

Das 2022 Northern Ireland Protocol Bill: Chronik eines angekündigten EU/UK Handelskrieges?

Mel Kenny^{*}

Inhalt

A. Einführung: Turbulenz um das Irische/Nordirische Protokoll	59
B. Englische, Schottische und Nordirische Beziehungen zur EU	60
C. Vorhergehende Versuche, das Irische/Nordirische-Protokoll zu sprengen	62
I. Das IMB: „Begrenzte und spezifische“ Nichtanwendung des Austrittsabkommens	63
II. Schritte der Vertragsparteien zur Unterminierung des I/NI-Protokolls	63
1. EU Covid-Schutzmaßnahmen nach Art. 16 I/NI-Protokoll	64
2. Londons einseitige Verlängerung der Umsetzungfristen	64
III. Das „Command Paper“ zur „Neugewichtung“ des I/NI-Protokolls	64
1. Die Austrittsregelungen: umstritten und unzureichend?	65
2. Begründung für die „Neugewichtung“: Unvorhergesehene Schwierigkeiten?	65
3. Bewertung des I/NI-Protokolls und Androhung von Schutzmaßnahmen	66
4. „Lösungsansätze“ im Command Paper	67
IV. Antwort der Kommission auf das Command Paper	68
1. Reaktion Londons	69
2. UK Deprioritisierung der Governance-Fragen	69
3. Rücktritt Frost am 18. Dezember 2021	70
D. Das NI Protocol Bill 2022: Chronik eines angekündigten Handelskrieges?	70
I. Verzögerungsstrategie Londons	70
II. Verschlechterung des politischen Kontexts	72
1. Versammlungswahlen in Nordirland 2022	72
2. Komunalwahlen in Schottland, Wales und England 2022	72
3. Vertrauensabstimmung über PM Johnson, 6. Juni 2022	73
4. Erzwungener Rücktritt PM Johnsons, 7. Juli 2022	73
III. Alpträum der Unionisten: Erfolg des I/NI-Protokolls	74

* Senior Lecturer, Strathclyde Law School, Glasgow (Scotland). Mein Dank gilt der *Karina und Erich Schumann Stiftung* (Schumann-Fellowship, 2018) sowie den Kolleginnen und Kollegen an der Westfälische-Wilhelms Universität, Münster. Email: mel.kenny@strath.ac.uk.

IV.	Inszenierung eines EU/UK Handelskrieges: Waffenschmieden	74
V.	Inkohärenz der Schlachtfeldziele	76
1.	Allgemeines: Beseitigung vom „Retained“ EU-Recht	76
2.	Konkretisierung: Deregulierung im Finanzsektor	78
3.	Kultukrieg: Asylpolitik	79
4.	Kampf der Ziele: Menschenrechte vs. I/NI-Protokoll	80
VI.	Konturen eines angekündigten Handelskrieges	81
1.	Taktische Optionen Londons	81
2.	„Nukleare“ und „strategische“ Optionen der EU unter dem HKA	82
3.	Konventionelle Waffen der EU: Vertragsverletzungsverfahren und Gegenmaßnahmen im Rahmen des Austrittsabkommens	82
VII.	Inizierung eines EU/UK-Handelskrieges: Das NI Protocol Bill, 2022	83
1.	Ausschaltung des I/NI-Protokolls	83
2.	„Notwendigkeit“ als Rechtfertigung für das NI Protocol Bill	85
3.	EU Reaktion zum NI Protocol Bill, 2022	87
4.	Belfaster Reaktion auf das NI Protocol Bill 2022	88
5.	Reaktion in Schottland: Indyref2	88
E.	Schlussfolgerungen: Tea-Party oder Folterbett?	89
	Nachschrift: Die Macht der Machtlosen?	92
	Nachschrift II: Windsor Framework	94

Abstract

Sechs Jahre nach der Brexit-Abstimmung und nun, nach Vorlage des 2022 Northern Ireland Protocol Bill (NI Protocol Bill) steht das Irische/Nordirische Protokoll (I/NI-Protokoll) wieder auf der Tagesordnung. Das NI Protocol Bill erinnert an frühere Versuche des Vereinigten Königreichs, sich von den Bedingungen der Austrittsregelungen zurückzuziehen und ist, so argumentiert London, wegen seiner „Notwendigkeit“ gerechtfertigt. Dieser Artikel kontextualisiert die Herangehensweise des Vereinigten Königreichs und bewertet die vorprogrammierten Konflikte dieses Ansatzes, u.a. mit dem EuGH, der EMRK und der WTO. Auf die Schlachtfeldoptionen im angekündigten Handelskrieg zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich wird daher eingegangen: nuklear (Kündigung); strategisch (Teilaussetzung(en)); und konventionell (Gegenmaßnahmen und Vertragsverletzungsklagen). Ferner wird gefragt, ob Nordirland auf einen „europäischeren“ Kurs gebracht werden kann, welche Auswirkungen für Schottland drohen und ob ein Brexit, der so spektakulär misslungen ist, von einem künftigen englischen PM oder Parlament herangezogen werden kann, um die Londoner Beziehungen zur EU neu auszurichten.

The 2022 Northern Ireland Protocol Bill: Chronicle of an EU/UK Trade War Foretold?

Over six years after the UK voted to leave the EU ('Brexit') the terms of the Irish/Northern Irish Protocol, centrepiece of the Brexit withdrawal arrangements, are back on the agenda. The present controversy surrounds the Northern Ireland Protocol Bill 2022, originally tabled by the then Foreign Secretary Truss and which, in seeking to sabotage the Protocol, threatens to collapse the withdrawal arrangements and initiate an EU/UK trade war. This article recalls previous UK attempts to resile from the terms of the withdrawal arrangements, assesses the conflicts baked into the UK's approach to Brexit *inter alia* with the CJEU, the ECHR and the WTO, and charts the battlefield options open to the parties in the incipient trade war: nuclear (termination); strategic (partial suspension(s)); and conventional (countermeasures and infringement actions). The article asks whether Northern Ireland could be brought into a more European trajectory, what the impact on Scotland will be and whether a Brexit that has failed so comprehensively might one day allow a future English PM to realign London's relationship with the EU.

