

Der inszenierte „Brexit“ II: Feilschen um den kleinsten gemeinsamen Nenner, verfassungsrechtliche Zerreißprobe, oder Vorstufe zur Auflösung des Vereinigten Königreichs?

Mel Kenny*

*Die Krähen schrei'n
Und ziehen schwirren Flugs zur Stadt:
Bald wird es schnei'n –
Wohl dem, der jetzt noch – Heimat hat!*

Vereinsamt, Friedrich Nietzsche

Der Brexit stellt eine Herausforderung für das Vereinigte Königreich dar: für die Identität der Einwohner; für die Kohärenz der „ungeschriebenen“ Verfassung; für die Idee einer freiwilligen Vereinigung der Vier Nationen; und für die territoriale Integrität des Landes. Die Verfassung kommt unter Druck z.B. durch die versuchte Aussetzung des Parlaments; durch den Einsatz des kgl. Vorrechts; sowie mit der Bestätigung der bermacht des Premierministers (PM). Die Verletzung der Normen der Rechtsstaatlichkeit wie in der Gesetzgebungsgeschichte des Internal Market Act vorexerziert, passt ins Bild einer Verformung der Verfassung. Das Handels- und Kooperationsabkommen rundet dieses Bild ab: ein Abkommen, das 2019 als „Oven-Ready“ Lösung vom PM angepriesen, dann 2020 unterschrieben, und 2021, vor der Umsetzung, vom demselben PM als „lächerlich“ abgetan wurde. Die Lehren daraus werden in Edinburgh und Belfast gezogen: in diesem unseriösen Königreich gibt es kaum Platz!

I. Einführung:

Am 31. Januar 2020 ist das Vereinigte Königreich aus der EU ausgetreten. Mit diesem Austritt (Brexit) ging für 5.463.300 Schotten und 1.893.700 Nordiren,¹ trotz ihres Votums für den Verbleib in der EU,² und trotz der *Sewel Convention*, die eine zusätzliche Zustimmung der nationalen Parlamente zusichern sollte,³ ein wichtiges Stück Heimat in der EU verloren. Nach dem *Austrittsabkommen* und dem darin enthaltenen *Protokoll zu Irland/Nordirland (I/NI-Protokoll)* wurde dieser Verlust allerdings unterschiedlich gestaltet: während die Schotten ihren Status als EU-Bürger ersatzlos einbüßten, sollte eine *irische* Sonderbehandlung für die Einwohner Nordirlands eingreifen und ihnen die Freizügigkeit innerhalb der EU und die Unsichtbarkeit der Grenze auf der Insel garantieren.⁴

*Dr. jur (Bremen), LL.M. (Leicester), Senior Lecturer, School of Law, University of Strathclyde, Glasgow. Mein Dank gilt der *Karina und Erich Schumann Stiftung* (Schumann-Fellowship, 2018) sowie den Kolleginnen und Kollegen an der Westfälische-Wilhelms Universität, Münster.

¹ ONS, 2019: <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/populationestimates>.

² Schottland und Nordirland haben mit 62% bzw. 55.8% für den Verbleib in der EU gestimmt: EU Referendum: The results in Maps and Charts, *BBC News* (Online ed. 24 June 2016).

³ *Sewel Convention*: "... Westminster would not normally legislate with regard to devolved matters in Scotland without the consent of the Scottish parliament." Lord Sewel, HL Deb 21 Jul 1998 Vol 592 c 791.

⁴ *Abkommen über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft*, (Abl. 2020, L29/7 vom 31.1.2020); darin: *Protokoll zu Irland/Nordirland* (Abl.

Dieses Beispiel macht deutlich, welche eine Zerreißprobe der *Brexit* für das Vereinigte Königreich darstellt: nicht nur für die Identität der Völker und das Selbstverständnis der *vier Nationen* als *freiwillige* Vereinigung, sondern auch für die „ungeschriebene“ Verfassung. I.d.S. hat der Brexit für eine enorme Destabilisierung der *Governance*-Architektur des Landes gesorgt: seit Juni 2016 hat der Brexit u.a. zwei Parlamentswahlen verursacht; vier Regierungen hervorgebracht; zwei Premierminister [PM] verschlissen; unzählige Minister zum Rücktritt gezwungen;⁵ und die Gerichte beispiellos politisiert.⁶ So eine Dramatik erinnert an die Warnung *Helmut Schmidts*, dass Referenden nicht geeignet sind, komplexere Sachverhalte anzugehen und dass sie vielmehr drohen, Länder an den Rand der Unregierbarkeit zu treiben.⁷ In Ländern, die nur über eine „ungeschriebene“ Verfassung verfügen, kann die Rechtsstaatlichkeit und die territoriale Integrität auf dem Spiel stehen.

In diesem Beitrag wird die Inszenierung des Brexit zuerst in ihren politischen Kontext gesetzt (Teil II). Die Implementierungspolitik der May-Regierungen (Teil III) sowie die der Johnson-Regierungen (Teil IV) werden dann untersucht. Die Spannungen zwischen dem *Internal Market Act* (Teil V) und dem *Handels- und Kooperationsabkommen* (HKA) (Teil VI) werden dann hinterfragt. Schließlich (Teil VII) werden die Auswirkungen des Brexit auf die „ungeschriebene“ Verfassung sowie auf die künftigen EU-UK-Beziehungen geprüft.

II. Kontext: „Brexit“ und die *Entfesselung* Britanniens?

Die Brexit-Abstimmung 2016 war eine unseriöse Veranstaltung. Der damalige PM Cameron hat 2013 ein „*very simple in-out referendum*“ über den Verbleib des Vereinigten Königreichs in der EU verkündet, über das er seine Landsleute „*to think very carefully about*“ (sorgfältig nachzudenken) einlud.⁸

Im Vorfeld der Abstimmung, hatte PM *Cameron* versucht seine Forderungen, die er in einem *Bloomberg Vortrag* angekündigt hat,⁹ bei der *EU-Regierungskonferenz 2016* durchzusetzen. Dabei ging es u.a. darum: zu verbieten, dass Euro-Staaten sich „gegen“ das Vereinigte Königreich zusammenschließen würden; die Ansprüche, EU-Bürger auf staatliche Leistungen für die ersten vier Jahre ihrer Inanspruchnahme der Freizügigkeit im Vereinigten Königreich einzuschränken; die Auszahlung des Kindergeldes, bei getrennter Haushaltsführung, an osteuropäische Familien zu streichen; sowie die Personenfreizügigkeit für neue Beitrittsländer außer Kraft zu setzen.¹⁰

2020, L29/102): *Art. 2(1)*: „Das Vereinigte Königreich gewährleistet, dass sein Austritt aus der Union keine Minderung der Rechte, der Garantien und der Chancengleichheit zur Folge hat...“

⁵ Zwischen April 2018 und April 2019, 36 Rücktritte auf Ministerniveau: ‘Brexit Resignations: The full list of Resignations in the last 12 months,’ *Evening Standard*, 3. April 2019.

⁶ *P. Craig*, ‘Brexit a Drama: The Interregnum,’ *YEL* 2017, 3; ders. ‘Brexit a Drama: The Endgame—Part I,’ *ELRev* 2020, 163.

⁷ *Helmut Schmidt*, *Handeln für Deutschland* (Rowohlt: 1993), S.136: ‘Je mehr direkte Entscheidungen durch das ganze Volk, umso unregierbarer das Land...’

⁸ *P. Craig* ‘Brexit a Drama in Six Acts,’ *ELRev* 2016, 447.

⁹ *Blomberg Speech*, 23 January 2013: <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg>; darunter *u.a.*, dass das Vereinigte Königreich nicht an das Ziel der „immer engeren“ Union zu halten sei; die EU zwingen Befugnisse an die nationalen Parlamente zurückzuführen; die Dienstleistungsfreiheit voranzutreiben; Handelsabkommen mit den Vereinigten Staaten und Asien abzuschließen; das Vertragswerk von Grund auf neu zu ordnen.

¹⁰ PM’s letter to President Donald Tusk, 10 November 2015:

https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/475679/Donald_Tusk_letter.pdf

Die Mitgliedstaaten versuchten *Camerons* Liste abzarbeiten: Nicht-Eurozonen Länder sollten von Euro-bedingten Verpflichtungen verschont bleiben;¹¹ eine *Opt-out* von weiterer Integration sollte zugesichert werden;¹² und das Kindergeld sollte an die Lebenshaltungskosten in den Herkunftsländern angepasst werden.¹³ Schließlich sollte bei höherer Einwanderung eine Notbremse gezogen, und die Auszahlung von Leistungen an EU-Bürger¹⁴ ausgesetzt werden können.¹⁵ Obwohl der PM diese Zugeständnisse seinen Landsleuten empfehlen konnte,¹⁶ hat er trotzdem die Erwartungen, die er zuvor geweckt hatte, enttäuscht. Angesichts der Höhe des Kindergeldes, den Verwaltungsmehraufwand und die Möglichkeit des Kindernachzugs, konnte man auch an der Durchführbarkeit der Maßnahmen zweifeln.

Die Einladung an das Volk über die „Zugeständnisse“ der EU-27 zu entscheiden, fügte sich in eine Reihe von Schritten, die das Land immer weiter von der EU distanzierte,¹⁷ und war mehr als Reaktion auf die Verhandlungsergebnisse als als wohlüberlegte Entscheidung zu verstehen. Ehrgeizig war auch die Strategie, bei welcher der PM bei der Abstimmung keine Begeisterung für die EU auslösen wollte, um seine Hinterbänkler nicht zu ärgern;¹⁸ und die Abstimmung zugleich vermutlich nur knapp gewinnen wollte, um mit neuen Forderungen nach Brüssel zurückzukehren.

Infolge der Unüberlegtheit des Aufrufs, konnten Brexit-Befürworter mit einer breiten Koalition aus Rechtsradikalen (Empire 2.0!), Linksradiakalen (Befreiungsschlag!), Umweltaktivisten (höhere Standards!), und Konservativen (Deregulierung!) antworten. Dabei sind Zusicherungen auf eine rosige Zukunft erteilt worden (Leadsom)¹⁹ u.a. man könne die eingesparten EU-Beiträge ins Gesundheitswesen stecken (Gove);²⁰ nach dem Brexit die „*exact same benefits of membership*“ erwarten (Davis);²¹ und ein Handelsabkommen leicht erreichen (Fox).²²

Diese Mischung aus Selbsttäuschung, Verleugnung, Zynismus und Kalkül hat eine Haltung gegenüber der EU bestätigt,²³ vor der in den sechziger Jahren *De Gaulle* gewarnt hatte: ließe man England der EU beitreten, träte man in eine Welt voller „*artifices, délais et faux-*

¹¹ 2016 EU-Regierungskonferenz <http://www.consilium.europa.eu/de/meetings/european-council/2016/02/18-19/>; O216-EUCO-conclusions.pdf., Economic Governance S. 12-15. Competitiveness, S. 15 Sovereignty, S. 16-18. Free Movement and Social Benefits, S. 19-24.

¹² *ibid.*, Sovereignty, pp.16-18.

¹³ *ibid.*, Free Movement and Social Benefits, pp.19-24. Änderung zur: VO. 883/2004/EG vom 29. April 2004 zur *Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit* (Abl. 2004 L166/1, vom 30.4.2004).

¹⁴ Änderung zur: VO 492/2011/EU vom 5. April 2011 *über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Union* (Abl. 2011 L 141/1, vom 27.5.2011).

¹⁵ Fn. 11, S. 23.

¹⁶ 'EU reform proposals offer UK best of both worlds,' *The Herald*, 2 February 2016: *Cameron*: "...out of the single currency, out of the no-borders agreement, out of an ever-closer union, but in the things that work for Britain..."

¹⁷ z.B. Rückzug aus der EPP: 'Conservative MEPs form new 'anti-federalist' group,' *The Telegraph*, 22. June 2009; Einführung einer 'Referendums Klausel' im *European Union Act 2011*: P. Craig 'The European Union Act 2011: Locks, Limits and Legality,' *CMLRev* 2011, 1915; 2012 *Review of the Balance of Competences between the [UK] and the [EU]*, Cm 8415, July 2012, <https://www.gov.uk/review-of-the-balance-of-competences>.

¹⁸ 'Cameron's Appointment with Fear,' *The Spectator*, 18. Juni 2016.

¹⁹ 'I want to guide Britain to the sunlit uplands,' *The Spectator*, 4. Juli 2016.

²⁰ 'Brexit: Michael Gove clings on to Vote Leave's discredited £350m NHS claim,' *The Independent*, 28. Dezember 2016.

²¹ 'Brexit Secretary David Davis admits deal with 'exact same benefits' is not a Promise,' *The Independent*, 30. März 2017.

²² 'EU-UK trade deal should be one of 'easiest in human history,' *Financial Times*, 20. Juli 2017.

²³ C. Gearty, *On Fantasy Island: Britain, Europe and Human Rights* (Oxford: OUP, 2016).

semblants” (Täuschungen, Verzögerungen und Trugbilder) ein.²⁴ In seiner *Freshfields Lecture* versuchte Lord Neuberger die englische Einstellung zu erklären: diese sei als Folge des verlorenen Status als *“Top Nation”* zu verstehen.²⁵ Edgerton dagegen sieht die Ursprünge der „Euroskepsis“ in der Entfaltung eines englischen Nationalismus in der Nachkriegszeit.²⁶

1. Euroskepsis und die EU-Sondermitgliedschaft des Vereinigten Königreichs

Die englische „Euroskepsis“ ist allgegenwärtig in der Geschichte der Beziehungen des Vereinigten Königreichs zur EU. Das Vorhaben der EWG überhaupt beizutreten, fußte nicht auf Zuversicht angesichts neuer Gestaltungsmöglichkeiten, sondern mehr auf Verzweiflung angesichts einer ökonomischen Notlage.²⁷ Politiker haben die Natur der EWG/EG/EU und die Auswirkungen der Mitgliedschaft falsch eingeschätzt: Die Debatte darüber wie ein „souveränes“ Land in eine *Gemeinschaft*, die auf die Integration setzte, sich einfügen konnte, wurde ausgewichen; über die Notwendigkeit von Kompromissen wurde nicht gesprochen.²⁸ Hinzu kam, dass Gegner der EWG/EG/EU in allen Flügeln der Großparteien verstreut waren, wobei das Mehrheitswahlrecht eine Neuorientierung der Parteienlandschaft nicht zugelassen hat, und somit die Infragestellung der EWG/EG/EU als politische Strategie begünstigte. Die Politik reagierte demzufolge auf europäische Initiativen: *“...by oscillating between fears of inclusion and nightmares of exclusion...”*²⁹ Durch diese Fehleinschätzung, und die Versuche der EWG/EG/EU diese abzufedern, ist es zum Sonderstatus des Vereinigten Königreichs gekommen: außerhalb des Schengen-Abkommens,³⁰ außerhalb der EURO-Zone,³¹ mit Sonderstatus bezüglich der *EU-Grundrechtecharta*³² und mit wichtigen *opt-outs*.³³ Darüber hinaus erhielt das Land einen „*abatement*“ (Abschlag) auf seine Beiträge zum EU-Haushalt.³⁴ Diesen Sonderstatus auszubauen, wurde zur Kernaufgabe des PMs Cameron, ein Ziel, das er u.a. mit der Einführung eines „*referendum lock*“ (Vetorechts) sowie einer Souveränitätsklausel im *European Union Act 2011*³⁵ nachzukommen versuchte.³⁶ Allerdings stellte sich die Frage,

²⁴ Charles De Gaulle, Pressekonferenz, 21 November 1967: <https://www.youtube.com/watch?v=ifbJ8vy14aw>: “Faire entrer l'Angleterre... ce serait pour les Six donner d'avance leur consentement à tous les artifices, délais et faux-semblants qui tendraient à dissimuler la destruction d'un édifice qui a été bâti au prix de tant de peine et au milieu de tant d'espoir.”

²⁵ Lord Neuberger, ‘The British and Europe’, Cambridge Freshfields Lecture, 13. February 2014: <https://www.youtube.com/watch?v=BbaFKqwwG8Y>.

²⁶ D. Edgerton, ‘One good thing could come out of Brexit: a bonfire of national illusions,’ *The Guardian*, 1. January 2021. Ders. ‘Britain’s Persistent Racism cannot be blamed on Empire alone,’ *The Guardian* 24. June 2020.

²⁷ D. Thomson, ‘England in the Twentieth Century’ (Penguin, 1981). S.357: BSP-pro-Kopf-Durchschnittswert (EWG9 = 100) Deutschland: 115 (1964) – 117 (1977); Vereinigtes Königreich: 108 (1964) – 93 (1977); Die Niederlande: 103 (1964) – 107 (1977); Frankreich: 102 (1964) – 113 (1977) Belgien 99 (1964) – 108 (1977).

²⁸ R. Jervis, *Perception and Misperception in International Politics* (Princeton, Princeton UP, 1976).

²⁹ C. Lord, ‘Sovereign or Confused: the “Great Debate” about British Entry to the European Community Twenty Years On,’ *JCMS* 1992, 419, ff.434-5.

³⁰ Vertrag von Lissabon zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (Abl 2007 C306/1 vom 17.12.2007): Protokolle 20 und 21.

³¹ Ibid. Protokoll 15.

³² Ibid. Protokoll 30.

³³ RiLi 2003/88/EC vom 4. November 2003 über bestimmte Aspekte der Arbeitszeitgestaltung, (Abl. 2003 L299/9 vom 18.11.2003) Art 22.

³⁴ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577973/EPRS_BRI\(2016\)577973_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577973/EPRS_BRI(2016)577973_EN.pdf)

³⁵ *European Union Act 2011*, s.18.

³⁶ Fn.17 Craig; Referendum lock: The Coalition: Our Programme for Government, 20 May 2010: <https://www.gov.uk/government/publications/the-coalition-documentation>

wie lange die auf Beschwichtigung und Kompromisse setzende Strategie der EU mit der Erwartungshaltung des Vereinigten Königreichs schritthalten können würde.

