sup>. So wurde beispielsweise der spätere Premierminister Boris Johnson Mays Außenminister und David Davis der erste von drei Ministern für den Austritt aus der EU („Brexit-Minister“).

Im Nachhinein wurde May oft als schwache Premierministerin bezeichnet, da sie nicht in der Lage war den Brexit zu vollziehen. Insgesamt war es jedoch nahezu offensichtlich, dass die Verhandlungen über den EU-Austritt zur Überforderung führen würden<sup>263</sup>. Was bleibt ist die Feststellung, dass es May lange an einem klaren Mandat sowie einer konsequenten Verhandlungslinie gemangelt hat, da es kein allgemeines Verständnis darüber gab, was der Brexit für das Vereinigte Königreich bedeuten soll. Ebenso sei May zu naiv an die Verhandlungen heran gegangen<sup>264</sup>. Sie musste als Premierministerin bestimmen, was der Austritt aus der Europäischen Union für das Vereinigte Königreich wirklich bedeuten soll, da es nach dem Referendum keine Bestimmungen darüber gab. Dafür hatte sie aber

---

259 Vgl. Riedel 2020: 1 ff.

260 Vgl. Laffan 2021: 6.

261 Vgl. Murray 2022: 7.

262 Vgl. Smith 2021: 8.

263 Vgl. Szucko 2022: 79.

264 Vgl. Smith 2021: 8.

keinen klaren Plan<sup>265</sup>. Da Theresa May keine offensive Verhandlungsstrategie gegenüber der EU und dem britischen Parlament durchsetzen konnte, war sie in eine defensivere Position gerutscht, die sie schlussendlich die Parlaments- und Kabinettszustimmung und ihre Rolle als Premierministerin kostete<sup>266</sup>.

### 5.2.2.3 Premierminister Johnson

Nach Theresa Mays Rücktritt als Premierministerin folgte ihr Boris Johnson im Juli 2019 ins Amt. Ziel und Hauptinteresse am Anfang seiner Amtszeit war, den Brexit zu vollziehen. „Get Brexit Done“ war daher Johnsons zentraler Slogan<sup>267</sup>. Damit war gleichzeitig die Erwartung verknüpft, dass Johnson als Premierminister das Vereinigte Königreich endgültig aus der Europäischen Union führen sollte. Zusätzlich schaffte es Boris Johnson durch seinen Wahlsieg die konservative Partei zu einen und erlangte die Parlamentsmehrheit. Dadurch war er in der Lage alleine und selbstbestimmt zu handeln, ohne etwa die Unterstützung der DUP, auf die Theresa May noch angewiesen war<sup>268</sup>. Durch die absolute Mehrheit hatte Johnson somit komplette Handlungsfreiheit.

Johnsons Verhandlungslinie war wesentlich provokanter als die von Theresa May. Als Premierminister wollte er einen „Sovereignty First Brexit“ durchsetzen also einen Austritt aus der EU, der dem Vereinigten Königreich die volle Souveränität „wiedergebe“<sup>269</sup>. Provokant war seine Verhandlungslinie nicht nur, weil er augenscheinlich bereit war einen No-Deal Brexit zu akzeptieren, würde das Vereinigte Königreich seine volle Souveränität nicht wiedererlangen, sondern auch aufgrund Johnsons Verhandlungsrhetorik. Erstens verglich er die Situation mit dem Zweiten Weltkrieg und unterstellte der EU einen Superstaat wie Napoleon schaffen zu wollen, wofür er sich später zwar entschuldigte, aber seine Sprache blieb konfliktbeladen. Zweitens erwähnte Johnson, dass er „lieber in einem Graben sterben wolle, anstatt die Brexit-Frist zu verlängern“<sup>270</sup>. Drittens verglich er die Gesetzgebung zur Verhinderung eines No-Deal Szenarios mit dem eines „Kapitulationsgesetzes“<sup>271</sup>.

---

265 Vgl. Szucko 2022: 84.

266 Vgl. Bieta/Milde 2017: 1 ff.

267 Vgl. Staiger/Schütze 2022: 7.

268 Vgl. Ondarza 2020b: 3.

269 Vgl. Laffan 2021: 9 ff.

270 Vgl. Smith 2021: 7 f.

271 Vgl. Ebenda.

Johnson versprach nach seinem Amtsantritt ein Austrittsabkommen ohne Backstop und ohne Grenze in der irischen See. Er versprach dabei sowohl seiner eigenen Partei als auch der Democratic Unionist Party, dass er einen „ofenfertigen Deal“ bereits erarbeitet habe<sup>272</sup>. Dieser Deal basierte zu 95% auf der Arbeit und den Verhandlungen von Theresa May, mit dem diese im britischen Parlament scheiterte<sup>273</sup>. Der Grund, warum Johnson erfolgreicher als May war, war jener, dass er den Deal mit der EU besser verkaufen konnte, obwohl er wusste, dass es in Nordirland dazu gespaltene Meinungen geben würde<sup>274</sup>. Die DUP war über Johnsons ausgehandelten Vertrag mit der EU frustriert, da durch das Nordirland-Protokoll Waren von Großbritannien nach Nordirland kontrolliert werden müssten und durch die Verlegung der Grenze in die irische See Nordirland weiterhin Teil des EU-Binnenmarktes bleiben würde<sup>275</sup>. Nordirland müsste so beispielsweise weiterhin den Vorgaben des EuGH folgen, was entgegen dem ursprünglichen Slogan der Brexiteers von „Take Back Control“ spreche, einen Sonderstatus für Nordirland bewirke und entgegen Johnsons ursprünglichen Versprechungen an die Democratic Unionist Party stehe<sup>276</sup>.

Auch gegenüber der EU machte Johnson Versprechungen, die er nicht eingehalten hat. Ein Beispiel dafür ist das Nordirland-Protokoll. Kurz vor Ende der Übergangsphase gab es Druck einen Kompromiss zu finden<sup>277</sup>. Diese Kompromissfindung gelang Weihnachten 2020 mit der Einigung auf ein Handels- und Kooperationsabkommens inklusive Nordirland-Protokoll. Da das Protokoll zum 01.01.2021 in Kraft trat, gab es eine eher kurze Zeit für britische und nordirische Unternehmen sich darauf vorzubereiten. Trotz Johnsons Versprechen, dass es eine Grenze in der irischen See nicht geben würde, hatte er genau dies mit der EU ausgehandelt. Weiterhin kam Johnson den Verpflichtungen des Protokolls nicht nach und leugnete anfangs die Existenz der Grenze in der irischen See<sup>278</sup>. Es folgten Streitigkeiten über eine mögliche Neuverhandlung des Nordirland-Protokolls<sup>279</sup>.

---

272 Vgl. McCabe 2023: 2.

273 Vgl. Murray 2022: 2.

274 Vgl. Murray 2022: 8.

275 Vgl. Laffan 2021: 10 f.

276 Vgl. McCabe 2023: 3.

277 Vgl. Langhammer et al 2020. 3.

278 Vgl. Spisak 2021: 13.

279 Vgl. Ondarza 2021: 1.

Obwohl Johnsons Verhandlungslinie als britischer Premierminister wesentlich provokanter war als Mays, gab es anfänglich eine klare Verhandlungsstrategie, die auf das Zurückerlangen der britischen Souveränität abzielte. Auffällig ist jedoch, dass Premierminister Johnson viele leere Versprechungen machte, z.B. an die DUP und Nordirland, und sich nicht an ausgehandelte Verpflichtungen mit der EU hielt. Die Beziehungen zwischen dem Vereinigten Königreich und der Europäischen Union wurden während Johnsons Amtszeit zunehmend antagonistischer<sup>280</sup>. Ein Beispiel dafür ist der wiederholte Vorwurf, die EU würde die territoriale Integrität des UK bedrohen und nicht respektieren<sup>281</sup>. Im Zuge der Covid-19-Pandemie häuften sich die Skandale um Boris Johnson. Nicht nur der in den Medien veröffentlichte Partygate-Skandal, bei dem gegen die sozialen Abriegelungsnormen im Rahmen des Gesundheitsschutzes verstoßen wurde, sondern auch die Ernennung eines Ministers, dem sexuelle Belästigung vorgeworfen wurde, sorgten unter anderem für Johnsons Rücktritt als britischer Premierminister<sup>282</sup>.

### **5.2.3 Europäische Union**

Der dritte und letzte Teil dieses Kapitels zu Akteurspräferenzen fokussiert sich auf die Europäische Union. Zuerst werden die allgemeinen Präferenzen wie in den beiden vorherigen Unterkapiteln auch vorgestellt. Danach soll nochmals detaillierter Bezug auf die EU-Verhandlungsführung unter Michel Barnier und den Einfluss der EU-Institutionen auf die Verhandlungen genommen werden. Diese abschließende Betrachtung soll es ermöglichen, ein ganzes Bild von der Situation zu zeichnen, um dann im sich anschließenden Kapitel die Frage zu beantworten, warum es bislang zu keiner politischen Lösung im Streit um das Nordirland-Protokoll gekommen ist. Außerdem kann so ein ganzheitlicher Überblick über die drei großen Akteure Nordirland, Großbritannien und Europäische Union ermöglicht werden.