Keywords: Brexit, Northern Ireland Protocol Bill, Belfast/Good Friday Agreement, Withdrawal Agreement, Ireland-Northern Ireland Protocol, Trade and Co-operation Agreement, Impact on Scotland

A. Einführung: Turbulenz um das Irische/Nordirische Protokoll

Sechs Jahre nach der höchstkontroversen und folgenschweren Brexit-Abstimmung¹ steht das *Protokoll zu Irland/Nordirland (I/NI-Protokoll)*, ein Protokoll zur Verhinderung einer „harten Grenze“ auf der irischen Insel und zentraler Bestandteil des *Austrittsabkommens*,² wieder auf der Tagesordnung. Um das *I/NI-Protokoll* zu sprengen, droht London nun mit dem *Northern Ireland Protocol Bill (NI Protocol Bill)*,³ ein Bill, das wegen seiner „Notwendigkeit“ gerechtfertigt sein soll und einen EU/UK-Handelskrieg auszulösen droht. Diese Analyse des Bills gliedert sich in drei Teile (Teile B-D) und einige Schlussfolgerungen (Teil E):

- In Teil B wird auf die negative Einstellung Englands zur EU und die positivere Betrachtung der EU in Schottland und Nordirland eingegangen.
- In Teil C werden die bisherigen Versuche Londons, die Austrittsregelungen zu sabotieren, analysiert: Verzögerungen bei der Umsetzung des Austrittsabkoms

1 Ziegler, in: Uhle (Hrsg.), S. 77–164, abrufbar unter: <https://ssrn.com/abstract=3759726> (3.1.2023); Calliess, YEL 2021/40, S. 3.

2 Abkommen über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft, ABl. L 29 v. 31.1.2020, S. 7; darin: Protokoll zu Irland/Nordirland, ABl. L 29 v. 31.1.2020, S. 102.

3 Northern Ireland Protocol Bill 2022, House of Commons, 13.6.2022, abrufbar unter: <https://bills.parliament.uk/bills/3182> (3.1.2023); Jur. Stellungnahme der Regierung, abrufbar unter: <https://www.gov.uk/government/publications/northern-ireland-protocol-bill-uk-government-legal-position/> (3.1.2023).

mens, die Vorlage des Binnenmarktgesetzes (IMB)⁴ und die Herausgabe des *Command Papers* (21. Juli 2021).⁵ Der Artikel bewertet auch die Reaktion der EU auf das *Command Paper* (13. Oktober 2021).⁶ Dabei wird die Schlüsselrolle des I/NI-Protokolls, als Vorbedingung für das Austrittsabkommen (Phase I) und Voraussetzung für das *Handels- und Kooperationsabkommen* (HKA) (Phase II),⁷ unterstrichen.

- Teil D ist auf die Auswirkungen des *NI Protocol Bill* fokussiert sowie die Waffen, die im angekündigten Handelskrieg zum Einsatz kommen sollen.

In den Schlussfolgerungen (Teil E) werden die Herausforderungen, mit denen nun auch PM *Sunak* konfrontiert wird, dargelegt. Der Artikel identifiziert die Konflikte, die mit dem EuGH, der EMRK und der WTO vorprogrammiert sind. Weitere transnationale Konflikte werden aufgezeigt, die u.a. durch die Aussetzung der britischen Grenz- und Biosicherheitskontrollen verursacht werden. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob nachhaltigere Lösungen möglich sind: könnten bspw. Nordirland und Schottland in eine „europäischere“ Flugbahn gebracht werden? Subtiler noch, könnte ein nachweislich gescheiterter Brexit es einem künftigen PM ermöglichen, die Beziehungen zur EU neu auszurichten?

B. Englische, Schottische und Nordirische Beziehungen zur EU

Zwei Leitbilder prägten die englischen Beziehungen zur EU: erstens die Notwendigkeit des Widerstands gegen die EU als „Kolonialmacht“. Obwohl dieses Bild effektiver von der rechten Seite des politischen Spektrums instrumentalisiert wurde,⁸ hat es englische Politiker in beiden Großparteien gedient. Wie die ehemalige Leitfigur der Labour Party, *Tony Benn*, es 1981 formulierte, fußte dieses Leitbild auf einer *tiefsitzenden und unausrottbaren Feindseligkeit* der EU gegenüber;⁹ eine Feindseligkeit, die z.B. die Haltung der Labour Partei zur EU über die Jahre begleitete: neutral bei der Beitrittsbestätigung 1972, gegen den Maastrichter Vertrag 1992,

4 Internal Market Bill 2019, abrufbar unter: <https://publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/58-01/0185/200185.pdf> (3.1.2023) (Verabschiedet: UK Internal Market Act 2020, abrufbar unter: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2020/27/section/2/enacted> (3.1.2023)); Editorial, CMLRev 2021/58, S. 1.

5 HM Government, Command Paper: Northern Ireland Protocol: the way forward, 21.6.2021, abrufbar unter: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1008451/CCS207_CCS0721914902-005_Northern_Ireland_Protocol_Web_Accessible_1_.pdf (3.1.2023).

6 I/NI Protocol, October 2021, Commission's response Package, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/strategy/relations-non-eu-countries/relations-united-kingdom/eu-uk-withdrawal-agreement/protocol-ireland-and-northern-ireland_en (3.1.2023).

7 Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft und dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland, Brüssel, ABl. L 444 v. 25.12.2020, S. 14.

8 *Crowson*.

9 *Benn*, S. 5: “The deep-seated and ineradicable hostility in Britain to the Common Market stems from the realisation that we are now governed by those we do not elect and cannot remove”.

ambivalent bei der Abstimmung 2016, und gegen aller Brexitkompromisse der PM May 2018-9, und für das Johnsonsche *EU (Future Relationships) Act 2020*. Zuletzt hat die Labour Partei sogar akzeptiert, dass ein „harter“ Brexit nicht verhandelbar sei.¹⁰

Das zweite Leitbild stellt das Vereinigte Königreich als Opfer nicht rechenschaftspflichtiger Eliten in Brüssel dar.¹¹ Darüber hinaus sollten sich diese Leitbilder mit dem Hang zum *incomplete preference ordering* (*unvollständige Präferenzreihenfolge*) in ihren Beziehungen zur EWG/EG/EU überschneiden, sodass das Vereinigte Königreich selten in der Lage war über europapolitische Fragen sich zu entscheiden.¹² So reagierte das Land auf europäische Initiativen „(...) by oscillating between fears of inclusion and nightmares of exclusion (...)“¹³ Auffällig dabei ist, dass diese *Präferenzreihenfolge* in Bezug auf die europäische Währungsunion Folgen haben würde: während der *Chancellor* und spätere PM *Brown* die Parameter der britischen Finanzpolitik (außerhalb der Eurozone¹⁴ und einen „leichten“ Regulierungsansatz zu verfolgen)¹⁵ festgelegt hatte, hat die EU sich immer mehr zum Aufbau einer europäischen Finanzregulierungsarchitektur hin bewegt.¹⁶ Infolgedessen sah London seine Position außerhalb der Eurozone und gleichzeitig als wichtigster Finanzplatz innerhalb der EU von der europäischen Reregulierung bedroht.

