

Brexit

Daniel Schade

Die Entwicklungen im Verfahren zum britischen Austritt aus der Europäischen Union – dem sogenannten Brexit-Verfahren – im vergangenen Jahr waren einerseits durch Einigungen zwischen britischer Regierung und EU-27 auf ein Austrittsabkommen entlang der bereits zuvor vereinbarten Prinzipien sowie andererseits durch das mehrmalige Scheitern dieses Abkommens in verschiedenen Varianten bei Abstimmungen im britischen Unterhaus geprägt. Das Schockszenario eines unregelmäßig EU-Austritts zum ursprünglich vorgesehenen Austrittstag am 29. März 2019 wurde letztlich durch eine mehrfache Verlängerung des Verhandlungszeitraumes – zuletzt bis zum 31. Januar 2020 – vorerst verhindert.

Die juristischen Rahmenbedingungen des Brexit-Verfahrens

Der Verlauf der Brexit-Verhandlungen im vergangenen Jahr hat ein weiteres Mal die durch Art. 50 EUV bestimmten juristischen Rahmenbedingungen des Brexit-Verfahrens in den Vordergrund rücken lassen. Dies ergab sich aus dem Verstreichen der zweijährigen Verhandlungsperiode am 29. März 2019, die mit dem Einreichen des Austrittsgeheißens durch das Vereinigte Königreich begonnen hatte.

Das Austrittsverfahren nach Art. 50 EUV sieht vor, dass beide Parteien diese Zeit nutzen sollen, um ein Austrittsabkommen auszuhandeln und zu ratifizieren. Mit dem mehrmaligen Scheitern des fertig ausgehandelten Austrittsabkommens im britischen Unterhaus wird es jedoch nötig, die weiteren durch Art. 50 EUV bedingten Austrittsszenarien genauer zu berücksichtigen. Dabei steht ein automatisches Ausscheiden des austrittswilligen Landes nach Ablauf der Zweijahresfrist für Verhandlungen im direkten Kontrast mit der Notwendigkeit des Aushandelns eines Austrittsabkommens. Aufgrund der unvorhersehbaren Konsequenzen eines solchen Austritts erhöht die Frist damit letztlich den Druck auf die Verhandlungspartner, ein Austrittsabkommen zustande zu bringen, und macht einen EU-Austritt zumindest prozedural unattraktiv.

Das Scheitern der Ratifizierung des Austrittsabkommens binnen der Zweijahresfrist ließ daher insbesondere die Möglichkeit einer Verlängerung des Verhandlungszeitraums in den Vordergrund rücken. Eine solche Verlängerung geschieht jedoch nur auf Wunsch des austrittswilligen Landes und muss vom Europäischen Rat einstimmig beschlossen werden. Im Gegensatz dazu sind die prozeduralen Hürden zur Ratifizierung des Austrittsabkommens auf Seiten der Europäischen Union niederschwellig, da lediglich eine qualifizierte Mehrheit der EU-27-Staaten und die Zustimmung des Europäischen Parlamentes nötig ist.

Dabei wird im Europäischen Parlament eine einfache Mehrheit der anwesenden Abgeordneten benötigt und im Rat eine verstärkte qualifizierte Mehrheit von 72 Prozent der Mitglieder, die 65 Prozent der Bevölkerung repräsentieren. Die Zustimmung einer solch großen Anzahl an Mitgliedstaaten ist laut Art. 238 Abs. 2 AEUV nötig, da der Rat hier nicht auf Vorschlag der Kommission agiert. Während sich dies im Rat jeweils nur auf die EU-27 ohne das Vereinigte Königreich bezieht, dürfen im Europäischen Parlament auch

Abgeordnete aus dem austretenden Land an der Abstimmung teilnehmen. Das Wohlwollen des Europäischen Parlamentes vorausgesetzt, ist es auf Seiten der Europäischen Union daher also letztlich einfacher, ein Austrittsabkommen zu ratifizieren, als die Verhandlungsperiode zu verlängern.

Vom Szenario eines unregelmäßigten Austritts, also dem sogenannten „No Deal Brexit“, abgesehen, sieht das Verfahren nach Art. 50 EUV daher nur die Möglichkeit der Verlängerung der Austrittsverhandlungen vor. Aufgrund der teilweise beabsichtigten sprachlichen Unschärfe der EU-rechtlichen Rahmenbedingungen eines Austrittsverfahrens¹ werden darin jedoch nicht alle denkbaren Brexit-Szenarien behandelt. Im Rahmen der Beratungen zum Austrittsabkommen im britischen Unterhaus stellte sich daher insbesondere die Frage, ob das Vereinigte Königreich als zusätzliche Option auch die Möglichkeit hat, das bereits eingereichte Austrittsgesuch zurückzuziehen.