---

280 Vgl. Miurray 2022: 14.

281 Vgl. Ondarza 2021: 5.

282 Vgl. da Silva Goma 2022: 10 ff.

### 5.2.3.1 Präferenzen der Europäischen Union

Mit Bekanntgabe der Absicht eines Austritts aus der EU durch das Vereinigte Königreich war man sich darüber bewusst, dass man sich in politischem Neuland befinde<sup>283</sup>. Obwohl die Verträge der Europäischen Union einen Austritt ermöglichten, hatte zuvor noch kein anderes Mitgliedsland diesen erwägt oder vollzogen. Für viele hatte die Austrittsklausel eher eine symbolische Bedeutung<sup>284</sup>. Daher musste nicht nur ein passendes Verfahren dazu vollzogen werden, welches einen ehemaligen Mitgliedsstaat aus dem Projekt der europäischen Integration aufteilt<sup>285</sup>. Ferner musste die EU auch im Sinne ihrer Selbsterhaltung und Rollenerwartung sicherstellen, dass sich ein Brexit nicht in anderer Form wiederholen würde und somit zur existenziellen Bedrohung der EU werden würde<sup>286</sup>. Die Europäische Union als kollektiver Akteur handelte geschlossen und wies dadurch einen hohen Grad der Handlungsfähigkeit auf<sup>287</sup>.

Artikel 50 des Vertrags über die Europäische Union regelt den möglichen Austritt eines Mitgliedsstaates aus der EU. Jedes Mitglied kann aus der EU austreten. Gemäß Artikel 50 Absatz 2 Satz 2 EUV wird dann ein Abkommen mit dem ausscheidenden Staat verhandelt. Da dies vor dem Brexit noch nicht geschehen war, war eine Anwendung dessen noch nicht genau definiert<sup>288</sup>. Artikel 50 EUV unterscheidet zwischen dem Austrittsabkommen an sich und einem Rahmen für zukünftige Beziehungen. Dies wurde von der EU separat und nacheinander verhandelt<sup>289</sup>. Theresa May aktivierte Artikel 50 EUV am 29.03.2017, womit die Zweijahresfrist zum EU-Austritt des Vereinigten Königreichs begann<sup>290</sup>. Auf Basis dessen setzte die EU ihre Leitlinien für die anstehenden Verhandlungen fest, die den allgemeinen Standpunkt und rote Linien umfassten, z.B. die zügige Behandlung der EU-Rechte von Unionsbürger:innen oder die Nordirlandfrage<sup>291</sup>. Die Verhandlungsführung und -strategie der EU wurde dabei von der „Methode Barnier“ geprägt<sup>292</sup>.

---

283 Vgl. Ondarza 2020a: 86.

284 Vgl. Staiger/Schütze 2022: 5.

285 Vgl. Ebenda.

286 Vgl. Ondarua 2020a: 99.

287 Vgl. Wenzelburger/Zohlhörer 2023: 255.

288 Vgl. Kreilinger et al 2016: 3.

289 Vgl. Riedel 2020: 2.

290 Vgl. Szucko 2022: 85.

291 Vgl. Lucke 2017:14.

292 Vgl. Ondarza 2020a.

Ein zentrales Thema und Hauptinteresse für die EU war der Schutz des eigenen Binnenmarktes, der Schutz der Rechte von EU-Bürger:innen und eine Regelung in der Grenzsituation zwischen Irland und Nordirland. Diese drei Themen gehörten zu den obersten Prioritäten und wurden mit als erstes verhandelt<sup>293</sup>. Das lag auch daran, dass etwa die vier Grundfreiheiten des Binnenmarktes zu den zentralen EU-Werten gehören. Zu den zentralen EU-Werten gehört daneben auch die geteilte Zusammenarbeit, die sich besonders im vorliegenden Beispiel zeigt<sup>294</sup>.

### **5.2.3.2 Verhandlungsführung unter Michel Barnier**

Michel Barnier war der Verhandlungsführer der Europäischen Kommission für den Brexit und leitete die dafür zuständige Task Force for the Preparation and Conduct of the Negotiations with the United Kingdom under Article 50 TEU (kurz TF50). Damit wurde eine personelle und institutionelle Sonderstruktur geschaffen. Zu Beginn war die Verhandlungspersonalie noch unklar, aber interne Machtrivalitäten wurden schnell geklärt und Barnier als Verhandlungsführer für die Kommission ernannt<sup>295</sup>. Seine bzw. die Verhandlungsführung der EU zeichnete sich durch fünf Prinzipien aus: „No negotiation without notification“, Sequenzierung der Gespräche, Antreiben der Verhandlungen und klare Verhandlungsführung, Zurückhaltung der Mitgliedsstaaten sowie Koordination mit Mitgliedsstaaten und Europäischem Parlament<sup>296</sup>.

Das erste Prinzip, „No negotiation without notification“, bestand darin, die Verhandlungen mit dem Vereinigten Königreich erst offiziell mit der Aktivierung von Artikel 50 EUV zu beginnen und keine Vorabsprachen zu treffen. Dies sollte verhindern, dass das Vereinigte Königreich eventuell einen anderen Verhandlungsweg außerhalb des institutionellen EU-Rahmens suchen würde. Außerdem sollte das Vereinigte Königreich so dazu bewegt werden, Artikel 50 EUV rechtzeitig auszulösen, damit es kein Teil der EU bei den Europawahlen 2019 mehr sein würde<sup>297</sup>. Dadurch entstand innenpolitischer Druck im UK und die damalige Premierministerin May aktivierte Artikel 50 EUV ohne innerparteilichen Konsens darüber, wie der Brexit durchgesetzt werden sollte. Die dadurch

---

293 Vgl. Murphy 2021: 411.

294 Vgl. Smith 2021: 2.

295 Vgl. Ondarza 2020a: 99.

296 Vgl. Ondarza 2020a: 97.

297 Vgl. Ondarza 2020a: 87 f.

geschwächte Verhandlungsposition des Vereinigten Königreichs wurde weiter belastet, da Premierministerin May während der Verhandlungen stets hinterfragen musste, welche Art von Brexit sie anstrebte<sup>298</sup>. Die Verhandlungsposition der EU wurde dadurch gestärkt.

Durch die Sequenzierung der Gespräche wurde dieser Vorteil in der Verhandlungsposition der Europäischen Union weiter ausgebaut. Zu Beginn wurde nur über die wichtigsten Fragen verhandelt, die nach Meinung der EU den Austritt des Vereinigten Königreichs betreffen: die Haushaltsverpflichtungen, die Rechte von EU-Bürger:innen im UK und die Frage der Grenzregelung zwischen Nordirland und Irland. Erst wenn das Vereinigte Königreich in diesen Bereichen aus Sicht der EU genügend Fortschritte errungen hat, würde über andere Themen verhandelt werden<sup>299</sup>. Dieses Vorgehen führte dazu, dass zuerst das Austrittsabkommen und später das Handels- und Kooperationsabkommen verhandelt wurde<sup>300</sup>. Es führte auch dazu, dass Premierministerin May zunehmend mehr Zugeständnisse an die EU machte, um Fortschritte aus Sicht der EU zu erzielen. May sagte der EU dabei Versprechungen in Bezug die drei EU-Prioritäten zu, was schlussendlich zum Backstop-Vorschlag führte<sup>301</sup>.

Die Verhandlungsführung lief alleinig über die TF50 und Barnier sowie auf oberster Ebene über den damaligen Kommissionspräsidenten Jean Claude Juncker. Die alleinige Verhandlungsführung wurde vom Rat der EU und den EU-27 unterstützt und sorgte dafür, dass einzelne Verhandlungspunkte gebündelt werden konnten. Dies sorgte für eine klare Austrittsdoktrin mit festgelegten politischen Leitlinien. Die Bündelung auf einen Verhandlungsführer war untypisch für die EU im Gegensatz dazu, wie sie etwa in internationalen Abkommen verfährt<sup>302</sup>. Der Europäische Rat sorgte als Antreiber für die Verhandlungen, da die Staats- und Regierungschefs die jeweiligen Fortschritte des UK bewerteten<sup>303</sup>.