Gleichzeitig war die Reaktion auf die Europäisierung in Edinburgh und Belfast ganz anders: Nordirland sollte dadurch die Möglichkeit bekommen, die Folgen der Teilung zu überwinden und mit dem *Belfast/Good Friday Agreement (B/GFA) 1998* das Fundament für den Friedensprozess zu legen.³⁷ In Schottland sollte die EU-Mitgliedschaft einen Rahmen bieten, über die *Devolution* (Dezentralisierung) in Folge des *Scotland Act 1998*, die Strukturen der *Governance* neu zu gestalten.³⁸

2. Beiträge der alten und neuen Medien

Die Brexiter erfuhren von den englischen Medien eine wohlwollende Unterstützung. Seit Jahren haben sie die EU als Feind ausgemacht, deren Regelungen als „Diktat“ aus Brüssel abgetan wurden.³⁹ Kaum einer hat dieses besser verstanden als Boris Johnson, der seit 1989 über die EU „berichtet“ hat. Im Laufe der Zeit hat er seine Erzählweise perfektioniert, wonach drei Fragen zu stellen sind: (1) Kann eine Geschichte erzählt werden, die man *plausibel* mit einer EU-Richtlinie in Verbindung bringen kann? (2) Könnten Engländer, die *unschuldig* bzw. *verständlicherweise* einen Formfehler begangen haben, involviert sein? (3) Könnte EU-Beamten eine *Böswilligkeit* – *wie sie den Vorurteilen der englischen Leser entsprach* – unterstellt werden?⁴⁰

Die Feindschaft der Medien kann auf die oligopolistischen Besitzverhältnisse zurückgeführt werden, eine Marktkonzentration, die “...*the quality and diversity of output on which citizens rely...*” unterminiert.⁴¹ Außerdem werden die Medien im angelsächsischen Sprachraum von US/australischen (maßgeblich von der *News International/Fox News* Gruppe des Rupert Murdoch), off-shore (Jersey/Bermuda) und von russischen/saudischen Interessen⁴² kontrolliert: Interessen, die die populistische Realität der angelsächsischen Massenmedien produzieren, die die liberale Demokratie deligitimiert.⁴³

³⁷ *Belfast/Good Friday Agreement 1998*, Northern Ireland Office, 10. April 1998:

<https://www.gov.uk/government/publications/the-belfast-agreement> K. McEvoy et al., ‘The Empire Strikes Back: Brexit, the Irish Peace Process, and the Limitations of the Law,’ Fordham Int’l LJ 2020, 609.

³⁸ *Scotland Act 1998* <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46/contents>; S. Bulmer et al., ‘UK Devolution and the European Union: A Tale of Cooperative Asymmetry?’ Publius 2006, 75.

³⁹ z.B. Regelungen um Steuerhinterziehung zu bekämpfen (ECOFIN, Riga, April 2015 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5044_en.htm), die mit Einstimmigkeit verabschiedet wurden, wurden als Vorhaben „*cooked up by the French and the Germans*“ beschrieben: ‚Fury at French and German plot to TAX Britain: Grubby EU tax rate threatens UK jobs,‘ *The Express*, 27. May 2015. Regelungen um Kreditkartengebühren zu reduzieren, wurden nachgetrauert: ‘End to credit card perks and air miles,’ *Daily Mail*, 11. April 2015.

⁴⁰ Ging es bspw. um die *Zusatzstoff-RiLi* und wurde ein Zusatzstoff nicht angemeldet, kann die *Geschichte* schnell geschrieben werden: *die Europäer wollen den Engländern ihre Tüten Chips wegschnappen!* <https://infacts.org/mythbusts/brussels-didnt-ban-prawn-cocktail-crisps/>

⁴¹ *Media Reform Coalition: The elephant in the room: a survey of media ownership and plurality in the UK:* <http://www.mediareform.org.UK/wp-content/uploads/2014/04/ElephantintheroomFinalfinal.pdf>

⁴² Saudische Beteiligung an *Lebedev* vom *Ofcom* und *CMA* geprüft: *Ofcom Report* vom 21. August 2019:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/831826/Ofcom_report_to_DCMS_LHL_and_IDNM_-_21_August_2019_Redacted.pdf *CMA* Untersuchung vom 28. Juni 2019:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/831821/CMA_report_to_DCMS_LHL_and_IDNM_28_June_2019_Redacted.pdf

⁴³ *Kevin Rudd*, ‘The Complacent Country: Alternative Visions for Australia’s Democracy, The Need for a Royal Commission into the Abuse of Media Power,’ University of Sydney, 29. August 2019.

Darüber hinaus wurde die Brexitkampagne „online“ ausgefochten wie kaum eine Wahl zuvor: über die Firma *Cambridge Analytica* wurden Daten für die *Vote.leave*-Kampagne auf *Facebook* geerntet (*data harvesting*), die Bevölkerung in Zielgruppen zugeordnet (*profiling*) und gezielte Desinformationen verteilt (*micro-targetting*).⁴⁴ Dieses Modell bietet Vorteile für Meinungsmacher: Autoren und Auftraggeber sind nur *Facebook* bekannt und die *Newsfeeds* werden nach der Zusendung gelöscht. Schließlich können Gesetze zur Wahlkampffinanzierung sowie gegen Hetze, Lügen und Hass so vom Auftraggeber umgangen werden. Wie die Reporterin *Carole Cadwalladr* es formulierte: wenn die Einwohner *Ebbw Vales* überzeugt werden können, dass die EU im Tal *nichts* getan hat und dass, nach Jahren der Massenauswanderung, plötzlich eine türkische „Überschwemmung“ droht,⁴⁵ dann hat nicht nur das Vereinigte Königreich Probleme.⁴⁶

Die *Information Commissioner* hat inzwischen ihren Bericht zum *Cambridge Analytica*-Fall vorgelegt und die Medien haben versucht, ihre Ergebnisse zu verharmlosen.⁴⁷ Obwohl im Bericht festgestellt wurde, dass die Methoden des *micro-targetting* weit verbreitet sind und dass kein schwerwiegender Daten-Missbrauch zu identifizieren sei,⁴⁸ wurde dennoch bestätigt: „...that there are systemic vulnerabilities in our democratic systems,“⁴⁹ und, dass der Verdacht russischer Einmischung an die *National Crime Agency* weitergeleitet wurde.⁵⁰

3. A „very simple in-out referendum“

Mit der Behauptung, dass es sich nur um ein „very simple in-out referendum“ handelte, haben die Brexiter die Natur des Brexit kaschiert. Fragen über das Endziel (Zollunion, Binnenmarkt, EWR, bilaterale Verträge) wurden vermengt: man *könne* für den Austritt *und* für eine Zollunion sein! *Farage* signalisierte während der Kampagne, dass sogar eine EU-Assoziation Vorteile bot, zwei Monate später sollte er beteuern, dass ein Verbleib im Binnenmarkt einem Landesverrat gleich käme!⁵¹ I.d.S. mit den ökonomischen Argumenten konfrontiert, erwiderte *Gove*: „people in this country have had enough of experts.“⁵²

4. Recycling der Strategie aus dem schottischen Unabhängigkeitsreferendum 2014

Der PM wollte die Strategie, die er beim schottischen Unabhängigkeitsreferendum 2014 durchgesetzt hat, in der Brexit-Kampagne wiederholen, und die Debatte auf die ökonomischen Vorteile der Integration beschränken. Allerdings bekam Cameron 2014 Schützenhilfe aus Brüssel:⁵³ Kommissionspräsident *Barroso* machte damals deutlich, dass

⁴⁴ ‘The Great British Brexit Robbery: How our Democracy was hijacked,’ *The Guardian*, 7. Mai 2017. T. Wischmeyer, ‘Making Social Media an Instrument of Democracy,’ *ELJ* 2019, 169.

⁴⁵ ‘The Brexiters’ ugly campaign to vilify Turks,’ *Financial Times*, 9. Juni 2016.

⁴⁶ *C. Cadwalladr*, ‘Facebook’s Role in Brexit – and the threat to Democracy,’ TED2019, 16. April 2019.

⁴⁷ ‘Investigation finds ‘no evidence’ Cambridge Analytica misused data to influence Brexit vote,’ *The Telegraph*, 7. Oktober 2020.

⁴⁸ *E. Denham*, Letter from the Information Commissioner, 2. Oktober 2020: https://ico.org.UK/media/action-veve-taken/2618383/20201002_ico-o-ed-l-rtl-0181_to-julian-knight-mp.pdf

⁴⁹ *ibid.* Rn.2.

⁵⁰ *ibid.* Rn.9.

⁵¹ ‘Open Britain Exposes All The Times Brexiters Promised We Wouldn’t Leave The Single Market,’ *Huffington Post*, 17. November 2016.

⁵² ‘Britain has had enough of experts, says Gove,’ *Financial Times*, 3. June 2016.

⁵³ *D. Edward*, ‘EU Law and the Separation of Member States,’ *Fordham Int’l LJ* 2013, 1151.

ein Votum für die Unabhängigkeit den Austritt Schottlands aus der EU bedeuten würde;⁵⁴ wobei er an die Warnung anknüpfte, die *Prodi* bereits erteilt hatte,⁵⁵ und die *Van Rompuy* 2013 wiederholt hat.⁵⁶ Vize-Präsidentin *Reding* würde diese Warnung 2014 untermauern.⁵⁷ Die schottische Abstimmung ging mit 44,7% „ja“ zu 55,3% „nein“ Stimmen bei einer Wahlbeteiligung von 84,6% verloren.⁵⁸

5. Die Anfälligkeit der „ungeschriebenen“ Verfassung: Die gewählte Diktatur!

Der Brexit stößt nun auf eine „ungeschriebene“ Verfassung, in der die einzigen Einschränkungen politischer und moralischer Natur sind. Wie Lord Chancellor Halisham diese Einschränkungen einst beschrieb: „...*They are found in the consciences of members (of Parliament), in the necessity for periodical elections, and in the so-called checks and balances inherent in the composition, structure and practice of Parliament itself.*“⁵⁹ Angesichts dieser Anfälligkeit warnte Lord Hailsham vor der Gefahr einer *elective dictatorship* (gewählte Diktatur): dass eine Gruppe skrupelloser Politiker die Schwächen der Verfassung ausnützen würde, um einen autoritären Staat zu errichten.

6. Die Brexit Abstimmung und das Ende der Regierung Cameron

Die Brexit-Abstimmung bewies, wie wenig *vereinigt* das Vereinigte Königreich ist: während England und Wales für den Brexit stimmten (mit 53.4%; bzw. 52.5%), stimmten Schottland und Nordirland mit 62% bzw. 55.8% für den Verbleib in der EU.⁶⁰ Die Wahlbeteiligung betrug 72,2 %. Nur 37.5% der Wahlberechtigten haben somit überhaupt für den Brexit gestimmt. Mit diesem knappen Ergebnis stellten sich einige Fragen: aus schottischer Sicht: war eine Zustimmung der Parlamente in Edinburgh (*Legislative Consent Motion*) im Sinne der *Sewel Convention* erforderlich?⁶¹ Schließlich, für welche Ausprägung des Brexit haben die Wähler gestimmt? Der PM Cameron stand für die Lösung dieser Fragen nicht zur Verfügung, da er am 24. Juni 2016 zurücktrat.

III. Brexit-Implementierungspolitik der May-Regierungen

1. Erste Regierung May: Inszenierung eines „harten“ Brexit?

Die neue PM May konnte im Abstimmungsergebnis ein Mandat für den „harten“ Brexit erkennen und unterstrich, dass bei den Verhandlungen *kein* Ergebnis besser sei als ein

⁵⁴ *J. Barroso*, 'If part of the territory of a Member State would cease to be part of that state... the Treaties would no longer apply to that territory.'

http://www.parliament.uk/documents/lorIdscomymitteeS/economicaffairs/ScottishIndependence/EA68_Scotland_and_ihcEUBarroso'sreplytoLordTugendhat_101212.pdf

⁵⁵ Abl. 2004 C84E/422 vom 3. April 2004.

⁵⁶ *H. Van Rompuy*, 13. December 2013: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/140072.pdf

⁵⁷ *V. Reding*, Question from the Scottish Parliament, 20. March 2014:

http://www.scottish.parliament.uk/S4_EuropeanandExternalRelationsCommittee/Inquiries/Letter_from_Viviane_Reding_Vice_President_of_the_European_Commission_dated_20_March_2014_pdf.pdf

⁵⁸ Scottish Referendum Result: <https://www.bbc.co.uk/news/events/scotland-decides/results>

⁵⁹ *Lord Halisham*, 'The Richard Dimbleby Lecture: Elective dictatorship,' *The Listener*, pp. 496–500, 21. Oktober 1976.

⁶⁰ Fn.2.

⁶¹ Fn.3.

schlechtes Ergebnis.⁶² Dementsprechend hat sie ihre „rote Linien“ für die EU markiert,⁶³ eine Strategie, die weder mit den EU-Grundprinzipien noch mit den bestehenden Modellen der Zusammenarbeit kompatibel schien. In ihrer Parteitagrede 2016 setzte sie auf Konfrontation: *“If you believe you’re a citizen of the world, you’re a citizen of nowhere. You don’t understand what the very word ‘citizenship’ means.”*⁶⁴ Ihr Ton erinnerte an ihre Zeit als Innenministerin, als sie eine Politik des *„Hostile Environment“* (feindliches Umfeld) Einwanderern gegenüber eingeführt hat, sowie ihre *„Go Home... or face Arrest!“* Politik Migranten gegenüber. Zum Groll ihrer Anhänger wurden ihre *„Hostile Environment“* Politik vom *Supreme Court* kassiert,⁶⁵ während ihre *„Go Home!“* Kampagne von der *Advertising Standards Authority* unterbunden wurde.⁶⁶

Die Anmeldung des Brexit wurde dann theatralisch inszeniert. Denn Regierung und Opposition machten es zur Vertrauensabstimmung: Die Anmeldung wurde somit mit 498 zu 114 Stimmen bei der zweiten Lesung (1. Februar 2017), mit 494 zu 122 Stimmen in der dritten Lesung (8. Februar 2017) bestätigt, ein Austrittsdatum am 29. März 2019 war vorgesehen.⁶⁷ Hier wurde eine wichtige Möglichkeit, die Inhalte und Ziele des Brexit zu prüfen, vertan und einen strategischen Fehler begangen: London schloss sich damit von den weiteren Beratungen der EU-27 aus. Nach der Anmeldung hatte die EU über sämtliche Vorgaben und Abläufe zu entscheiden, wobei diese in zwei Phasen geteilt wurden: erstens, um ein *Austrittsabkommen* zu erzielen; und zweitens, um den *Rahmen für die künftigen Beziehungen* vorzugeben.⁶⁸ London hat keine Gespräche hinsichtlich der Gestaltung dieser Phasen gesucht, und der Rat hat die Richtlinien am 29. April 2017 vorgegeben.⁶⁹

2. Richterliche Überprüfung des Brexit I

Somit blieb es den Gerichten überlassen, den Brexit zu überprüfen: zuerst im *High Court* (HC) sowie im *High Court of Northern Ireland* (HCNI):⁷⁰

a) Erste Instanz: *Miller* (HC) *Agnew/McCord* (HCNI)

In *Miller*⁷¹ ging es um die Überprüfung der Anmeldung des Brexit. Statt über den Parlamentsweg, wollte die Regierung ursprünglich die *Royal Prerogative* (vgl. Vorrecht)

⁶² *Lancaster House Speech*: ‘The Government’s Negotiating objectives for exiting the EU,’ 17. Januar 2017: <https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech>; F. Baetens, ‘No Deal is Better than a Bad Deal? The fallacy of the WTO Fall-Back Option as a Post-Brexit Safety Net,’ CMLRev 2018, 133.

⁶³ *ibid.* u.a. Wegfall der EuGH-Rechtsprechung; Austritt aus Binnenmarkt und Zollunion; grösstmöglichen Zugang zum EU-Markt; Ende der Überweisungen an Brüssel; Kontrolle der Außenhandelsabkommen; zweijährige „Implementierung“.

⁶⁴ *Conservative Parteitag 2016*. Rede abgedruckt: *The Telegraph*, 5. Oktober 2016.

⁶⁵ *Windrush scandal*: Entzug der Staatsbürgerschaft: s.40, *British Nationality Act 1981*; Ausübung des Abschiebungsbefugnisses: s.3(5), *Immigration Act 1971*: *R (Hysaj & Ors) v Secretary of State for the Home Department* [2017] UKSC 82.

⁶⁶ ‘Home Office anti-immigration ‘go home’ vans banned by advertising watchdog,’ *The Independent*, 9. Oktober 2013.

⁶⁷ *The European Union (Notification of Withdrawal) Act 2017*: M. Loughlin/S. Tierney, ‘The Shibboleth of Sovereignty,’ MLR 2018, 989.

⁶⁸ Art. 50(2) EUV.

⁶⁹ *Council Guidelines on Brexit negotiations*, 29. April 2017: https://ec.europa.eu/commission/publications/european-council-article-50-guidelines-brexit-negotiations_en

⁷⁰ Ausführlicher: M. Kenny, EuR, 2018, 561; 564-569.

⁷¹ *R (Miller) v. Secretary of State* [2016] EWHC 2768 (Admin). *Lord Pannick QC*, ‘Let’s call the whole thing off’: Litigation to ensure Parliamentary Approval before Ministers gave notification of UK’s intention to withdraw from the EU,’

dafür einsetzen.⁷² Der HC entschied, dass das Vorrecht kein geeignetes Instrument für die Anmeldung sei,⁷³ worauf die Reaktion der Presse vernichtend war.⁷⁴

In *Agnew/McCord* im HCNI⁷⁵ ging es um das Verhältnis des Brexit zum nordirischen Friedensprozess. Hier ging das HCNI aber davon aus, dass das *Vorrecht* doch anwendbar sei!⁷⁶ Stattdessen wurde die Frage gestellt, ob die nordirische Verfassung eine *fortwährende* Anwendung des EU-Rechts vorsah. Hierzu wurde entschieden, dass: (1) Die Brexit-Anmeldung weder ein Eingriff in die Rechte der Bürger noch in das Funktionieren der Institutionen gewesen sei;⁷⁷ (2) Die *Sewel Convention* nicht justizierbar sei;⁷⁸ (3) Einige Vorrechts-Ausübungen sich nicht für die richterliche Überprüfung eignen;⁷⁹ (4) Keine Überprüfung der Brexit-Auswirkungen seitens des *Northern Ireland Office* hätte zuvor durchgeführt werden müssen;⁸⁰ (5) weder der *Northern Ireland Act 1998 (NIA)* noch das *Belfast/Karfreitag-Abkommen 1998 (B/KFA)* dazu führten, dass *jede* Änderung im Status Nordirlands zustimmungspflichtig wäre.⁸¹

Während der HCNI EU-Recht lediglich als *internationales* Recht betrachtete, hielt der HC es für einen *Bestandteil* nationalen Rechts.⁸² Die Regierung ging in Berufung,⁸³ wobei die Fälle zusammengefasst wurden:

b) Berufung: *Miller I* im *Supreme Court (SC)*

Der SC ging der Frage des Verhältnisses zwischen dem *European Communities Act (ECA) 1972* und dem *Vorrecht* nach⁸⁴ und stellte dabei fest, dass *Gesetze* weder durch Ankündigung noch durch Bekanntmachung geändert werden dürften.⁸⁵ Den Vorrechten kam nur eine *Restrolle* zu:⁸⁶ und sie konnten vom Gesetzgeber ausgehebelt werden.⁸⁷ Nach der Verabschiedung des *ECA* konnte der Brexit nur noch über den Parlamentsweg erreicht

in *The UK Supreme Court Yearbook 2016-17*, (Hrsg. Clarry) (London: Appellate, 2018 (Vol. 8)). *S. Douglas-Scott* ‘Brexit, Art. 50 and the Contested British Constitution,’ MLR 2016, 1019. *N. Aroney* ‘*R (Miller) v Secretary of State for Exiting the EU: Three Competing Syllogisms*,’ MLR 2017, 726; *J. Murkens*, ‘Mixed Messages in Bottles: The European Union, Devolution, and the Future of the Constitution,’ MLR 2017, 685; *T. Poole*, ‘Devotion to Legalism: On the Brexit Case,’ MLR, 2017, 696; *K. Ewing*, ‘Brexit and Parliamentary Sovereignty,’ MLR 2017, 711.

