

Brexit

Daniel Schade

Die Entwicklungen des letzten Jahres waren maßgeblich durch den Vollzug des Brexit, also den formalen Austritt des Vereinigten Königreichs (VK) aus der EU zum 1. Februar 2020, geprägt. Bestand zunächst auch weiterhin das Risiko eines unregulierten Brexit, so konnte durch eine mehrfache Verlängerung der Austrittsverhandlungen und der abschließenden Einigung auf ein Austrittsabkommen ein solcher verhindert werden. Dies bedeutet jedoch nicht das Ende der Brexit-Verhandlungen. Mit dem formalen Austritt begann lediglich eine temporäre sogenannte Übergangsphase bis zum 31. Dezember 2020, während der ein Abkommen über die zukünftigen Beziehungen (Zukunftsabkommen) zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU geschlossen werden soll. Der knappe Zeitplan und die zunehmenden politischen Verwerfungen in den Verhandlungen ließen dies jedoch immer unwahrscheinlicher erscheinen.

Das mehrfache Herausögern eines unregulierten Brexit

Die Entwicklungen des letzten Jahres waren zunächst noch lange durch das Risiko eines unregulierten Brexit bestimmt. Dies lag daran, dass laut Art. 50 EUV (dem mit EU-Austritten befassten Artikel) eine Höchstdauer von zwei Jahren für Austrittsverhandlungen vorgesehen ist.¹ Diese Frist wäre ursprünglich zwei Jahre nach Abgabe des Austrittsgesuchs des Vereinigten Königreichs am 29. März 2019 abgelaufen. Nach dieser wäre das Vereinigte Königreich auch ohne einen erfolgreich abgeschlossenen Austrittsvertrag aus der EU ausgetreten. Aufgrund der zu erwartenden beinahe unüberschaubaren negativen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Folgen bei einem solchen unregulierten Brexit wurden zahlreiche Schritte unternommen, um dies zu verhindern.

Das Idealszenario einer rechtzeitigen Verabschiedung des zuvor ausgehandelten Austrittsabkommens vor diesem Stichtag stellte sich als unmöglich heraus, da eine Abstimmung über dieses im britischen Unterhaus mehrfach gescheitert war und der britischen Regierung unter Premierministerin Theresa May eine historische Abstimmungsniederlage einbrachte. Um die Gefahr eines unregulierten Brexit dennoch zu bannen, wurde daher mehrfach von der in Art. 50 EUV vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch gemacht, den Zeitraum für die Austrittsverhandlungen zu verlängern.²

Da eine solche Verlängerung sowohl die Zustimmung des Vereinigten Königreichs als auch des Europäischen Rats der EU-27 (also ohne Teilnahme des Vereinigten Königreichs) erforderte, führte dies zunächst zu einer Bitte um Verlängerung seitens des Vereinigten Königreichs, welche dann vom Europäischen Rat genehmigt wurde. Zunächst wurde so eine kurzfristige Verlängerung eingeräumt, um eine erneute Abstimmung im Unterhaus zu ermöglichen. Nachdem auch diese scheiterte, wurde der Zeitraum erneut bis zum 31. Oktober 2019 verlängert. Dies bedeutete dann auch, dass das Vereinigte Königreich im Mai 2019 an der Europawahl hat teilnehmen müssen.

1 Vgl. Daniel Schade: Brexit, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 2019, Baden-Baden 2019, S. 47-48.

2 Vgl. Schade: Brexit, 2019, S. 49-52.

Zuletzt wurde der Verhandlungszeitraum noch einmal bis zum 31. Januar 2020 verlängert. Im Vereinigten Königreich hatte sich zwar mit Übernahme der Regierungsgeschäfte durch Boris Johnson im Juli 2019 die politische Gemengelage verändert, dessen erratische Positionierung deutete jedoch teilweise darauf hin, dass dieser es auf einen Austritt ohne Abkommen ankommen ließ. Um dies zu verhindern, konnte das ansonsten zerstrittene britische Parlament ein Gesetz verabschieden, welches Premierminister Johnson dazu zwang, bei fehlender Annahme des Austrittsabkommens durch das Unterhaus vor Verstreichen der Oktober-Frist um eine erneute Verlängerung dieser bis zum 31. Januar 2020 zu bitten.³ Der Premierminister folgte dieser Aufforderung, wenn auch mit zeitgleichen Protestbekunden seinerseits, und erbat den Europäischen Rat um eine erneute Verlängerung. Letzterer folgte der Aufforderung und genehmigte die Verlängerung ohne Abhaltung eines erneuten Gipfeltreffens wenig zeremoniell in einem schriftlichen Verfahren.

Der Weg zum geregelten Brexit

Dieser Verlängerungsmarathon konnte schlussendlich mit einer erfolgreichen Verabschiedung des Austrittsabkommens und einem geregelten Brexit zum 1. Februar 2020 beendet werden. Grundlage dafür war zum einen die Modifizierung eines kontroversen Teils des Austrittsabkommens und zum anderen die Durchführung von Neuwahlen im Vereinigten Königreich, welche eine parlamentarische Mehrheit für das Abkommen sicherte.