Ein weiteres Verhandlungsprinzip war die Zurückhaltung der einzelnen Mitgliedsstaaten. Somit wurden keine separaten bilateralen Absprachen mit dem

---

298 Vgl. Ondarza 2020a: 88.

299 Vgl. Ondarza 2020a: 88.

300 Vgl. Riedel 2020: 2.

301 Vgl. Ondarza 2020a: 89.

302 Vgl. Ondarza 2020a: 92.

303 Vgl. Ondarza 2020a: 93.



Vereinigten Königreich getroffen und die EU trat geeint auf. Außerdem stand Barnier in engem Austausch mit den Mitgliedsstaaten selbst und den zuständigen Brexit-Arbeitsgruppen im Rat und im Parlament. Zu Beginn jeder neuen Verhandlungsphase informierte die TF50 transparent über Fortschritte und noch offene Fragen, z.B. in Form von Seminaren<sup>304</sup>.

Diese fünf Verhandlungsprinzipien sowie die schnelle Einigung in der Personalfrage, die geeinte Zusammenarbeit der EU-27 und das klare politische Mandat der EU sorgten dafür, dass die Europäische Union in vielen Verhandlungsfragen die Oberhand hatte und sich durchsetzen konnte<sup>305</sup>.

### **5.2.3.3 Einfluss der EU-Institutionen und EU-27**

Wie bereits erörtert hatten auch die EU-Institutionen und die EU-27 eine zentrale Rolle bei der Verhandlungsführung. Neben der TF50 gab es noch eine Brexit-Steuerungsgruppe im Parlament und eine Brexit Task Force im Rat der EU. Diese arbeiteten eng mit der TF50 unter Michel Barnier zusammen. Insgesamt tagte der Rat für Allgemeine Angelegenheiten, in dem u.a. der Brexit Thema war, 20 mal. Dazu gehörten ebenfalls die zuständigen Ratsarbeitsgruppen im Rat der EU sowie die Ausschüsse der Ständigen Vertreter und Sonderausschüsse im Rat der EU. Der Europäische Rat mit den Staats- und Regierungschefs tagte insgesamt 18 mal zwischen Juni 2016 und Januar 2020, darunter gab es sechs Sondersitzungen für den Brexit selbst<sup>306</sup>. Die EU-Institutionen haben durch den Brexit eine neue Herangehensweise für die Verhandlungen mit Drittländern entwickelt, bei denen die Kommission die Verhandlungsführung übernimmt, der Europäische Rat das politische Mandat innehat, im Rat der EU verhandelt wird und eine ständige Rückkopplung zum Europäischen Parlament und den Hauptstädten der Mitgliedsstaaten stattfindet<sup>307</sup>. Dies zeigt eine starke Interaktionsorientierung zwischen den EU-Institutionen und den EU-27.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die EU ihre Interessen in den Brexit-Verhandlungen durchsetzen konnte. Dies zeigt sich insbesondere bei dem Schutz des EU-Binnenmarktes, der u.a. als höchster Ziel bei den Austrittsverhandlungen

---

304 Vgl. Ondarza 2020a: 94 ff.

305 Vgl. Ondarza 2020a: 98 f.

306 Vgl. Ondarza 2020a: 92.

307 Vgl. Ondarza 2020a: 85.

galt. Dabei sollte ein Level Playing Field gelten, wonach alle Beteiligten denselben Regeln im Binnenmarkt folgen müssten und keine Vorteile gegenüber Anderen entstehen sollten<sup>308</sup>. Welches Mandat hat die EU aber und „darf“ der Schutz des eigenen Binnenmarktes über der territorialen Integrität bzw. der Souveränität eines anderen Staates stehen?<sup>309</sup>

In Bezug auf das Nordirland-Protokoll lässt sich feststellen, dass die EU-Institutionen stets eine Lösung bevorzugte, die die Grenze zu Nordirland offen hielt und gleichzeitig den Binnenmarkt schützt. Ein Teil der wissenschaftlichen Forschung unterstellt der EU diesbezüglich eine geringe Kompromissfähigkeit, attestieren eine Mitverantwortung für die angespannte Situation und fortlaufenden Streitigkeiten in Nordirland und bestätigen den Vorrang des EU-Binnenmarktes gegenüber der Souveränität eines anderen Landes<sup>310</sup>.

### **5.3 Warum bisherige Ansätze scheiterten**

In diesem abschließenden Unterkapitel zu Kapitel 5 wird der dritte Schritt der Politikfeldanalyse vollzogen: was haben das Handeln und die Präferenzen der Akteure schlussendlich bewirkt. Dabei wird der Fokus auf die Konsequenz und Wirklichkeit gelegt – also auf die jetzige Realität. An geeigneter Stelle sollen die beiden vorab verwendeten Theoriebausteine sowie die Vetospieler-Theorie und Parteiendifferenzthese aufgegriffen werden. Dieses Unterkapitel soll daher insgesamt darüber Aufschluss geben, warum bisherige Ansätze bei der Lösungsfindung im Konflikt um das Nordirland-Protokoll scheiterten, was welcher Akteur dazu beigetragen hat und was die Konsequenz des Handelns war. Des Weiteren werden in diesem Unterkapitel auf Basis der vorangestellten Analyse drei Kernthesen entwickelt, die sowohl eine Antwort auf die Forschungsfrage finden sollen, als auch einen Abschluss der Thematik ermöglichen sollen.

Eine politische Lösung im Konflikt um das Nordirland-Protokoll scheiterte bislang am fehlenden britischen Verständnis für die Implikationen auf der irischen Insel und dem fehlenden Verständnis der EU die territoriale Integrität des Vereinigten Königreichs nach dessen Austritt respektieren zu müssen. Die anfangs

---

308 Vgl. Smith 2021: 3.

309 Vgl. Henig 2022: 8 f.

310 Vgl. Ondarza 2021: 6 ff., vgl. Henig 2022: 8.

aufgestellte Hypothese kann somit bestätigt werden, denn beide Komponenten sind erfüllt. Auf der einen Seite fehlt es der britischen Regierung an einem grundlegenden Verständnis für die Werte der EU und für die Folgen des Brexits auf der Irischen Insel. Die EU setze auf Werte wie geteilte Souveränität und geteilte Zusammenarbeit, während das Vereinigte Königreich auf Unabhängigkeit setze<sup>311</sup>. Einige attestieren dem Vereinigten Königreich sogar, dass es das Projekt und den Mehrwert der europäischen Integration nie gänzlich verstanden hätte und daher auch die Werte der EU nicht nachempfinden könnte<sup>312</sup>. Dazu kommt, dass beispielsweise mit seiner Entscheidung die EU-Außengrenze in die irische See zu legen, Boris Johnson Nordirland bewusst in Bezug auf die Wiederherstellung der britischen Souveränität außen vor gelassen hat<sup>313</sup>. Es zeigt sich ein begrenztes Verständnis für Nordirland und das Karfreitagsabkommen durch britische Eliten. Hinzu kommt, dass der Brexit-Ansatz der britischen Regierung maßgebliche Eigenschaften der Dezentralisierung durchlöchert und Befugnisse beeinträchtigt<sup>314</sup>. Auf der anderen Seiten stellte die EU in vielen ihrer Forderungen den Schutz des Binnenmarktes an die oberste Stelle. Dies führte dazu, dass die territoriale Integrität des Vereinigten Königreichs auf Dauer untergraben wurde<sup>315</sup>. Brüssel bzw. Barnier hätten die Wirtschaftsinteressen der EU über die völkerrechtliche Souveränität des Vereinigten Königreichs gestellt.<sup>316</sup> Dies zeigt sich in einer der offensichtlichen Streitpunkte in Bezug auf Nordirland-Protokoll. Nordirland muss durch dieses Regeln befolgen, über die es kaum oder gar kein Mitspracherecht hat. Dazu kommt noch der Einfluss des EuGH als letzte Schiedsinstanz<sup>317</sup>.

Die Unterzeichnung des Nordirland-Protokolls wurde für viele britische Politiker:innen als letzte Chance gesehen, den Brexit vollends zu bewältigen, da es keine andere Alternative zum Nordirland-Protokoll gab. Daher steht nach wie vor die Frage im Raum, ob es nicht einer anderen Lösung für die Grenzfrage bedarf. In jedem Fall müssten Lösungen präferiert werden, die weder die Auslösung von Artikel 16 des Protokoll noch gegenseitige Blockaden

---

311 Vgl. Smith 2021: 2.

312 Vgl. Langhammer et al 2020: 24 f.

313 Vgl. Smith 2021: 6.

314 Vgl. Murphy 2021: 420.

315 Vgl. Henig 2022: 8.

316 Vgl. Riedel 2019: 6.

317 Vgl. Henig 2022: 6.

beinhalten<sup>318</sup>. Dieser Punkt spielt in die erste Kernthese hinein. Der Mangel an Vertrauen zwischen London und Brüssel führte dazu, dass eine effektive Zusammenarbeit verhindert wird und untergräbt so das Funktionieren des Nordirland-Protokolls. Beispiele dafür sind die einseitige Verlängerung der Übergangsfristen durch das Vereinigte Königreich, die lange Leugnung des Nordirland-Protokolls durch PM Johnson und damit verbunden auch keine bzw. kaum Erfüllung der Pflichten des Protokolls sowie die Drohung der Europäischen Kommission in Bezug auf die Impfstoffbeschaffung Artikel 16 des Protokolls auszulösen<sup>319</sup>. Das Verhältnis zwischen London und Brüssel ist von gegenseitigem Misstrauen und Missverständnissen geprägt<sup>320</sup>. Diesbezüglich zeigt sich außerdem die Rolle Boris Johnsons und seiner Regierung als Vetospieler. Vetospieler sind Akteure, die den Status-Quo Veränderungen einer Policy zustimmen müssen<sup>321</sup>. Johnsons Handeln und das seiner Regierung führten etwa dazu, dass eine Einigung im Handels- und Kooperationsabkommen kurz vor Ende der Übergangsphase erst erzielt werden konnte und es selbst nach Inkrafttreten dessen noch zu Streitigkeiten und politischen Spannungen kam<sup>322</sup>.