Mangels sprachlicher Präzision des Art. 50 EUV musste dies letztlich im Wightman-Urteil² des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) höchstrichterlich geklärt werden. Der EuGH wurde in einem Vorabentscheidungsverfahren durch ein schottisches Berufungsgericht angerufen, welches sich wiederum im Rahmen eines Verfahrens gegen den britischen Brexit-Minister mit der Möglichkeit einer Rücknahme des Austrittsgesuchs befassen musste. Das Gericht wurde unter anderem durch schottische PolitikerInnen verschiedener Parteien angerufen, von denen einige als Mitglieder des britischen Unterhauses über das Austrittsabkommen würden abstimmen müssen.

Auch wenn die britische Regierung erklärte, dass aufgrund der hypothetischen Natur eines solchen Szenarios die richterliche Klärung der Frage nicht nötig sei, folgten sowohl das schottische Berufungsgericht als auch der EuGH den Argumenten der KlägerInnen. Letztlich würde eine Antwort auf die dem Verfahren zugrunde liegende Frage die verschiedenen Brexit-Optionen klarstellen und somit das Abstimmungsverhalten im Unterhaus zum Austrittsabkommen beeinflussen können. Eine EU-rechtliche Klärung wurde daher durch den EuGH als notwendig angesehen. Aufgrund der tagespolitischen Relevanz des Verfahrens wurde für dieses zudem ein beschleunigtes Verfahren angewandt.

Im eigentlichen Verfahren vertraten dann der Rat der Europäischen Union und die Europäische Kommission die Position, dass ein Rückzug des Austrittsgesuchs zwar vor Ablauf der Zweijahresfrist möglich sein solle, dies für den austretenden Staat jedoch nur einvernehmlich mit einstimmiger Zustimmung des Europäischen Rates geschehen könne. Ansonsten könne das Druckmittel der Zweijahresfrist wegfallen und das Brexit-Verfahren missbräuchlich durch zeitgleichen Rückzug des Gesuchs und erneute Einreichung beliebig verlängert werden.

Das Urteil des EuGH folgte dieser Argumentation letztlich nicht. Stattdessen bestätigte er unter anderem mit Bezug auf den in den Verträgen beschworenen Prozess der europäischen Integration als „immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker“ die Möglichkeit, das Austrittsgesuch jederzeit während der Verhandlungsphase einseitig und weitgehend bedingungslos zurückziehen zu können.³ Zudem wurde bestätigt, dass die Mitgliedschaft des austrittswilligen Landes zu gleichen Bedingungen erhalten blei-

1 Crispian Palmer: Father of EU divorce clause demands tough stance on British exit, in: Reuters, 21.6.2016.

2 Gerichtshof der Europäischen Union: Urteil des Plenums vom 10. Dezember 2018 – C-621/18, Vorlage zur Vorabentscheidung – Art. 50 EUV – Mitteilung eines Mitgliedstaats, dass er beabsichtige, aus der Europäischen Union auszutreten – Folgen der Mitteilung – Recht auf einseitige Rücknahme der Mitteilung – Voraussetzungen.

ben würde, was insbesondere für das Vereinigte Königreich mit seinen zahlreichen Opt-Outs (also Ausnahmen von der Teilnahme an bestimmten Politikbereichen der Europäischen Union) von Bedeutung ist.⁴ Jeglichem Versuch von Seiten der EU-27, nach Rücknahme des Austrittsgesuchs Bedingungen an die erneute Normalisierung der EU-Mitgliedschaft des Vereinigten Königreichs zu stellen, wird somit ein Riegel vorgeschoben.

Letztlich wurde das drohende Szenario eines „No Deal Brexit“ zum 29. März 2019 nach verfehlter Ratifizierung des Austrittsvertrags sowohl durch die Möglichkeit einer Verlängerung der Austrittsverhandlungen als auch durch die Möglichkeit eines einseitigen Rückzugs des Austrittsgesuchs bis zum letzten Moment der Zweijahresfrist (oder während einer Verlängerung dieser) entschärft.

Das Austrittsabkommen

Die maßgeblichen Entwicklungen im Brexit-Verfahren wurden im letzten Jahr durch das Aushandeln eines Austrittsabkommens und die darauf folgenden Ratifizierungsprobleme im Vereinigten Königreich bestimmt.⁵ Die Grundzüge des Austrittsabkommens waren dabei bereits lange vor dessen Veröffentlichung am 14. November 2018⁶ in einem Gemeinsamen Bericht vom Dezember 2017 beidseitig festgehalten worden. Aus letzterem Dokument wurde ein Entwurf des Abkommens erarbeitet⁷ und der finale Vertragstext entwickelt.