Der Durchbruch bei den Verhandlungen wurde vor allen Dingen durch eine Modifizierung des sogenannten Nordirland-Protokolls erreicht.⁴ Dieses regelt den zukünftigen Status des zum Vereinigten Königreich gehörenden, jedoch auf der irischen Insel liegenden Gebietes. Ironischerweise wurde das Protokoll dabei wieder an seinen Ursprungswortlaut herangeführt, nach dem das Gebiet de facto weitestgehend Teil des europäischen Binnenmarktes und der EU-Zollunion bleiben wird.

Diese ursprünglich vorgesehene Sondersituation war auf Bitten Mays zunächst modifiziert und weitestgehend auf das gesamte Vereinigte Königreich angewendet worden, um das Austrittsabkommen mit Hilfe einiger Abgeordneter aus Nordirland, welche eine weitgehende und einheitliche Eingliederung Nordirlands ins Vereinigte Königreich unterstützen, im Unterhaus mehrheitsfähig zu machen. Da auch diese Modifizierung nicht zu einer tatsächlichen parlamentarischen Mehrheit führte, sah sich Johnson dieser die Wirtschafts- und Handelspolitik des restlichen Vereinigten Königreichs einschränkenden Lösung nicht mehr verpflichtet. Der Kritik, dass das Austrittsabkommen somit den Status Nordirlands als Teil der EU zementiert, begegneten die EU-27 letztlich mit einer Konzession, wonach der sogenannte nordirische „Backstop“ zunächst nur für eine Übergangszeit von vier Jahren gilt. Danach muss dieser durch das Regionalparlament Nordirlands erneut bestätigt werden.

Letztlich akzeptierte das Vereinigte Königreich unter Führung Johnsons damit viele der zuvor prominent im Land vorgetragenen Kritikpunkte am Abkommen. Auch wenn die nötige Bestätigung des „Backstop“ im nordirischen Parlament ebenfalls ein Abrücken der EU von der vorherigen Position bedeutet hat, so ist es dennoch erstaunlich, dass Johnson dazu in der Lage war, die Einigung letztlich im Vereinigten Königreich als einen Verhandlungserfolg seinerseits darzustellen.

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

4 Article 50 Taskforce: Revised Protocol on Ireland and Northern Ireland included in the Withdrawal Agreement, 17.10.2019; vgl. hierzu auch den Beitrag „Irland“ in diesem Jahrbuch.

Zur Absicherung dieses Erfolgs im britischen Unterhaus vertraute der Premier jedoch nicht auf die bestehenden Mehrheitsverhältnisse. Stattdessen rief dieser Neuwahlen aus, vor der sich die konservativen Kandidaten prominent dazu verpflichteten, für das modifizierte Austrittsabkommen zu stimmen.⁵

Diese Neuwahl am 12. Dezember 2019 veränderte die Zusammensetzung des Parlaments tatsächlich und stärkte die Position der Konservativen signifikant. Nach der Neuwahl im Vereinigten Königreich fand dann auch am 20. Dezember 2019 im Unterhaus eine erfolgreiche Abstimmung über das Austrittsabkommen statt, bei der 358 Abgeordnete dafür und 234 dagegen stimmten. Nach der notwendigen Befassung des Oberhauses mit dem Gesetzesvorhaben zur Ratifizierung des Austrittsabkommens und der abschließenden Ablehnung von durch diesem eingebrachten Änderungsanträgen im Unterhaus konnte das Gesetz durch „Royal Assent“ am 23. Januar 2020 formal in Kraft treten. Hiermit waren alle Ratifizierungsschritte auf Seiten des Vereinigten Königreichs abgeschlossen.

Auf Seiten der EU wurde mit den weiteren Ratifizierungsschritten bis zu diesem Zeitpunkt gewartet. Hier sprach sich dann am 23. Januar 2020 der verantwortliche Ausschuss für konstitutionelle Fragen im Europäischen Parlament für eine Zustimmung aus. Am 29. Januar 2020 stimmte das Europäische Parlament in einer Plenarsitzung in Brüssel dann mit 621 Ja-Stimmen, 49 Nein-Stimmen sowie 13 Enthaltungen für das Abkommen.⁶ Dieser Abstimmung war eine emotionale Debatte voraus gegangen, bei der viele Abgeordnete erneut ihr Bedauern über den Brexit ausdrückten sowie VertreterInnen der Brexit-Partei unter Missachtung der Hausordnung den Austritt durch Aufstellung britischer Nationalflaggen feierten. Der Rest des Europäischen Parlaments unterstrich hingegen die Bedeutung des Moments damit, nach erfolgter Abstimmung kollektiv das Lied „Auld Lang Syne“ zum Abschied des Vereinigten Königreichs zu singen.