⁷² *ibid.* Rn. 4: ‘sole question... whether... the Crown... is entitled to use its prerogative powers to give notice under Art. 50.’

⁷³ *ibid.* Rn. 92 und 94. Das *European Communities Act, 1972* wurde verabschiedet, um der damaligen EWG beizutreten.

⁷⁴ ‘Enemies of the people!’ *Daily Mail*, 3. November 2016.

⁷⁵ *Re McCord*, [2016] NIQB 85.

⁷⁶ *ibid.* Rn. 109: “entitled to proceed... under 50(2) using prerogative power...”

⁷⁷ *ibid.* Rn. 107: “... (it) remains to be seen what actual effect the process... subsequent to notification will produce...”

⁷⁸ *ibid.* Rn. 122: “...how this convention could... be viewed as enforceable... given its status...”

⁷⁹ *ibid.* Rn. 131.

⁸⁰ *ibid.* Rn. 145. Trotz s.75 des *Northern Ireland Act 1998*.

⁸¹ *ibid.* Rn. 152.

⁸² Im *European Communities Act 1972*, dazu: *C. McCrudden & D. Halberstam*, ‘*Miller* and Northern Ireland: A Critical Constitutional Response,’ University of Michigan, Public Law and Legal Theory Research Paper Series Paper No. 575, October 2017: <http://ssrn.com/abstract=3062964> ff.25-29.

⁸³ *R(Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union* [2017] UKSC 5.

⁸⁴ *ibid.* Rn. 34. *M. Elliott*, ‘The Supreme Court’s Judgment in *Miller*,’ Cambridge LJ 2017, 257.

⁸⁵ *ibid.* Rn. 44: “the King by his proclamation or other ways cannot change any part of the common law, or statute law, or the customs of the realm...”

⁸⁶ *ibid.* Rn. 47: “The Royal prerogative encompasses the residue of powers which remain vested in the Crown...”

⁸⁷ *ibid.* Rn. 48: “...a prerogative power however well-established may be curtailed or abrogated by statute...”

werden.⁸⁸ Die Fragen aus *Agnew/McCord* wurden dagegen nur flüchtig behandelt:⁸⁹ das *B/KFA* 1998 sollte *nur* regeln, dass die Bevölkerung *entweder* über den Verbleib im Vereinigten Königreich oder den Anschluss an Irland entscheiden konnte.⁹⁰ Zur Anwendbarkeit der *Sewel Convention* wurde entschieden, dass das Gericht dafür nicht zuständig sei.⁹¹

Die Kluft zwischen der Verteidigung parlamentarischer Souveränität und der Abfertigung aller Bedenken aus *Agnew/McCord* ist auffallend. Die SC-Entscheidung ist dabei modern (Ablehnung des Vorrechts) und gefährlich (Unterminierung des Friedensprozesses) zugleich. Außerdem schien der SC zu erklären, dass weder der Friedensprozess noch die *Devolution* etwas Grundlegendes in der Verfassung geändert haben! Die damit verbundenen Gesetze und Abkommen sind *weder* „verfassungsrechtliche Gesetze“ *noch* besitzen sie „verfassungsrechtlichen Charakter.“ Im Gegensatz dazu ist die *Anerkennung* des verfassungsrechtlichen Charakters des *ECA* auffällig.⁹² Diese Feststellungen wurden von Irland wohlbedacht festgehalten und fanden in den Verhandlungsrichtlinien des europäischen Rats ihren Widerhall.⁹³ Die irische Frage wurde somit zur *Voraussetzung* für den Beginn der zweiten Phase der Verhandlungen.⁹⁴ Aus schottischer Sicht wird bezweifelt, ob die *Sewel Convention* keine „verfassungsrechtliche Voraussetzung“ i.S. des Art. 50 EUV darstellt.⁹⁵

Eine großzügige Interpretation wäre, das Augenmerk auf die Zukunftsorientierung der Entscheidung zu lenken: Die Bestätigung, dass die *parlamentarische Demokratie* in einer Verfassungsordnung integriert ist, in der dem SC eine Schlüsselrolle zukommt. Wie *Poole* anmerkt, wurde *Miller I* im Kontext moderner Rechtsprechung, dergemäß nationales und internationales Recht sich gegenseitig beeinflussten, entschieden.⁹⁶ Allerdings meinen Skeptiker dazu, dass die Exekutive sich auf unterschiedlichste Weise der juristischen Kontrolle zu entziehen versucht: so habe die Regierung beispielsweise ihre Absicht verkündet, den Zugang zu *richterlicher Überprüfung* einzuschränken.⁹⁷ Deshalb werden Zweifel genährt, ob den „Brexit-Zugeständnissen“ Londons zu trauen sind: Nach *Miller I* wird ein Austrittsabkommen nur dann bindend sein, wenn das Vereinigte Königreich das

⁸⁸ *ibid.* Rn. 78: „...the fact that EU law will no longer be part of UK domestic law... does not mean that Parliament contemplated or intended that ministers could cause the UK to withdraw... without prior Parliamentary approval...”

⁸⁹ *ibid.* Rn. 126.

⁹⁰ *ibid.* Rn. 135: „...this... provision... neither regulated any other change... nor required the consent of a majority...”

⁹¹ *ibid.* Rn. 151: “the policing of its scope and the manner of its operation does not lie within the... remit of the judiciary...”

⁹² *ibid.* Rn. 67.

⁹³ Fn.69, *Guidelines* Rn. 11: „Die Union hat stets das im *Karfreitagsabkommen* in allen seinen Teilen verankerte Ziel von Frieden und Aussöhnung unterstützt... In Anbetracht der einmaligen Gegebenheiten auf der irischen Insel werden flexible und einfallsreiche Lösungen erforderlich sein, unter anderem mit dem Ziel, eine harte Grenze zu vermeiden; dabei ist die Integrität der Rechtsordnung der Union zu achten...“

⁹⁴ *European Council Conclusions from the Meeting of Delegates on 20 October 2017*

<http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2017/10/19-20/> European Commission Guiding Principles for the dialogue on Ireland/Northern Ireland, 20. September 2017.

⁹⁵ Art. 50(1) EUV: ‘Jeder Mitgliedstaat kann im Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften beschliessen, aus der Union auszutreten.’

⁹⁶ *T. Poole*, siehe n.71: S.710: ‘...withdrawing from the EU does not mean isolating the UK... from the interpenetration of legal orders...’ Dazu: *Rahmatullah (No 2) v Ministry of Defence* [2017] UKSC 1; *Al-Waheed v Ministry of Defence* [2017] UKSC 2; *Belhaj and Rahmatullah (No 1) v Straw* [2017] UKSC 3.

⁹⁷ ‘Government zealots fix their sights on judicial review,’ *Prospect*, 28. August 2020; *E. Faulks*, ‘The Supreme Court’s prorogation judgement unbalanced our constitution. MPs should make a correction,’ 7. Februar 2020:

www.conservativehome.com

Austrittsabkommen in ein Gesetz integriert hat. Nach der SC-Auslegung kann ein solches Gesetz allerdings jederzeit im Parlament annulliert werden!

3. Staatstheater an der Themse: Neuwahlen 2017

Um ihre Verhandlungsposition zu stärken, setzte PM May auf Neuwahlen,⁹⁸ wozu sie eine 2/3 Sondermehrheit nach dem *Fixed Term Parliaments Act 2011*⁹⁹ erreichen musste, was ihr gelang. Bei den Neuwahlen allerdings scheiterte die PM; denn obwohl ihre Partei 42.9% der Stimmen gewann, verlor sie 13 Sitze, während die Labour Partei 40% der Stimmen erhielt und 30 Sitze dazugewann.¹⁰⁰ Für die Brexiter schien das Resultat katastrophal: die Konservativen wurden von einer *confidence-and-supply* (Vertrauens- und Finanzangelegenheiten) Vereinbarung mit der nordirischen *Democratic Unionist Party* (DUP) abhängig.

4. Zweite Regierung May: Aushandeln des „Backstops“

Im neuen Parlament war Mays Verhandlungsposition geschwächt. Das Parlament konnte nun sogar die Kontrolle über die Tagesordnung an sich reißen. Trotzdem schien es, als ob man sich darauf einigen könnte, dass das Vereinigte Königreich zuerst in der Zollunion bleiben würde, und dass Nordirland solange in der Zollunion bleiben würde, bis die Einführung einer harten Grenze zwischen Nordirland und Irland ausgeschlossen werden konnte (den sog. *Backstop*).¹⁰¹ Das Vereinigte Königreich würde sich Darüber hinaus verpflichten, gemeinsame Standards (*level playing field*) einzuhalten. Die Kritik war vorhersehbar: die DUP sah im *Backstop* eine Falle.¹⁰² Währenddessen verglich Johnson die Aufgabe, den *Backstops* schönzureden, mit der Aufgabe ein *Turd* (ein Stück Scheiße) zu polieren, womit die PM ihr Talent unter Beweis stellen konnte: „...*Luckily, we have some expert turd-polishers in this government.*“¹⁰³ Am folgenden Tag ist Johnson als Außenminister zurückgetreten. Am Parteitag der DUP 2018 sollte Johnson sogar unterstreichen, dass: „*no British Conservative Government could or should sign up to any such arrangement which put a border in the Irish Sea.*“¹⁰⁴

5. Ratifizierung ohne Parlamentsmehrheit?

Ohne Parlamentsmehrheit, angewiesen auf die DUP, und mit einer Konservativen Partei, die in drei Richtungen zog,¹⁰⁵ schienen die Aussichten für die Ratifizierung des *Austrittsabkommens* ungünstig. Verschärfend kamen die Auflagen für die Ratifizierung hinzu, die, nach dem *UK European Union (Withdrawal) Act 2018* vorgeschrieben waren: das

⁹⁸ ‘Theresa May calls for UK general election on 8 June,’ *The Guardian*, 18. April 2017.

⁹⁹ *Fixed-Term Parliaments Act, 2011*: <http://www.legislation.gov.uk/UKpga/2011/14/contents/enacted>

¹⁰⁰ 2017 UK Election Results: <http://www.bbc.com/news/election/2017/results>

¹⁰¹ *Joint report on progress during phase 1 of negotiations under Article 50 TEU on the UK’s orderly withdrawal from the EU*, 8. Dezember 2017: (<https://www.gov.uk/government/publications>) Rn. 49 ‘...In the absence of agreed solutions, the [UK] will maintain full alignment with those rules of the Internal Market and the Customs Union which, now or in the future, support North-South cooperation, the allisland economy and the protection of the 1998 Agreement.’

¹⁰² ‘Border backstop is an unnecessary EU ‘negotiating tactic’,’ *Belfast Telegraph*, 19. November 2018.

¹⁰³ ‘Tory Brexit Fallout,’ *The Sun*, 7. Juli 2018.

¹⁰⁴ *Boris Johnson, DUP Parteitag 2018*. (https://www.youtube.com/watch?v=FRGBU2Tnc_k)

¹⁰⁵ ‘*Spartanern*‘ für den harten Brexit; May-getreuen, für das Austrittsabkommen; ‘Remainer’, die eine zweite Volksbefragung anstrebten.

Parlament musste ein *Meaningful Vote* zu einem *amendable motion* beschließen.¹⁰⁶ *Meaningful Votes* wurden mehrmals zurückgewiesen: am 15. Januar 2019 erlitt die Regierung die größte Niederlage (230 Gegenstimmen) der Parlamentsgeschichte;¹⁰⁷ am 12. März scheiterte die zweite *Meaningful Vote*.¹⁰⁸ Eine dritte Abstimmung, die für den 19. März vorgesehen war, wurde vom *Speaker* zurückgewiesen, dank der sog. „1604 Regelung“, wonach das Parlament nicht mehrfach über den gleichen Text abstimmen darf.¹⁰⁹ Eine revidierte Fassung scheiterte dann am 29. März 2019.¹¹⁰

Währenddessen hat das Parlament den *European Union (Withdrawal) Act 2019* verabschiedet, um einen *no-deal* Brexit zu vermeiden. Das Gesetz hat eine Verschiebung des Austrittsdatums im Falle eines Scheiterns der Verhandlungen festgelegt.¹¹¹ Die Regierung und der Europäische Rat haben den Austrittstermin danach zuerst auf dem 30. Juni 2019 und dann auf den 31. Oktober 2019 verschoben. Schließlich ließ die Regierung am 14. Mai 2019 die Terminierung einer Abstimmung zum *Austrittsabkommen* verkünden. Gespräche zwischen Regierung und Opposition zum Abstimmungsverhalten scheiterten dann am 17. Mai 2019 und auch spätere Zugeständnisse, wie u.a. eine mögliche zweite Volksabstimmung, wurden von beiden Großparteien abgewiesen. Am 23. Mai 2019 zog die PM die geplante Abstimmung zurück.

6. Scheitern der Regierung May bei den Europawahlen 2019

Das Ergebnis der Europawahlen war für die englischen Großparteien katastrophal. Die Konservativen erreichten mit nur 8.86% der Stimmen und 4 Sitzen ihr schlechtestes Ergebnis aller Zeiten, die *Labour* Partei kam auf 13.74% der Stimmen und 10 Sitze.¹¹² Die *Brexit Party* kam mit 30.79% der Stimmen auf 29 Sitze. Allerdings fielen auf Parteien, die für den EU-Verbleib waren 37.14% der Stimmen und ebenfalls 29 Sitze.¹¹³ Trotz einer Wahlbeteiligung von nur 37.18%, wurden die Ergebnisse unterschiedlich gedeutet: während das Pochen auf einen harten Brexit für die *Brexit Party* Früchte trug, konnten die *Liberal Democrats* sich Hoffnungen machen mit einer „Remain“-Politik durchzuzustarten. Währenddessen kündigte die PM am 24. Mai 2019 ihren Rücktritt zum 7. Juni 2019 an.

IV. Brexit-Implementierungspolitik der Johnson-Regierungen

1. Erste Regierung Johnson: Hanswurst und/oder Platzhirsch?

Boris Johnson wurde als Retter in der Not gesehen: Trotz desolater Parlamentslage sollte er seinen Führungsanspruch geltend machen und versprach den Brexit ohne Rücksicht auf

¹⁰⁶ *European Union (Withdrawal) Act 2018*, s.13.

¹⁰⁷ *European Union (Withdrawal) Act 2019*, Division 293: Ayes 202, Noes 432.

¹⁰⁸ *ibid.* Division 354: Ayes 242, Noes 391.

¹⁰⁹ *Erskine May's Treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, (25th Ed., 2019) <https://erskinemay.parliament.uk/> §20.12. 'A motion or an amendment which is the same, in substance, as a question which has been decided during a session may not be brought forward again during that same session.'

¹¹⁰ Division 395, 29. März 2019: Ayes 286, Noes 344.

¹¹¹ *European Union (Withdrawal) Act 2019* (sog. *Cooper-Letwin Act*) <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2019/16/enacted>.

¹¹² Wahlergebnisse 2019: <https://www.statista.com/statistics/300427/eu-parlament-turnout-for-the-european-elections/>

¹¹³ *ibid.* *Liberal Democrats* mit 19,78% der Stimmen und 16 Sitze; die Grünen mit 11,78% der Stimmen und 7 Sitze; die *Scottish National Party (SNP)* mit 3 Sitzen; und die *Plaid Cymru, Sinn Fein* und *Alliance* mit jeweils einem Sitz.

Verluste („*Do or Die*“) durchzuführen.¹¹⁴ Er besetzte sein Kabinett mit treuen *Brexitern*,¹¹⁵ und drohte damit, die vereinbarten Zahlungen an Brüssel zurückzuhalten, um eine Änderung beim *Backstop* zu forcieren.¹¹⁶ Schließlich verlangte er die *Prorogation of Parliament* (Aussetzung):¹¹⁷ Das Parlament sollte für fünf Wochen schließen, der harte Brexit sollte dann am 31. Oktober 2019 erfolgen.

Seine Gegner sahen in der *Prorogation* einen Staatsstreich, um den „*no-deal*“ Brexit durchzusetzen und die Reaktion kam am 3. September 2019 als das Parlament die Kontrolle über die Tagesordnung an sich riss.¹¹⁸ Alle 21 „Rebellen“ bei den Konservativen, die für diese *Motion* stimmten, wurden daraufhin aus der Partei ausgeschlossen. Die Lage der Regierung schien sich damit weiter verschlechtert zu haben: auch mit DUP-Unterstützung verfügte sie über keine Mehrheit mehr. Trotzdem wurde am 4. September 2019, um den „*no-deal*“ zu vereiteln, die *European Union (Withdrawal) (No. 6) Bill* vorgelegt, die als *European Union (Withdrawal) (No. 2) Act 2019* (sog. *Benn Act*) verabschiedet wurde,¹¹⁹ danach sollte der PM eine weitere Verschiebung des Brexit anstreben, falls er keine Parlamentsmehrheit bis zum 19. Oktober 2019 erzielen könnte. Das Gesetz sah einen neuen Austrittstermin zum 31. Januar 2020 vor. Der PM erklärte dazu, dass er lieber in einem Graben sterben würde („*die in a ditch*“), als um eine weitere Verschiebung betteln.¹²⁰

2. Richterliche Überprüfungen II

Somit blieb es wieder den Gerichten überlassen, den Brexit zu überprüfen: die Fragen zur *Verfassungsmäßigkeit der Prorogation* sowie zur Vereinbarkeit der *Prorogation* mit der Anwendung des *Northern Ireland (Executive Formation) Act 2018* und des *European Union (Withdrawal) Act 2018* wurden dem *Court of Session, Inner House* (CSIH) in Edinburgh¹²¹ und dem *High Court* (HC) in London vorgelegt.¹²²

a) Erste Instanz: *Cherry* (CSIH) und *Miller* (HC)

In *Cherry* (CSIH) hielt der Lord President Carloway die *Prorogation* für unrechtmäßig, da die Regierung diese instrumentalisieren wollte, um weitere Rechtssetzungsinitiativen zu vereiteln (*to stymie*) und so den *no-deal* Brexit durchzusetzen:

“...*First, the prorogation was sought in a clandestine manner during a period in which litigation concerning the prospect of prorogation occurring was extant... Secondly, the decision to prorogue... was taken against the background of the discussions in which it was being suggested that MPs would be unable to prevent a no*

¹¹⁴ ‘Boris Johnson says the UK can easily cope with ‘no-deal’ in challenge to ‘do or die’ strategy,’ *The Telegraph*, 25. August 2019.