Das Kernelement dieses Abkommens bildet eine knapp zweijährige Übergangszeit vom ursprünglich geplanten Austrittsdatum bis Ende 2020. Während dieser sollen Verhandlungen über die zukünftigen Beziehungen geführt werden. In dieser Übergangszeit wäre das Vereinigte Königreich zwar formell aus der Europäischen Union ausgetreten, würde aber mit wenigen Ausnahmen und unter Ausschluss aus den Entscheidungsfindungsprozessen weiterhin wie ein EU-Mitgliedstaat behandelt. Das Datum wurde so gewählt, dass die Übergangszeit zeitgleich mit Ende des derzeitigen mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) enden würde, was sowohl den Austritt des Vereinigten Königreichs als auch die Verhandlungen über den im Jahr 2021 beginnenden MFR zwischen den EU-27-Staaten vereinfachen würde.⁸

So sieht das Austrittsabkommen im Bereich der ausstehenden Zahlungen neben einigen technischen Lösungen vor, dass das Vereinigte Königreich bis zum Ende des derzeitigen MFR weiterhin in diesen einzahlt. Darüber hinaus beteiligt es sich auch an bereits genehmigten, aber noch nicht geleisteten Zahlungen, und übernimmt auch weiterhin eine Teilverantwortung für andere bestehende Verpflichtungen, wie etwa Pensionszahlungen an EU-Beamte. Im Gegenzug kommt es während der Übergangszeit letztlich

3 Oliver Garner: The ECJ confirms that Article 50 notification can be unilaterally revoked, 11.12.2018, abrufbar unter: <http://dcubrexitinstitute.eu/2018/12/the-ecj-confirms-that-article-50-notification-can-be-unilaterally-revoked/> (letzter Zugriff: 18.7.2019).

4 Kenneth Armstrong: Sovereign choices: The CJEU's ruling on exit from Brexit, in: *Verfassungsblog*, 10.12.2018.

5 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Vereinigtes Königreich“ in diesem Jahrbuch.

6 Article 50 Taskforce: Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community, as agreed at negotiators' level on 14 November 2018, Brüssel 2018.

7 Vgl. hierzu auch Daniel Schade: Brexit, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration 2018*, Baden-Baden 2018, S. 47-52.

8 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Haushaltspolitik“ in diesem Jahrbuch.

auch zu keinen Veränderungen bei bestehenden EU-Programmen im Vereinigten Königreich.

Ein weiterer wichtiger Aspekt des Austrittsabkommens regelt zudem rechtliche Fragen in Bezug auf EU-BürgerInnen, die die Personenfreizügigkeitsrechte der Europäischen Union genutzt haben. So ermöglicht das Austrittsabkommen etwa, dass EU-27-BürgerInnen, die im Vereinigten Königreich leben, sowie britische BürgerInnen in der EU-27 auch weiterhin dort ansässig sein dürfen. Obgleich ursprüngliche Versionen des Austrittsabkommens vorgesehen hatten, dass jene britischen BürgerInnen weiterhin ein Freizügigkeitsrecht innerhalb der EU-27 haben würden, wurde dies in der finalen Version des Austrittsabkommens gestrichen.⁹ Damit wären diese letztlich ohne Kulanzregelungen seitens der EU-27 an ihren derzeitigen Residenzstaat gebunden und somit gegenüber EU-BürgerInnen weitaus schlechter gestellt.

War die Einigung in den anderen Bereichen letztlich relativ einfach und entsprechend der bereits im Gemeinsamen Bericht vereinbarten Prinzipien, so hat sich seit Beginn der Verhandlungen im Jahr 2017 zunehmend herauskristallisiert, dass eine Lösung der sogenannten Nordirland-Frage in den Verhandlungen den schwierigsten Aspekt darstellt.¹⁰ Dabei geht es primär darum, dass durch den EU-Austritt des Vereinigten Königreichs keine neue Grenzinfrastruktur auf der irischen Insel zwischen der Republik Irland und dem zum Vereinigten Königreich gehörenden Nordirland entstehen darf.

Dies ist darin begründet, dass es erst durch das 1998 geschlossene Karfreitagsabkommen (auch als Belfast-Abkommen bekannt) möglich wurde, den bürgerkriegsartigen Nordirlandkonflikt zu beenden. Als Teil des Karfreitagsabkommens wurde neben Veränderungen der irischen Verfassung ein Sonderstatus für Nordirland innerhalb des Vereinigten Königreichs eingeführt. Zudem wurde mit der Nordirland-Versammlung („Stormont“) ein Regionalparlament und eine Regionalregierung geschaffen, welche sich aus politischen VertreterInnen der protestantischen als auch der katholischen Einwohnerschaft zusammensetzen muss. Das Karfreitagsabkommen sowie die parallele EU-Mitgliedschaft und die Common Travel Area (CTA, ein bilaterales gemeinsames Reisegebiet ähnlich dem Schengen-Raum) zwischen der Republik Irland und dem Vereinigten Königreich erlaubten es letztlich, den Konflikt zu beruhigen und alle Grenzbefestigungsanlagen an der irisch-nordirischen Grenze abzubauen. Auch die EU-Institutionen beteiligten sich am Friedensprozess und schufen etwa auf Nordirland zugeschnittene Förderprogramme, die bei der Befriedung helfen sollten.¹¹ All diese Bemühungen haben die dem Konflikt zugrunde liegende Problematik zwar nicht gelöst, diese aber letztlich entschärfen können. Die auch heute noch fragile politische Situation in Nordirland zeigt sich derzeit darin, dass seit den Neuwahlen in Nordirland im März 2017 aufgrund einer fehlenden politischen Einigung keine neue Regierung gebildet werden konnte und somit auch das Regionalparlament arbeitsunfähig ist.