Die Ratifizierung war dann mit Zustimmung des Rates der EU-27 am 30. Januar 2020 vollständig. Diese Abstimmung fand wenig zeremoniell im schriftlichen Verfahren per E-Mail statt.⁷ Somit stand dem geordneten Brexit zum Ende des 31. Januar 2020 nichts mehr im Weg. Zum ersten Mal in der Geschichte der EU trat damit ein Mitgliedstaat aus dieser aus.

Die formalen Veränderungen durch den vollzogenen Brexit

Zunächst änderte sich durch den formal zum 31. Januar 2020 eingetretenen Brexit jedoch nicht viel, da aufgrund des Inkrafttretens des Austrittsabkommens erst einmal eine sogenannte Übergangszeit bis zum 31. Dezember 2020 begann. Diese sollte dazu genutzt werden, das Zukunftsabkommen auszuhandeln. Während dieser Übergangszeit nimmt das Vereinigte Königreich jedoch de facto weiter an nahezu allen EU-Politikbereichen teil. Zunächst wurde das Land daher primär von EU-Beteiligungsprozessen ausgeschlossen, muss aber politische Entscheidungen der EU vorerst weiter umsetzen. Lediglich im Bereich der internationalen Abkommen der EU konnte deren Gültigkeit für das Vereinigte Königreich während der Übergangszeit nicht automatisch umgesetzt werden, sondern ist auf das Wohlwollen der VertragspartnerInnen angewiesen. Letztlich wurden damit dennoch die Effekte des Brexit für Unternehmen genau wie Individuen während der Übergangszeit noch nicht konkret sichtbar.

5 Boris Johnson: All Tory election candidates will back my Brexit deal, in: The Guardian, 17.11.2019.

6 Europäisches Parlament: Plenarprotokoll, 29.1.2020, PV-9-2020-01-29.

7 Martina Stevis-Gridneff: Press Send for Brexit: E.U. Seals U.K. Withdrawal by Email, in: The New York Times, 30.1.2020.

Institutionell verlor das Land mit dem Austritt seinen Sitz im Europäischen Rat und im Rat der EU. Zudem wurde die Repräsentanz der Europäischen Kommission in London in eine EU-Delegation (de facto EU-Botschaft) und die Ständige Vertretung des Vereinigten Königreichs bei der EU in die „UK Mission to the European Union“ (UKMis Brüssel) umgewandelt. Den Effekten des Brexit vorgreifend hatte das Land bereits darauf verzichtet, wie vorgesehen eine Kandidatin oder einen Kandidaten für die Europäische Kommission vorzuschlagen. Die derzeitige Kommission Ursula von der Leyens wurde dann auch ohne britisches Kommissionsmitglied ins Amt gewählt.

Bis zum formalen Brexit-Datum waren jedoch die erst im Mai 2019 gewählten britischen Abgeordneten weiterhin Teil des Europäischen Parlamentes und stimmten so auch mit über das Austrittsabkommen ab. Mit Vollzug des Brexit verloren diese ihren Sitz im Parlament. Diese Gelegenheit wurde dazu genutzt, eine teilweise Anpassung der Sitzverhältnissen pro Land vorzunehmen. Damit konnten einige 2019 bereits formal gewählte Abgeordnete ihren Sitz im Parlament annehmen, was auch die Fraktions- und Mehrheitsverhältnisse beeinflusst hat.⁸ Letztlich wurde das Europäische Parlament auch um 46 Sitze auf nunmehr 705 verkleinert, um etwa Spielraum für zukünftige EU-Erweiterungsrunden zu schaffen.⁹

Innerhalb der Europäischen Kommission wurden bereits weit vor dem formalen Brexit in Vorbereitung der nächsten Verhandlungsphase wichtige Veränderungen eingeleitet: Wenige Wochen nachdem sich die Europäische Kommission und die Johnson-Regierung auf das Austrittsabkommen geeinigt hatten, fand eine symbolische Überführung der sogenannten Artikel-50-Taskforce in eine neue Task Force für die Beziehungen zum Vereinigten Königreich (abgekürzt als UKTF) zum 16. November 2019 statt. Trotz dieser Umbenennung stellt diese jedoch eine weitgehende Fortführung der Artikel-50-Taskforce und ihrer besonderen Stellung dar. So bleibt diese weiterhin ein beim Generalsekretariat der Europäischen Kommission angesiedeltes Sondergremium unter fortgesetzter Führung Michel Barniers und auch weiterer personeller Kontinuität. Auch ist es weiterhin Aufgabe der UKTF, alle Aktivitäten der Kommission und des Europäischen Auswärtigen Dienstes gegenüber dem Vereinigten Königreich zu koordinieren. Somit werden sowohl die Verhandlungen zu den zukünftigen Beziehungen, die Implementierung des Austrittsabkommens als auch die Vorbereitung auf ein mögliches Ende des Übergangszeitraums ohne ein Zukunftsabkommen in den gleichen Händen gebündelt.