Weiterhin wird eine Lösungsfindung im Bezug auf das Nordirland-Protokoll dadurch erschwert, dass die EU und das Vereinigte Königreich grundsätzlich unterschiedliche Auffassungen darüber haben, was das Protokoll regeln darf, sollte und muss. Die britische Regierung forderte mehrfach die Neuverhandlung des Protokolls. In einem Strategiepapier vom Juli 2021 der britischen Regierung heißt es etwa, man wünsche sich die Reduzierung der Kontrollen zwischen Großbritannien und Nordirland sowie keine Anwendung von EU-Bestimmungen in Nordirland. Das Protokoll werde u.a. deshalb abgelehnt, da es in seiner institutionellen Struktur an die Asymmetrie der Machtverhältnisse zwischen EU und Premierministerin May anknüpfe<sup>323</sup>. Hinzu kommt, dass sich einige Probleme mit der Zeit wahrscheinlich noch verschärfen werden. Denn Großbritannien werde zunehmend von den EU-Vorschriften abweichen. Im Rahmen des Great Repeal Bill und durch die Umwandlung von britischem Recht wird Großbritannien dabei immer mehr von Nordirland abweichen, welches nach wie vor durch das

---

318 Vgl. Henig 2022: 9.

319 Vgl. Ondarza 2021: 5 ff.

320 Vgl. Spisak 2021: 8.

321 Vgl. Blum/Schubert 2011: 83.

322 Vgl. Lucas 2022: 1 ff.

323 Vgl. Ondarza 2021: 4.

Nordirland-Protokoll an Bestimmungen des EU-Binnenmarktes gebunden ist<sup>324</sup>. Das Vereinigte Königreich forderte außerdem die Abschaffung der Grenzkontrollen, da so die ‚Common Travel Area‘<sup>325</sup> zwischen dem UK und Irland bestehen bleibe<sup>326</sup>.

Die Europäische Union sieht im Gegensatz zum Vereinigten Königreich die Grenzkontrollen als unerlässlich, solange die Grenze zwischen Nordirland und EU-Mitglied Irland offen bleiben wird. So würde auch weiterhin der EU-Binnenmarkt geschützt werden und es komme zu keiner Ungleichbehandlung. Der Schutz des Binnenmarktes ist für die EU deshalb so wichtig, da er zu einem entscheidenden Teil der Wohlfahrt in den Mitgliedsstaaten beiträgt<sup>327</sup>. Außerdem soll durch das Nordirland-Protokoll und die EU-Außengrenze in der Irischen See Irlands Status als EU-Mitglied bewahrt werden, da so Irlands Position im Binnenmarkt nicht gefährdet werde. Denn wenn es keine Kontrollen zwischen Großbritannien und Nordirland geben würde, wie es das Nordirland-Protokoll vorsieht, müsste sich Irland zwischen Kontrollen an Seehäfen oder der Landesgrenze entscheiden. Da die etwa 500km lange Landesgrenze jedoch schwierig zu kontrollieren wäre, wäre der Binnenmarkt somit nicht mehr geschützt. Daher war es oberste Priorität der EU mit dem Nordirland-Protokoll eine Lösung zu finden, die Irlands EU-Mitgliedschaft und Binnenmarktposition nicht bedrohen würde<sup>328</sup>. Die Europäische Union fordert daher eine strikte Einhaltung des Protokolls<sup>329</sup>.

Die letzte Kernthese dieser Masterthesis umfasst die Tatsache, dass die Streitigkeiten dadurch begünstigt werden, dass es lange Zeit kein klares politisches Mandat dafür gab, was der Brexit für das Vereinigte Königreich bedeuten sollte. Diese Tatsache, auch wenn sie sich mit dem Verlauf der Verhandlungen verändert hat, war dennoch richtungsweisend. Premierministerin Theresa May handelte zu Beginn der Verhandlungen ohne vorherige Abstimmung einer britischen einheitlichen Position, was sich als einer der schwerwiegendsten

---

324 Vgl. Vgl. Ondarza 2021: 2.

325 Die Common Travel Area umfasst keine Reisekontrollen und u.a. sozialrechtliche Bestimmungen wie das Wahlrecht. Sie besteht aus einem Teil Gesetzesform und einem Teil Gewohnheitsrecht. Beide Seiten können aufgrund der Common Travel Area die Grenze frei überqueren.

326 Vgl. Hördt/O‘Brien 2020: 2 ff.

327 Vgl. Keohane 2020: 3.

328 Vgl. Ebenda.

329 Vgl. Busch 2021: 1.

strategischen Fehler der Austrittsverhandlungen<sup>330</sup>. Dies widmete auch den Weg für die Streitigkeiten in Bezug auf das Nordirland-Protokoll, da Mays Verhandlungsführung den Weg zum umstrittenen Backstop für Nordirland ebnete, der dann zum Nordirland-Protokoll führte. Das Scheitern des Backstops unter May war entscheidend, da so eine andere Alternative gefunden werden musste, die eine Mehrheit im britischen Parlament finden würde<sup>331</sup>. Durch Boris Johnson wurde dann der Brexit vollzogen, wenn auch nur für Großbritannien und nicht das gesamte Vereinigte Königreich, da Nordirland durch die EU-Außengrenze in der Irischen See einen Sonderstatus innehat<sup>332</sup>. Auch wenn Johnson nach außen hin das Nordirland-Protokoll vorgeblich verteufelte, hatte er es ausgehandelt und die Mehrheit im britischen Parlament hatte diesem zugestimmt. Dies geschah scheinbar nur unter der Annahme, man könne das Protokoll nachträglich nachverhandeln<sup>333</sup>. Die Europäische Union ließ sich darauf aber nicht ein, sodass Johnson eine „Realitätsklatsche“ einsammelte. Erst unter Premierminister Sunak kamen sich die EU und das Vereinigte Königreich wieder näher, in dem man sich auf einen Kompromiss mit dem Windsor-Abkommen einigte<sup>334</sup>.

Entscheidend bei den Streitigkeiten im Rahmen der Austrittsverhandlungen und in Bezug auf Nordirland-Protokoll waren immer auch die britischen Konservativen. Die Politik eines Landes wird maßgeblich davon beeinflusst, welche Partei gerade an der Macht ist und welche Interessen sie durchsetzen möchte. Im Fall des Vereinigten Königreichs spielten die Tories also eine große Rolle bei der Gestaltung des Brexits. Sie handelten dabei einerseits als „Stimmenmaximierer“ also Vertreter:innen der Wählerinteressen<sup>335</sup>. Da die Mehrheit der Bevölkerung für den EU-Austritt beim Referendum gestimmt hatte, wurde versucht dies durchzusetzen. Andererseits versuchten die britischen Konservativen eine Politik zu betreiben, die ihnen den nächsten Wahlsieg zusichern würde. Dies zeigte sich brauchbar, da Boris Johnson 2019 einen eindeutigen Wahlsieg für die Konservativen einbrachte. Auch wurden Wahlversprechen, wie etwa Johnsons „Get Brexit Done“ eingehalten.

---

330 Vgl. Ondarza 2020a: 88.

331 Vgl. Laffan 2021: 10.

332 Vgl. Ondarza 2020b: 4.

333 Vgl. Henig 2022: 7.

334 Vgl. Kenny 2023: 1 ff.

335 Vgl. Wenzelburger/Zohlhörer 2023: 72 f.

Der Dreischritt der Politikfeldanalyse ermöglichte in dieser Analyse einen breiten Überblick über das Handeln und die Präferenzen der beteiligten Akteure sowie die damit verbundenen Konsequenzen. Das Verständnis für die Komplexität der Streitigkeiten konnte durch dieses vereinfachte Vorgehen vertieft werden. Insbesondere wurde gezeigt, dass es keine einfache Lösung für die Streitigkeiten im Nordirland-Protokoll gibt, da die bestehenden politischen Spannungen tiefgreifend und jede Partei unterschiedliche, teilweise gegensätzliche Interessen vertritt. Daher bedarf es ein aufeinander Zugehen aller Seiten, was sich angesichts der angespannten politischen Lage, dem Misstrauen und den Missverständnissen sowie den eigenen Auffassungen über die korrekte Auslegung des Nordirland-Protokoll schwierig gestalten dürfte.