¹¹⁵ ‘Boris Johnson the Godfather takes his retribution in massacre of cabinet ministers,’ *The Times*, 25. Juli 2019.

¹¹⁶ ‘Boris Johnson’s chief Brexit negotiator heads to Brussels for talks as no-deal deadline looms,’ *The Independent*, 27. August 2019.

¹¹⁷ ‘The historical precedent for resisting the proroguing of parliament,’ *The New Statesman*, 29. August 2019.

¹¹⁸ Fn.107: Division 439: Ayes 328, Noes 301.

¹¹⁹ *European Union (Withdrawal) (No. 2) Act 2019* (sog. *Benn Act*)

<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2019/26/enacted/data.htm>

¹²⁰ ‘Boris Johnson: I’d rather be dead in a ditch than agree Brexit extension,’ *The Guardian*, 5. September 2019.

¹²¹ *Joanna Cherry QC MP & Others v The Advocate General* [2019] CSIH 49.

¹²² *R (Gina Miller) v The Prime Minister* [2019] EWHC 2381.

deal Brexit if time was simply allowed to elapse... until the exit date. Put shortly, prorogation was being mooted specifically as a means to stymie any further legislation....”¹²³

Im Gegensatz dazu, hielt der *High Court* in *Miller* die Frage der Prorogation für nicht justizierbar: “*The [PM’s] decision that Parliament should be prorogued... and the advice given to Her Majesty to do so in the present case were political. They were inherently political in nature and there are no legal standards against which to judge their legitimacy...*”¹²⁴

b) Berufung: *Miller II* (SC)

Auch *Cherry* und *Miller* wurden anschließend zusammengefasst und dem SC vorgelegt.¹²⁵ Am 24. September 2019 hat der SC in *Miller II* einstimmig entschieden, dass Johnsons Rat an die Königin unrechtmäßig, und demzufolge die *Prorogation* nichtig war:

*“It is impossible for us to conclude... that there was any reason... to advise Her Majesty to prorogue Parliament for five weeks, from 9th or 12th September until 14th October. We cannot speculate... upon what such reasons might have been. It follows that the decision was unlawful.”*¹²⁶

Im höchstpolitisierten Niemandsland zwischen den Entscheidungen des CSIH und des HC nahm der SC dabei eine neue Position ein. Der SC wollte weder auf Sicherheit setzen und die Entscheidung des HC bestätigen, noch so weit wie in *Cherry* gehen, und die Beweggründe der Regierung hinterfragen.

3. Der „Frontstop“ und der zwischenstaatliche Eingriff

Im Schatten des *Benn Act* und der Brexit-Fristverlängerung hat die Regierung am 2. Oktober 2019 eine einheitliche irische Regulierungszone vorgeschlagen.¹²⁷ Nordirland sollte im Binnenmarkt bleiben und eine Kontrollgrenze für Lebensmittel und Agrarprodukte sollte zwischen Nordirland und Großbritannien errichtet werden: Ein *Frontstop* sollte den *Backstop* ersetzen! Nordirland sollte gleichzeitig, gemeinsam mit Großbritannien die Zollunion verlassen.¹²⁸ Nach den bereits beim 2018 DUP-Parteitag erteilten Zusicherungen Johnsons, stieß der Plan auf Fassungslosigkeit bei der DUP.¹²⁹

Beim Treffen an der *Wirral* zwischen dem PM und dem irischen Taoiseach *Varadkar* am 10. Oktober 2019 schien es, als ob dieser Plan als Grundlage für eine Lösung dienen könnte. Eine Woche später wurde die provisorische Vereinbarung im *Protokoll zu Irland/Nordirland (I/NI-*

¹²³ Fn.121. Lord Carloway Rn.54, S.25-6.

¹²⁴ Fn.122. Rn.51.

¹²⁵ *R (Miller) v The Prime Minister; Cherry and others v Advocate General for Scotland* [2019] UKSC 41.

¹²⁶ *ibid.* Lady Hale und Lord Reed, Rn.61.

¹²⁷ UK proposals for a new Protocol on Ireland/Northern Ireland, 2. Oktober 2019:

<https://www.gov.uk/government/publications/uk-proposals-for-a-new-protocol-on-irelandnorthern-ireland>

¹²⁸ *M. Dougan*, ‘So Long, Farewell, Auf Wiedersehen, Goodbye: the UK’s Withdrawal Package,’ *CMLRev* 2020, 631.

¹²⁹ Fn.104; Kritik des Nigel Dodds MP: “...the referendum result was not for a GB Brexit but for a UK Brexit...” *Belfast Telegraph*, 26. Oktober 2019.

Protokoll) in Brüssel verkündet.¹³⁰ Das Unterhaus machte seine Zusage von der Verabschiedung der notwendigen Gesetzesänderungen abhängig und zwang den PM zur Einhaltung der Verlängerung des Austrittsdatums zum 31. Januar 2020. Daraufhin hat der PM seine Bereitschaft erklärt, einen nicht unterzeichneten Brief i.S. des Unterhauses dem Ratspräsidenten *Tusk* zu schicken, gefolgt von einem zweiten Brief, in dem er die Gründe für seine Ablehnung der Verlängerung darstellen würde. Das revidierte *EU (Withdrawal Agreement) Bill (WAB)* wurde anschließend am 22. Oktober 2019 vorgelegt.¹³¹ Das Parlament nahm den Entwurf mit 329 zu 299 Stimmen an, wies aber den Zeitplan für die Debatte, den Johnson für unabdingbar hielt, zurück. Die vierte Verschiebung des Austrittsdatums auf den 31. Januar 2020 wurde daraufhin beschlossen.

4. Neuwahlen 2019

Um die Pattsituation im Unterhaus zu lösen, hat das Parlament für vorgezogene Neuwahlen, die für den 12. Dezember 2019 angesetzt wurden, gestimmt.¹³² Bei den Wahlen reussierte Johnson mit seiner Strategie: Das *Austrittsabkommen* wurde als „*Oven-Ready*“ (*Fertiggericht*) Fertiglösung angepriesen. Auch das Versprechen: „*Get Brexit Done!*“ fand eine tiefe Resonanz bei der Bevölkerung. Dabei sicherte der PM Nordirland zu, dass es zu keinerlei Zoll- oder Grenzkontrollen zwischen Großbritannien und Nordirland kommen würde(!): „...*there's no question of there being checks on goods going from NI to GB or GB to NI, because they are part of... the same customs territory and it's very clear that there should be unfettered access between Northern Ireland and the rest of GB.*“¹³³ Falls Papierkram bei der Einführung von Waren nach Nordirland produziert werden sollte, sollten nach Meinung des PM Geschäftsleute dieses *in die Tonne werfen*(!).¹³⁴

Obwohl die *Brexit-Party* das Abkommen als unzureichend ablehnte, ließ sie ihre Kandidaten nur in Labour-Hochburgen aufstellen, um die Labour Partei unter Druck zu setzen, und eine Spaltung der *Brexit*-Stimmen zu vermeiden. Ganz im Gegensatz dazu wurden die Stimmen der *Remainer* unter einer Vielzahl von Parteien verteilt, wodurch die Position der Brexiter noch verbessert wurde. Am Ende konnten WählerInnen entweder für das undurchsichtige „Fertiggericht“ des PMs oder die unterschiedlichen Ausprägungen des *Remain/Revoke* stimmen.

Die Konservativen gewannen die Wahlen mit 43,6% der Stimmen, 365 der Sitze und damit eine Mehrheit von 80 Sitzen. Die *Labour Party*, mit 31,1% der Stimmen und 202 Sitzen, kam auf ihr schlechtestes Wahlergebnis seit 1935. Die *Liberal Democrats* konnten ihren Stimmenanteil von 7,4% auf 11,6% erhöhen, verloren dabei, dank des Mehrheitswahlrechts, einen Sitz und kamen auf 11 Sitze;¹³⁵ ihre Spitzenkandidatin verlor sogar dabei ihren Sitz an die *Scottish National Party (SNP)*. In England kamen die Konservativen auf 47,2% der

¹³⁰ A. Renison, Understanding Brexit: How the “backstop” became the “frontstop”, *Prospect*, 18. Oktober 2019.

¹³¹ Dokumente: <https://www.gov.uk/government/publications/eu-withdrawal-agreement-bill>

¹³² *Early Parliament General Election Act 2019*: Hansard vom 29. Oktober 2019.

¹³³ ‘Brexit: No checks on goods from NI to UK, says PM,’ *BBC*, 15. November 2019.

¹³⁴ Fact Check - Johnson contradicts own cabinet on Northern Ireland Trade, *Channel 4 News*, 8. November 2019.

¹³⁵ Wahlergebnis 2019: <https://www.bbc.co.uk/news/election/2019/results>

Stimmen und 345 der 533 englischen Sitze, besonders in den Labour-Hochburgen im Norden Englands (*The Red Wall*) waren sie erfolgreich.

5. Zweite Regierung Johnson: Neuentwurf des „Dezember“ WABs

Nach den Wahlen erfolgte am 20. Dezember 2019 die zweite Lesung des *Withdrawal Agreement Bills (WAB)*. Das neue „Dezember“ WAB enthielt weitreichende Änderungen dem „Oktober“ WAB gegenüber: mit neuer Mehrheit konnte die Regierung sowohl die ursprünglichen parlamentarischen Kontrollen als auch die Bereiche, wo man zuvor zu Kompromissen gezwungen wurde, loswerden. Der Charakter des Brexit wurde explizit:

- Abkehr vom EU-Recht: Eine neue *Clause 26* wurde im „Dezember“ WAB eingeführt, um die vorgesehene Anweisung an die Gerichte,¹³⁶ übernommenem EU-Recht auch nach der Übergangsphase zu folgen, aufzuheben;¹³⁷
- Streichung von Parlamentskontrollen, darunter: Verzicht auf „*Meaningful Votes*“ (Clause 13); Verzicht auf die Überprüfung der Verhandlungen (Clause 31);¹³⁸ und Verzicht auf die Kontrolle ministerieller Entscheidungen (Clause 30);¹³⁹
- Einschränkungen von Ministerialbefugnissen: nach der neuen *Clause 33* dürften Minister keine Verlängerung der Übergangsphase herbeiführen;¹⁴⁰
- Verwässerung des Arbeitnehmerrechts: nach der Übergangsphase sollten die Zusicherungen nicht mehr gelten;¹⁴¹
- Verwässerung des Asylrechts: Abschaffung von Verpflichtungen nach S.17 des *European Union (Withdrawal) Act 2018* (neue *Clause 37*).¹⁴²

6. Zwischenergebnis

Somit schien der Brexit-Stau gelöst zu sein: das Vereinigte Königreich konnte zum 31. Januar 2020 die EU verlassen mit der Rückversicherung einer Übergangsphase zum 31. Dezember 2020. Auf EU-Seite konnte man auf die Zugeständnisse des Vereinigten Königreichs bezüglich Nordirlands, bei den Ausgleichszahlungen sowie bei den Rechten der EU-Bürger zeigen, die als Basis für einen *Modus Vivendi* dienen und die Konturen eines *Freihandelsabkommens* zwischen den Parteien liefern könnten.¹⁴³ Währenddessen konnte man in London auf Positionen in dem *EU (Withdrawal Agreement) Act 2020* zeigen, die sich als „Siege“ über Brüssel feiern ließen: eine radikalere Abkehr vom EU-Recht, die weitere Verwässerung der Arbeitnehmerrechte sowie die Entkernung des Asylrechts!

Die Probleme beim „*Fertiggericht*“ Johnsons blieben aber die Gleichen: erstens, die Lösung war nicht „*fertig*“; und zweitens, ob das „*Gericht*“ überhaupt schmecken würde, war

¹³⁶ *European Union (Withdrawal Agreement) Bill 2019*: “Oktober” 2019 Fassung (s.6).

¹³⁷ *European Union (Withdrawal Agreement) Bill 2019*: “Dezember” Fassung:

<https://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/58-01/0001/20001.pdf> Siehe: ‘The European Union (Withdrawal Agreement) Bill and the Rule of Law,’ *Bingham Centre for the Rule of Law*, 24 Januar 2020.

¹³⁸ WAB-Änderungen: <https://commonslibrary.parliament.uk/the-new-eu-withdrawal-agreement-bill-whats-changed/>.

¹³⁹ Fn.136: Clause 30.

¹⁴⁰ Fn.137: Clause 33.

¹⁴¹ *ibid.*: Clause 34.

¹⁴² *ibid.*: Clause 37.

¹⁴³ Fn.128, ff.631-704.

ungewiss. Die einzigen Optionen, die übrig geblieben waren, waren Minimallösungen, die auf ein hartes Brexit-Abkommen hindeuteten. Aus Sicht der nordirischen Unionisten stellten sich noch grundsätzlichere Fragen: ob der *Backstop* nicht doch besser gewesen sei als der *Frontstop*? Dahinter lag ein noch weit tieferes Unbehagen: nahm der englische PM ihre Sache noch ernst? Der Verdacht lag nahe, dass die verkündeten „Siege“ Johnsons eine Kette von teuer erkaufte, und von nordirischen Unionisten bezahlten, Pyrrhussiegen sind.

V. Das Internal Market Bill (IMB)

Der Paukenschlag kam dann in September 2020 als der Minister für Nordirland (Lewis), die Absicht, durch das *UK Internal Market Bill (IMB)*, verkündete, das *Austrittsabkommen* „in a very specific and limited way“ auszuhebeln!¹⁴⁴ Angesichts der Gefahren des Scheiterns der Verhandlungen sollten Regelungskompetenzen an London rückübertragen werden: Das *I/NI-Protokoll*, die empfindlichste Stelle des *Austrittsabkommens*, wurde somit in ihren Grundfesten erschüttert.¹⁴⁵ Obwohl DUP-Unionisten aufatmen konnten, war die Überraschung groß: weder hat es eine Rücksprache in Brüssel noch in Dublin gegeben. Auch die eher beiläufige Art der Bekanntgabe und die Tarnung der *Clauses* im IMB schockierte in London,¹⁴⁶ Brüssel, Dublin und Washington.¹⁴⁷ Im Fadenkreuz der Kritik an dem IMB stand der *Teil V* über Nordirland, insbesondere mit:

- **Clause 42**, die vorgab die Regelungskompetenz im Warenverkehr zwischen Nordirland und Großbritannien zurück an London zu übertragen. Neue UK-Bestimmungen sollten auch dann gelten, wenn sie gegen EU-Bestimmungen verstießen.¹⁴⁸ Anderslautende Regelungen sollten keine Anwendung mehr finden.¹⁴⁹
- **Clause 43(1)**, die die Regelungskompetenz über Subventionen nach Art.10 des *I/NI-Protokolls* ebenfalls nach London rückübertragen sollte. Die nach Clause 43 getroffenen Neuregelungen sollten ebenfalls auch dann anwendbar sein, wenn sie gegen anderslautendes Recht verstossen würden.¹⁵⁰
- **Clause 45**, die die Wirksamkeit der Clauses 42 und 43 unterstrich,¹⁵¹ und bestimmte, dass Regelungen: “...under...42(1) or 43(1) are not to be regarded as unlawful on the grounds of any incompatibility or inconsistency with relevant international or domestic law.” In Bezug auf *Retained law* sollten die neuen Bestimmungen Vorrang

¹⁴⁴ *UK Internal Market Bill 2019-21*: <https://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/58-01/0185/200185.pdf> Brandon Lewis MP, Secretary of State for Northern Ireland, Hansard: HC Deb 29 Sep 2020 Vol 679 c 509.

¹⁴⁵ *International Bar Association, Webinar zum IMB: Lady Kennedy, Lord Neuberger, Phillipe Sands QC und Dominic Grieve QC*, 29 September 2020: <https://www.ibanet.org/International-Law-and-the-Internal-Market-Bill.aspx>

¹⁴⁶ Das Oberhaus hat mit 433 gegen 165 Stimmen gegen die Clauses 42-43 und mit 407 zu 148 Stimmen gegen die Clauses 44-46 gestimmt: HL, 9. November 2020: <https://hansard.parliament.uk/lords/2020-11-09/debates/67BF795E-B630-4922-B1AB-2A0197888C5C/UnitedKingdomInternalMarketBill>.

¹⁴⁷ ‘Biden warns Johnson N Ireland peace cannot become casualty of Brexit,’ *Financial Times*, 17. September 2020.

¹⁴⁸ Fn.144, IMB, Clause 42(1) ‘A Minister of the Crown may by regulations make provision about the application of exit procedures to goods, or a description of goods...’

¹⁴⁹ *ibid.* Clause 42(5): “...not to be recognised, available, enforced, allowed or followed.”

¹⁵⁰ *ibid.* Clause 43(2).

¹⁵¹ *ibid.* Clause 45(1): “...have effect notwithstanding any relevant international or domestic law with which they may be incompatible or inconsistent.”

haben, sodass übernommenes EU-Recht “...accordingly, *cease to be recognised and available* in domestic law, or enforced, allowed and followed...”¹⁵²

Darüber hinaus sollten die neuen Bestimmungen ihre Anwendung finden *von dem Moment an*, in dem das IMB in Kraft treten sollte: das IMB sollte damit sowohl eine künftige als auch eine *sofortige* Wirkung entfalten.¹⁵³ Clause 45(6) gab schließlich die breitmöglichsten Auslegungen eines relevanten Anspruchs sowie des relevanten Rechts vor.¹⁵⁴

1. Das IMB als Überschreiten des Rubikons?

Dass ein Staat ein Gesetz veröffentlicht und vorlegt mit der Absicht ein internationales Abkommen zu brechen, das erst neun Monate zuvor unterzeichnet worden ist, und das, seinerseits, das international hinterlegte *B/KFA* sichern sollte, war ein Novum. Denn das *Wiener Übereinkommen* kennt nicht nur das Prinzip des *Pacta Sunt Servanda* an, sondern legt zusätzlich explizit fest, dass: „Eine Vertragspartei [...] sich nicht auf ihr innerstaatliches Recht berufen [kann], um die Nichterfüllung eines Vertrags zu rechtfertigen...“¹⁵⁵

Schließlich sind dabei Demarkationslinien bei den Dienstpflichten von Ministern und Beamten überschritten worden. Das *UK Ministerial Code* stellt in dieser Hinsicht u.a. fest, dass Minister und *Law Officers*¹⁵⁶ sich dafür einsetzen müssen, rechtliche Verpflichtungen klarzustellen und durchzusetzen.¹⁵⁷ Trotz des Versuchs der Regierung *Camerons* diese Aufgabe einzuschränken,¹⁵⁸ haben die Gerichte auch hier klargestellt, dass die Regelung expansiv auszulegen ist.¹⁵⁹ Die Wahrnehmung dieser ministerialen Pflichten kann aber unterschiedlich ausfallen: Während der *Lord Chancellor* bspw. argumentierte, dass das IMB dem Parlament vorgelegt werden konnte, weil das Gesetz nie zur Anwendung kommen würde(!),¹⁶⁰ hat der schottische *Advocate General, Lord Keen*, auf denselben Sachverhalt mit seinem Rücktritt reagiert.¹⁶¹ Schließlich kommt dem PM eine Schlüsselrolle bei der Umsetzung des *Ministerial Code* zu, sodass in der Johnson-Regierung das *Ministerial Code* in der Praxis ausgeschaltet wird.¹⁶²

¹⁵² *ibid.* Clause 45(2)(b).