In den Mitgliedstaaten wurden durch die Ratifizierung des Austrittsabkommens zudem Gesetzgebungsprozesse angestoßen, die Teile der rechtlichen Verpflichtungen des Abkommens etwa im Hinblick auf den zukünftigen Aufenthaltsstatus britischer StaatsbürgerInnen, die bereits heute in der EU-27 leben, vor Ablauf der Übergangszeit in nationales Recht umsetzen sollen. Offen blieb dabei auf Seiten der EU-27 bis zuletzt, ob diese Regelungen über die Verpflichtungen des Austrittsabkommens hinausgehen werden und den heute in der EU-27 lebenden britischen Bürgerinnen und Bürgern auch weiterhin Personenfreizügigkeitsrechte innerhalb der EU-27 zugestanden werden. Die Möglichkeit eines solchen Vorhabens wurde jedenfalls in einem durch das Austrittsabkommen geschaffenen spezialisierten bilateralen EU-VK-Komitee zu BürgerInnenrechten angesprochen¹⁰

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

9 Europäisches Parlament: Neue Sitzverteilung im Parlament nach der Europawahl 2019, Pressemitteilung, 13.6.2018, 20180607IPR05241.

10 Cristina Gallardo: Brits resident in the EU post Brexit to be given extra free movement rights, in: Politico, 10.8.2020.

und würde weitere etwaige Anpassungen relevanten EU- und nationalen Rechts erfordern. Für die Mitgliedstaaten sind diese den Brexit begleitenden Gesetzgebungsprozesse jedoch insgesamt nichts Neues, da bereits in Antizipation des Austrittsabkommens und für den Fall eines unregulierten Brexit Regelungen geschaffen wurden, die für alle Eventualitäten rechtliche Kontinuität und Rechtsschutz garantieren.

Das Vereinigte Königreich seinerseits musste mit dem „EU Settlement Scheme“ ein Verfahren schaffen, mit dem für bereits im Vereinigten Königreich befindliche EU-27 StaatsbürgerInnen ihre Rechte auch zukünftig dokumentiert werden. Hierbei müssen BürgerInnen proaktiv vorgehen; genau wie BritInnen in den EU-27-Staaten sich gesondert melden müssen. Letztere haben jedoch in der EU-27 auch zunehmend davon Gebrauch gemacht, sich in den EU-27-Staaten einbürgern zu lassen. So ließen sich im Jahr 2018 etwa 16.200 BritInnen in den EU-27 einbürgern; eine mehr als sechsfache Steigerung im Vergleich zu 2015.¹¹

Die rechtlichen Rahmenbedingungen eines Zukunftsabkommens

Das Austrittsabkommen wurde aufgrund der Bestimmungen des Art. 50 EUV nach einer besonderen Prozedur ausgehandelt. Dies gilt jedoch nicht mehr für die nun stattfindenden Verhandlungen über das Zukunftsabkommen. Stattdessen basieren diese auf der gleichen Rechtsgrundlage wie jegliche andere EU-Vertragsverhandlung mit Drittstaaten. Die Unterschiede zu anderen EU-Vertragsverhandlungen sind daher primär politischer Natur: Ein Zukunftsabkommen würde letztlich nicht wie sonst üblich EU und Drittländer wirtschaftlich und politisch näher aneinander heranführen, sondern den Grad, zu dem sich die EU und das Vereinigte Königreich auseinanderentwickeln, bestimmen.

Wichtig ist dabei auch, dass es durch die parallel zum Austrittsabkommen verabschiedete Politische Erklärung eine Grundlage für diese Verhandlungen gibt. Diese ist zwar im Gegensatz zum Austrittsabkommen nicht rechtlich, in der Theorie jedoch zumindest politisch bindend. Die Grundlage für diese war die Interpretation eines Passus im Art. 50 EUV, nach dem das Austrittsabkommen den „Rahmen für die zukünftigen Beziehungen dieses Staates zur Union“ berücksichtigen soll.

Rein formal bleibt es jedoch dabei, dass die Verhandlungen ordinäre EU-Vertragsverhandlungen sind. Bei solchen verhandelt die Europäische Kommission die zentralen Elemente, wie etwa der Handels- oder Visapolitik, während der Europäische Auswärtige Dienst etwaige Verhandlungen auf dem Feld der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) übernimmt. Dies geschieht jeweils auf Grundlage eines im Rat der EU beschlossenen Verhandlungsmandates.

Letztlich hat die Art des ausgehandelten Abkommens einen wichtigen Einfluss auf den nach den Verhandlungen stattfindenden Ratifizierungsprozess.¹² Dabei müssen die meisten EU-Abkommen abschließend durch das Europäische Parlament und den Rat der EU mehrheitlich verabschiedet werden. Dies gilt jedoch nur für sogenannte exklusive EU-Abkommen, also Abkommen deren Inhalte allein in den Kompetenzbereich der EU-Institutionen fallen.

Handelt es sich jedoch um ein sogenanntes gemischtes Abkommen, welches keine an die supranationale EU-Ebene abgegebene Kompetenzen der Mitgliedstaaten betrifft, so ist

11 Eurostat: Acquisition of citizenship by age group, sex and former citizenship, 30.3.2020, abrufbar unter: https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_acq&lang=en (letzter Zugriff: 14.10.2020).