## **6. Das Windsor-Abkommen als Ende oder neuer Anfang der Streitigkeiten?**

Das letzte Kapitel dieser Masterthesis soll einen Blick auf den aktuellen Stand der Lösungsfindung werfen und dabei die Möglichkeit des Windsor-Abkommens als politische Lösung für die Streitigkeiten um das Nordirland-Protokoll diskutieren. Dazu wird das Windsor-Abkommen zuerst kurz vorgestellt und seine Funktionsweise erklärt. Abschließend soll geklärt werden, welche weiteren Entwicklungen es in dieser Thematik gegeben hat, wo man sich nun befindet und in welche Richtung die Debatte weitergehen könnte. Es soll also auch ein kurzer Ausblick sowie eine Abschlussbetrachtung gegeben werden. Kapitel sechs fragt danach, ob die letzten Schritte in Richtung Vollendung der Brexit-Thematik unternommen wurden und ob sich gemäß der anfangs aufgeworfenen Schachmetapher das Spiel nun (endlich) dem Ende neigt.

Auf das Windsor-Abkommen einigten sich am 27.02.2023 auf dem Schloss Windsor Kommissionspräsidentin von der Leyen und Premierminister Sunak. Das Windsor-Abkommen stellt dabei beiderseitige Kompromisse sowie eine Deeskalation der Situation durch die anhaltenden Streitigkeiten bei der bisherigen Lösungsfindung in Bezug auf das Nordirland-Protokoll in den Vordergrund<sup>336</sup>. Das Abkommen bestehe dabei aus beiderseitigen und einseitigen harten, weichen sowie hybriden Instrumenten. Mit dieser Kombination an Maßnahmen sollen die

---

<sup>336</sup> Vgl. Kenny 2023: 1.

bisher vorherrschenden Spannungen gemildert werden und bezieht sich auch darauf, dass durch die vergangene britische Regierung Widersprüche entstanden sind, die die Spannungen zwischen EU und UK verhärtet hätten<sup>337</sup>.

Das Windsor-Abkommen wurde durch den Gemeinsamen Ausschuss der EU und des Vereinigten Königreichs erarbeitet, der gemäß des Austrittsabkommens erschaffen wurde. Der Inhalt des Abkommens umfasst dabei den Beschluss Nr. 1/2023 des Gemeinsamen Ausschusses vom 24.03.2023. Insgesamt wurde Änderungen am Nordirland-Protokoll vorgenommen, die auf Maßnahmen abzielen, die den Handel zwischen Nordirland und Großbritannien erleichtern, Mehrwert- und Verbrauchersteuern regeln, den Einfluss des EuGH weiter definieren sowie die demokratische Kontrolle über das Nordirland-Protokoll und die Änderung von EU-Gesetzen (Stormont-Bremse)<sup>338</sup>. Die neuen Handelserleichterungen sollen darauf abzielen, den Handel zwischen Nordirland und Großbritannien in Bezug auf den Marktzugang von Waren zu verbessern. Dazu werde zwischen „roten“ und „grünen“ Fahrspuren sowie der Vertrauenswürdigkeit von Händlern differenziert. Somit sollen Kontrollen von Waren von Großbritannien nach Nordirland verringert werden. Das Windsor-Abkommen bestätigt die fortbestehende Zuständigkeit des EuGH, reduziert jedoch dessen Handlungsbereich<sup>339</sup>.

Ein wichtiger Punkt stellt die Stormont-Bremse dar, da sie die bestehende Westminster-Bremse ergänzt und es ermöglicht Maßnahmen gegen geändertes bzw. ersetztes EU-Recht, welches in Nordirland Anwendung findet, anzufechten. Durch die Westminster-Bremse können Einwände gegen neues EU-Recht angefochten werden. Die Stormont-Bremse erweitert daher die Befugnisse, kann aber nur unter bestimmten Bedingungen ausgelöst werden und nicht aus allen möglichen Gründen wie bei der Westminster-Bremse. Zu diesen bestimmten Bedingungen gehören etwa Auswirkungen im alltäglichen Leben, Einfluss auf die Arbeitsweise der Kommunen in Nordirland und Dauerhaftigkeit dieser Auswirkung<sup>340</sup>. London und Brüssel seien sich darüber einig, dass beide Bremsen

---

337 Vgl. Ebenda.

338 Vgl. Kenny 2023: 2.

339 Vgl. Kenny 2023: 4.

340 Vgl. Kenny 2023: 3.



nur in Ausnahmefällen ausgelöst werden sollen. Damit bekommt Nordirland mehr Mitsprachemöglichkeiten eingeräumt, wie es lange gefordert wurde.

Die Democratic Unionist Party kritisiert an der Stormont-Bremse, dass sie nur wenig bzw. keine demokratische Kontrolle ermöglicht und blockiert weiterhin die Regionalversammlung. Solange es keine regierende Versammlung gibt, kann die Stormont-Bremse nicht angewandt werden, was zur weiteren Entfremdung zwischen Unionisten und Nationalisten führe und die politischen Spannungen auf der Irischen Insel kaum mildere. Weiterhin wird kritisiert, dass der Brexit die territoriale Integrität des Vereinigten Königreichs auch künftig bedrohe, da für Nordirland grundsätzlich andere Bedingungen gelten als für den Rest des Vereinigten Königreichs<sup>341</sup>. Die Sinn Féin stehe dem Abkommen offener gegenüber, prüfe jedoch auch Einzelheiten der Vereinbarung. Die EU sieht das Windsor-Rahmenwerk dagegen als ein Rahmenwerk, das pragmatische Maßnahmen für Handelserleichterungen ermöglicht, den nordirischen Stakeholdern und Parteien ein gewisses Maß an demokratischer Kontrolle einräumt, den Fortbestand der Rechtsprechung des EuGH bestätigt und eine neue, konstruktivere Beziehung zum Vereinigten Königreich eröffnet<sup>342</sup>.

Premierminister Sunak bringe nach chaotischen Jahren unter Cameron, May, Johnson und Truss eine neue Perspektive in das Amt mit viel Pragmatismus und klarer Agenda für das von ihm angestrebte „Global Britain“<sup>343</sup>. Sunak konnte bislang feststellen, dass sich eine Zufriedenstellung aller Seiten in Bezug auf das Nordirland-Protokoll genau so schwierig gestaltet wie damals Mays Bemühungen um eine Mehrheit für ihren Austrittsvertrag<sup>344</sup>.

Parallel zum Windsor-Abkommen lieferte die Europäische Kommission neue Gesetzesvorschläge, die dies ergänzen bzw. unterstützen sollten. Dazu gehören ein Vorschlag für eine Verordnung über gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Standards, ein Vorschlag für eine Verordnung über Zollkontingente, eine Durchführungsverordnung über gefährliche Pflanzen, Positionspapiere zu landwirtschaftlichen Lebensmitteln, Pflanzen und Heimtieren sowie eine Erklärung der Kommission zur verstärkten Einbeziehung der

---

341 Vgl. Kenny 2023: 5.

342 Vgl. Kenny 2023: 6.

343 Vgl. Kenny 2023: 6.

344 Vgl. McCabe 2023: 4 f.

Interessengruppen in Nordirland<sup>345</sup>. Der Rat der EU und das britische Unterhaus haben das Windsor-Abkommen am 24.03.2023 offiziell verabschiedet. Dies gelang unter anderem deshalb, da Premierminister Rishi Sunak eine Mehrheit mobilisieren konnte, die auch aus Brexiteers bestand. Sunak gelang es den konservativen Flügel seiner Partei einzubeziehen, durch die EU einen Vertrauensvorschuss mit echten Änderungen für Nordirland zu erzielen, Unterstützung durch die Labour-Partei zu erhalten und von der allgemeinen Müdigkeit in Bezug auf Brexit-Themen zu profitieren. Damit erzeugte er einen Zuspruch für seine pragmatische ausgerichtete Politik und erzielte seit langer Zeit eine Mehrheit für den pragmatischen Flügel der Partei anstelle der lange dominanten konservativen Führung<sup>346</sup>.

In der Pressemitteilung vom 30.05.2023 verkündete der Rat der Europäischen Union die Annahme von drei Verordnungen, die mit dem Windsor-Abkommen zusammen stehen. Die drei Verordnungen beziehen sich dabei auf gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Standards, auf Humanarzneimittel und auf Zollkontingente. Der Rat folgt damit den Vorschlägen der Europäischen Kommission<sup>347</sup>. Damit sieht es perspektivisch gut für ein Vorantreiben der Gesetzgebung in Bezug auf das Windsor-Abkommen und dessen endgültige Umsetzung auf EU-Ebene aus.