¹⁵³ *ibid.* Clause 45(1).

¹⁵⁴ *ibid.* Clause 45(6): (a) any provision of the Northern Ireland Protocol; (b) any other provision of the EU withdrawal agreement; (c) any other EU law or international law; (d) any provision of the European Communities Act 1972; (e) any provision of the European Union (Withdrawal) Act 2018; (f) any retained EU law or relevant separation agreement law; (g) any other legislation, convention or rule of international or domestic law whatsoever, including any order, judgment or decision of the European Court or of any other court or tribunal.

¹⁵⁵ *Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge* vom 23. Mai 1969, Art. 26.

¹⁵⁶ *Law officers: Attorney General, Solicitor General, Advocate General for Scotland, und der Secretary of State for Justice.*

¹⁵⁷ *2015 Ministerial Code, Cabinet Office, Rn 1.3*: “... to comply with the law, including international law and treaty obligations, and to uphold the administration of justice and to protect the integrity of public life.”

¹⁵⁸ *2019 Ministerial Code, Cabinet Office, Rn. 1.3*: “overarching duty on ministers to comply with the law and to protect the integrity of public life.”

¹⁵⁹ *R (Gulf Center for Human Rights) v The Prime Minister, The Chancellor of the Duchy of Lancaster* [2018] EWCA Civ 1855, Rn.22, „...the duty “to comply with the law”... is general and unqualified. In so far as that duty includes international law and treaty obligations, they are so included...”

¹⁶⁰ ‘Brexit: Buckland says power to override Withdrawal Agreement is ‘insurance policy’ *BBC*, 13. September 2020.

¹⁶¹ ‘Lord Keen: Advocate General for Scotland resigns over Internal Markets Bill’, *The Scotsman*, 16. September 2020.

¹⁶² *Fn.158 Rn. 1.4*. ‘If there is an allegation about a breach of the Code, and the Prime Minister, having consulted the Cabinet Secretary, feels that it warrants further investigation, he may ask the Cabinet Office to investigate the facts of the case and/or refer the matter to the independent adviser on Ministers’ interests.’

Eine ähnliche Verpflichtung *to comply with the law and uphold the administration of justice*, gilt nach dem *Civil Service Code* für Beamte:¹⁶³ *Sir Jonathan Jones*, Leiter der Rechtsabteilung der Regierung ist nach Auseinandersetzungen mit der *Attorney General* über die Vorlage des IMB, zurückgetreten. Damit ist *Sir Jonathan* der sechste Spitzenbeamte, der zurückgetreten ist, weil er die neue „Amtssprache“ der Regierung nicht mit sprechen wollte.¹⁶⁴

Auch in Bezug auf den innerstaatlichen Handel sind Demarkationslinien überschritten worden. Nach Vorstellung Londons, sollten die *Vier Nationen* dem *Wettbewerb der Systeme* nach der Übergangszeit ausgesetzt werden, sodass im *Clause 2* auf die *gegenseitige Anerkennung* verwiesen wurde. Danach wird bspw. Schottland künftig nur Regelungen, die für die *eigene* Produktion gelten, treffen können, *nicht* aber solche, die die Verkaufsmodalitäten betreffen.¹⁶⁵ Man fürchtet in Edinburgh nun, dass der Einschränkung nationaler Eingriffsoptionen ein *race to the bottom* folgen wird. Nach Jahren der *Devolution* innerhalb der EU, kommt es zu einer *Gleichschaltung* außerhalb der EU!

Letztendlich ist auch die Demarkationslinie zum AEUV überschritten worden, und aus diesem Grund hat die Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren nach Art. 258 AEUV und Art. 131 des *Austrittsabkommens* eingeleitet.¹⁶⁶ Sowohl Art. 5(3) wie auch Art. 5(4) und Art. 10 des *I/Nl-Protokolls* als auch die Direktwirkung des Art. 4 des *Austrittsabkommens* wurden vom IMB verletzt. Ferner ist eine Verletzung des Art. 5 des *Austrittsabkommens* zu vermuten.¹⁶⁷ Das Vertragsverletzungsverfahren kommt, vor dem Hintergrund des 2014er Rahmens zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips,¹⁶⁸ nicht überraschend. Im Hinblick auf den Brexit wurde ein Vertragsverletzungsverfahren bereits nach der versuchten *Prorogation* vom Europaparlament eingefordert.¹⁶⁹ Der Einsatz eines solchen Verfahrens zeigt allerdings seine Grenzen, wenn Mitgliedsstaaten auf Kollisionskurs mit der Kommission sind¹⁷⁰ oder wenn sie dabei sind, die EU zu verlassen.¹⁷¹ Bezogen auf die Brexit-bedingte Verformung der Verfassung deutet das Verfahren Darüber hinaus auf die Schwierigkeiten, die bevorstehen würden, sollte das Vereinigte Königreich eines Tages versuchen, der EU wieder beizutreten.

2. Strategie des IMB: „safety net“, Drohkulisse oder Provokation?

¹⁶³ *Civil Service Code*: <https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code>

¹⁶⁴ ‘UK’s top legal civil servant quits over Brexit deal changes’, *The Guardian*, 8. September 2020.

¹⁶⁵ Fn.144, Clause 2(1).

¹⁶⁶ Fn.4, Art. 131 des Austrittsabkommens.

¹⁶⁷ *ibid.* Art. 5.

¹⁶⁸ *2014 Rahmen zur Stärkung des Rechtsstaatsprinzips*, COM(2014) 158 final/2.

¹⁶⁹ ‘MEPs plan to trigger EU rule of law investigation into Boris Johnson’s government over suspension of Parliament,’ *The Independent*, 28. August 2019.

¹⁷⁰ EuGH, Rs C-192/18 *Kommission v Polen* ECLI:EU:C:2019:924; EuGH, Rs. C-619/18R *Kommission v Polen* ECLI:EU:C:2018:1021. EuGH, Rs. C-619/18 *Kommission v Polen* ECLI:EU:C:2019:531; EuGH, Rs. C-791/19R *Kommission v Polen* ECLI:EU:C:2020:277; *D. Kochenov und L. Pech*, ‘Better Late than Never: on the European Commission’s Rule of Law and its First Activation’ *JCMS* 2016, 1062; *M. Smith*, ‘Staring into the Abyss: A Crisis of the Rule of Law in the EU’ *ELJ* 2019, 516.

¹⁷¹ *P. Craig/G. de Búrca*, *EU Law* (2020, 7th Ed. OUP, Oxford) ss.54-59.

Für den PM war das IMB angesichts der „extremen Haltung der EU“¹⁷² notwendig und als „*safety net*“ zu verstehen, um „*powers in reserve*“ zu halten, die man nie anzuwenden hoffe.¹⁷³ So sollte das Land vor einer bedrohlichen Lage geschützt werden.¹⁷⁴

Diese plötzliche Kritik an dem Austrittsabkommen, das der PM wenige Monate zuvor unterzeichnet hat, und als „Fertiggericht“ angepriesen hat, stimmt nachdenklich. Denn im Austrittsabkommen sind bereits Vorkehrungen verankert worden, um Streitigkeiten auszuräumen: ein Schiedsverfahren im Austrittsabkommen selbst;¹⁷⁵ ein Schutzmechanismus im I/NI-Protokoll.¹⁷⁶ Zudem kann das Land, sollte eine Notlage eintreten, auch nach internationalen Gewohnheitsrecht auf die Notwendigkeit von Sondermaßnahmen verweisen. Schließlich fußen die Argumente des PM auf den Unterstellungen, dass die EU *willkürlich* handelt;¹⁷⁷ und, dass man den irischen Friedensprozess unterstützen kann, indem man das *Austrittsabkommen* aushebelt und das *I/NI-Protokoll* sprengt!

Die Strategie Johnsons scheint auf mehrere Ziele gerichtet zu sein: Die Arbeit im *Gemeinsamen Ausschuss* zu unterminieren; die Unionisten der DUP zum Aufstand zu bewegen; Zweifel über die Durchsetzbarkeit des *Austrittsabkommens* zu sähen; eine Drohkulisse zu den Verhandlungen über das Freihandelsabkommen aufzubauen; und Kritik an der „extremen Haltung“ der EU anzumelden. Die Strategie wird mit der „Madman-Strategie“ des Präsidenten Nixon verglichen, und mit der Verhandlungsstrategie in Verbindung gebracht, die der PM einst selbst anpries: „*If Donald Trump was negotiating Brexit, he would create chaos right at the start of negotiations.*“¹⁷⁸

3. Verabschiedung des IMA: Lösungsfindung im Gemeinsamen Ausschuss?

Der Versuch, das Austrittsabkommen durch das IMB auszuhebeln, wurde in letzter Minute zwischenstaatlich im Gemeinsamen Ausschuss zwischen den Co-Vorsitzenden Gove und Šefčovič ausgehandelt. Zu den „nordirischen“ Kompromissen gehörten:

- Die Simplifizierung von Deklarierungspflichten für Waren;
- Eine sechsmonatige Übergangsphase für die Ausarbeitung einer Einführerfassung der großen Supermarktketten;
- Die begrenzte Anwendung der EU-Subventionsbestimmungen auf Nordirland;
- Maßnahmen zur Identifizierung von Risikowaren („*At risk*“ *products*).¹⁷⁹

¹⁷² Zweite Lesung, *UK Internal Markets Bill*, HC Deb 14 Sep 2020 Vol 680 c 43.

¹⁷³ *ibid* c 45.

¹⁷⁴ Boris Johnson, ‘Let’s make the EU take their threats off the table and pass this Bill,’ *The Telegraph*, 12. September 2020.

¹⁷⁵ Fn.4: Kapitel 7, Titel III Austrittsabkommen, Arts. 167-181. Art. 167 zur Zusammenarbeit und Art. 168 zur Ausschließlichkeit des Schiedsverfahrens.

¹⁷⁶ *ibid.* Art. 12 des *I/NI-Protokolls*.

¹⁷⁷ Fn.171 ff. 597-637.

¹⁷⁸ ‘Former Washington ambassador ‘sees element of Trump’ in Boris Johnson’s Brexit strategy,’ *Evening Standard*, 8. September 2020.

¹⁷⁹ Joint Statement, *Gemeinsamer Ausschuss zur Implementierung des Austrittsabkommens*, Brüssel 8. Dez. 2020.

Um die Verabschiedung des *Internal Market Act (IMA)* zu ermöglichen, wurden die neu geordneten *Clauses 44, 45 und 47* im Gegenzug entfernt.¹⁸⁰

Die getroffenen Lösungen wurden in der englischen Presse als „Siege“ gefeiert: Man würde britische *Sausages* „weiterhin“ in Nordirland zollfrei verzehren können (Gove)!¹⁸¹ Trotzdem ist festzuhalten, dass die Kompromissbereitschaft der EU weniger auf die Drohkulisse Londons als auf das Einwirken der irischen Regierung,¹⁸² das Lobbying des nordirischen Großhandels¹⁸³ und das Einschalten der nordirischen Minister,¹⁸⁴ zurückzuführen war. Darüber hinaus ist die Reichweite des angeblichen Siegs zweifelhaft. Denn es bleibt dabei, dass nach der Übergangsphase – auch wenn Lord Frost alles daran setzen wird dies hinaus zu zögern – sämtliche Gesundheitsprüfungen, Importerklärungen und Exportzertifikate zwischen Nordirland und Großbritannien eingeführt werden müssen.

4. Lehren aus dem IMA in Edinburgh und Belfast: Brexit als Pulverfass?

Für Edinburgh und Belfast sind die Lehren aus der Geschichte des IMA zweideutig: Einerseits scheint das IMA die politische Fahrtrichtung für Großbritannien, die im *EU (Withdrawal Agreement) Act 2020* angekündigt wurde, zu bestätigen, und auf ein schmales Freihandelsabkommen („Kanadisches“ Modell) zu deuten. Andererseits scheint es, im Falle des Scheiterns des Freihandelsabkommens, die Möglichkeit einer Abkehr selbst von diesen Minimalpositionen offen zu halten! Soll damit das Rätsel des Brexit gelöst sein – der Brexit als endloses Feilschen um den kleinsten gemeinsamen Nenner, als Zustand eines volatilen Gleichgewichts, mit dem *no-deal* als Endziel? Für die DUP wird dabei der Brexit immer mehr zur Achterbahnfahrt: kaum vom *Frontstop* erholt, wird man vom Rückwärtsgang im IMA überrascht, um dann mit dem *salto mortale* im IMA fallengelassen.

VI. Das EU/UK Handels- und Kooperationsabkommen 2020 (HKA)

Das Handels- und Kooperationsabkommen (HKA) wurde in der letzten Dezember-Woche 2020 getroffen und veröffentlicht.¹⁸⁵ Die Benennung des HKAs zeugt von der Kreativität des juristischen Dienstes der Kommission, und allein der PM scheint von einer Zukunft ohne Zölle und Grenzkontrollen überzeugt zu sein.¹⁸⁶ Zutreffender wäre das HKA als Handelshemmnisse- und Krisenmanagementsabkommen benannt. Denn es ist ein Abkommen, das in die Geschichte eingehen wird als erster Versuch moderner Staaten Handelshemmnisse mit dem jeweiligen wichtigsten Handelspartner zu errichten. Nach

¹⁸⁰ *ibid.* ‘In view of these mutually agreed solutions, the UK will withdraw clauses 44, 45 and 47 of the UK Internal Market Bill, and not introduce any similar provisions in the Taxation Bill.’

¹⁸¹ ‘UK drops law-breaking clauses from Internal Market Bill after reaching new Brexit Agreement with EU,’ *The Telegraph*, 8. Dezember 2020.

¹⁸² ‘Firm and strong’ EU response expected - Taoiseach Martin,’ *BBC News*, 13. September 2020.

¹⁸³ ‘Business in Northern Ireland ‘must keep speaking up’ as UK looks to talk trade,’ *Belfast Telegraph*, 25. Februar 2020.

¹⁸⁴ Joint Letter From the First Minister and the Deputy First Minister to Commissioner Maroš Šefčovič on the implications of the Withdrawal agreement, 9 November 2020: <https://www.rte.ie/documents/news/2020/11/letter-to-european-commission-05.11.2020.pdf>

¹⁸⁵ *Handels- und Kooperationsabkommen Zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft einerseits und dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland andererseits*, Brüssel, 25.12.2020 COM(2020) (Abl. 2020 L444/14. 857 final.).

¹⁸⁶ PM Johnson, Hansard: HC Deb 30 Dec 2020 Vol 686 c 513-4: “...British exporters will not face a sudden thicket of trade barriers, but rather, for the first time in the history of EU agreements, zero tariffs and zero quotas...”

englischem Verständnis wird im HKA die Absicht angekündigt, diese mit der Zeit auszubauen, und damit die Handelsströme auf den Wachstumsmärkten der Zukunft neu auszulegen.¹⁸⁷

1. Rhetorik und Eil-Ratifizierung in London

Das HKA wurde durch den *EU (Future Relationships) Act 2020*¹⁸⁸ am 30. Dezember 2020, mit 521 zu 73 Stimmen im Unterhaus im Eiltempo durchgewunken. Eine solche Supermehrheit kommt selten vor (zuletzt am 1. Und 8. Februar 2017 zur Anmeldung des Brexit (siehe oben), zuvor am 18. März 2003 zum Irak Einsatz) und verdeckt ein Geflecht von Machtinteressen: z.B. versuchte die Labour Partei mithilfe der Zustimmung „ihre“ Brexit-Wähler in den Wahlkreisen im Norden Englands zurückzugewinnen, mit der Folge, dass die harte Brexit-Politik nun von beiden Großparteien getragen wird. Während die SNP die einzige bedeutsame Partei im Unterhaus geblieben ist, die gegen das Gesetz gestimmt hat, hat die DUP dagegen gestimmt, nicht um die Mehrheit in Nordirland zu vertreten, sondern um ihre Fassungslosigkeit, von London „verraten“ worden zu sein, zu markieren.¹⁸⁹

Die „Debatte“ über die Ratifizierung war eine rhetorische Veranstaltung, die sich mit dem Inhalt und den Folgen des *Acts* nicht befasste: die Brexit-Sieger jubelten ihrem *Pericles* für die Befreiung aus der europäischen „Unterjochung“ zu, und warnten, dass der Kampf um die Souveränität gleich weitergehe, um die Unzulänglichkeiten beim HKA zu beseitigen.¹⁹⁰ Der *Act* sollte verabschiedet werden, um Platz für den Implementierungsstreit zu machen. Am Ende wurde das Gesetz so schnell verabschiedet, dass keine Zeit für die Überprüfung im Brexit-Untersuchungsausschuss übrig blieb, woraufhin der Ausschuss aufgelöst werden konnte.¹⁹¹ Der HKA-Unterhändler, *Lord Frost*, der gelegentlich über die EU als undemokratisches Gebilde referiert,¹⁹² musste weder Rechenschaft vor dem Ausschuss ablegen, noch Fragen im Unterhaus fürchten, und vermag lebenslänglich die Brexit-Politik von seinem Sitz im Oberhaus aus begleiten.

In Edinburgh hat dagegen das schottische Parlament seine legislative Zustimmung zum HKA mit 92 zu 30 Stimmen verweigert. Erste Ministerin *Sturgeon* musste allerdings einräumen, dass diese Verweigerung folgenlos bleiben würde.¹⁹³ Auch die *Northern Ireland Assembly* hat ihre Zustimmung zum HKA mit 47 zu 28 Stimmen versagt.¹⁹⁴ Das Europaparlament hat wohlbedacht dem HKA die Ratifizierung ebenfalls bis zum 27. April 2021 versagt, um dann doch in den traditionellen Einlenkungsmodus umzuschalten.¹⁹⁵

¹⁸⁷ Interview: Gove, *BBC Radio 4, Today Programme*, 28. Dezember 2020.

¹⁸⁸ *EU (Future Relationships) Act 2020* <https://publicatons.parliament.uk/pa/bills/cbill/58-01/0236/20236.pdf>.

¹⁸⁹ ‘Duped again: Irish unionists and the long, sorry history of Tory betrayal,’ *The Guardian*, 6. Februar 2021.

¹⁹⁰ Sir Bill Cash MP: Hansard, HC Deb 30 Dec 2020 Vol 686 c 536-7.

¹⁹¹ UK Parliament, Parliament must continue to scrutinise UK-EU relationship, Final Committee Report, 21. Januar 2021: (<https://committees.parliament.uk>).

¹⁹² ‘EU demand for level playing field on trade talks ‘undemocratic’,’ *RTE News*, 17. Februar 2020.