Aufgrund von weit verbreiteten Einschätzungen, dass ein erneutes Aufbauen einer Grenzinfrastruktur den Konflikt wiederbeleben könnte, hatten sich sowohl die EU-27 als auch das Vereinigte Königreich bereits im Gemeinsamen Bericht darauf geeinigt, dass

9 House of Commons Library: The UK's EU Withdrawal Agreement, Briefing Paper 08453, London, 11.4.2019, S. 19-20.

10 Alex Barker/Arthur Beesley: How the Irish border backstop became Brexit's defining issue, in: Financial Times, 30.10.2018; vgl. hierzu auch den Beitrag „Irland“ in diesem Jahrbuch.

11 Europäisches Parlament: Northern Ireland Peace Programme, in: Fact Sheets on the European Union, April 2019.

die Nordirlandfrage als Teil der beidseitigen zukünftigen Beziehungen gelöst werden solle. Wenn dies nicht möglich wäre, müsste das Vereinigte Königreich Vorschläge für die Klärung der Nordirlandfrage einbringen und im Falle eines Ausbleibens der vorherigen Lösungen letztlich ein Sonderstatus für Nordirland geschaffen werden.¹²

Im von der Europäischen Kommission erarbeiteten ersten Entwurf des Austrittsabkommens wurde die letzte Verpflichtung zunächst als sogenannter „Backstop“ umgesetzt, der in einem Zusatzprotokoll Nordirland bei Ausbleiben anderer Lösungen auch weiterhin an den EU-Binnenmarkt gebunden hätte.¹³ Eine mögliche Umsetzung dieses „Backstops“ als Teil des Austrittsabkommens war allerdings aufgrund der Mehrheitsverhältnisse im britischen Unterhaus, in dem die Regierung Theresa Mays auf die Stimmen der Democratic Unionist Party (DUP) aus Nordirland angewiesen war, nicht mehrheitsfähig. Die DUP versucht insbesondere zu verhindern, dass die politische Bindung Nordirlands an das Vereinigte Königreich weiter gelockert wird.

Auf Drängen der britischen Verhandlungsführer wurde der ursprüngliche „Backstop“ somit im letztlich zwischen der britischen Regierung unter Theresa May und der EU-27 vereinbarten Abkommen durch eine technisch komplexe Version ersetzt, die im Falle des Fehlens einer alternativen Lösung das gesamte britische Territorium an das EU-Zollgebiet gebunden hätte und damit die Handlungsfreiheit des Vereinigten Königreichs im Bereich der Handelspolitik stark einschränken würde.¹⁴ Zudem wäre Nordirland auch bei dieser Lösung in vielen Bereichen enger an die Europäische Union gebunden, als dies für das restliche Vereinigte Königreich der Fall wäre.¹⁵ Schlussendlich waren es vor allem die Bestimmungen dieses „Backstops“ und insbesondere dessen unbegrenzte Dauer bei Fehlen von alternativen Lösungen, die die Unterhausdebatten und Abstimmungen zum Austrittsabkommen maßgeblich beeinflussten.

Weitere Aspekte des Austrittsabkommens sind darauf bedacht, dass es nach Ablauf der Übergangszeit und nach womöglich noch nicht abgeschlossenen Verhandlungen über die zukünftigen Beziehungen nicht zu einem abrupten Abreißen der bestehenden beidseitigen Beziehungen kommt. Dies ist wichtig, da die Verhandlungen zu den zukünftigen Beziehungen noch komplexer ausfallen dürften als die Verhandlungsrunden für das Austrittsabkommen. So sieht das Austrittsabkommen vor, dass die Übergangszeit einmalig und unter Zustimmung des Vereinigten Königreichs und der EU-27 um ein oder zwei Jahre verlängert werden kann. Dieser Regelung waren lange Debatten über den möglichen Zeitraum der Verlängerung vorausgegangen, bevor die nun vorliegende Lösung gefunden wurde.¹⁶

Auch wenn das Vereinigte Königreich in der verlängerten Übergangszeit weiterhin an EU-Recht gebunden wäre, so würden sich dennoch etwa durch das Ende des aktuellen MFR wichtige Veränderungen ergeben.¹⁷ Einerseits würde das Vereinigte Königreich

12 Article 50 Taskforce: Joint Report from the negotiators of the European Union and the United Kingdom Government on progress during phase 1 of negotiations under Article 50 TEU on the United Kingdom's orderly withdrawal from the European Union, 8.12.2017, S. 8.

13 Article 50 Taskforce: Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community highlighting the progress made (coloured version) in the negotiation round with the UK of 16-19 March 2018, Brüssel, März 2018, S. 108-115.

14 Article 50 Taskforce: Draft Agreement, November 2018, S. 302-330, insbesondere S. 310-318.

15 Carmen-Cristina Cîrlig: Brexit: Understanding the withdrawal agreement and political declaration, European Parliament Research Service, März 2019, S. 7-8.