Mit der Einführung des *Referendum Lock* 2011¹⁷ begann die EU im Gegenzug auch zu erkennen, dass London beabsichtigte, Initiativen zu einer gemeinsamen Finanzarchitektur bzw. Schritte hin zu einer vertieften Integration zu blockieren. Die Parteien befanden sich auf Kollisionskurs:

(...) Der Finanzcrash von 2008 und die Krise in der Eurozone haben eine Zeitbombe unter die (...) britische EU-Mitgliedschaft gelegt. Sie führten zu Konflikten über die Position Londons als Offshore-Finanzzentrum des Euro, eskalierten die Unterschiede zwischen den makroökonomischen Optionen, die Großbritannien und, die den Staaten

- 10 S. <https://labour.org.uk/press/keir-starmer-sets-out-labours-5-point-plan-to-make-brexit-work/> (3.1.2023).
- 11 Command Paper (Fn. 5), z.B. § 10 „(...) any agreed arrangements had to fit into the contours of the proposed ‘backstop’ (...).“
- 12 Lord, JCMS 1992/30, S. 419.
- 13 Ibid. S. 434–5: “Inclusion has been shown to involve deeper compromises to the formal integrity of national decision-making than the ‘Euroenthusiasts’ ever admitted, while exclusion seems to entail greater loss of practical autonomy of British government than the antis anticipated”.
- 14 Rentoul, How the Blair government decided against adopting the euro, The Independent, 18.3.2016.
- 15 Gordon Brown’s Mansion House speech, The Guardian, 22.6.2006.
- 16 U.a. Ablehnung der Einhaltung des Fiskalpakts (Treaty on Stability, Coordination and Governance in the Economic and Monetary Union, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/treaties-agreements/agreement/?id=2012008> (3.1.2023); sowie Ablehnung der Mitgliedschaft in der Bankenunion, Communication from the Commission towards the completion of the Banking Union COM(2015) 587 final, v. 24.11.2015.
- 17 Craig, CMLRev, 2011/48, S. 1881, S. 1915; sowie: Foreign & Commonwealth Office, Review of the Balance of Competences between the [UK] and the [EU], Cm 8415, July 2012, abrufbar unter: <https://www.gov.uk/review-of-the-balance-of-competences> (3.1.2023).

der Eurozone offen standen, führten zu einem deutlichen Anstieg der Einwanderung aus der Peripherie der Eurozone nach Großbritannien, stärkten den deutschen Einfluss innerhalb der EU und schwächten die Position Großbritanniens... Diese Konflikte und Zwänge hätten selbst einer nicht-konservativen Regierung erhebliche Probleme bereitet. Ihre Interaktion mit den von den Konservativen in ihrem Manifest von 2010 eingegangenen Verpflichtungen führte zu (...) besonders akuten Problemen (...).¹⁸

Doch trotz dieser Spannungen gab es in Edinburgh und Belfast eine gegenläufige Entwicklung: die EU-Mitgliedschaft verschaffte Nordirland bspw. den Raum, um mit der Überwindung der Teilung zu beginnen und mit dem Abschluss des *Belfast/Karfreitagsabkommens (Belfast/KFA)* 1998 die Grundlage für den Friedensprozess zu legen.¹⁹ Auf ähnliche Weise ergriff Schottland die Gelegenheit, die Auswüchse dessen, was zunehmend als „Fernsteuerung“ durch London wahrgenommen wurde, zunächst durch die Devolutionsregelung im *Scotland Act 1998* zu mildern.²⁰ Auf diese Weise wurde die Europäisierung mit Modernisierung, einer Erweiterung und einer erneuten Bekräftigung der dezentralen Governance innerhalb Europas in Verbindung gebracht.²¹

C. Vorhergehende Versuche, das Irische/Nordirische-Protokoll zu sprengen

In diesem Protokoll sind die Regelungen festgelegt, die notwendig sind, um den einzigartigen Umständen auf der Insel Irland Rechnung zu tragen, um die notwendigen Bedingungen für die weitere Zusammenarbeit zwischen Nord und Süd aufrechtzuerhalten, um eine harte Grenze zu vermeiden und um das Abkommen von 1998 in jeder Hinsicht zu schützen. Art. 1(3): Ziele, I/NI-Protokoll, (ABl. L 29. v. 31.1.2020, S. 102).

Der Kontext, in dem das *NI Protocol Bill* seinen Platz einnimmt, ist, trotz des Ziels des I/NI-Protokolls (Art. 1) das *Belfast/KFA 1998* zu sichern, von Turbulenzen geprägt worden, wobei London dem *Belfast/KFA* eine Vorrangstellung eingeräumt zu haben scheint, um damit immer wieder zu versuchen, das I/NI-Protokoll zu sprengen.

18 Thompson, BJPIR 2017/19, S. 434 (Übersetzung vom Verfasser).

19 Northern Ireland Office, Belfast Agreement: An Agreement Reached at the Multi-Party Talks on Northern Ireland, April 10, 1998, Great Britain-Ireland, abrufbar unter: <https://www.gov.uk/government/publications/the-belfast-agreement> (3.1.2023), Meehan, S. 179, 180: “(...) the transformation of British-Irish relations (...) enabled the two states to cooperate over Northern Ireland (...); McEvoy et al., Fordham ILJ 2020/43, S. 609.

20 Scotland Act 1998, c. 46 (Scot.), abrufbar unter: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46/contents> (3.1.2023); Bulmer et al., Publius 2006/36, S. 75.

21 Carter/Scott, ELJ 1998/4, S. 429, 443: “(...) The politics of Scottish independence (...) no longer invoke connotations that independence equals isolationism (...); Scott/Perterson/Millar, JCMS 1994/32, S. 47.

I. Das IMB: „Begrenzte und spezifische“ Nichtanwendung des Austrittsabkommens

London hat zuerst mit dem IMB versucht, wenn auch „auf eine sehr spezifischen und begrenzten Weise“, das Austrittsabkommen auszusetzen.²² Das IMB hat damit das I/NI-Protokoll an der Wurzel getroffen.²³ Viele Beobachter waren sowohl über die Vorschläge im IMB an sich, als auch über die Art und Weise ihrer Bekanntgabe schockiert,²⁴ denn mit dem IMB wollte London Verpflichtungen widerrufen, die der PM erst neun Monate zuvor unterzeichnet hatte und die angeblich auf die Sicherung des *Belfast/KFA* abzielten.