¹⁹³ ‘Scottish Parliament rejects Boris Johnson’s ‘rotten’ Brexit deal.’ *The National*, 30. Dezember 2020. First Minister Sturgeon MSP: “The fact is, Scotland’s voice has been ignored on Brexit all along, every single step of the way...It is only through independence that we will ever get to choose the future we want.”

¹⁹⁴ ‘Northern Ireland Assembly votes against Brexit and trade deal’, *Irish Examiner*, 30. Dezember 2020.

¹⁹⁵ ‘The European Parliament flexes its muscles on the EU–UK trade deal,’ *European Policy Centre*, 5. März 2021.

2. Umstrittener Status und Inhalt des HKAs

Das HKA hat den Status eines Assoziierungsvertrags zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich angenommen, sowohl um dem Ausnahmecharakter des HKAs Rechnung zu tragen, als auch um dem Ratifizierungsprozess über die nationalen Parlamente auszuweichen. Zugleich wurde so die Rolle des Europaparlaments aufgewertet.¹⁹⁶ Der Rechtsrahmen des HKAs soll vom *Partnerschaftsrat* überwacht werden,¹⁹⁷ der von Ausschüssen in seiner Arbeit unterstützt wird.¹⁹⁸ Das HKA kann von beiden Seiten gekündigt werden,¹⁹⁹ und wird als Instrument des internationalen Rechts betrachtet.

Das HKA versucht ein Gleichgewicht zwischen der Souveränität des Vereinigten Königreichs, dem *Level Playing field* der EU und dem nordirischen Friedensprozess zu erzeugen. Die Souveränität Großbritanniens soll durch den Austritt aus Zollunion und Binnenmarkt gesichert werden, während der nordirische Friedensprozess durch den *Frontstop* berücksichtigt werden soll. Die Gleichheit der Wettbewerbsbedingungen soll durch die HKA-Bestimmungen, die sämtliche Abweichungen von erreichten Standards auf ihre ökonomischen Auswirkungen hin überprüfen, gesichert werden: Sollte eine Partei vom HKA abweichen bzw. nicht mitziehen wollen, und dabei Wettbewerbsvorteile erzielen, gilt das Rückschrittsverbot (*non-retrogression*), wonach Sanktionen vorgesehen sind.²⁰⁰ Großer Wert wird dabei auf die Streitbeilegung gelegt: Es wird zuerst auf die Beratung und dann die Schlichtung gesetzt. Als letztes Mittel sind abschreckende Sanktionen vorgesehen, über die im Expertengremium bzw. im Sachverständigengremium entschieden wird.²⁰¹ Die Mechanismen können als neue Strukturen der Zusammenarbeit oder, bei intensiverer Anwendung, als Institutionen für das Krisenmanagement dienen.

a) Warenverkehr

Der Warenverkehr, bei welchem das Vereinigte Königreich ein Defizit gegenüber der EU hat, spielt die Hauptrolle im HKA.²⁰² Die Bestimmungen richten sich nach den Regeln des Art. XXIV GATT 1994 und Art. V GATS.²⁰³ Dabei bekräftigen die Parteien ihre gegenseitigen Rechte und Pflichten aus dem WTO-Übereinkommen.²⁰⁴ Es gilt das Herkunftslandprinzip: auf Waren mit Ursprung in dem Gebiet des jeweils Asind Zölle verboten.²⁰⁵ Gebühren und Abgaben, die an der Grenze erhoben werden, sind auf die ungefähren Kosten der Dienstleistungen zu beschränken und dürfen weder einen indirekten Schutz für inländische Waren noch eine indirekte Besteuerung von ausländischen Waren darstellen.²⁰⁶ Bei den Schutzmaßnahmen dürfen Antidumping- und Ausgleichsmaßnahmen getroffen werden, die mit den Anforderungen des GATT-Antidumping- und des GATT-

¹⁹⁶ Art. 217 AEUV.

¹⁹⁷ Fn.185, HKA, Art. INST.1

¹⁹⁸ *ibid.* Art. INST.2

¹⁹⁹ *ibid.* Art. FINPROV.8 Durch Benachrichtigung.

²⁰⁰ *ibid.* Teil 6, Titel 1, S.426ff.

²⁰¹ *ibid.* Art 6.4.

²⁰² *ibid.* Teil 2, Titel 1 Warenverkehr: S.19-80.

²⁰³ *ibid.* Art. OTH.3, S.327.

²⁰⁴ *ibid.* Art. OTH.4.

²⁰⁵ *ibid.* Art. ORIG.1., S.42.; Art. GOODS.5 S.34.

²⁰⁶ *ibid.* Art.GOODS.7.1.

Subventionsübereinkommens vereinbar sind, und nach einem fairen und transparenten Verfahren angewendet werden.²⁰⁷ Besonders im Handel mit Agrarprodukten wird auf gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Maßnahmen (*sog. SPS-Tests*) geachtet.²⁰⁸

b) Dienstleistungen und Finanzgeschäfte

Bei den Dienstleistungen, wo das Vereinigte Königreich einen Handelsüberschuss gegenüber der EU erzielt, fällt das HKA, aller guten Bekenntnisse zum Trotz,²⁰⁹ weniger großzügig aus. Während Geschäftsreisen,²¹⁰ die Rechtsberatung²¹¹ und der Schutz von Urheberrechten²¹² vom HKA berücksichtigt werden, werden andere Dienstleistungen (z.B. audiovisuelle Dienstleistungen) vom HKA ausgenommen.²¹³ Beim Mobilfunk wird sogar die Rückkehr von Roaminggebühren ermöglicht.²¹⁴ Bei den Finanzdienstleistungen sind die Folgen am schwersten. Mit dem Wegfall von *Passporting* wird nach dem *Memorandum of Understanding* vom 26. März 2021 lediglich ein „Rahmen“ zur Lösung anfallender Fragen angeboten.²¹⁵

c) Wettbewerbs- und Subventionsrecht

Um gemeinsame Wettbewerbsbedingungen zu sichern, schreibt Titel XI des HKAs vor, dass die Parteien sich verpflichten, ein Wettbewerbsrecht zu organisieren und anzuwenden.²¹⁶ Beim Subventionsrecht bestimmt Kapitel 3 die Grundprinzipien der Subventionskontrolle²¹⁷ sowie den Zugang zu Durchsetzungsmechanismen.²¹⁸ Zu den Rechtsbehelfen gehören Rückgriffmaßnahmen (*claw-back provisions*).²¹⁹ Bei Streitigkeiten werden Vorkehrungen für ein beschleunigtes Schlichtungsverfahren zur Verfügung gestellt, wobei Schlichtern nur eine begrenzte Einsicht eingeräumt wird.²²⁰

d) Arbeitnehmer-, Umwelt- und Verbraucherrecht

Aus Sicht der EU soll das HKA ein hohes Schutzniveau u.a. beim Arbeitnehmerrecht sichern: Das Rückschrittsverbot soll verhindern, dass durch niedrigere Standards eine Partei den Handel schwächt oder verringert.²²¹ Die Parteien verpflichten sich, diese Bestimmungen durchzuführen,²²² wobei abschreckende Sanktionen vorgesehen sind.²²³ Eine ähnliche

²⁰⁷ *ibid.* Art. GOODS.17, S.38.

²⁰⁸ *ibid.* Art. SPS.1, S.58. Sanitary and phytosanitary measures (SPS-Regelungen).

²⁰⁹ *ibid.* Art. SERVIN.1.1.

²¹⁰ *ibid.* Art. SERVIN.4.1.

²¹¹ *ibid.* Teil II, Titel II, Kapitel 5, Abschnitt 7: ss.140-143. Siehe auch Anhang SERVIN-1, S.602 ff.

²¹² *ibid.* IP.7.

²¹³ *ibid.* Art. SERVIN.1.1.5.

²¹⁴ *ibid.* Art. SERVIN.5.36.

²¹⁵ 'UK and EU reach financial regulation deal in breakthrough on co-operation,' *Financial Times*, 26. März 2021.

²¹⁶ Fn.185, HKA, Ch. 2: Competition Policy Art. 2.2. (S.196 ff.).

²¹⁷ *ibid.* Art. 3.4.

²¹⁸ *ibid.* Art. 3.9-3.10.

²¹⁹ *ibid.* Art. 3.11.

²²⁰ *ibid.* Art. 3.12.

²²¹ *ibid.* Ch. 6, Art. 6.1. u. 6.2: "...in einer Weise, die sich auf den Handel oder die Investitionen zwischen den Vertragsparteien auswirkt."

²²² *ibid.* Art. 6.3.

²²³ *ibid.* Art. 6.4.

Möglichkeit wird im Verbraucher- und Umweltrecht eingeräumt.²²⁴ Aus Sicht Londons muss zuerst jedoch überhaupt eine *konkrete* Beeinflussung des Handels bzw. der Investitionstätigkeit festgestellt werden: Es reicht nicht, auf eine Verwässerung des Schutzniveaus hinzuweisen. Ferner bieten Beratung und Schlichtung aus dortiger Sicht Möglichkeiten Lösungen anzupassen.²²⁵ Nach Auslegung des PMs wird „den Europäern“ lediglich zugesichert, dass weder die Kinderarbeit noch die Strandverschmutzung wieder eingeführt werden.²²⁶ Ähnlich unterschiedlich liegt die Auslegung zur Bewertung der Ungleichgewichte: hier pocht London darauf, dass die Bewertung sich auf die *Zuverlässigkeit der Nachweise* stützt.²²⁷ Damit sollen Verbraucherschutz, Umweltschutz und Arbeitnehmerrecht weitaus schwächer zu berücksichtigen sein, als von der Kommission avisiert.²²⁸

e) *Der Fischfang*

Bei den HKA-Verhandlungen wurde intensiv um den Fischfang gerrungen. Bis zuletzt hat die Regierung den Anspruch des Vereinigten Königreichs auf 100% der Fischfangquote (EEZ-Gesamtmenge) erhoben.²²⁹ Ausgehandelt wurde allerdings die Rückübertragung von zuerst einem Viertel der EU27-Quote (25% von 33% = 8.3% der EEZ-Gesamtmenge),²³⁰ und eine Zusicherung, diese nach einer Übergangszeit von fünfeneinhalb Jahren zu justieren. Die Lücke zwischen Anspruch (100%) und Realität (58.3% (vor dem Brexit verfügte das Vereinigten Königreich über 50% der EEZ-Gesamtmenge)) ist frappierend, und die Regierung versuchte mit *Alternative Facts* dagegen zu steuern: Die *Paymaster General* ist auf einen *Quoten-Zuwachs* von 66% gekommen,²³¹ während *Gove*, eine *Gesamtquote* von 66% erfand.²³² Vielleicht wird dieses „Massieren“ der Zahlen sich als Makulatur erweisen: Wenn man auf das Exportgeschäft angewiesen ist und die Grenze nicht zeitgerecht überwinden kann, bringt auch die höchste Quote beim Fischfang nichts! Die Leidtragenden sind die geprellten Fischer: in Januar 2021 ist die Exportleistung der UK-Fischereien um 80% (von £92m auf £16m) kollabiert.²³³ Ende April 2021 sind dann die bilateralen Verhandlungen über Fischfangmengen mit Norwegen gescheitert, was den Gnadenstoß für die Fischerei bedeuten dürfte.²³⁴

3. Ergänzungen zum I/NI-Protokoll

²²⁴ Ibid. Art. 7.5-7.7

²²⁵ Ibid. Art. 6.4.

²²⁶ ‘Workers Rights after Brexit easily eroded by Brexit trade deal,’ *The Independent*, 27. December 2020.

²²⁷ Fn.185, HKA, Artikel 9.4.2.

²²⁸ *IPPR Report: ‘The Brexit EU-UK Trade Deal: A First Analysis’*, 27. Dezember 2020: (www.ippr.org).

²²⁹ PM Johnson, Hansard: HC Deb 22 Oct 2019 Vol 666 c 827: ‘I can confirm that we will take back 100% control of the spectacular marine wealth of this country...’

²³⁰ Fn.185 HKA, Teilbereich Fünf: Fischerei S.309 ff., Anhänge FISH 1-4, s.1003 ff.

²³¹ *Penny Morduant* MP, Any Questions? *BBC Radio 4*, 15. Januar 2021.

²³² ‘UK Market, not the EU, is what is most Important for Scotland,’ *The Scotsman*, 28. Dezember 2020.

²³³ *Office for National Statistics (ONS) UK Trade: January 2021*, 12. März 2021:

<https://www.ons.gov.uk/economy/nationalaccounts/balanceofpayments/bulletins/uktrade/january2021>

²³⁴ ‘UK and Norway fail to reach fishing deal,’ *BBC*, 29. April 2021.

Das HKA ergänzt das I/NI-Protokoll und räumt Nordirland einige Privilegien hinsichtlich des Güterkraftverkehrs (bspw. Cabotage) ein.²³⁵ Sofern das ‘zero-tariff, zero quota’ Element im HKA greift, wird zudem die Turbulenz im Handel zwischen Nordirland und Großbritannien reduziert. Nichtsdestotrotz sind/sollten im Handel zwischen Nordirland und Großbritannien Zoll-Formalitäten unumgänglich sein. Darunter müssen allein die ca. 50.000 Produkte, die in den Supermarktlieferketten gehandelt werden, mit einer Zollnummer, ggf. mit einer Meursingnummer (nach der *Meursingtabelle* für landwirtschaftliche Erzeugnisse) versehen werden. Die Einführung der sog. *SPS-Tests* verursacht weitere Kontrollen. Störungen im Warenfluss sind dadurch vorprogrammiert, besonders, wenn LKW/Container mit gemischten Ladungen (sog. *Groupage*) nach Nordirland verschifft werden. Jedes einzelne Produkt in einer solchen Groupage-Lieferung muss, je nach Beschaffenheit, diverse Zertifikate und Erklärungen vorweisen.²³⁶ Jede Kontrolle verursacht Kosten, kann die gesamte Lieferung verzögern, reduziert die Wirtschaftlichkeit der Fährverbindungen, führt zu Brexit-bedingten Preissteigerungen in Nordirland und schafft Anreize, Lieferketten zwischen Irland und der EU auszubauen. Falls die englischen Supermarktketten bald nur noch über Subventionen in Nordirland zu halten sind (i.S. einer „*Berlinförderung*“?), stellt sich die Frage, ob diese dann mit dem HKA vereinbar sind.

Die Neuregelung ist umstritten: für Händler bedeuten die Kontrollen Zusatzkosten im *innerstaatlichen* Handel; für Unionisten werden die Kontrollen mit Unbehagen über das Selbstverständnis des Vereinigten Königreichs verbunden. Längerfristig, bei Abweichungen Großbritanniens vom HKA, wird die Gefahr gesehen, dass eine Bruchstelle zwischen Nordirland und Großbritannien sich öffnen wird, die beim avisierten CPTPP-Beitritt Großbritanniens (siehe unten) dann reißen wird. Andere wiederum haben für Nordirland durchaus die „Gateways of Opportunity“ erkannt (Foster).²³⁷ Darüber hinaus kommt dem I/NI-Protokoll in der Architektur des Friedensprozesses eine Schlüsselrolle zu. London und Brüssel bürgen für den Friedensprozess.

a) *Unterminierung I: EU-Covid-Grenzkontrollen in Irland*

Der Paukenschlag kam dann am 29. Januar 2021, als die EU-Kommission, um Ausfuhren von Covid-Impfstoffen über die „offene“ EU-Grenze vorzubeugen, über Art. 16 des I/NI-Protokolls die Absicht angemeldet hat, Grenzkontrollen einzuführen.²³⁸ Obwohl diese Ankündigung drei Stunden später zurückgenommen wurde, hat die Kommission dabei den *irischen Sündenfall* begangen.²³⁹ Durch die schnelle Rücknahme hätte London zwar die

²³⁵ What the UK-EU Trade and Cooperation Agreement means for Northern Ireland, *QPOL*, 4. Januar 2021:

<http://qppl.qub.ac.uk/what-the-uk-eu-trade-cooperation-agreement-means-for-ni>

²³⁶ u.a. die EORI-Nummer; eine vereinfachte Grenzerklärung; eine Sicherheitserklärung; eine Registrierung im *Goods Vehicle Movement System*; Benachrichtigung im *TRACES-System*; ein Ausfuhr-Gesundheitszertifikat; Identitäts-, Belegs- & physische Prüfungen von SPS-Waren; zweifache-MwSt. Erklärung; Registrierung im *UK Trader Scheme*; ATA carnet; ggf. ein Fangzertifikat; sowie Registrierung im *Trader Support Service*.

²³⁷ ‘Brexit: Arlene Foster sees ‘gateway of opportunity’ in UK-EU trade deal,’ *BBC*, 3. Januar 2021.

²³⁸ Fn.4, Art. 16(1) I/NI-Protokoll: „Führt die Anwendung dieses Protokolls zu schwerwiegenden und voraussichtlich anhaltenden wirtschaftlichen, gesellschaftlichen oder ökologischen Schwierigkeiten oder zur Verlagerung von Handelsströmen, können die Union oder das Vereinigte Königreich einseitig geeignete Schutzmaßnahmen ergreifen...“

²³⁹ Commission Statement on the vaccine export authorisation scheme:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_21_314 ‚Der alte Brexit-Streit um Nordirland spitzt sich wegen der Impfungen neu zu,‘ *NZZ*, 5. Februar 2021.