Die Democratic Unionist Party lehnt das Windsor-Abkommen nach wie vor ab und blockiert damit auch die Regionalversammlung. Insgesamt lässt sich aber feststellen, dass durch das Windsor-Abkommen bestehende Spannungen zwischen London und Brüssel gelockert werden konnten und sich beide Seiten wieder annähern<sup>348</sup>. Das Windsor-Abkommen führt gesamthaft zu einer Entspannung der Beziehungen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich, da beide Seiten Kompromisse eingegangen sind. Das Windsor-Abkommen scheint daher in der Lage zu sein, ein Ende für die langen Streitigkeiten darzustellen.

---

345 Vgl. Kenny 2023: 2.

346 Vgl. Ondarza 2023, <https://www.swp-berlin.org/publikation/eu-und-vereinigtes-koenigreich-nach-dem-windsor-abkommen-ein-neuer-fruehling-in-den-beziehungen>, zuletzt geprüft am 31.07.2023

347 Vgl. Rat der EU 2023, <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2023/05/30/eu-uk-relations-eu-takes-further-steps-to-implement-the-windsor-framework/>, zuletzt geprüft am 31.07.2023.

348 Vgl. Ondarza 2023, <https://www.swp-berlin.org/publikation/eu-und-vereinigtes-koenigreich-nach-dem-windsor-abkommen-ein-neuer-fruehling-in-den-beziehungen>, zuletzt geprüft am 31.07.2023

## 7. Zusammenfassung

Die vorliegende Master-Thesis hat sich mit der anhaltenden Lösungsfindung im Konflikt auf das Nordirland-Protokoll beschäftigt und dazu im Sinne der Politikfeldanalyse hinterfragt, was passiert ist, welche Interessen die relevanten Akteure hatten und welche Konsequenzen dies hatte. Das Nordirland-Protokoll wurde unter anderem deshalb kritisiert, da es zwar die Grenze auf der Irischen Insel offen halte, dadurch aber die EU-Außengrenze in die Irische See verlagert und Nordirland weiterhin an EU-Bestimmungen zum Binnenmarkt gebunden sei. Außerdem gab es in der Vergangenheit wenig Mitspracherecht für Nordirland selbst, insbesondere unter der Regierung von Premierminister Boris Johnson. Das Nordirland-Protokoll etablierte Warenkontrollen zwischen Nordirland und Großbritannien und sorgte dafür, dass obwohl das Vereinigte Königreich aus der Europäischen Union ausgetreten war, Nordirland einen Sonderstatus innehatte. Kritiker sahen darin die territoriale Integrität des Vereinigten Königreichs verletzt, während die Europäische Union den Schutz ihres eigenen Binnenmarktes als oberste Priorität der Verhandlungen durchsetzte.

Zuerst wurde ein Theoriegerüst mit einzelnen Bausteinen erstellt, die es ermöglichen sollten eine Antwort auf die Forschungsfrage zu finden. Die Forschungsfrage hat danach gefragt, warum es keine politische Lösung im Konflikt um das Nordirland-Protokoll gibt. Zur Beantwortung wurde die Politikfeldanalyse als theoretischer Ansatz gewählt. Mithilfe dieser sowie mithilfe des Politikzyklus und des akteurszentrierten Institutionalismus wurde das Thema in drei Bestandteile aufgebrochen und folgte so dem Schema der Politikfeldanalyse. Zuerst wurde analysiert, was überhaupt ist. Dazu gab es eine Einführung in die Brexit-Thematik, die Entstehung des Nordirland-Protokolls sowie die Streitigkeiten in Bezug auf das Protokoll. Die Hauptereignisse während der Austritts-, Handels- und Kooperationsverhandlungen wurden beleuchtet und vereinfacht dargestellt. Dazu wurde der Politikzyklus heran gezogen, der zuerst einen allgemeinen Überblick ermöglichte und dann länderspezifisch Bezug auf die drei großen Akteure Nordirland, Großbritannien und die Europäische Union nahm. Die Makro- und Mikro-Akteure wurden anhand ihrer Relevanz bei den jeweiligen Verhandlungen sowie aufgrund ihres Einflusses auf diese gewählt. Im sich anschließenden Teil wurden mithilfe des akteurszentrierten Institutionalismus

die Präferenzen der Akteure beleuchtet, wobei zwischen Hauptinteresse, Normen bzw. Rollenerwartungen, Identitäten und Interaktionsorientierungen unterschieden wurde. Abschließend wurden die Konsequenzen und Auswirkungen des Handelns und der Akteurspräferenzen analysiert und daraus drei Kernthesen abgeleitet, die eine Antwort auf die Forschungsfrage bilden sollten. Im letzten Kapitel wurde das Windsor-Abkommen als Lösungsoption beleuchtet, wobei zum Schluss gekommen werden kann, dass dieses eine reelle Chance für alle Seiten bietet, die Streitigkeiten zu entspannen.

Die Kernthesen wurden auf Basis der Analyse in den Kapitel vier und fünf gebildet. Zum einen lässt sich feststellen, dass der Mangel an Vertrauen zwischen London und Brüssel eine effektive Zusammenarbeit verhindert hat und so das Funktionieren des Nordirland-Protokolls untergraben hat. Zum anderen wurde die Lösungsfindung bislang dadurch erschwert, dass die Europäische Union und das Vereinigte Königreich grundsätzlich unterschiedliche Auffassungen darüber hatten, was das Nordirland-Protokoll regeln sollte, muss und darf. In den Punkt der Streitigkeiten spielt außerdem die Tatsache, dass es lange Zeit kein klares Mandat dafür gab, was der Brexit für das Vereinigte Königreich überhaupt bedeuten soll. Die Kernthesen zeigen dabei die Komplexität der Thematik auf und bestätigen die anfangs aufgestellte Hypothese. Eine politische Lösung im Konflikt um das Nordirland-Protokoll scheiterte bislang am fehlenden britischen Verständnis für die mit dem Brexit verbundenen Implikationen auf der irischen Insel und zentralen EU-Werten sowie am fehlenden Verständnis der EU die territoriale Integrität des Vereinigten Königreichs als ehemaliges EU-Mitglied respektieren zu müssen.

Auffallend war insgesamt der Einfluss einzelner Akteure auf die Verhandlungsführung und die sich daraus ableitenden Streitigkeiten um das Protokoll. Besonders die britische Premierministerin Theresa May, der britische Premierminister Boris Johnson und der Verhandlungsführer der Europäischen Kommission Michel Barnier hatten einen hohen Einfluss. Unter Barnier konnte die Europäische Union eine neue Verhandlungsstrategie für den Umgang mit Drittländern entwickeln. Die klare europäische Verhandlungsstrategie, das anfangs unklare Mandat für den Brexit an sich, die fehlende Abstimmung innerhalb des britischen Parlaments sowie die Angewiesenheit Mays auf die Democratic

Unionist Party sorgten dafür, dass die EU viele ihrer Forderungen und roten Linien durchsetzen konnte. Unter Boris Johnson wurde der Brexit vollzogen, wobei dies grundsätzlich zu hinterfragen bleibt. Nordirland bleibt durch das Protokoll und die Verlagerung der EU-Außengrenze in die irische See grundsätzlich vom Rest der Vereinigten Königreichs abgeschnitten und hält nicht denselben Status inne wie Großbritannien nach dem Brexit. Auffällig war auch die sehr unterschiedliche Verhandlungsführung von May und Johnson und zuletzt auch dem amtierenden Premierminister Rishi Sunak. Boris Johnson fuhr eine deutlich auf Konfrontation ausgerichtete Verhandlungsstrategie, während Theresa May die Kompromissfindung mit der EU und der DUP in den Mittelpunkt stellte.

Unter Sunak näherten sich die Europäische Union und das Vereinigte Königreich wieder an, da beide Seiten das Windsor-Abkommen unterzeichneten und verabschiedeten. Das Windsor-Abkommen erleichtert dabei den Handel zwischen Nordirland und Großbritannien und räumt Nordirland eine größere demokratische Kontrolle ein. Damit neigt sich das Brexit-Spiel dem Ende, obwohl nach wie vor noch Blockadehaltungen durch die Democratic Unionist Party bestehen. Inwiefern die Regierungsversammlung in Nordirland wieder handlungsfähig sein wird, muss sich noch mit dem Verlauf der Zeit zeigen. Da die EU und London sich aber einig sind und beispielsweise auch die Sinn Fein das Windsor-Abkommen begrüßt, könnte der innenpolitische Druck auf die DUP zu einer Rückkehr in die Regierungsversammlung führen. Damit könnte Nordirland nach vielen Jahren der politischen Handlungsunfähigkeit ein Stück Stabilität wiedergewinnen. Inwiefern sich dies bewahrheitet, bleibt abzuwarten.