12 Vgl. Daniel Schade: The EU in Association Agreement Negotiations, London 2020, S. 49-60.

die Ratifizierung weitaus komplexer. Neben den oben genannten Ratifizierungsschritten müssen diesem dann auch alle Mitgliedstaaten einzeln zustimmen, was oftmals mit der Notwendigkeit einer Abstimmung in den nationalen, teilweise sogar regionalen Parlamenten einhergeht. Dabei ist die Entscheidung über das Format des Abkommens nicht immer rein rechtlicher Natur, sondern hat auch eine politische Komponente. So lag etwa das „Umfassende Wirtschafts- und Handelsabkommen EU-Kanada“ (CETA) laut Analyse der Europäischen Kommission im reinen Kompetenzbereich der EU, wurde aber auf Druck der Mitgliedstaaten letztlich als gemischtes Abkommen verabschiedet.¹³ Abschließend ist es wichtig zu erwähnen, dass für ein Abkommen, welches unabhängig von der Natur seines Inhaltes letztlich als sogenanntes Assoziierungsabkommen geschlossen wird, auch zwangsweise eine Ratifizierung durch alle Mitgliedstaaten nötig wird.

Im Falle der Verhandlungen über ein Zukunftsabkommen mit dem Vereinigten Königreich beeinflusst die Art des zu schließenden Abkommens letztlich den notwendigen Zeitraum für eine Ratifizierung des Abkommens. Ziel ist es dabei, dass dieses zum Ende des Übergangszeitraums in Kraft treten kann, damit es zu keiner Lücke in den gegenseitigen wirtschaftlichen und politischen Beziehungen kommt. Bei einem exklusiven EU-Abkommen ist dieser Zeitraum aufgrund der begrenzten Anzahl zustimmungspflichtiger AkteurInnen kürzer, als wenn das Abkommen parallel zu den EU-Institutionen auch noch durch alle Mitgliedstaaten ratifiziert werden muss.

Bei gemischten EU-Abkommen und Assoziierungsabkommen gibt es zudem die Möglichkeit, deren im Bereich der reinen EU-Kompetenzen liegenden Abschnitte bereits nach erfolgter Ratifizierung durch die EU-Institutionen und noch vor Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten vorläufig in Kraft treten zu lassen. Davon wurde etwa bei CETA Gebrauch gemacht. Dies könnte auch im Hinblick auf ein Abkommen mit dem Vereinigten Königreich eine Rolle spielen, um zumindest ein teilweise vorläufiges Inkrafttreten zum Ende des Übergangszeitraumes zu ermöglichen. Hiervon zwangsweise ausgenommen wären jedoch wichtige weiterhin intergouvernementale Bereiche, wie etwa eine Kooperation im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik.

Mögliche Zukunftsszenarien

Aus der mit Ratifizierung des Austrittsabkommens entstandenen Gemengelage und den Voraussetzungen für ein Zukunftsabkommen ergeben sich letztlich verschiedene Szenarien für die Zukunft der Beziehungen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich. Dabei könnte es erstens zum erfolgreichen und rechtzeitigen Abschluss eines Zukunftsabkommens kommen. Grundverschiedene Verhandlungspositionen und der enge Zeitrahmen für diese könnten jedoch auch dafür sorgen, dass ein solches Abkommen vor Ablauf des Übergangszeitraums nicht zustande kommt. In letzterem Fall wäre eine erfolgreiche Umsetzung der Regelungen des Austrittsabkommens inklusive des „Backstop“ für Nordirland umso wichtiger. Auch dies ist aufgrund der Komplexität des Abkommens und der politischen Brisanz von Teilen dessen nicht garantiert.

Bei erfolgreichem Abschluss und Ratifizierung eines Zukunftsabkommens würde sich mit Ende des Übergangszeitraumes die geringste Veränderung in den bilateralen Beziehungen ergeben. Letztlich hängen die negativen wirtschaftlichen und anderen Folgen jedoch von der Ambition eines solchen ab. Hierbei wurden durch die ursprüngli-

13 Laura Puccio: A guide to EU procedures for the conclusion of international trade agreements, European Parliament Research Service, 25.10.2016, S. 6.

chen Austrittsverhandlungen die am wenigsten disruptiven Folgen, wie etwa eine Mitgliedschaft des Vereinigten Königreichs im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) analog zu Norwegen bereits im Voraus ausgeschlossen.

Somit wird der Erfolg der Verhandlungen über ein Zukunftsabkommen etwa nicht bestimmen, ob es wieder zu gegenseitigen Zollkontrollen kommt, sondern lediglich deren Details (wie etwa die anzuwendenden Zollsätze) bestimmen. Auch muss darüber verhandelt werden, zu welchem Grad Dienstleistungen weiter zwischen den EU-27 und dem Vereinigten Königreich angeboten werden können.