Möglichkeit gehabt, die Gemüter im Sinne der Friedensförderung zu beruhigen.²⁴⁰ Stattdessen hat London versucht, Kapital aus dem Fehltritt der EU zu schlagen. So empörte Gove sich über die Inkonsequenz der Kommission,²⁴¹ Whately beschwerte sich über einen Impfstoffprotektionismus,²⁴² Raab referierte über die Einhaltung getroffener Verträge und²⁴³ Hancock erinnerte an die Vorteile des Brexit.²⁴⁴ Die Attacke auf die EU als „*Keystone Cops in Brussels*“ konnte so sogar im *Wall Street Journal* des Rupert Murdoch weitergesponnen werden,²⁴⁵ um dann vom australischen *PM Scott Morrison* aufgegriffen zu werden.²⁴⁶ Währenddessen, hat die nordirische Erste Ministerin Foster ihre Haltung zum I/NI-Protokoll revidiert: es gehöre nun doch ersatzlos gestrichen!²⁴⁷

b) *Unterminierung II: Einseitige Verlängerung der Übergangsphase*

Obwohl Gespräche im Partnerschaftsrat zu den Implementierungsschwierigkeiten beim I/NI-Protokoll aufgenommen worden sind, hat der Staatsminister für Nordirland Lewis die Ergebnisse der Gespräche, wie damals beim IMB, vorweggenommen und die Verschiebung der Übergangsfrist vom 31. März 2021 nochmals zum 1. Oktober 2021 einseitig bekanntgegeben.²⁴⁸ London hat bei dieser „kurzen Ecke“ weder Šefčovič noch die irische MFA, wie im *I/NI-Protokoll* vorgesehen, vorgewarnt und damit die Atmosphäre weiter vergiftet. Darüber hinaus lag die Begründung der Verlängerung, nämlich die Auswirkungen für die Bevölkerung gering zu halten, nicht im materiellen Teil des I/NI-Protokolls, sondern in deren Prämbel.²⁴⁹ Nach dieser Logik droht das gesamte I/NI-Protokoll in die Bedeutungslosigkeit abzudriften, da sämtliche Brexit-Kontrollen Auswirkungen für die nordirische Bevölkerung haben werden. Statt der Kooperation droht nun sowohl ein Vertragsverletzungsverfahren²⁵⁰ als auch ein Schlichtungsverfahren i.S. des HKAs.²⁵¹ Allerdings ist für viele Brexit-Anhänger die Welt damit wieder in Ordnung: mit Šefčovič, der EU und dem irischen MFA als Prügelknaben, die nochmals ausgetrickst wurden. In etwa zeitgleich gab London im Übrigen die Absicht bekannt, die Frist für die Implementierung von Importkontrollen nochmals zu verschieben.²⁵²

4. Folgen und Zukunft: Abwägung zwischen Souveränität und Divergenz

²⁴⁰ Fn.4 Art. 16(2) I/NI-Protokoll: „Entsteht durch eine von der Union oder vom Vereinigten Königreich im Einklang mit Abs. 1 getroffene Schutzmaßnahme je nach Fall ein Ungleichgewicht zwischen den Rechten und Pflichten aus diesem Protokoll, so können die Union oder das Vereinigte Königreich je nach Fall angemessene Ausgleichsmaßnahmen treffen, die für die Behebung des Ungleichgewichts unbedingt erforderlich sind...“

²⁴¹ ‘Pandora’s box has been opened’ Gove warns Article 16 to trigger ‘Trojan horse’ EU threat,’ *The Express*, 8. Februar 2021.

²⁴² ‘Minister repeatedly refuses to say whether UK would retaliate if EU bans vaccine exports,’ *The Independent*, 22. März 2021.

²⁴³ ‘Why are the EU and UK engulfed in a Row over Vaccine Supplies,’ *The Independent*, 15. März 2021.

²⁴⁴ ‘EU leaders clash over vaccine distribution in tense summit,’ *Financial Times*, 25. März 2021.

²⁴⁵ ‘Europe’s Gang That Couldn’t Shot Straight,’ *Wall Street Journal*, 19. März 2021.

²⁴⁶ ‘Coronavirus Australia: Scott Morrison explains EU vaccine supply issues,’ *The Australian*, 7. April 2021.

²⁴⁷ ‘DUP’s plan is to get rid of Northern protocol – and reassert its authority,’ *The Irish Times*, 3. Februar 2021.

²⁴⁸ Brandon Lewis MP, Secretary of State for Northern Ireland, Hansard: HC Written Statement, 3. März 2021 Vol 690.

²⁴⁹ ENTSCLOSSEN, dass sich die Anwendung dieses Protokolls so wenig wie möglich auf das tägliche Leben der Bevölkerungsgruppen in Irland und in Nordirland auswirken sollte,

²⁵⁰ Fn.4 Art.12 Abs.4 des I/NI-Protokolls in Verbindung mit Art. 258 AEUV.

²⁵¹ *ibid.* Art. 5 des *Austrittsabkommens*, Streitbeilegungsverfahren: Austrittsabkommen, Teil 6 Titel III. Brief Šefčovič an Lord Frost vom 15. März 2021: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/lettre_to_lord_frost_1532021_en.pdf

²⁵² ‘UK importers brace for ‘disaster’ as new Brexit customs checks loom,’ *The Guardian*, 8. März 2021.

Die Errichtung von Handelshemmnissen hat bereits zu erheblichen ökonomischen Schäden geführt.²⁵³ Allein die Bearbeitung der 200-250 Millionen Dokumente, die nun im EU-Exportgeschäft jährlich anfallen, verursacht Kosten, die bei den Kleinstbetrieben zur Einstellung des Exportgeschäfts führen kann.²⁵⁴ Aber obwohl die Exporte in die EU bspw. im ersten Monat des Brexit um 41% zurückgegangen sind, werden die gegenwärtigen Zahlen durch die englische Presse als „Erfolge“ bei der Neuorientierung der Handelströme gemeldet.²⁵⁵

Die schwierigste Frage betrifft nun das, was London künftig „besser“ zu machen gedenkt, damit die Kosten der Divergenz nicht den Nutzen der Souveränität übersteigen? London scheint sich dabei zwei Ziele gesteckt zu haben: die Neuausrichtung des Handels weg vom „alten Europa“ und hin zu den Zukunftsmärkten („*Global Britain*“) und ein „*Levelling Up*“, die Angleichung der Lebensbedingungen zwischen dem armen Norden und dem reichen Süden Englands.²⁵⁶

a) „*Global Britain*“: Neuorientierung hin zum Indo-Pazifischen Raum

Bei der „Neuorientierung“ des Handels werden bereits erste „Erfolge“ gemeldet: So feierte die Presse, dass die EU-Exporte ins Vereinigte Königreich um 29% eingebrochen sind.²⁵⁷ Besonders im Warenverkehr sind auch im Vereinigten Königreich Auswirkungen festzustellen. Die Bereiche, die von der *Just-in-Time* Montage abhängig sind, leiden außerordentlich: erste Anlagen werden in die EU verlagert.²⁵⁸ Darüber hinaus sind die Auswirkungen zwischen Irland und Großbritannien auffällig: Im Januar 2021 ist der Handel von Großbritannien nach Irland um 65% eingebrochen, während er von Irland nach Großbritannien um 14% zurückgegangen ist.²⁵⁹ Schließlich ist eine Umstrukturierung in der Logistik festzustellen: verglichen mit dem Vorjahresmonat ist zwischen dem Hafen Rosslare (Irland) und Häfen in der EU ein Zuwachs des Frachtvolumens von 446% erreicht worden.²⁶⁰ Die „Landbrücke“ über Großbritannien in die EU ist für irische Spediteure unwirtschaftlich geworden, und der Hafen Holyhead (Wales) meldete Februar 2021 einen Rückgang von 50% des Frachtvolumens.²⁶¹ Nicht ganz ohne Ironie kann man also feststellen: Der erste Schritt der „Strategie“, nämlich die Lösung von der EU, ist auf gutem Weg.

²⁵³ ‚The Economic Impact of Boris Johnson’s Brexit Proposals‘, The UK in a Changing Europe: (<https://ukandeu.ac.uk>): - 2.5% pro Kopf Einkommenseinbußen, -6.5% inkl. Verlust an Produktivität, während die restriktivere Einwanderungspolitik das Bruttosozialprodukt (BSP) um -1.8% verringern wurde, Auswirkungen auf die Produktivität -7.0% pro-Kopf BSP. Schwächung der Staatsfinanzen zwischen £-40.5 und £-48.8bn. jährlich; *Beyond the headlines UK business, Brexit and international trade*, London First/EY Report, 7. April 2021: (<https://www.ey.com>)

²⁵⁴ *Federation of Small Businesses (FSB), EU Trade and Cooperation Agreement Public Accounts Committee inquiry evidence*, January 2021, 27 January 2021: (<https://www.fsb.org.uk>)

²⁵⁵ ‚EU tipped for catastrophic breakup as Brexit hits German exports to EU,‘ *The Express*, 6. März 2021.

²⁵⁶ ‚The surprising removal of Michael Gove from his Brexit role does not spell the end for him,‘ *The Telegraph*, 18. Februar 2021.

²⁵⁷ ‚EU tipped for catastrophic breakup as Brexit hits German exports to EU,‘ *The Express*, 6. März 2021.

²⁵⁸ ‚GKN Automotive to close Birmingham factory with 519 jobs lost,‘ *Autocar*, 28. Januar 2021.

²⁵⁹ ‚Irish Imports from Great Britain Fall 65% as Brexit Takes Hold,‘ *Bloomberg*, 18. März 2021.

²⁶⁰ ‚January freight traffic up 45% at Rosslare Europort, European freight up 446% year-on-year,‘ *RTE*, 1 February 2021; ‚Ireland Sails Around U.K. to Skirt Brexit’s Trade Headaches,‘ *Bloomberg*, 20. Januar 2021.

²⁶¹ ‚Ports feel the chill as trade re-routes around Brexit Britain,‘ *The Guardian*, 20. Februar 2021.

Beim zweiten Schritt der Brexit-Strategie, die Neuorientierung hin zu den Zukunftsmärkten ist der Erfolg bisher ausgeblieben: Auf Handelsverträge mit den Vereinigten Staaten, China, Australien und Neuseeland wird noch gewartet. Nach Einschätzung des Außenministers werden diese Verträge sogar erst in 10 Jahren Früchte tragen.²⁶² Währenddessen bleiben die Parameter der *Enhanced Trade Partnership* mit Indien unklar.²⁶³ Auch sind die Zugeständnisse, die bisherigen EU-Zölle abzuschaffen, die an die USA gemacht worden sind, ohne Erwidern geblieben.²⁶⁴ Vielmehr droht die Regierung Biden mit abschreckenden Sanktionen im Gegenzug für die Einführung einer *Digital Tax*.²⁶⁵ Auch der *UK-Japan Trade Deal* baut die Wirtschaftsbeziehungen beider Länder kaum aus.²⁶⁶

Konkreter scheint *Global Britain* in der Antragstellung auf Mitgliedschaft in der *Trans-Pazifikpartnerschaft* (CPTPP) Form anzunehmen.²⁶⁷ Auch wenn dieser Antrag ohne vorherige Volksabstimmung eingebracht wurde, muss die Partnerschaft vermutlich auf ihre Vereinbarkeit mit dem HKA überprüft werden: Die CPTPP-Mitgliedschaft scheint mit einem Rückschritt sowohl im Verbraucherschutz als auch bei den SPS-Regelungen einherzugehen, und droht das HKA beim Herkunftslandsprinzip zu konterkarieren (es sei den, dass sowohl die EU- als auch die CPTPP-Staaten im Vereinigten Königreich künftig wie „Herkunftsländer“ behandelt werden sollen?).

Nur im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik werden die Konturen des *Global Britain* besser erkennbar. Mit dem Papier *Global Britain in a Competitive Age* werden handfeste Ziele genannt: Bestätigung des *Indo-Pacific Tilt*; die Verlegung eines Flugzeugträgers ins südchinesischen Meer; und die Ausweitung der nuklearen Abschreckung.²⁶⁸

b) „Levelling Up“ Agenda (Angleichung der Lebensbedingungen):

Finanzminister Sunak hat im Haushalt 2021 eine Reihe von Maßnahmen angekündigt um die „Levelling Up“ Agenda voranzutreiben: eine *Superdeduction* (Sonderabschreibung) für Großinvestitionen; die Errichtung von steuerfreien Freihäfen sowie die Einführung von einem Sonderfonds um die EU-Strukturhilfe zu ersetzen.²⁶⁹ Allerdings muss noch geklärt werden, ob diese Maßnahmen, die Standortvorteile im OECD-Vergleich schaffen sollen, mit den HKA-Subventionsbestimmungen vereinbar sind und ob sie geeignet sind, ihre Ziele zu erreichen: ein Sonderfonds, der nach den Regeln der *Pork-Barrel Politics* verteilt wird, kann vermutlich schwer mit der EU-Strukturhilfe verglichen werden.²⁷⁰ Darüber hinaus wird das

²⁶² ‘Raab shrugs off Brexit troubles, urging people to take ‘10-year view’,’ *The Guardian*, 14. Februar 2021.

²⁶³ ‘In the Fairytale World of Brexit,’ *The Guardian*, 13. Februar 2021.

²⁶⁴ Baker McKenzie, *Brexit Daily Update*, 9. Dezember 2020 (<https://brexit.bakermckenzie.com>)

²⁶⁵ *Finance Act 2020*, Section 39 ff. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2020/14/contents>; Office of the United States Trade Representative, Section 301 Investigation Report on the United Kingdom’s Digital Services Tax, 13. Januar 2021: <https://ustr.gov/sites/default/files/files/Press/Releases/UKDSTSection301Report.pdf>

²⁶⁶ ‘Brexit: Liz Truss secures Tariff wins with her Japan trade deal,’ *The Independent*, 8. November 2020.

²⁶⁷ *Comprehensive and Progressive Trans-Pacific Partnership* (CPTPP), 30. Januar 2021:

<https://www.gov.uk/government/news/uk-applies-to-join-huge-pacific-free-trade-area-cptpp>

²⁶⁸ *Global Britain in a competitive age: the integrated review of Security, Defence, Development and Foreign Policy 2021*: <https://www.gov.uk/government/publications/global-britain-in-a-competitive-age-the-integrated-review-of-security-defence-development-and-foreign-policy>

²⁶⁹ *Budget Speech 2021*, 3. März 2021: <https://www.gov.uk/government/speeches/budget-speech-2021>

²⁷⁰ ‘Tories accused of levelling up ‘stitch-up’ over regional deprivation fund,’ *The Guardian*, 5. March 2021.

„Levelling Up“ nicht bei der groben Ankündigung von „World Beating“ Maßnahmen bleiben können, die Regierung wird auch konkrete Pläne entwickeln und umsetzen müssen.

5. *Brot und Spiele: Vorbereitung auf künftige Culture Wars*

Brexit lässt turbulente Zeiten vermuten, in der die Wähler ständig abgelenkt werden müssen: Eine Zukunft von *Brot und Spielen*. Ewiger Streit mit der EU und dem EU-Recht, mit der EMRK, mit der UN-Menschenrechtskonvention und mit ihren Handlangern: *Human Rights lawyers*, *Civil Rights* AktivistInnen, UmweltschützerInnen, *Welt-* und *GutbürgerInnen* sind vorprogrammiert. Erste, leider besorgniserregende Maßnahmen sind erkennbar:

a) *Neuordnung der Asylpolitik: Sovereign Borders Bill 2021-22 (SBB)*

Der Status von Asylbewerbern soll künftig an die Einreisemethode geknüpft werden, sodass Asylbewerber, die illegal einreisen, chancenlos werden. Asylbewerber sollen demnach entweder im Eilverfahren zurück in sichere Drittstaaten geschickt werden, oder höchstens die Duldung erreichen können.²⁷¹ Es schwingt die unschöne Einschätzung mit, dass Asylanträge überwiegend in unseriöser Absicht bzw. von „Kriminellen“ gestellt werden, und dass die Antragsteller von Rechtsanwälten instrumentalisiert werden.²⁷² Eine Aussicht auf Anerkennung als Flüchtlinge sollen nur noch diejenigen bekommen können, die schon mit Genehmigung einfliegen. Das ist paradox, und mit dieser Politik steuert London auf Kollisionskurs mit der UN-Menschenrechtskonvention,²⁷³ mit dem Dublinabkommen²⁷⁴ sowie mit dem *Human Rights Act 1998* zu.

b) *Police, Crime, Sentencing and Courts Bill 2021 (PCSCB):*

Auch die neuen Ordnungsbefugnisse machen Sorge. Das PCSCB²⁷⁵ soll der Polizei Befugnisse einräumen Demonstrationen aufzulösen, wobei zu den Gründen auch Lärmschutz gehört.²⁷⁶ Damit geht das Gesetz auf Kollisionskurs mit der Versammlungsfreiheit, die im Art. 11 EMRK verbrieft ist. Ferner soll nach s.59 PCSCB die Denkmalbeschädigung mit einer zehnjährigen Freiheitsstrafe belegt werden.²⁷⁷ Ein neuer s.60C im Public Order Act 1994 soll das Aufenthaltsrecht für Gypsies/Traveller verschärfen, und dabei Befugnisse

²⁷¹ *Secretary of State for the Home Department*, New Plan for Immigration, Hansard: HC Deb 24 Mar 2021 Vol 691 c 921: ‘...To get to the UK, many illegal arrivals have travelled through a safe country such as France, where they could and should have claimed asylum... For the first time, whether people enter the UK legally or illegally will have an impact on how their asylum claim progresses and on their status in the UK if that claim is successful. We will deem their claim as inadmissible and make every effort to remove those who enter the UK illegally having travelled through a safe country first... Only where removal is not possible will those who have successful claims, having entered illegally, receive a new temporary protection status. This is not an automatic right to settle ...’

²⁷² *ibid.* ‘...we will seek to rapidly remove those with no right to be here in the UK, establishing a fast-track appeals process, streamlining the appeals system and making quicker removal decisions for failed asylum seekers and dangerous foreign criminals. We will tackle the practice of meritless claims that clog up the courts with last-minute claims and appeals—...—because for too long, our justice system has been gamed...’

²⁷³ *UNHCR Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge vom 28. Juli 1951*, Art. 31.

²⁷⁴ Dublin-VO 604/2013 vom 26. Juni 2013; *zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist*, (Abl. 2013 L180/31 vom 29. Juni 2013).

²⁷⁵ *Police, Crime, Sentencing and Courts Bill 2021*: <https://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/58-01/0268/200268.pdf>.

²⁷⁶ *ibid.* s.55(1) PCSCB: s.14 of the Public Order Act 1986... amended... (2) In subsection (1)—“(aa) in the case of an assembly in England and Wales, the noise generated by persons taking part in the assembly may result in serious disruption to the activities of an organisation which are carried on in the vicinity of the assembly...”

²⁷⁷ *ibid.* s.59 PCSCB: Intentionally or recklessly causing public nuisance.

einräumen, Niederlassungsverbote auszusprechen,²⁷⁸ störendes Verhalten verstärkt zu sanktionieren²⁷⁹ und die Beschlagnahme des Transportmittels zu erleichtern.²⁸⁰ Diese Bestimmungen stehen im Widerspruch zum *Human Rights Act 1998* und zu den Gleichstellungsgesetzen.

c) *Neugestaltung des Rassismuskurs*

Über die Einführung der neuen Straftat der Denkmalbeschädigung hinaus,²⁸¹ hat die Regierung ein Gutachten in Auftrag gegeben, um den zeitgenössischen Rassismuskurs zu kontorn.²⁸² Der *Sewell Report* markiert einen Versuch, Rassismus als Ursache gesellschaftlicher Zerwürfnisse zu relativieren: erstens durch das Überlagern mit anderen Ursachen (u.a. das Klassensystem); und zweitens mit einer Neubetrachtung der „positive side“ des Empires, die die Vorteile der Sklaven durch die Integration betont.²⁸³ Nachdem Unmut bei den Verfassern öffentlich geworden ist, wird vermutet, dass das Gutachten von *Downing Street* an diesen Punkten eigenhändig umgeschrieben worden ist.²⁸⁴

d) *Covert Human Intelligence Sources Act 2020 (Spycops Act)*

Der *Spycops Act* ist ebenfalls mit Skepsis zu sehen. Er verfolgt zwei Ziele, nämlich die Befugnisse versteckter Ermittler zu klären und zu erweitern.²⁸⁵ Demnach soll diesen im Vorfeld eines Einsatzes straf- und zivilrechtliche Immunität eingeräumt werden. Dabei soll die Immunität nicht nur bei Ermittlungen, die in Verbindung mit Fragen der nationalen Sicherheit stehen, erteilt werden können, sondern auch um Aufruhr vorzubeugen und die ökonomischen Interessen des Landes zu verteidigen.²⁸⁶ Hierdurch können Konflikte mit der *Rechtsgleichheit*²⁸⁷ als auch – erneut – mit dem *Human Rights Act 1998* eintreten. Die Auswirkungen des *Spycops Act* auf Nordirland zu sollte man nicht unterschätzen: für die Opfer/Angehörige von „extra-judicial killings“ wird die erweiterte Immunität bereits in Zusammenhang mit der Ablehnung eines *Public Inquiry* zur Aufklärung der Tötung des Anwalts *Pat Finucane* gebracht.²⁸⁸ Falls die Anweisung des *Supreme Court* eine wirksame Untersuchung nach Art. 2 der EMRK im Falle *Finucane* zu erreichen, dabei unberücksichtigt bleibt, wird es in der Tat die Aufarbeitung der „Troubles“ unterminieren.²⁸⁹

e) *Overseas Operations Act 2021 (OOA)*

²⁷⁸ *ibid.* s.61 PCSCB.