16 House of Commons Library: The UK's EU Withdrawal Agreement, 2019, S. 61.

17 Vgl. House of Commons Library: The UK's EU Withdrawal Agreement, 2019, S. 61-62.

nicht mehr automatisch an bestehenden EU-Programmen und der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) teilnehmen. Andererseits wären einer britischen Agrarpolitik weiterhin Grenzen auferlegt und das Vereinigte Königreich könnte sich als Drittstaat dazu entscheiden, an bestimmten EU-Programmen teilzunehmen. Auch müsste eine Lösung gefunden werden, wie und mit welchen Summen sich das Land während der verlängerten Übergangszeit auch weiterhin am EU-Budget beteiligen würde.

Eng mit dem Austrittsabkommen verwoben ist auch die separate sogenannte Politische Erklärung, die die Grundprinzipien für die Verhandlungen über die zukünftigen Beziehungen zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU-27 auflistet. Verhandlungen über diese Erklärung wurden erst nach einer weitgehenden Einigung auf das Austrittsabkommen begonnen. Die ursprüngliche Politische Erklärung vom 22. November 2018 hat zwar nicht den gleichen rechtlichen Status wie das Austrittsabkommen, dennoch hat sie als beidseitige Grundlage für die zukünftigen Verhandlungen eine wichtige politische Bedeutung.¹⁸ In der Erklärung wird letztlich der Wille der Verhandlungspartner bekräftigt, ihre zukünftigen Beziehungen nach Ablauf der Übergangszeit vertraglich detailliert zu regeln. Gleichzeitig werden Grundlagen für eine zukünftige wirtschaftliche und sicherheitspolitische Kooperation ausgeführt und ein möglicher institutioneller Rahmen für die zukünftige Kooperation erörtert. Die Details jeglicher weiterer Kooperation müssten dann im Verlauf von umfangreichen weiteren Verhandlungen geklärt werden.

Gescheiterte Ratifizierungsbemühungen im britischen Unterhaus

Spätestens seit dem schlechten Abschneiden der Konservativen („Tories“) in der Unterhauswahl im Juni 2017 war klar, dass die Ratifizierung eines Austrittsabkommens durch das britische Unterhaus mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden sein würde. Seitdem beruhte die knappe parlamentarische Mehrheit der Tories auf einer Unterstützung durch die nordirische DUP. Zudem deutete sich im Verlauf der Verhandlungen an, dass auch die Konservativen letztlich in Bezug auf das gewünschte Brexit-Modell gespalten waren. So traten etwa im Sommer 2018 sowohl der ursprüngliche Brexit-Minister und Verhandlungsführer David Davis als auch Außenminister Boris Johnson aus Protest über den Regierungskurs in den Verhandlungen von ihren Posten zurück. Beiden wurde jedoch nachgesagt, dass dies maßgeblich mit eigenen politischen Ambitionen zu tun hatte.¹⁹ Seitdem wurde die Verhandlungskompetenz im Büro von Premierministerin May zentralisiert,²⁰ ohne jedoch die Spannungen in der eigenen Partei beilegen zu können.

Nachdem das Austrittsabkommen fertig ausgehandelt war, wurde eine ursprünglich für den 11. Dezember 2018 geplante Abstimmung aus Angst vor einer parlamentarischen Niederlage kurzfristig vertagt.²¹ Erst am 15. Januar 2019 kam es dann zu einer ersten formellen Abstimmung über das Abkommen. Diese endete mit einer Mehrheit von 230 Stimmen gegen das Abkommen in der größten parlamentarischen Niederlage für eine britische Regierung in der demokratischen Geschichte des Landes. Ausschlaggebend für das Abstimmungsverhalten vieler Abgeordneter auch der Regierungspartei war letztlich die Frage des „Backstops“, der im Falle eines Scheiterns der zukünftigen Verhandlungen

18 Vgl. House of Commons Library: The Political Declaration on the Framework for Future EU-UK relations, Briefing Paper 08454, London, 21.12.2018.

19 Pippa Crerar: The path Boris Johnson took to resigning as foreign secretary, in: The Guardian, 9.7.2018.

20 William James/Andrew MacAskill: May says she will lead Brexit talks from now on, in: Reuters, 24.7.2018.

21 Dan Sabbagh/Jessica Elgot: Theresa May postpones Brexit deal vote, in: The Guardian, 10.12.2018.

de facto eine permanente Angliederung des Vereinigten Königreichs an Teile der EU-Gesetzgebung bedeuten könnte.²²

Trotz zahlreicher Bemühungen der EU-27 und der britischen Regierung, den „Back-stop“ lediglich als absolute Notlösung darzustellen, wie etwa am 11. März 2019 durch eine ergänzende Gemeinsame Erklärung und ein Auslegungsinstrument zum Austrittsvertrag geschehen,²³ gelang es der Regierung auch weiterhin nicht, eine Mehrheit für das Austrittsabkommen im britischen Unterhaus zustande zu bringen. So verlor die Regierung auch nach diesen Schritten am 12. März 2019 eine weitere Abstimmung über das Austrittsabkommen.