Hierbei ist auch zu beachten, dass aufgrund der oben dargestellten Komplexität solcher Verhandlungen und der notwendigen Ratifizierung der dafür vorgesehene Zeitrahmen bis Ende des Übergangszeitraums überaus unrealistisch erscheint. Zwar sah das Austrittsabkommen die Möglichkeit einer einmaligen Verlängerung um ein bis zwei Jahre vor, jedoch machte das Vereinigte Königreich davon abschließend keinen Gebrauch. Zumindest theoretisch wurden von WissenschaftlerInnen zwar auch Möglichkeiten dargestellt, nach denen diese auch später entgegen dem Vertragstext noch verlängert werden könnte,¹⁴ jedoch ist diese Diskussion ob der politischen Gesamtlage als rein hypothetisch einzuordnen.

Im somit wahrscheinlichen Fall eines Brexit ohne Zukunftsabkommen kommt es daher umso mehr auf die korrekte Implementierung des Austrittsabkommens inklusive der darin enthaltenen permanenten Schutzmechanismen etwa im Bezug auf den Status Nordirlands an. Da diese durchaus komplex sind und die Ausgestaltung der Umsetzung im Detail das Potenzial für weitere politische Konflikte bietet, ist auch dies nicht gesichert. Bei einer weitreichenden Nichtumsetzung dieses durch eine der beiden Seiten könnte dies sogar in ultima ratio einseitig außer Kraft gesetzt werden. Davon bleiben in jedem Fall die durch das Abkommen gesicherten Statusrechte von Bürgerinnen und Bürgern ausgeklammert.

Selbst im wahrscheinlichen Szenario eines Endes der Übergangszeit ohne ein ratifiziertes Zukunftsabkommen wird es aufgrund der zu erwartenden wirtschaftlichen, politischen und sozialen Folgen vermutlich zumindest mittel- oder langfristig dazu kommen, dass ein solches Abkommen abgeschlossen werden wird. Jedoch würden einige der durch eine solche Abkommenslücke entstandenen Folgen nur schwer wieder rückgängig zu machen sein.

Hindernisse in den bilateralen Verhandlungen

Auch wenn mit dem erfolgreichen Abschluss des Austrittsabkommens die Verhandlungen über ein Zukunftsabkommen begonnen werden konnten, so stehen diese vor enormen Hindernissen. Neben dem Faktor Zeit sind dies vor allen Dingen die inkompatiblen Positionen beider Verhandlungspartner. Hinzu kommen unerwartet die Folgen der Covid-19-Pandemie sowie einer der EU gegenüber zunehmend feindlichen Rhetorik des Vereinigten Königreichs, inklusive entsprechenden Verhaltens.

Aufgrund des kurzen Verhandlungszeitraums stellt Zeit eines der Schlüsselprobleme auf dem Weg zu einem Zukunftsabkommen dar. So nehmen komplexe Handelsverhandlungen, wie sie etwa auch für die zukünftigen Beziehungen zum Vereinigten Königreich notwendig sind, normalerweise viele Jahre zwischen Verhandlungsbeginn und letztllicher

14 René Repasi: Avoiding the next Brexit Cliff-Edge: Extending the Transition Period for the UK after 1 July 2020, in: Verfassungsblog, 20.12.2019; Catherine Barnard: Can the Brexit transition period still be extended?, in: The UK in a Changing Europe, 30.6.2020.

Implementierung in Anspruch. Im Falle von CETA dauerte die formale Verhandlungsphase ohne Vorarbeiten etwa mehr als fünf Jahre. Daraufhin brauchte es noch weitere drei Jahre bis zur zumindest vorläufigen Anwendung des Abkommens, da der formale Ratifizierungsprozess in den EU-Mitgliedstaaten immer noch nicht abgeschlossen ist.

Wie bereits angeführt, sah das Austrittsabkommen daher und zur Vorbereitung auf die mit Ende der Übergangszeit eintretenden Brexit-Realität die Möglichkeit vor, die Übergangszeit einmalig zu verlängern. Zunächst hätte die im Vertrag vorgesehene ursprüngliche Übergangszeit an sich auch knapp zwei Jahre betragen, durch die Ratifizierungsschwierigkeiten des Austrittsabkommens im Vereinigten Königreich war diese jedoch zuletzt auf lediglich elf Monate zusammengeschrumpft. Eine Verlängerung dieser Übergangszeit um ein oder zwei Jahre wie laut Art. 132 des Austrittsabkommens vorgesehen hätte somit die Erfolgchancen der Verhandlungen weitaus erhöhen können. Die Verlängerung hätten die EU und das Vereinigte Königreich gemeinsam im durch das Austrittsabkommen geschaffenen sogenannten gemeinsamen Ausschuss bis zum 30. Juni 2020 beschließen müssen.