Insgesamt stellt das Windsor-Abkommen eine Verbesserung der Beziehungen zwischen Europäischer Union und Vereinigtem Königreich dar. Die anfangs aufgeworfene Schachmetapher zeigt, die letzten Schritte in Richtung endgültiger Vollendung der Brexit-Thematik wurden unternommen. Das Spiel hat sich dabei über einen längeren Zeitraum erstreckt als anfangs angenommen und unterschiedliche Strategien wurden versucht durchzusetzen. Schlussendlich wurde der finale Akt durchgezogen.

„*The clock is no longer ticking*“<sup>349</sup>.

---

349 Barnier 2022: 401.

## 8. Literaturverzeichnis

Barnier, Michel (2022): *My Secret Brexit Diary. A Glorious Illusion*, englischsprachige Version, ISBN-13: 978-1-5095-5086-9, Polity Press, Cambridge.

Bieta, Volker; Milde, Hellmuth (2017): Mays Strategie beim Brexit. In: *WiSt - Wirtschaftswissenschaftliches Studium* 46 (7-8). Online verfügbar unter <https://doi.org/10.15358/0340-1650-2017-7-8-51>, zuletzt geprüft am 31.07.2023.

Blum, Sonja; Schubert, Klaus (2011): *Politikfeldanalyse. Lehrbuch*. 2. Aufl. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften (Elemente der Politik).

Busch, Berthold (2021): Es geht nicht nur um die Wurst. IW-Kurzbericht No. 47/2021. Institut der deutschen Wirtschaft. Online verfügbar unter <http://hdl.handle.net/10419/235686>, zuletzt geprüft am 31.07.2023.

Busch, Berthold (2022): Nach dem Brexit: eine erste Einschätzung politischer und wirtschaftlicher Folgen. IW-Kurzbericht No. 150, Institut der deutschen Wirtschaft, online verfügbar unter <http://hdl.handle.net/10419/262227>, zuletzt geprüft am 31.07.2023 .

Cambridge Dictionary (online): Endgame. Online verfügbar unter <https://dictionary.cambridge.org/de/worterbuch/englisch/endgame>, zuletzt geprüft am 31.07.2023.

Döhler, Marian (2014): Verwaltungswissenschaftliche Problemperspektiven in der Politikfeldanalyse. In: Klaus Schubert und Nils C. Bandelow (Hg.): *Lehrbuch der Politikfeldanalyse*. 3. Auflage: De Gruyter, S. 75–94, Berlin.

Dunleavy, Patrick (2022): The short-term political futures of PM Liz Truss. London School of Economics and Political Science (British Politics and Policy at LSE). Online verfügbar unter <https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/the-short-term-political-futures-of-pm-liz-truss/>, zuletzt geprüft am 31.07.2023.

Frederico, Carlos (2022): Pandemic Turmoil: The United Kingdom After the Fall of Boris Johnson. In: *Boletim de Conjuntura* 12 (36), S. 8–13. Online verfügbar unter <https://doi.org/10.5281/zenodo.7482273>, zuletzt geprüft am 31.07.2023.

Henig, David (2022): Time for fresh thinking on Northern Ireland and Brexit. European Centre for International Political Economy. Brüssel (1). Online verfügbar unter <http://hdl.handle.net/10419/256831>, zuletzt geprüft am 31.07.2023.

Hobolt, Sara B.; Tilley, James; Leeper, Thomas J. (2020): Policy Preferences and Policy Legitimacy After Referendums: Evidence from the Brexit Negotiations. In: *Political Behaviour* (44), S. 839–858. Online verfügbar unter Policy Preferences and Policy Legitimacy After Referendums: Evidence from the Brexit, zuletzt geprüft am 31.07.2023.

Hördt, Michael; O'Brien, Killian (2020): Irland, das Vereinigte Königreich und die Bewahrung der (In-)Stabilität in Nordirland nach dem Brexit. EuZW-Sonderausgabe. In: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht* (1), S. 27–30. Online verfügbar unter <https://discovery.ucl.ac.uk/id/eprint/10110466/1/Ireland%20das%20Vereinigte%20K%C3%B6nigreich%20und%20die%20Bewahrung%20der%20In-%29Stabilit%C3%A4t%20in%20Nordirland%20nach%20dem%20Brexit%20-%20beck-online.pdf>, zuletzt geprüft am 31.07.2023.

Howlett, Michael; Ramesh, M.. (2009): *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford University Press, Toronto.

Kenny, Mel (2023): The Windsor Framework: finding a new way forward for EU/UK relations? Jean-Monnet-Saar-Brief, ISSN 2749-0874, S. 1-7, online verfügbar unter <https://doi.org/10.17176/20230503-131533-0>, zuletzt geprüft am 31.07.2023.

Keohane, Daniel (2020): A terrible border is reborn? Ireland and a no-deal Brexit. Centre for European Reform (CER Insight). Online verfügbar unter <https://www.cer.eu/insights/terrible-border-reborn-ireland-and-no-deal-brexit>, zuletzt geprüft am 31.07.2023.

Kreiling, Valentin; Becker, Sophia; Wolfstädter, Laura Maria (2016): *Brexit: Verhandlungsphasen und Verlaufsszenarien eines Dramas in drei Akten*. Policy Paper 182. Hg. v. Henrik Enderlein. Jacques Delors Institut. Berlin. Online verfügbar unter

[https://www.delorscentre.eu/fileadmin/user\\_upload/BrexitVerhandeln-KreilingerBeckerWolfstaedter-JDIB-Dez16.pdf](https://www.delorscentre.eu/fileadmin/user_upload/BrexitVerhandeln-KreilingerBeckerWolfstaedter-JDIB-Dez16.pdf), zuletzt geprüft am 31.07.2023.

Kutllovci, Liza (2022): Hardwired ... to self destruct: The (un)remarkable prime ministership of Liz Truss. In: *European View* 21 (2), S. 223–224. Online verfügbar unter <https://doi.org/10.1177/17816858221139076>, zuletzt geprüft am 31.07.2023.

Laffan, Brigid (2021): Sovereignty and Brexit: From Theory to Practice. In: *DCU Brexit Institute* (5). Online verfügbar unter [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3788141](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3788141), zuletzt geprüft am 31.07.2023.

Langhammer, Rolf J.; Flach, Lisandra; Teti, Feodora; Wiest, Lena; Atzei, Margherita; Schneckenhofer, Lisa et al. (2020): Brexit-Finale: Das letzte Ringen um einen Deal. In: *ifo-Schnelldienst* 73 (12), S. 3–27. Online verfügbar unter <https://www.ifo.de/publikationen/2020/aufsatz-zeitschrift/brexit-finale-das-letzte-ringen-um-einen-deal>, zuletzt geprüft am 31.07.2023.

Lucas, Scott (2022): Get Brexit Undone: The Johnson Government (Again) Threatens Northern Ireland. Birmingham City University. Online verfügbar unter <https://www.open-access.bcu.ac.uk/13231/1/Get%20Brexit%20Undone.pdf>, zuletzt geprüft am 31.07.2023.

Lucke, Rudolph Alexander (2017): Brexit, der Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union. Die Historie, der Austrittsprozess sowie die Folgen. Diplomarbeit. Johannes Kepler Universität Linz, Linz. Institut für Europarecht. Online verfügbar unter <https://epub.jku.at/obvulihs/download/pdf/2434773?originalFilename=true>, zuletzt geprüft am 31.07.2023.

Mayntz, Renate (2008): Von der Steuerungstheorie zu Global Governance. In: *Politische Vierteljahresschrift* (41), S. 43–60. Online verfügbar unter [https://pure.mpg.de/rest/items/item\\_1232999\\_4/component/file\\_1836069/content](https://pure.mpg.de/rest/items/item_1232999_4/component/file_1836069/content), zuletzt geprüft am 31.07.2023.

McCabe, Steven (2023): Will Northern Ireland Be Rishi's Undoing? Birmingham City University. Online verfügbar unter <https://www.open-access.bcu.ac.uk/14205/1/Will%20Northern%20Ireland%20Be%20Rishi%E2%80%99s%20Undoing.pdf>, zuletzt geprüft am 31.07.2023.



Murphy, Mary C. (2021): Northern Ireland and Brexit: where sovereignty and stability collide? In: *Journal of Contemporary European Studies* 29 (3), S. 405–418. Online verfügbar unter <https://doi.org/10.1080/14782804.2021.1891027>, zuletzt geprüft am 31.07.2023.

Murphy, Mary C.; Evershed, Jonathan (2022): Contesting sovereignty and borders: Northern Ireland, devolution and the Union. In: *Territory, Politics, Governance* 10 (5), S. 661–677. Online verfügbar unter <https://doi.org/10.1080/21622671.2021.1892518>, zuletzt geprüft am 31.07.2023.

Murray, Colin (2021): The Northern Ireland Protocol is currently caught between an untrusting Brussels and an unrealistic London. London School of Economics and Political Science. Online verfügbar unter <https://blogs.lse.ac.uk/politicsandpolicy/northern-ireland-protocol/>, zuletzt geprüft am 31.07.2023.