Darüber hinaus führte das IMB dazu, dass die EU Vertragsverletzungsverfahren gegen das Vereinigte Königreich einleitete: sowohl nach Art. 258 AEUV²⁵ sowie nach Art. 131 des Austrittsabkommens²⁶ mit der Begründung, dass das IMB gegen Art. 5 Abs. 3, Art. 5 Abs. 4 und Art. 10 des I/NI-Protokolls sowie die unmittelbare Wirkung von Art. 4 des Austrittsabkommens verstößt. Des Weiteren schien London nach Meinung des Autors mit der Vorlage des IMB gegen Treu und Glauben (Art. 5 des Austrittsabkommens) verstoßen zu haben.²⁷

Der Sprengungsversuch wurde jedoch im *Gemeinsamen Ausschuss* verhindert, wobei klargestellt wurde, dass das IMB eine Einigung über Phase II der Brexit-Verhandlungen gefährden würde.²⁸ Das IMB schien die Brexit-Parameter für Großbritannien (ohne Nordirland) festzulegen, wie sie anschließend im *EU (Withdrawal Agreement) Act 2020* festgehalten wurden: eine minimale Beziehung nach kanadischem Vorbild, die später im HKA bestätigt wurde. Ein minimalistischer Konsens über den Brexit hat sich dabei herausgebildet.²⁹

II. Schritte der Vertragsparteien zur Unterminierung des I/NI-Protokolls

Des Weiteren haben sowohl die EU als auch das Vereinigte Königreich Schritte unternommen, die das I/NI-Protokoll unterminiert haben:

- 22 Lewis MP, Secretary of State for Northern Ireland, Hansard: HC Deb 29.9.2020 Vol 679 c 509.
- 23 International Bar Association, Webinar on the IMB: Lady Kennedy, Lord Neuberger, Phillippe Sands QC and Dominic Grieve QC, 29.9.2020, abrufbar unter: <https://www.ibanet.org/International-Law-and-the-Internal-Market-Bill.aspx> (3.1.2023).
- 24 Parker/Mason, Biden warns Johnson Northern Ireland peace cannot become casualty of Brexit, The Financial Times, 17.9.2020; Vienna Convention on the Law of Treaties of 23 May 1969, Art. 27 (Art. 26: *Pacta sunt servanda*).
- 25 Art. 258 AEUV: „Hat nach Auffassung der Kommission ein Mitgliedstaat gegen eine Verpflichtung aus den Verträgen verstoßen, so gibt sie eine mit Gründen verschene Stellungnahme hierzu ab; sie hat dem Staat zuvor Gelegenheit zur Äußerung zu geben (...).“.
- 26 Austrittsabkommen (Fn. 2), Art. 131.
- 27 Ibid., Art. 5.
- 28 Gemeinsamer Ausschuss (Joint Council): zur Aufgabe im Rahmen des Austrittsabkommens (Annex VIII) (Fn.2).
- 29 Kenny, EuR 2021/4, S. 375, 397–398.

1. EU Covid-Schutzmaßnahmen nach Art. 16 I/NI-Protokoll

Als die Kommission am 29. Januar 2021 ihre Absicht ankündigte, Schutzmaßnahmen nach Art. 16 I/NI-Protokoll zu ergreifen, um den Export von Covid-Impfstoff über die offene EU-Grenze in Irland zu verhindern, war der Schock immens.³⁰ Trotz eines raschen Rückzugs der angekündigten Maßnahmen hatte die Kommission damit die Kardinalsünde in Bezug auf das I/NI-Protokoll begangen.³¹ London zögerte nicht, politisches Kapital aus dem Vorfall zu schlagen: die EU wurde über die Heuchelei³² sowie über die mangelnde Vertragstreue belehrt.³³

2. Londons einseitige Verlängerung der Umsetzungsfristen

Ähnlich grob war dann die einseitige Verlängerung der Umsetzungsphase des I/NI-Protokolls, die der Staatssekretär für Nordirland aussprach, zunächst vom 31. März 2021 bis zum 1. Oktober 2021.³⁴ Weder Kommissar Šefčovič noch das irische Außenministerium erhielten eine Vorwarnung hierzu, was zu einer weiteren Verschlechterung der Beziehungen führte. Folglich besteht die Gefahr, dass das I/NI-Protokoll dauerhaft ausgesetzt wird, worauf die Kommission mit einem Vertragsverletzungsverfahren am 15. März 2021 reagierte.³⁵

III. Das „Command Paper“ zur „Neugewichtung“ des I/NI-Protokolls

Im *Command Paper* versuchte London, das I/NI-Protokoll dann neu zu gewichten (*rebalancing*) und identifizierte dabei die Problemfelder in den Austrittsvereinbarungen. Dabei war die Herausgabe eines *Command Papers*, anstatt die Streitbeilegungsmechanismen in den Austrittsvereinbarungen zu nutzen, an sich eine Provokation: London unterstrich damit, dass es die „europäischen“ Mechanismen nicht einsetzen wird. Darüber hinaus machte das *Command Paper* Londons Unterstützung der DUP-Haltung zum I/NI-Protokoll deutlich, eine Unterstützung, die an-

30 I/NI-Protokoll (Fn. 2), Art. 16(1): „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. Solche Schutzmaßnahmen sind hinsichtlich ihres Umfangs und ihrer Dauer auf das zur Behebung der Situation unbedingt erforderliche Maß zu beschränken. Vorrang ist Maßnahmen zu geben, die das Funktionieren dieses Protokolls möglichst wenig beeinträchtigen.“.

31 *Nuspliger*, Der alte Brexit-Streit um Nordirland spitzt sich wegen der Impfungen neu zu, Neuer Zürcher Zeitung, 5.2.2021.

32 *Kaonga*, Pandora's box has been opened. Gove warns Article 16 to trigger 'Trojan horse' EU threat, The Express, 8.2.2021.

33 *Kenny*, EuR 2021/4, S. 404–405.

34 *Lewis*, Secretary of State for Northern Ireland, Hansard: HC Written Statement, 3.3.2021, Vol 690.

35 I/NI-Protokoll (Fn. 2), Art. 12 (4) zusammen mit Art. 258 AEUV.

gesichts der „rigorosen Unparteilichkeit“, die vom *Belfast/KFA* von Dublin und London in Governance-Angelegenheiten verlangt wird, unangemessen scheint.³⁶

1. Die Austrittsregelungen: umstritten und unzureichend?

Während dem I/NI-Protokoll eine Schlüsselrolle zukommt, enttäuschte die Debatte dazu: das HKA wurde z.B. mit Unterstützung der beiden großen *englischen* Parteien mit 521 zu 73 Stimmen im Parlament einfach durchgewunken.³⁷ Das schottische Parlament verweigerte seine Zustimmung mit 92 zu 30 Stimmen,³⁸ während die nordirische Versammlung das HKA mit 47 zu 28 Stimmen ablehnte.³⁹ Das Europäische Parlament verzögerte die Ratifizierung des HKA bis zum 27. April 2021.⁴⁰ Das HKA ist daher im Kern umstritten: die Mehrzahl seiner Bestimmungen gelten bspw. für den Warenverkehr, wo das Vereinigte Königreich ein erhebliches Handelsdefizit (-97 Mrd. GBP (2019)) aufweist;⁴¹ hier ist das HKA zum Nachteil des Vereinigten Königreichs.⁴² Im Gegenzug, bei den Dienstleistungen, wo das Vereinigte Königreich einen Überschuss mit der EU (+18 Mrd. GBP (2019)) aufweist, ist das HKA weniger großzügig.⁴³ Die Folgen sind bei den Finanzdienstleistungen am schwerwiegendsten, bei denen das *Passporting* beendet und durch einen „Rahmen“ für die Problemlösung ersetzt wurde.⁴⁴

2. Begründung für die „Neugewichtung“: Unvorhergesehene Schwierigkeiten?

Um die „Neugewichtung“ zu rechtfertigen, hat PM *Johnson* unterstrichen, dass das Problem im „unflexiblen“ Ansatz der EU liege.⁴⁵ Während London großen Nachdruck auf die Störungen legt, die das I/NI-Protokoll verursacht hat, sowie die Notwendigkeit sieht, Einschränkungen im Warenverkehr zu lockern, waren diese Schwierigkeiten kaum unvorhersehbar; sie waren in der Folgenabschätzung Lon-

36 *Northern Ireland Office*, Belfast Agreement: An Agreement Reached at the Multi-Party Talks on Northern Ireland, 10.4.1998, Great Britain-Ireland, abrufbar unter: <https://www.gov.uk/government/publications/the-belfast-agreement> (3.1.2023), Art. 1(v) ‘rigorous impartiality’.