Bei einem Treffen des gemeinsamen Ausschusses am 12. Juni 2020 informierte das Vereinigte Königreich die EU jedoch formal darüber, dass das Land keine Verlängerung anstreben würde.¹⁵ Diese Entscheidung der britischen Seite ist letztlich rein politischer Natur und wurde gegen zahlreiche Warnungen und Plädoyers etwa von Seiten der britischen Unternehmerschaft getroffen. Letztere sorgen sich insbesondere um den unrealistischen Zeitplan für das Aushandeln des Zukunftsabkommens und die mangelnde Vorbereitung der Behörden des Vereinigten Königreichs auf die mit dem 1. Januar 2021 eintretenden Veränderungen.¹⁶

Eine Übersicht über einen möglichen Zeitplan der Ratifizierung des Abkommens, die auf einem geleakten EU-Dokument beruht,¹⁷ macht deutlich, wie knapp damit der zur Verfügung stehende Verhandlungszeitraum ist. Das Dokument geht davon aus, dass ein finaler Text im Idealfall bis Anfang Oktober 2020 feststehen müsse, damit dieses rechtzeitig zum 1. Januar 2021 in Kraft treten kann. Dieses Szenario beruht zudem auch darauf, dass das abzuschließende Abkommen letztlich exklusiv im Kompetenzbereich der EU liegen wird, und damit lediglich eine Zustimmung durch den Rat der EU und des Europäischen Parlamentes notwendig ist. Sollten Teile des Abkommens jedoch auch Bereiche betreffen, die ganz oder teilweise in der Kompetenz der Mitgliedstaaten der EU liegen, so könnten diese Abschnitte erst nach notwendiger Ratifizierung in allen Mitgliedstaaten in Kraft treten. Angesichts der im Oktober 2020 noch immer festgefahrenen Verhandlungen ging aber etwa der französische Europaminister Clément Beaune davon aus, dass letztlich ein Abschluss der Verhandlungen Anfang November auch noch gerade ausreichen könnte.¹⁸

Ein weiteres Hindernis für einen erfolgreichen Abschluss der Verhandlungen sind zudem die weit auseinanderdriftenden Verhandlungspositionen. Diese sollten zwar auf der das Austrittsabkommen begleitenden Politischen Erklärung beruhen, jedoch wichen diese

15 Barbara Moens: UK formally rejects Brexit transition period extension, in: Politico, 12.6.2020.

16 Daniel Thomas: Johnson warned by business on 'hugely damaging' no-deal Brexit', in: Financial Times, 1.7.2020.

17 Stefano Fella: UK-EU future relationship negotiations update: is an agreement possible?, 4.8.2020, S. 10-11, abrufbar unter: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8977/CBP-8977.pdf> (letzter Zugriff: 14.10.2020).

18 Jakob Hanke Vela: France puts Brexit talks deadline at early November, in: Politico, 11.10.2020.

zunächst erheblich davon ab. So brachte das Vereinigte Königreich etwa entgegen der Politischen Erklärung die Möglichkeit ins Spiel, mehrere Einzelabkommen abzuschließen. Auch wurde zunächst nur über einige Teilbereiche diskutiert, da das Vereinigte Königreich etwa über außen- und sicherheitspolitische Fragen erst nach erfolgreichem Abschluss der handels- und wirtschaftspolitischen Verhandlungen sprechen wollte. Zudem zeigte sich in den Verhandlungen in zahlreichen angesprochenen Bereichen, dass die jeweiligen Vorstellungen weit auseinanderklafften.

Der Verhandlungsprozess als solcher wurde dann durch den Ausbruch der Covid-19-Pandemie erheblich erschwert. Dabei war die Verhandlungsfähigkeit des Vereinigten Königreichs noch stärker eingeschränkt als dies auf Seiten der EU der Fall war. Dies ist im zwar relativ spät im Vereinigten Königreich beginnenden, jedoch dort seit Frühjahr 2020 aufgrund der zunächst zögerlichen Haltung der britischen Regierung nur schlechter kontrolliertem Infektionsverlauf begründet. In den kritischen Monaten vor Ablauf der Verlängerungsfrist der Übergangszeit entstand zudem durch die schwere SARS-CoV-2-Infektion des Premierministers Boris Johnson ein zeitweises Machtvakuum. Im Anschluss daran war der reguläre politische Prozess dann durch mehrere politische Skandale eingeschränkt, die mit der Nicht-Einhaltung der selbst gesetzten Regeln zur Pandemiebekämpfung durch wichtige Regierungsberater zusammenhingen.

Mit dem Ausbruch der Covid-19-Pandemie und den damit verbundenen Folgen ist auch das Risiko gestiegen, dass die weiterhin zu erwartenden negativen (wirtschaftlichen) Folgen des Brexit im öffentlichen Diskurs nicht von den gesonderten pandemiebedingten Schäden auseinandergehalten werden können beziehungsweise in den Hintergrund rücken. Letztere trafen das Vereinigte Königreich besonders hart. Dessen Bruttoinlandsprodukt ist im zweiten Quartal 2020 etwa um knapp 21 Prozent geschrumpft: Der größte Wirtschaftsabschwung des Landes seit Beginn der Aufzeichnungen.¹⁹ Auch im Vergleich zu allen G7- und EU-Staaten verzeichnete das Land den größten wirtschaftlichen Abschwung.