Darauf folgten angesichts des drohenden Austritts weitere parlamentarische Abstimmungen, die jedoch zunächst nur eine Mehrheit gegen einen EU-Austritt des Vereinigten Königreichs ohne jegliches Austrittsabkommen produzierten. Schließlich wurde der Regierung die Aufgabe übertragen, um eine Verlängerung der Austrittsverhandlungen zu bitten. Dies ging mit für das britische Unterhaus ungewöhnlichen Abstimmungsverfahren einher, bei denen etwa die Agenda teilweise von der Opposition gesetzt wurde, Abgeordnete in Probeabstimmungen Mehrheiten für verschiedene Brexit-Optionen testen konnten und letztlich der Sprecher des Unterhauses John Bercow unter Rückbezug auf die parlamentarische Tradition eine erneute und damit dritte Abstimmung über das gleiche Vorhaben verbot.

Verhandlungsverlängerung: Temporäre Alternativen zum Austrittsabkommen

Aufgrund der gescheiterten Ratifizierungsversuche des Austrittsabkommens im britischen Unterhaus nutzte die britische Regierung auf Anweisung des Unterhauses letztlich die in Art. 50 EUV vorgesehene Möglichkeit, eine Verlängerung der Austrittsverhandlungen zu beantragen. Auf einer Sitzung des Europäischen Rates am 22. März 2019 wurde dem Land eine konditionale Verlängerung zugesagt, die signalisieren sollte, dass die EU-27 zwar einen Brexit ohne Abkommen verhindern wollen, aber nicht zu jedem Preis. Die gefundene Lösung²⁴ sah vor, das Austrittsdatum bis zum 22. Mai 2019 zu verschieben, sofern das Unterhaus bis zum 29. März 2019 das Austrittsabkommen ratifiziert. Das Vorgehen hätte der Europäischen Union genug Zeit gegeben, das Austrittsabkommen ihrerseits zu ratifizieren sowie die beidseitigen Vorbereitungen auf die Übergangszeit zu vervollständigen. Im Falle eines weiteren Scheiterns des Austrittsabkommens war hingegen vorgesehen, das Brexit-Datum lediglich bis zum 12. April 2019 zu verschieben, um etwas Zeit für eine Vorbereitung auf einen britischen Austritt ohne Abkommen zu gewinnen.

So kam es am 29. März 2019 zu einer erneuten Abstimmung über das Austrittsabkommen im britischen Unterhaus, bei der diesmal allerdings die Politische Erklärung ausgelassen wurde, um die Bedingungen des Sprechers des Unterhauses für eine weitere Abstimmung zu erfüllen. Trotz des drohenden EU-Austritts ohne Abkommen und der Ankündigung der Premierministerin, ihren Posten nach einer erfolgreichen Abstimmung zur Verfügung zu stellen, wurde das Austrittsabkommen ein weiteres Mal abgelehnt.

22 Heather Stewart: May suffers heaviest parliamentary defeat of a British PM in the democratic era, in: *The Guardian*, 16.1.2019.

23 House of Commons Library: *The UK's EU Withdrawal Agreement*, 2019, S. 15.

24 Europäischer Rat: Decision taken in agreement with the United Kingdom, extending the period under Article 50(3)TEU, EUCO XT 200006/19, 22.3.2019.

Aufgrund der unklaren innenpolitischen Gemengelage im Vereinigten Königreich sah sich Premierministerin May dann letztendlich gezwungen, den Europäischen Rat erneut um eine Verlängerung, diesmal bis zum 30. Juni 2019, zu bitten. Im Rat zeichnete sich erstmals ab, dass nicht alle EU-27-Staaten einer weiteren Verlängerung positiv gegenüberstanden, da dies einen Einfluss auf die anstehende Europawahl haben würde. Dennoch konnte nach langem Ringen eine einstimmige Lösung gefunden werden, die den britischen EU-Austritt bis zum 31. Oktober 2019 verschob, was das Vereinigte Königreich auch akzeptierte. Diese Zeit sollte laut Ratsentscheid dafür genutzt werden, um eine Lösung für den innenpolitischen Stillstand im Vereinigten Königreich in Bezug auf das favorisierte Austrittsmodell zu finden. Jedoch würde selbst eine spätere Zustimmung zum Austrittsabkommen die darin vereinbarte Übergangszeit nicht verlängern.

Zeitgleich bedeutete dies aber auch, dass das Vereinigte Königreich an den Europawahlen teilnehmen musste. Somit wurde auch die bereits vorgenommene Neuverteilung der Sitze im Europäischen Parlament zunächst nichtig.²⁵ Die erste Verlängerung des Brexit-Verfahrens war noch so gewählt worden, dass ein Austritt des Vereinigten Königreichs noch rechtzeitig vor der Europawahl stattgefunden hätte. Das britische Ergebnis der Europawahl unterstrich ein weiteres Mal die innenpolitische Spaltung des Landes, da die neu gegründete Brexit-Partei um Nigel Farage mit 30,5 Prozent der Stimmen und 29 Sitzen klar als Sieger aus dieser Wahl hervorging.²⁶