37 EU (Future Relationships) Act 2020, abrufbar unter: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2020/29/contents> (3.1.2023).

38 *Mason*, Scottish Parliament rejects Boris Johnson’s ‘rotten’ Brexit deal, The National, 30.12.2020.

39 *Black*, Northern Ireland Assembly votes against Brexit and trade deal, The Irish Examiner, 30.12.2020.

40 *Van der Loo/Chamon*, The European Parliament flexes its muscles on the EU-UK trade deal, European Policy Centre, 5.3.2021.

41 House of Commons Library, Statistics on UK-EU Trade (2019), 10 November 2020.

42 Handels- und Kooperationsabkommen (Fn.7), Teil 2, Titel 1.

43 House of Commons Library, Statistics on UK-EU Trade (2019), 10 November 2020.

44 *Brunsdon/Foster*, UK and EU reach financial regulation deal in breakthrough on co-operation, The Financial Times, 26.3.2021.

45 Command Paper (Fn. 5), p. 3. “(...) it is not possible to operate these arrangements in a way that can be sustained, (...).”

dons 2019 bereits dargelegt worden.⁴⁶ Dass das *Command Paper* versucht, die Ergebnisse der Verhandlungen umzukehren, sowie Trennlinien zwischen den Strategien der PM *May* und des PMs *Johnson* zu ziehen, um einen Vorwand aufzustellen, das Austrittsabkommen zu umgehen, unterstreicht eine fragwürdige Auslegung der jüngsten Geschichte.⁴⁷ Darüber hinaus ist die Londoner Lesart fragwürdig: *May* sowie *Johnson* hatten die Wahl der Strategie. Letztendlich hat PM *Johnson* diesen Themen zuvor keine Priorität eingeräumt: in seinem Brief an Präsident *Tusk* vom 19. August 2019 bezog sich der PM bspw. ausschließlich auf die Fähigkeit des Vereinigten Königreichs, souveräne Handelsabkommen mit Drittländern abzuschließen.⁴⁸

3. Bewertung des I/NI-Protokolls und Androhung von Schutzmaßnahmen

Das *Command Paper* unterstreicht die Bürde der neuen Kontrollen und stellt die Frage, wie groß die Gefahr sei, dass Produkte im innerstaatlichen (GB/NI) Handel Nordirland verlassen,⁴⁹ und argumentiert, dass der Umfang der Kontrollen deswegen unverhältnismäßig ist.⁵⁰ Das *Command Paper* erkennt damit an, dass das I/NI-Protokoll die Wirtschaft vor ernsthafte Einschränkungen stellt,⁵¹ und dass diese mit Ablauf der Umsetzungfristen zunehmen werden.⁵² Obwohl das *Command Paper* sich für die Einführung von Schutzmaßnahmen nach Art. 16 I/NI-Protokoll stark macht,⁵³ erkennt es aber Vorbehalte, die gegen die Anwendung des Art. 16 sprechen, an.⁵⁴ Eine Erklärung dafür, warum Schutzmaßnahmen nach Art. 16 bisher nicht ausgelöst wurden, liegt jedoch darin, dass solche Maßnahmen *spezifisch, vorübergehend* und *verhältnismäßig* sein müssen. Ferner sollten Schutzmaßnahmen nur dann ausgelöst werden, wenn diese durch Bezugnahme auf *schwerwiegende wirtschaftliche, gesellschaftliche oder ökologische Gründe* gerechtfertigt sind.⁵⁵ Darüber hinaus

46 Impact Assessment DExEU002, European Union (Withdrawal Agreement) Bill, 21 October 2019, abrufbar unter: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/841245/EU_Withdrawal_Agreement_Bill_Impact_Assessment.pdf (3.1.2023).

47 Command Paper (Fn. 5), § 10, Fn. 11.

48 PM's Letter to President Tusk on the UK's Exit from the EU, London, 19.8.2019, abrufbar unter: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/826166/20190819_PM_letter_to_His_Excellency_Mr_Donald_Tusk.pdf (3.1.2023).

49 Command Paper (Fn. 5), § 19: “(...) Those moving agri-food goods have faced additional burdens in securing multiple health certificates for each of the thousands of items making up consignments (...)”.

50 Ibid., § 19. “(...) the volume of checks represented approximately 20% of the EU total... despite Northern Ireland's population (...) being 0.5% (...) of the EU (...”).

51 Ibid., §§ 20–21.

52 Ibid., § 22.

53 I/NI-Protokoll (Fn. 2), Art 16(1), Text Fn.30.

54 Ibid., § 33: “(...) the actions that can be taken (...) are limited to the specific difficulties faced, are subject to the uncertainty (...) and would be temporary (...”).

55 I/NI-Protokoll (Fn. 2) (Text des Art. 16(1) des I/NI-Protokolls Fn. 30).

unterliegen Schutzmaßnahmen nach Art. 16 einer Schiedsgerichtsbarkeit,⁵⁶ wobei die Rechtfertigungsgründe herangezogen werden können, um „verhältnismäßige Ausgleichsmaßnahmen“ zu erheben.⁵⁷ Wie das *Command Paper* impliziert, ist die Auslösung von Schutzmaßnahmen daher nur als letztes Mittel zu verwenden.⁵⁸

4. „Lösungsansätze“ im Command Paper

Die Lösungsansätze des *Command Papers* verfolgten fünf Ziele, um den GB-NI Handel zu erleichtern: die Beendigung der Zuständigkeit des EuGHs; der Verzicht auf maßgebliche Teile des I/NI-Protokolls; eine dauerhafte Verlängerung der Übergangsfristen; die Einführung einer nordirischen „Honesty Box“; eine austauschbare Anwendung von EU und UK Normen; sowie die Abschaffung des Art. 10 I/NI-Protokoll:

- *Beendigung der Zuständigkeit des EuGHs*: der umstrittenste Lösungsansatz ist der Vorschlag, den EU-Organen bei der Umsetzung des I/NI-Protokolls jegliche Kompetenz abzuerkennen.⁵⁹ Darüber hinaus schlägt London vor, auf maßgebliche Bestimmungen des I/NI-Protokolls zu verzichten: z.B. Art. 5 (Kontrollen und Zölle) und Art. 12 (Überwachung und Durchsetzung). London argumentiert, dass es damit die „feindliche Atmosphäre“ der Verhandlungen beenden will.⁶⁰
- *Dauerhafte Verlängerung der Übergangsfristen?* Das *Command Paper* schlägt weiter vor, alle Umsetzungsfristen dauerhaft zu verlängern, sowie alle anhängigen Vertragsverletzungsverfahren auszusetzen.⁶¹ Aus Sicht Londons könnte Brüssel damit „ein echtes Signal der guten Absicht geben (...)\“⁶²
- *Die nordirische „Honesty Box“*: mit der sog. „Honesty Box“ sollten alle derzeitigen Maßnahmen im GB-NI-Handel ersetzt werden.⁶³ Händler sollten demnach ihre Verkäufe in einem „Light-Touch“-System registrieren, das eine effizientere Kontrolle ihrer Lieferketten ermöglichen würde. Während der freie Warenverkehr in Nordirland erlaubt wäre, würden für Waren, die für Irland bestimmt sind, die Zoll- und SPS-Kontrollen durchgeführt werden.⁶⁴
- *Austauschbare Anwendung von EU und UK Normen*: das *Command Paper* schlug des Weiteren vor, ein neues Regulierungssystem einzuführen, bei dem Produkte in Nordirland verkauft werden können, solange sie entweder EU- oder

56 Ibid., Art 16(3) sowie Annex 7, I/NI-Protokoll.

57 Ibid., Art 16(2).

58 Kenny, Columbia J. Eur. L. 2021–22/28, S. 36, 86–87.

59 *Command Paper* (Fn. 5), §§ 66–70.

60 Ibid., § 66, “[placed] problems too quickly into an adversarial setting (...)\”.

61 Ibid., §§ 73–79.

62 Ibid. § 77.

63 Ibid., § 47–55.

64 Ibid., §§ 56–57.

britischen Normen entsprechen,⁶⁵ dabei würde die Verwaltung der EU-Zollgrenze an das Vereinigte Königreich übertragen werden.

- *Wettbewerbsrecht*: angesichts der im HKA eingegangenen Verpflichtungen zum Wettbewerbsrecht, sowie der Einführung des *UK Subsidy Control Bill 2021*⁶⁶ soll Art. 10 I/NI-Protokoll abgeschafft werden.⁶⁷

Bei der Überprüfung der Lösungsansätze des *Command Papers* wird deutlich, dass London keine „Neugewichtung“ sondern eine umfassende Neuverhandlung des I/NI-Protokolls anstrebt.⁶⁸ Die Notwendigkeit einer Neuverhandlung wird angeblich dadurch gerechtfertigt, dass die Lieferkettenprobleme, die entstanden sind „unvorhersehbar“ waren und dass sie Unruhen in Nordirland zur Folge haben würden.

IV. Antwort der Kommission auf das Command Paper

Die Kommission hat am 13. Oktober 2021 auf das *Command Paper* mit Vorschlägen reagiert.⁶⁹ Die Vorschläge richten sich auf eine Justierung der Anforderungen an *Express*-Waren, d.h. Waren, die für den Verbrauch in Nordirland bestimmt sind (im Gegensatz zu Waren, die sich im Transit in die EU befinden). Vier Vorschlagspakete wurden vorgelegt:

- Vorschläge, um eine Lösung im Bereich der gesundheits- und pflanzenschutzrechtlichen Kontrollen (die sog. *Sanitary and Phyto-Sanitary (SPS)-Regelungen*) herbeizuführen: laut der Kommission sollten diese zu einer Reduzierung der Zertifizierungsanforderungen um 80% führen. Im Gegenzug sollte London die verstärkte Überwachung von Lieferketten sowie die Einführung spezifischer Verpackungen und Kennzeichnungen durchsetzen;⁷⁰
- Vorschläge, um Zollformalitäten zu erleichtern, wobei eine Reduzierung der fälligen Anträge um 50% erreicht werden sollte. Im Gegenzug sollte London den vollständigen und Echtzeitzugriff der EU auf IT-Systeme des Vereinigten Königreichs gewähren, sowie die Zoll- und Marktüberwachungsbehörden mit den entsprechenden Überwachungs- und Durchsetzungsmaßnahmen ausstatten;⁷¹

65 Ibid., §§ 48–62, “either UK or EU rules as determined by UK or EU regulators”.

66 Subsidy Control Bill 2021, abrufbar unter: <https://www.gov.uk/government/publications/subsidy-control-bill-2021-bill-documents> (3.1.2023).

67 *Command Paper* (Fn. 5), §§ 63–65.

68 Ibid. §§ 39–41.

69 *Europäische Kommission*, Oktober 2021, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/strategy/relations-non-eu-countries/relations-united-kingdom/eu-uk-withdrawal-agreement/protocol-ireland-and-northern-ireland_en (3.1.2023); *Europäische Kommission*, Pressemitteilung v. 13.10.2021, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_5215 (3.1.2023).

70 *Europäische Kommission*, Non-Paper – Sanitary and Phytosanitary (SPS) issues, 13.10.2021, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/files/protocol-ireland-and-nothern-ireland-non-paper-sanitary-and-phytosanitary-sps-issues_en (3.1.2023).

71 *Europäische Kommission*, Non-Paper – Customs, 13.10.2021, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/files/protocol-ireland-and-nothern-ireland-non-paper-customs_en (3.1.2023).

- Vorschläge, um eine verstärkte Zusammenarbeit der EU mit nordirischen Interessengruppen, z.B. Behörden, Zivilgesellschaft und Unternehmen, zu erreichen;⁷²
- Vorkehrungen um die gesicherte Arzneimittelversorgung in NI zu erreichen. Hier hat die EU ihre eigenen Vorschriften für Arzneimittel geändert, damit Großbritannien weiterhin als Drehscheibe für die Versorgung Nordirlands dienen kann.⁷³

Die Vorschläge zielten auf praktische Fragen ab, u.a. die mehrfache Zertifizierung, die bei Sammelgutlieferungen („Groupage“ deliveries) zuvor aufgetreten sind, sowie auf Bereiche, die neue EU-Rechtsvorschriften erfordern, vor allem im Bereich der Arzneimittelversorgung. Im Gegenzug sollte London die Vereinbarungen umsetzen.