Auch wenn die Covid-19-Pandemie die Notwendigkeit eines solchen Zukunftsabkommens zur Vermeidung einer doppelten Rezession (durch die Pandemie selbst und die Entkoppelung des Vereinigten Königreichs vom EWR) umso dringender macht, so könnte diese die für die britische Regierung zu erwartenden negativen politischen Folgen der Brexit-Politik schmälern.

Letztlich stellt jedoch eine weitere Entwicklung auf Seiten des Vereinigten Königreichs das vermutlich größte Hindernis für weitere Verhandlungen dar. So enthielt ein von der britischen Regierung im September 2020 vorgelegter Entwurf eines Gesetzes über die zukünftige Regulierung des internen Marktes des Vereinigten Königreichs mehrere Passagen, die Kernelemente des Nordirland-Protokolls brechen würden. Die im Gesetz enthaltenen Formulierungen sowie die begleitenden Erläuterungen durch RegierungspolitikerInnen inklusive Premierminister Johnson machten dabei deutlich, dass die Regierung es hier bewusst auf einen Bruch internationalen Rechts ankommen lassen wollte und diese Position zunächst auch vehement verteidigte.

Die EU berief in Folge der Präsentation dieses Gesetzes eine außerordentliche Sitzung des Gemeinsamen Ausschusses ein, in dem der verantwortliche EU-Kommissar Maroš Šefčovič deutlich machte, dass die EU zur Einhaltung des Abkommens eine Abänderung des Gesetzes verlangt. Zwar wurde zunächst noch davon abgesehen, den im Austrittsab-

¹⁹ Richard Partington: UK to plunge into deepest slump on record with worst GDP drop of G7, in: *The Guardian*, 9.8.2020.

kommen eingebauten Streitschlichtungsmechanismus auszulösen, jedoch machte Šefčovič in einer darauffolgenden öffentlichen Erklärung mit ungewöhnlich klaren Worten den Unmut der EU deutlich.²⁰ Diese klare Haltung der EU-Institutionen wurde auch später etwa in von der Leyens Rede zur Lage der EU am 16. September 2020 ein weiteres Mal unterstrichen. Nach Ablauf einer von der EU gesetzten Frist, das entsprechende Gesetz abzuändern, leitete die EU dann nach auch zum 1. Oktober 2020 den ersten Schritt eines Vertragsverletzungsverfahrens gegen das Vereinigte Königreich ein.²¹

Letztlich hat dieser Schritt des Vereinigten Königreichs das ohnehin geringe verbleibende Vertrauen der EU-Seite in die Ernsthaftigkeit der Verhandlungsbemühungen des Vereinigten Königreichs erschüttert. Zeitgleich hat sich die Johnson-Regierung mit einer offenen Anzweiflung des noch neun Monate zuvor energisch von ihr gepriesenen und verabschiedeten Austrittsabkommens in eine Position manövriert, von der diese sich nur schwer wieder zurückziehen kann. Somit ist nicht nur die Wahrscheinlichkeit eines erfolgreichen Abschlusses eines Zukunftsabkommens zuletzt noch weiter gesunken, sondern es muss zumindest auch in Betracht gezogen werden, dass das Vereinigte Königreich das Austrittsabkommen nicht voll beziehungsweise vertragsgetreu umsetzen wird. Diese Situation ergibt sich trotz der zu erwartenden Effekte für die internationale Reputation des Vereinigten Königreichs²² und der Schmälerung der Wahrscheinlichkeiten eines eigentlich dringend benötigten Handelsabkommens zwischen den Vereinigten Staaten und dem Vereinigten Königreich.²³ Letztlich muss auch berücksichtigt werden, dass die in allen Szenarien auftretende neue britische (Zoll-)Grenze zur EU zum 1. Januar 2021 nicht voll funktionsfähig sein wird.²⁴ Es wird sich zeigen, inwieweit das damit zu erwartende Chaos mit Ablauf des Übergangszeitraums und die damit verbundenen politischen Folgen letztlich durch die Folgen der Covid-19-Pandemie überlagert werden.

Weiterführende Literatur

Jess Sargeant et al.: Implementing Brexit: The Northern Ireland Protocol, in: Institute for Government, 24.5.2020.

20 Europäische Kommission: Erklärung der Europäischen Kommission im Anschluss an die außerordentliche Sitzung des Gemeinsamen Ausschusses EU-Vereinigtes Königreich, 10. September 2020, STATEMENT/20/1607.

21 Europäische Kommission: Austrittsabkommen: Europäische Kommission richtet Aufforderungsschreiben an das Vereinigte Königreich wegen Verstoßes gegen das Austrittsabkommen, Pressemitteilung, 1. Oktober 2020, IP/20/1798.

22 Kim Sengupta/Ashley Cowburn: PM warned Brexit plans could have ‘catastrophic consequences’ for UK, in: The Independent, 13.9.2020.

23 Aime Williams: Pelosi says ‘no chance’ of US-UK trade deal if Irish peace undermined, in: Financial Times, 9.9.2020.

24 Peter Foster: Customs agents not ready for Brexit trade with EU, survey shows, in: Financial Times, 14.9.2020.