Murray, Colin (2022): From oven-ready to indigestible: the protocol on Ireland/Northern Ireland. In: *Northern Ireland Legal Quarterly* (2), S. 8–36. Online verfügbar unter <https://nilq.qub.ac.uk/index.php/nilq/article/view/1057/866>, zuletzt geprüft am 31.07.2023.

Noweski, Michael (2011): Ausreifende Politikfelder - Perspektiven einer Theorie. In: *Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management* (2), S. 481–494. Online verfügbar unter <https://www.budrich-journals.de/index.php/dms/article/download/5694/4822>, zuletzt geprüft am 31.07.2023.

Ondarza, Nicolai von (2017): Steiniger Weg für Großbritannien und die EU: eine Übergangsphase nach dem Brexit erfordert eine maßgeschneiderte Lösung. In: *SWP Aktuell* (78), S. 1–8, Berlin. Online verfügbar unter <https://www.swp-berlin.org/publikation/brexit-steiniger-weg-fuer-grossbritannien-und-die-eu>, zuletzt geprüft am 31.07.2023 .

Ondarza, Nicolai von (2019): Boris Johnson auf Kurs No-Deal Brexit: innenpolitische Dynamik in Großbritannien und Optionen für die EU27. In: *SWP Aktuell* (47), Berlin. Online verfügbar unter <https://doi.org/10.18449/2019A47>, zuletzt geprüft am 31.07.2023.

Ondarza, Nicolai von (2020a): Die "Methode Barnier" - Lehren aus der Verhandlungsführung der EU beim Brexit. In: *integration* (2). Online verfügbar unter <https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/0720-5120-2020-2-85/die-methode-barnier-lehren-aus-der-verhandlungsfuehrung-der-eu-beim-brexit-jahrgang-43-2020-heft-2?hitid=100&search-click&page=1>, zuletzt geprüft am 31.07.2023.

Ondarza, Nicolai von (2020b): Die Brexit-Revolution: Neue politische Rahmenbedingungen verändern die Dynamik der Verhandlungen. Research Report. In: *SWP Aktuell* (14), S. 1–8, Berlin. Online verfügbar unter <https://www.ssoar.info/ssoar/handle/document/67283>, zuletzt geprüft am 31.07.2023.

Ondarza, Nicolai von (2021): Mitverantwortung für Nordirland: warum sich die EU und das Vereinigte Königreich nach dem Brexit gemeinsam um flexible Lösungen bemühen sollten. In: *SWP Aktuell* (60), S. 1–8, Berlin. Online verfügbar unter <https://doi.org/10.18449/2021A60>, zuletzt geprüft am 31.07.2023.

Ondarza, Nicolai von (2023): EU und Vereinigtes Königreich nach dem Windsor-Abkommen: Ein neuer Frühling in den Beziehungen? Kurz gesagt, SWP online, verfügbar unter <https://www.swp-berlin.org/publikation/eu-und-vereinigtes-koenigreich-nach-dem-windsor-abkommen-ein-neuer-fruehling-in-den-beziehungen>, zuletzt geprüft am 31.07.2023.

Rat der Europäischen Union online (2023): Beziehungen EU-Vereinigtes Königreich: EU unternimmt weitere Schritte zur Umsetzung des Windsor-Rahmens. Pressemitteilung, veröffentlicht am 30.05.2023 um 10:35 Uhr, online verfügbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2023/05/30/eu-uk-relations-eu-takes-further-steps-to-implement-the-windsor-framework/>, zuletzt geprüft am 31.07.2023.

Riedel, Sabine (2017): Mays Verluste erzwingen weichen Brexit: Schottland, Wales und Nordirland verstärken ihren Einfluss auf die Europapolitik. In: *SWP Aktuell* (43), S. 1–4, Berlin. Online verfügbar unter <http://hdl.handle.net/10419/255468>, zuletzt geprüft am 31.07.2023.

Riedel, Sabine (2019): Nordirland - Der Faustpfand im Brexit-Vertrag. Ein Landesteil des Vereinigten Königreichs wird zum Spielball (supra-)nationaler Interessen. In: *Forschungshorizonte Politik & Kultur* 3 (2). Online verfügbar unter

[https://www.culture-politics.international/wp-content/uploads/2019/09/FPK\\_NI\\_2-2019.pdf](https://www.culture-politics.international/wp-content/uploads/2019/09/FPK_NI_2-2019.pdf), zuletzt geprüft am 31.07.2023.

Riedel, Sabine (2020): Brexit-Verhandlungen 2.0 vorzeitig am Ende? Die neue Partnerschaft scheitert nicht zuletzt an den nationalen Interessen einiger EU-Mitglieder. In: *Forschungshorizonte Politik & Kultur* 4 (7), S. 1–12. Online verfügbar unter [https://www.culture-politics.international/wp-content/uploads/2020/08/FPK\\_Brexit-II\\_7\\_2020.pdf](https://www.culture-politics.international/wp-content/uploads/2020/08/FPK_Brexit-II_7_2020.pdf), zuletzt geprüft am 31.07.2023.

Scharpf, Fritz W. (2006): Interaktionsformen. Akteurszentrierter Institutionalismus in der Politikforschung. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Schubert, Klaus; Bandelow, Nils (2014): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. 3. Auflage, De Gruyter, Oldenburg.

Spisak, Anton (2021): After Brexit: Northern Ireland and the Future of the Protocol. Tony Blair Institute for Global Change. Online verfügbar unter <https://www.institute.global/insights/economic-prosperity/after-brexit-northern-ireland-and-future-protocol>, zuletzt geprüft am 31.07.2023.

Schubert, Klaus; Bandelow, Nils C. (Hg.) (2014): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. 3. Auflage, De Gruyter, Berlin.

Smith, David S. (2021): When two tribes go to war: The Moral Foundations Theory and the Brexit negotiations. In: *Forensic Science International: Mind and Law* 2. Online verfügbar unter [https://www.researchgate.net/publication/351432430\\_When\\_two\\_tribes\\_go\\_to\\_la\\_w\\_The\\_Moral\\_Foundations\\_Theory\\_and\\_the\\_Brexit\\_negotiations](https://www.researchgate.net/publication/351432430_When_two_tribes_go_to_la_w_The_Moral_Foundations_Theory_and_the_Brexit_negotiations), zuletzt geprüft am 31.07.2023.

Staiger, Uta; Schütze, Robert (2022): The Past, Present and Future of Brexit: An Introduction. Special Issue Article. In: *Global Policy* (13), S. 5–8. Online verfügbar unter <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1758-5899.13078>, zuletzt geprüft am 31.07.2023.

Swales, John (1990): Creating A Research Space (CARS) Model of Research Instructions. Cambridge.

Szucko, Angelica (2022): Glass Cliff and Brexit: Theresa May's legacy as Prime Minister. Research Article. In: *Journal of Contemporary European Studies* 18 (1), S. 79–95. Online verfügbar unter <https://doi.org/10.30950/jcer.v18i1.1243>, zuletzt geprüft am 31.07.2023.

Tonge, Jon (2022): Voting into a Void? The 2022 Northern Ireland Assembly Election. In: *The Political Quarterly* 93 (3). Online verfügbar unter <https://politicalquarterly.org.uk/blog/voting-into-a-void-the-2022-northern-ireland-assembly-election/>, zuletzt geprüft am 31.07.2023.

Wenzelburger, Georg; Zohlnhöfer, Reimut (Hg.) (2023): Handbuch Policy-Forschung. 2. Aufl. Wiesbaden: Springer VS. Online verfügbar unter <https://doi.org/10.1007/978-3-658-34560-0>.

Windhoff-Héritier (1987): Policy-Analyse. Eine Einführung, Band 570 der Reihe *Campus Studium*, Frankfurt am Main: Campus Verlag.

## **9. Erklärungen der Verfasserin**

### **9.1 Eidesstattliche Erklärung**

Hiermit erkläre ich, Mona Bätge, dass ich die vorliegende Masterthesis selbst verfasst und nur die angeführten Hilfsmittel benutzt habe.

Die Stellen in der Arbeit, die anderen Quellen im Wortlaut oder dem Sinn nach entnommen sind, sind durch Angabe der Herkunft kenntlich gemacht. Diese Arbeit wurde bisher keiner anderen Prüfungsbehörde vorgelegt und auch nicht veröffentlicht. Mir ist bekannt, dass die schriftliche Arbeit im Verdachtsfall auf Plagiate überprüft werden kann.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Mona Bätge', written in a cursive style.

Stuttgart, den 31.07.2023

### **9.2 Übereinstimmungserklärung**

Ich versichere, dass die gedruckt eingereichte Version dieser Masterthesis mit der digital eingereichten Version übereinstimmt.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Mona Bätge', written in a cursive style, identical to the one above.

Stuttgart, den 31.07.2023