1. Reaktion Londons

Aus Sicht Londons gingen die Vorschläge weder auf die Bedenken hinsichtlich des Wettbewerbsrechts (Art. 10 I/NI-Protokolls) noch auf den Vorschlag ein, eine austauschbare Anwendung für EU- und UK-Standards in Nordirland einzuführen. Des Weiteren blieben die Vorschläge hinter den Forderungen hinsichtlich der Rolle des EuGH zurück. Londons Forderungen nach einem neuen Protokoll konnte die Kommission auch nicht nachkommen.⁷⁴ Letztlich schien ein Gesetz (das spätere *NI Protocol Bill*) zur Sprengung des I/NI-Protokolls erneut in Erwägung Londons zu liegen.⁷⁵

2. UK Deprioritisierung der Governance-Fragen

Mitte Dezember 2021 informierte London, dass Governance-Fragen depriorisiert werden und praktische Fragen eine wichtigere Rolle in den Verhandlungen spielen sollten.⁷⁶ Doch die „neue“ Position Londons, dass die Rolle des EuGH bei der Durchsetzung des EU-Rechts eingeschränkt werden und durch eine Schiedsge-

72 *Europäische Kommission*, Non-Paper – Engagement with Northern Ireland Stakeholders and Authorities, 13.10.2021, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/info/files/protocol-ireland-and-northern-ireland-non-paper-engagement-northern-ireland-stakeholders-and-authorities_en (3.1.2023).

73 *Europäische Kommission*, Non-Paper – Medicines, 13.10.2021, abrufbar unter: <https://ec.europa.eu/info/files/protocol-ireland-and-northern-ireland-non-paper-medicines> (3.1.2023).

74 *Frost*, Observations on the present state of the nation, 12.10.2021, abrufbar unter: <https://www.gov.uk/government/speeches/lord-frost-speech-observations-on-the-present-state-of-the-nation-12-october-2021> (3.1.2023).

75 *Lord Kerr*, HL Deb, 21.10.2021, Vol 815 c 268, “(...) the EU could not conceivably agree to amend Article 12....? If so, how would (Frost) deliver on his threat? Since it cannot be done legally, does he again envisage legislating to act illegally (...).”.

76 *Bounds*, UK to Drop Key Demand on Northern Ireland Trading, The Financial Times, 17.12.2021.

richtsbarkeit (nach schweizerischem Muster) ersetzt werden sollte, sorgte für Aufruhr.⁷⁷ Wieder einmal schien London damit die Torpfosten verschoben zu haben.

3. Rücktritt Frost am 18. Dezember 2021

Am Samstag, dem 18. Dezember 2021 ist *Frost* von seiner Rolle als Brexit-Minister zurückgetreten,⁷⁸ und hat sich dem libertären Flügel der konservativen Partei von „Merry England“ angeschlossen.⁷⁹ Darüber hinaus brachte *Frost* seine Unzufriedenheit mit der Fahrtrichtung der Regierung zum Ausdruck: „The challenge (...) now is to deliver on the opportunities (Brexit) gives us (...) I hope we will move (...) to where we need to get to: a lightly regulated, low-tax, entrepreneurial economy (...)“.⁸⁰

D. Das NI Protocol Bill 2022: Chronik eines angekündigten Handelskrieges?

Erwartungsgemäß sind die Verhandlungen zum Vorschlagspaket der Kommission ins Leere gelaufen. *Truss*, die damalige neue Außenministerin, sah ihren Vorteil darin, die technischen Gespräche in die Länge zu ziehen. Darüber hinaus hat der Ukraine-Krieg zu einer weiteren Verzögerung der Gespräche geführt. Unterdessen geriet PM *Johnson* zu Hause nach Fehlritten und Skandalen zunehmend unter Druck. In diesem Umfeld entstand das *NI Protocol Bill* 2022, zunächst außerhalb des Gesetzgebungsprogramms 2022/23 der Regierung, als das Instrument, mit dem das I/NI-Protokoll abgeschafft werden konnte. Der Gesetzentwurf wurde im Schnellverfahren durch das Parlament gebracht und ist am 20. Juli 2022 durch seine dritte Lesung im Unterhaus, mit 267 Ja-Stimmen zu 195 Nein-Stimmen verabschiedet worden. Das Bill wird nun an das Oberhaus weitergeleitet.⁸¹ Dieser Teil des Artikels stellt das *NI Protocol Bill* im Kontext der Brexit-Strategie Londons dar und lenkt die Aufmerksamkeit auf die Art und Weise, wie das *NI Protocol Bill* als Reaktion auf Entwicklungen in Nordirland erarbeitet wurde.

I. Verzögerungsstrategie Londons

Ungeachtet der ursprünglichen Beschreibung des I/NI-Protokolls als: „(...) a great success for Northern Ireland (...) (and) fully compatible with the Good Friday

77 *Boffey/Rankin/Henley*, Brexit: EU and UK at odds over Northern Ireland renegotiation, The Guardian, 17.12.2021.

78 *Savage/Helm*, Brexit minister's shock resignation leaves Boris Johnson reeling, The Guardian, 18.12.2021.

79 *Isaac*, Brexit minister Lord Frost says divergence from EU rules 'national necessity' as he defends trade policy, The Independent, 22.11.2021.

80 Frost's resignation letter, BBC, 19.12.2021.

81 NI Protocol Bill 2022, (Zum Stand im Gesetzgebungsverfahren: <https://bills.parliament.uk/bills/3182/stages> (3.1.2023)).

agreement“⁸² hat die Regierung auf die Unzulänglichkeit des I/NI-Protokolls aufmerksam gemacht. Außenministerin *Truss* hat dabei u.a. das begrenzte Verhandlungsmandat des EU-Unterhändlers *Šefčovič* festgestellt⁸³ und weitere Problemfelder für künftige Verhandlungen, z.B. Annex II des I/NI-Protokolls, markiert. Weitere Problemfelder können nach Belieben vorbereitet werden, um das Endziel der Verhandlungen zu verudeutlichen bzw. immer weiter in die Ferne zu schieben. Sinnbildlich für diese Strategie ist die vierte Verschiebung der Frist für die Einführung von Einfuhrkontrollen in das Vereinigte Königreich: die erste Verschiebung im März 2021 wurde mit dem Hinweis auf die durch die Covid-Pandemie verursachten Schwierigkeiten begründet.⁸⁴ Im September 2021 wurde die zweite Verschiebung mit dem Verweis auf „unvorhergesehene“ Lieferkettenengpässe erklärt⁸⁵ (trotz der 2019 Folgenabschätzung der Regierung).⁸⁶ Im Dezember 2021 war es das Gespenst von Unruhen in Nordirland, das London „keine andere Wahl“ ließ, als noch einmal zu verschieben.⁸⁷ Am. 28 April 2022 hat *Rees-Mogg*, Minister für Brexit Opportunities, dann eine weitere Verschiebung, bis Ende 2023 als „Brexit Bonus“ angekündigt, für Konsumenten sei „one-way free trade“ selbstverständlich „enormously beneficial“.⁸⁸ Zum Groll der Exportunternehmen und trotz der Gefahren u.a. für die Lebensmittelsicherheit und entgegen der Brexit-Orthodoxie des „Take back control!“ ließ *Rees-Mogg* damit eine seltsame *Damaskus-Bekehrung* durchblicken.