²⁷⁹ *ibid.* s.61 PCSCB: s.60C(4) Public Order Act 1994: ‚...caused or likely to cause damage... disruption... distress.’

²⁸⁰ *ibid.* s.61 PCSCB: s.60D Public Order Act 1994.

²⁸¹ *ibid.* S.59 PCSCB.

²⁸² *Report of the Commission on Race and Ethnic Disparities* (Sewell Report), in der Fassung vom 31. März 2021: (<https://assets.publishing.service.gov.uk>)

²⁸³ *ibid.* S.8 „There is a new story about the Caribbean experience which speaks to the slave period not only being about profit and suffering but how culturally African people transformed themselves into a re-modelled African/Britain.“

²⁸⁴ ‘No 10 faces accusations of rewriting controversial race report,’ *The Independent*, 12. April 2021.

²⁸⁵ *Covert Human Intelligence Sources (Criminal Conduct) Act 2021*: <https://bills.parliament.uk/bills/2783>

²⁸⁶ *ibid.* s.1: fügt neue s.29(5) im *Regulation of Investigatory Powers Act 2000* ein: s.29(5): ‚...authorisation... necessary— (a) in the interests of national security; (b) for the purpose of preventing or detecting crime or of preventing disorder; or (c) in the interests of the economic well-being of the [UK].

²⁸⁷ *Charta Der Grundrechte Der Europäischen Union* (Abl. 2012 C326/393) Art. 20.

²⁸⁸ Brandon Lewis MP, Secretary of State for Northern Ireland, Hansard: HC Deb 30 Nov 2020 Vol 685 c 54-6.

²⁸⁹ *Re Finucane* [2019] UKSC 7: <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2017-0058-judgment.pdf>

Nach den Erfahrungen in Irak und Afghanistan soll das *OOA*²⁹⁰ Staat und Streitkräften bei Auslandseinsätzen durch ein „*triple lock*“, „besseren Schutz vor straf- und zivilrechtlicher Verfolgung bieten.“²⁹¹ Ferner soll die zivilrechtliche Verjährung der Ansprüche verkürzt werden,²⁹² und schließlich soll es dem *Secretary of State* offenstehen, die Anwendung der EMRK im Vorfeld eines Einsatzes auszusetzen (nach dem Muster des IMB?).²⁹³

Das *OOA* wirft einige Fragen auf, darunter auch, ob der *Attorney General* geeignet ist über die Zulassung der strafrechtlichen Aufarbeitung eines Einsatzes zu entscheiden. (Denn gerade dieser hat über die Rechtmäßigkeit des Einsatzes bereits entschieden). Ähnlich kontrovers wäre die Entscheidung eines *Secretary of State*, die EMRK auszusetzen. Ferner stellt sich die Frage, wie die Interessen des Staates und die der Einsatzkräfte ausgeglichen werden könnten: wie schwer werden es künftig Soldaten/Angehörige, die durch „*Friendly Fire*“ getötet/verletzt worden sind, haben, Entschädigung einzuklagen? Hinzu kommen die Zweifel vieler Militärs, ob es im ureigenen Interesse von Soldaten ist, dass die Genfer-Konvention hinsichtlich ihres Einsatzes teilweise aufgehoben worden ist.²⁹⁴ An dieser Stelle wird auch international Kritik angemeldet.²⁹⁵ Schließlich ist auf die fehlende Kohärenz des *OOA* zu verweisen: wenn der *triple lock*, aufgrund des nordirischen Friedensprozesses²⁹⁶ nicht im *Inland* angewendet werden kann, wie ist die Ungleichbehandlung der Einsatzkräfte zu rechtfertigen? Und falls man im Umkehrschluss versucht diesen Schutz doch auch im *Inland* anzuwenden, welches sind dann die Folgen für den nordirischen Friedensprozess?

Das *OOA* deutet auf die Schwierigkeiten populistischer Gesetzgebung: statt Rhetorik und Schlagzeilen, wäre auch im Vereinigten Königreich Reflexion und Detailarbeit im Parlament notwendig, um funktionsfähige Gesetze zu erlassen.

f) *The Queen's Speech (Regierungsprogramm 2021-22)*

Im Regierungsprogramm 2021-22 werden weitere Gesetzesvorhaben angekündigt, die man in die Kategorie der *Culture Wars* einordnen kann:²⁹⁷ Das *PCSCB* und das *SBB* sollen verabschiedet werden. Der Schutz, der nach dem *OOA* für Auslandseinsätze gilt, soll im avisierten *Armed Forces Bill* auch auf Inlandseinsätze ausgedehnt werden. Es sei

²⁹⁰ *Overseas Operations (Service Personnel and Veterans) Act 2020-21*: kgl. Zustimmung am 29. April 2021:

<https://bills.parliament.uk/bills/2727>

²⁹¹ Der *Triple Lock* besteht aus: 1) Einer Vermutung gegen strafrechtliche Verfolgung bei Einsätzen, die mehr als fünf Jahre zurückliegen (Clause 1(4)); 2) Einer Steuerung der Entscheidung Fälle zu verfolgen (Clauses 1-3); 3) Der Notwendigkeit der Zustimmung des *Attorney General*, bzw. des *Advocate General* in Nordirland für bestimmte Verfahren (Clause 5, Requirement of Consent).

²⁹² *ibid.* Schedule 2, Part 1.

²⁹³ *ibid.* Clause 12, Derogation.

²⁹⁴ *Field Marshal Lord Guthrie*, Brief an dem PM: ‘Law to Protect Soldiers would harm reputation of UK forces,’ *The Times*, 18. September 2020.

²⁹⁵ *Zhao Lijian, Pressekonferenz des Außenministeriums, Volksrepublik China*, 15. April 2021: “...some Western countries... are in the habit of politicizing human rights issues and applying double standard(s)...”

<https://www.globalsecurity.org>

²⁹⁶ Nach s.32 *Police (NI) Act 2000*, das *Human Rights Act 1998* und die EMRK werden Tötungen aus der Zeit 1969-2004 vom *Legacy Investigations Branch* der *Police Service of Northern Ireland* (PSNI) nachgegangen. Von den 1,186 unaufgeklärten Fällen stehen 338 in Zusammenhang mit Einsätzen der Sicherheitskräfte:

<https://www.thedetail.tv/articles/new-figures-reveal-scale-of-unsolved-killings-from-the-troubles>

²⁹⁷ *The Queen's Speech*, 11. Mai 2021: Background Briefing Notes:

https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/985029/Queen_s_Speech_2021_-_Background_Briefing_Notes.pdf

erwähnt, dass zur selben Zeit, als die Königin ihre Rede hielt, in Belfast die gerichtliche Untersuchung zur „*Ballymurphy Massacre*“, von 1971 durch die Richterin Keegan abgeschlossen wurde.²⁹⁸ Desweiteren wird ein *Dissolution and Calling of Parliament Bill* eingebracht, um den *Fixed-Term Parliaments Act 2011* aufzuheben, ein *Judicial Review Bill* wird eingebracht (in Antwort auf die *Miller-Rechtsprechung*), um den Zugang zur richterlichen Überprüfung künftig einzuschränken. Darüber hinaus wird ein *Electoral Integrity Bill* eingebracht, um das Problem des „Voter Fraud“ (in England(?)) zu bekämpfen. Schließlich werden zwar auch Maßnahmen im Rahmen der „*Levelling Up!*“ Agenda im Regierungsprogramm genannt (z.B. die neue Schnellzugverbindung zwischen Crewe und Manchester), diese haben aber, das muss man leider sagen, weder den Charakter noch den Umfang eines integrierten „Aufbauprogramms“ für Nordengland.

VII. Zusammenfassung: Brexit – die Inszenierung von Pyrrhussiegen

»*Toi qui connais Pyrrhus, que penses-tu qu'il fasse?*

Dans sa cour, dans son coeur, dis-moi ce qui se passe«

Andromaque, Racine.

Die Errichtung von Handelshemmnissen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich hat bereits zu ökonomischen Schäden geführt. Dadurch zeigt sich schon jetzt deutlich, wie sehr der Vorgang des Brexit sich, in der Politik, dem *Civil Service* und den Medien im Vereinigten Königreich von der ökonomischen Realität abgekoppelt hat. Allerdings scheint es fast, als spiele auf dem „*Fantasy Island*“ die Realität ohnehin kaum noch eine Rolle: Selbst der Rückgang der Wirtschaftsleistung wird – wie oben angesprochen – als Erfolg für die „Strategie“ des „Global Britain“ verkauft.

Das Ganze ist eine traurige Geschichte. So wie man sich zuvor mit der EWG/EG/EU schwer getan hat, tut man sich heute auch außerhalb der EU schwer: sämtliche Vereinbarungen mit der EU werden als Nötigung, die Johnson einst mit „*punishment beatings*“ verglich, gesehen.²⁹⁹ Am Ende der Folterung muss dann eben alles Mögliche von Lord Frost verhandelt, und vom PM unterschrieben werden. Trotzdem wird auch behauptet, dass das Land sich mit dem HKA von den lästigen *Club Rules* endgültig befreit habe.³⁰⁰

Jedenfalls werden sämtliche Übergangsschwierigkeiten allein auf das unverhältnismäßige Verhalten der EU geschoben.³⁰¹ Dahinter steht wohl auch, dass man in London auf eine Fortsetzung der europäischen Kompromissbereitschaft setzt.

Erschreckend ist auch, wie wankelmütig der PM ist. Ein Abkommen, das im Wahlkampf 2019 als „*Oven-Ready*“ für die Stimmungsmache gedient hat, und 2020 erst unterschrieben

²⁹⁸ Re a series of deaths that occurred in August 1971 at Ballymurphy, West Belfast. [2021] NICoroner 6: <https://www.judiciaryni.uk/judicial-decisions/2021-nicoroner-6>

²⁹⁹ ‘Brexit: Boris Johnson warns against ‘punishment beatings,’ *BBC*, 18. Januar 2017.

³⁰⁰ Michael Gove MP, Hansard, HC Deb 4 Jun 2020 Vol 676 c 1078: “the [EU] argues that... we should be subject to rules of the club that we have left...”

³⁰¹ ‘Arlene Foster accuses EU of inflexibility over Northern Ireland,’ *The Guardian*, 5 März 2021.

werden konnte, wird nun 2021 vom PM als „*ludicrous*“ (lächerlich) abgetan und die Implementierung des I/NI-Protokolls wird ausgesetzt, während die „dogmatische“ Haltung der „Europäer“ verspottet wird. Auch die oben beschriebene Einführung des IBM spiegelt diese in sich widersprüchliche Haltung. Der PM inszeniert den Brexit wie eine Zirkusklamauk, der endlos weiter instrumentalisiert werden kann. Die ersten Folgen kulturellen Zersetzung, die der PM damit betreibt, werden dabei immer besser erkennbar. Gleichzeitig kommt aber auch die Abhängigkeit des PM ans Tageslicht: Er braucht die EU als Sündenbock.

Der Brexit verdeutlicht die Anfälligkeit der „ungeschriebenen“ Verfassung des Vereinigten Königreichs: der Versuch das Parlament auszusetzen (*Prorogation*); der Missbrauch des Vorrechts (*Royal Prerogative*); die Bewegung weg von *parlamentarischer Souveränität* hin zur *Volkssouveränität* hin zur *Souveränität der Exekutive*; die Entkernung der *Sewell Convention*; die Aussetzung(?) des *Ministerial Code*; die Instrumentalisierung des *Civil Service Code*; die Politisierung des Supreme Courts; sowie der Missbrauch des *Fixed Terms Parliaments Act 2011* und der Schritt zum neuen Verständnis der Rolle des PM. Angeblich bietet die „verfassungsrechtliche Flexibilität“ den Vorteil, dass man auf externe Schocks einfacher reagieren kann, gleichzeitig birgt sie aber die Gefahr einer Wende hin zu einer *elective Dictatorship*: Ein Staat in dem die Legitimität des Parlaments vom Attorney General in Frage gestellt wird.³⁰²

Manche der fragwürdigen Schritte, die die Regierung unternommen hat, sind als Reaktion auf die Rückschläge zu erklären, die der PM während seiner ersten Amtszeit erlitten hat, so z.B. die Streichung von Parlamentskontrollen, *Meaningful Votes* sowie von Ministerialbefugnissen;³⁰³ die Benennung von mittlerweile 52 neuen Adligen um das „Gleichgewicht“ im *House of Lords* zu justieren („Packing the Lords“?);³⁰⁴ die Vorankündigung der Ergebnisse der *Faulks*-Untersuchung zur Einschränkung des *Judicial Review*.³⁰⁵ Manche der Schritte sind dagegen eher Produkt von Pragmatismus gewesen: es kam der Regierung z.B. natürlich entgegen, dass das *EU (Future Relationships) Act 2020* in letzter Minute verabschiedet werden konnte, sodass keine Zeit für die Überprüfung übrig blieb. Auf ähnliche Weise kam die Ernennung des Lord Frost und seine Beförderung zum Superminister der Regierung gelegen: sowohl die Wahlurne als auch die Gefahr der Überprüfung wurden dadurch umgangen. Manche der Schritte sind schließlich eher wie beiläufig passiert: z.B. die Aufwertung der Stellung des *Cabinet Office* bzw. das vermutete Umschreiben des *Sewell Report*.

Während das Erscheinen des IMB als Armutzeugnis für den *Civil Service* bewertet werden muss, zeugt die Aussetzung des *I/NI-Protokolls* von einer Gleichgültigkeit der *Union* gegenüber sowie von einer Unfähigkeit eine konstruktive Rolle, ob im Gemeinsamen

³⁰² AG Cox: HC Deb 25 Sep 2019 Vol 664 c 660. ‚This Parliament is a dead Parliament... It has no moral right to sit...‘

³⁰³ Fn.137 Teil IV, Abschnitt 5 zum „Dezember“ WAB.

³⁰⁴ Stand: 1. Januar 2020. Die Befugnis, Adlige zu benennen, gehört zu einer der letzten *prerogative powers* des PMs: <https://constitution-unit.com/2020/07/31/>

³⁰⁵ A. Dean, Government zealots fix their sights on judicial review, *Prospect*, 28. August 2020; E. Faulks, ‚The Supreme Court’s prorogation judgement unbalanced our constitution. MPs should make a correction.‘ 7. Februar 2020: www.conservativehome.com

Ausschuss oder im Partnerschaftsrat zu spielen: Eine Bankrotterklärung einer Regierung, die nur die Kraft hat kurze *Kampagnen* (allerdings mit Parolen wie aus der Werbung: „*Take back control!*“, „*Oven-ready Deal!*“, „*Do or Die!*“, „*Die in a Ditch!*“, „*Get Brexit Done!*“, „*Prosper Mightily!*“, „*Global Britain!*“, „*Levelling-Up!*“) durchzuführen, aber nicht in der Lage ist Sachpolitik umzusetzen. Gefhrt wird die Regierung von einem PM, der Interesse weder an den Lösungen noch an den Folgen seiner Politik zeigen muss, aber gleichzeitig auf die *Berlaymont*-Showbühne angewiesen ist.

Sobald der *Fixed Terms Parliaments Act 2011* aufgehoben wird, und nach der Verabschiedung der neuen *Culture Wars*-Gesetzgebung, sind turbulente Zeiten angesagt: Neuwahlen werden künftig opportun einberufen (mit „Impfbonus“ vermutlich demnächst im Spätsommer 2021 oder Frühjahr 2022); wobei Gegner reflexartig mit dem Vorwurf des Hochverrats konfrontiert werden. Es wird mit Hilfe der *Murdoch-Presse* auf einen permanenten Ausnahmezustand gezielt, indem man die üblichen Verdächtigen verfolgt, und indem man es auf die Institutionen des Multilateralismus abgesehen hat.

Eine Lehre, die in Edinburgh und Belfast aus dieser Politik gezogen werden könnte, ist Folgende: In diesem Königreich gibt es kaum Platz! In diesem Sinne gab es auch am 6. Mai 2021 die erste schottische Reaktion auf die seit dem Austritt erfolgte Brexit-Politik Londons. Erwartungsgemäß wurde dem PM bei den schottischen Parlamentswahlen eine Abfuhr erteilt: Die SNP konnte sogar einen Sitz im schottischen Parlament dazugewinnen und verfügt nun über 64 der 129 Sitze. Die schottischen Grünen, die ebenfalls für den Austritt aus der *Union* sind, haben weitere 8 Sitze gewonnen.

Setzt man konstruktiv an, so wird die neue Herausforderung sein, mit unorthodoxen Schritten das Gespräch in East Belfast zu suchen und die Gemüter in West Belfast zu beruhigen, die Vorteile einer friedlichen Zukunft wie im *I/NI Protokoll* dargelegt sowie die ernstesten Gefahren der Sirenenrufe des *Lord Frost* für alle Parteien klarzustellen,³⁰⁶ und auszuloten wie man mit Verständnis für alle Identitäten Schritte zuerst in Richtung der territorialen EWR-Mitgliedschaft der zwei Nationen tun kann. Schließlich muss das Vereinigte Königreich, wenn auch die demografischen und ökonomischen Auflösungserscheinungen unverkennbar sind, als *freiwillige* Vereinigung, die noch über Gestaltungsmöglichkeiten verfügt sowie eine Schlüsselrolle im nordirischen Friedensprozess innehat, respektiert werden. In Anbetracht des Lebenswerks des aktuellen PMs werden Schotten allerdings zunehmend an Sir Walter Scott erinnert:

„*Oh what a tangled web we weave,
when first we practice to deceive.*”

Marmion, Sir Walter Scott

³⁰⁶ ‘Frost hopes EU will not ‘react’ if UK suspends Northern Ireland protocol,’ *The Guardian*, 17. Mai 2021.