Trotz dieser Entwicklungen deuteten auf Seiten der EU-27 zahlreiche Entwicklungen darauf hin, dass diese die Austrittsverhandlungen als final abgeschlossen ansahen. Die EU-27 hatten sich bereits auf das Risiko eines britischen Austritts aus der Europäischen Union zum 29. März 2019 mit zahlreichen Notfallgesetzen gerüstet, die in vielen wichtigen Bereichen wie etwa dem Fracht- und Flugverkehr zumindest temporär eine gewisse Kontinuität ermöglicht hätten.²⁷

Auch auf politischer Ebene deutete sich in zahlreichen öffentlichen Äußerungen an, dass die EU-27 das Austrittsabkommen als final ansahen. So verließ die stellvertretende Verhandlungsführerin der Europäischen Kommission Sabine Weyand zum 1. Juni 2019 die Artikel-50-Taskforce, um die Leitung der Generaldirektion Handel zu übernehmen. Weyand würde somit auch bei den Verhandlungen zu den zukünftigen Beziehungen eine Schlüsselrolle übernehmen.

Zeitgleich setzte zwar EU-Chefunterhändler Michel Barnier seine Bemühungen fort, das Austrittsabkommen und die Verhandlungsposition der Europäischen Kommission in allen EU-27-Mitgliedstaaten vorzustellen, was jedoch zum Teil als Versuch gewertet wurde, sich mit einem inoffiziellen Wahlkampf als Nachfolger Jean-Claude Junckers oder zumindest als nächster französischer EU-Kommissar zu positionieren.

Im Gegenzug dazu hatte zwar auch das Vereinigte Königreich versucht, sich so gut wie möglich auf einen Austritt ohne Abkommen vorzubereiten und etwa besondere Transportverträge mit Fährunternehmen abgeschlossen oder das Militär teilmobilisiert. Jedoch waren diese Vorbereitungen weniger erfolgreich²⁸ und wurden mit Verlängerung

25 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Europäische Parteien“ in diesem Jahrbuch.

26 Vgl. hierzu auch die Beiträge „Vereinigtes Königreich“ und „Europawahlen 2019: Neue Machtstrukturen“ in diesem Jahrbuch.

27 Vgl. Carmen-Cristina Cîrlig: Ratifying the EU-UK withdrawal deal: State of play and possible scenarios, European Parliament Research Service, April 2019, S. 10-11.

28 Carmen-Cristina Cîrlig: Ratifying the EU-UK withdrawal deal, 2019, S. 10-11.

des Austritts bis zum 31. Oktober 2019 trotz der bereits erheblichen angefallenen Kosten zunächst wieder eingestellt.²⁹

Der weitere Verlauf des Brexit-Verfahrens

Am 24. Mai 2019 kündigte Theresa May aufgrund des kontinuierlichen Widerstands gegen das Abkommen und der sich abzeichnenden Niederlage bei den Europawahlen ihren Rücktritt vom Parteivorsitz an. Dies löste innerhalb der Konservativen einen internen Wahlkampf aus, an dessen Ende das Amt des Parteivorsitzes und des Regierungschefs durch einen anderen konservativen Politiker übernommen werden würden. Zunächst wurde durch die konservativen Unterhausabgeordneten das Bewerberfeld in mehreren Runden bis auf zwei Kandidaten reduziert, wobei letztlich die Parteimitglieder in letzter Instanz entscheiden mussten. Schließlich ging der ehemalige Außenminister und Leiter der Pro-Brexit-Kampagne, Boris Johnson, als Sieger hervor.

Zunächst sah es aufgrund zahlreicher drastischer Äußerungen des neuen Premierministers so aus, als ob dieser gewillt war, das Vereinigte Königreich unter allen Umständen und auch gegen Widerstand aus der eigenen Partei zum 31. Oktober 2019 aus der Europäischen Union zu führen. Auch schienen die britischen Bedingungen für erneute Verhandlungen über eine Überarbeitung des Austrittsabkommens so weit von der Konsensposition der übrigen Mitgliedstaaten entfernt, dass der formal anhaltende Verhandlungsprozess lediglich darauf ausgerichtet schien, die Schuld für einen möglichen ungeordneten EU-Austritt der anderen Seite zuzuschieben.

Die Problematik des zu erwartenden ungeordneten Austritts am 31. Oktober 2019 wurde letztlich auf Seiten des Vereinigten Königreichs durch eine Verfahrensübernahme des ansonsten weiterhin gespaltenen Unterhauses entschärft. Dieses schrieb dem Premierminister per Gesetz vor, bei der Europäischen Union um eine erneute Verlängerung des Verhandlungszeitraums bis zum 31. Januar 2020 bitten zu müssen, sollte das Austrittsabkommen nicht bis zum 19. Oktober 2019 erfolgreich verabschiedet worden sein.³⁰

Zudem kam es im Verlauf des Oktobers doch noch zu einem Durchbruch in den Verhandlungen zur Änderung des bestehenden Austrittsabkommens. Dabei gab die britische Seite viele ihrer zuvor öffentlichkeitswirksam vorgetragenen Positionen auf, und auch die Europäische Union zeigte trotz vorheriger Bekundungen ob der finalen Natur des Austrittsabkommens einiges an Flexibilität. Konkret wurde neben kleineren Veränderungen der Politischen Erklärung das bestehende Austrittsabkommen wiederum im Hinblick auf den Status Nordirlands verändert.³¹ Im Gegensatz zur vorherigen Version des Abkommens soll für dieses nun ein Sonderstatus eingerichtet werden, bei dem es in vielen Aspekten weiterhin *de facto* Teil des europäischen Binnenmarktes bleiben wird. Die neue Variante des Austrittsabkommens beteuert zwar, dass Nordirland *de jure* im britischen Zollgebiet verbleibt, jedoch wird die Problematik einer Grenze auf der irischen Insel durch komplexe Zoll- und andere Regelungen verhindert, unter denen das Gebiet *de facto* auch Teil der EU-Zollunion bleibt. Als große Konzession der EU-27 wurde die Problematik des „Backstop“ dadurch gelöst, dass diese nordirische Sonderlösung

29 Lisa O'Carroll/Jasper Jolly: UK stands down 6,000 no-deal Brexit staff – after spending £1.5bn, in: The Guardian, 11.4.2019.

30 Parliament of the United Kingdom: European Union (Withdrawal) (No. 2) Act 2019.

31 Article 50 Taskforce: Revised Protocol on Ireland and Northern Ireland included in the Withdrawal Agreement, 17.10.2019.

zunächst lediglich für vier Jahre nach Ende der Übergangszeit gilt und danach durch das derzeit nicht arbeitsfähige Parlament in Nordirland verlängert werden muss.

Auch wenn sich überraschenderweise eine gesteigerte politische Unterstützung für das geänderte Austrittsabkommen im Unterhaus auch bei den Befürwortern eines möglichst „harten“ EU-Austritts zeigte, gelang es Johnson wie erwartet nicht, die nordirische DUP auf seine Seite zu ziehen. Zudem verweigerte das Parlament die rechtzeitige Zustimmung zum geänderten Austrittsabkommen ohne längere Befassung mit diesem.

Dies zwang Johnson gesetzlich dazu, in Brüssel eine Verlängerung der Austrittsverhandlungen – wenn auch unter erheblichen Protestbekundungen seinerseits – zu erbitten. Von der EU-27 wurden die Proteste ignoriert und das vom britischen Parlament mandatierte Verlängerungsgesuch als bindend angesehen. Der Europäische Rat nahm sich für die Verlängerungsentscheidung etwas Zeit und genehmigte schließlich durch ein besonderes schriftliches Verfahren (Art. 7 Geschäftsordnung des Europäischen Rates), wie vom britischen Parlament gewünscht, eine Verlängerung bis zum 31. Januar 2020.³² Sollte das Austrittsabkommen bereits zuvor verabschiedet werden, so kann dieses jeweils zum Monatsende in Kraft treten. Gleichzeitig geht mit der Verlängerung einher, dass das Vereinigte Königreich nun eine Kandidatin oder einen Kandidaten für die Europäische Kommission benennen muss. Der diesmalige Verzicht auf einen Sondergipfel des Europäischen Rates ermöglichte es letztlich, die Entscheidung möglichst unzeremoniell zu treffen und erheblichen Ressourcenaufwand einzusparen.

Da auch die erneute Verhandlungsverlängerung das Problem einer fehlenden Regierungsmehrheit im Vereinigten Königreich nicht gelöst hat, deutete sich nach erfolgter Verlängerung des Verhandlungszeitraums bis Ende Januar an, dass zunächst kein Versuch unternommen werden würde, das derzeitige Austrittsabkommen im britischen Parlament zu verabschieden. Stattdessen stimmte das britische Unterhaus in einer ungewöhnlichen Prozedur mit großer Mehrheit für eine erneute Unterhauswahl am 12. Dezember 2019. Ob diese Entscheidung das Problem fehlender Mehrheiten löst, wird sich zeigen müssen. Sollte es nach der Neuwahl letztlich doch zu einer zeitnahen Verabschiedung des Austrittsabkommens kommen, so würde dies lediglich die nächste Verhandlungsphase über die zukünftigen Beziehungen zwischen der EU-27 und dem Vereinigten Königreich einleiten. Zudem stünde aufgrund der durch die Verzögerungen verkürzten Übergangszeit auch bald die Entscheidung an, ob der Übergangszeitraum wie vorgesehen noch einmal verlängert werden sollte. Dies hätte dann auch Konsequenzen für die Verhandlungen zum nächsten MFR zwischen den EU-27.

Weiterführende Literatur

House of Lords: Brexit: The Withdrawal Agreement and Political Declaration, House of Lords European Union Committee, Dezember 2018.

Patrick Diamond/Peter Nedergaard/Ben Rosamond (Hrsg.): The Routledge Handbook of the Politics of Brexit, Abingdon, 2018.

32 Europäischer Rat: European Council Decision taken in Agreement with the United Kingdom extending the period under Article 50(3)TEU, 29.10.2019.