82 *Johnson PM*, Hansard, Official Report, 19.10.2019, Vol. 666 Col. 581.

83 Hansard, Vol. 714 Col. 546, 17.5.2022, *Truss*, Secretary of State for Foreign, Commonwealth & Development Affairs: “(...) The challenge is that this solution requires a change in the protocol itself, as its current drafting prevents it from being implemented, but the EU's mandate does not allow the protocol to be changed (...”).

84 *UK Government*, Press release 11.3.22, Government focuses on recovery from Covid with new timeline for border control processes on import of goods, abrufbar unter: <https://www.gov.uk/government/news/government-focuses-on-recovery-from-covid-with-new-timeline-for-border-control-processes-on-import-of-goods> (3.1.2023).

85 *Mordaunt*, Border Controls Statement by the Paymaster General, 14.9.2021, abrufbar unter: <https://questions-statements.parliament.uk/written-statements/detail/2021-09-14/hcws285> (20.12.22).

86 Impact Assessment DExEU002, European Union (Withdrawal Agreement) Bill, 21 October 2019, abrufbar unter: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/841245/EU_Withdrawal_Agreement_Bill_Impact_Assessment.pdf (3.1.2023).

87 *Ellis*, Border Controls Statement by the Paymaster General, 15.12.2021, abrufbar unter: <https://questions-statements.parliament.uk/written-statements/detail/2021-12-15/hcws48> (3.1.2023).

88 *Rees-Mogg*, Minister for Brexit Opportunities Statement 28.4.2022: “(...) This would have introduced complex and costly checks (...”); Statement UIN HCWA796, abrufbar unter: <https://questions-statements.parliament.uk/written-statements/detail/2022-04-28/hcws796> (20.12.22); *Parker/Foster*, Rees-Mogg defends further delay to full post-Brexit border checks on EU imports, The Financial Times, 28.4.2022.

II. Verschlechterung des politischen Kontexts

Am 5. Mai 2022 gab es die erste Möglichkeit, mit den Versammlungswahlen in Nordirland und den Kommunalwahlen in Schottland, Wales und Teilen Englands, eine Bestandsaufnahme der politischen Gesamtlage zu machen. Dabei ist eine Verschlechterung des politischen Kontexts für die Regierung auszumachen:

1. Versammlungswahlen in Nordirland 2022

In Nordirland waren die Wahlergebnisse am faszinierendsten: während die nationalistische *Sinn Féin* Partei 29% der Stimmen gewann, kam die unionistische DUP auf 21,3% der Stimmen. Damit ist 101 Jahre nach der Staatsgründung Nordirlands die Existenzgrundlage des Staates ins Wanken gekommen. Dabei hat die *Sinn Féin*, nach Vorgabe des *Belfast/KFA*, das Recht errungen, den nordirischen „First Minister“ zu benennen.⁸⁹ Parteien, die das I/NI-Protokoll unterstützten, gewannen über 57% der Stimmen. Parteien, die das I/NI-Protokoll (DUP/23,1% und TÜV/7,6%) ablehnten oder neu fassen wollten (UUP 11,2%) erhielten fast 42%. Trotz dieses Mandats⁹⁰ forderte die DUP, daß das I/NI-Protokoll abgeschafft und die „Machtteilung“ in der Assembly zu diesem Zweck beendet werden soll.⁹¹ Während die DUP-Position verstanden werden kann (sie versucht, den Kreis ihrer eigenen Anti-EU-Politik zu schließen), scheint sie sich dennoch nicht entscheiden zu können, welche der verfügbaren Post-Brexit-Optionen sie annehmen könnte: ob eine Grenze zwischen Irland und Nordirland gezogen werden soll (Abschaffung des *Belfast/KFA*); eine Zollgrenze zwischen Großbritannien und Nordirland festgelegt werden soll (Annahme des I/NI-Protokolls) oder ein „weicher“ Brexit (wie von PM May vorgeschlagen) angenommen werden soll.⁹²

2. Komunalwahlen in Schottland, Wales und England 2022

Unterdessen schnitt die Regierung bei den Wahlen im Rest des Vereinigten Königreichs schlecht ab: in Schottland erhöhte die SNP (Scottish National Party) die Zahl ihrer Ratssitze von 431 auf 453.⁹³ In Wales erhöhte die Labour Party die Zahl ihrer

89 Northern Ireland Assembly Election Results 2022, BBC News, abrufbar unter: <https://www.bbc.co.uk/news/election/2022/northern-ireland/results> (3.1.2023).

90 Ibid.

91 Carroll, DUP vows to paralyse Stormont as Northern Ireland Protocol row deepens, The Guardian, 13.5.2022.

92 Commons, Hansard, Vol. 714 Col. 36, 10.5.2022: Sir Jeffrey Donaldson: “(...) what is more important here is the Good Friday/Belfast Agreement and the need to protect the political institutions (...); Mrs May MP: “I put a deal before the House that met the requirements of the Good Friday Agreement and enabled us not to have a border down the Irish sea or between Northern Ireland and the Republic of Ireland. Sadly, the Democratic Unionist Party (...) chose to reject that (...)”.

93 Scottish Council Elections 2022, BBC News, abrufbar unter: <https://www.bbc.co.uk/news/election/2022/scotland/results> (3.1.2023).

Ratssitze von 460 auf 526.⁹⁴ In England lassen sich nur wenige Trends bestätigen: die Labour Party machte einen bescheidenen Gewinn von 22 Sitzen. Unterdessen verloren die Konservativen 336 Ratssitze hauptsächlich an die Liberaldemokraten.⁹⁵ Die Ergebnisse der Kommunalwahlen zeigen ein komplexes Bild: Nationalisten machen Fortschritte in Nordirland und Schottland, die Labour Party macht kleine Gewinne, die Liberaldemokraten machen Gewinne im Süden. Ebenso reichen die Ergebnisse nicht aus, um einen Sieg für eine einzelne Partei zu sichern.

3. Vertrauensabstimmung über PM Johnson, 6. Juni 2022

Die sich verschlechternde politische Lage lenkte Aufmerksamkeit auf die Umsetzungsschwächen der Regierung.⁹⁶ Dabei wurde immer mehr über die Glaubwürdigkeit des PM gemutmaßt, insbesondere nachdem er dem Parlament mitteilte, daß er „gekränkt und wütend“⁹⁷ sei über Vorwürfe, dass während des Covid-Lockdowns Parties in der Downing Street stattgefunden hatten. Konservative Abgeordneten riefen am 6. Juni 2022 eine Vertrauensabstimmung gegen den PM aus, die der PM jedoch mit 211 zu 148 Stimmen gewann.⁹⁸

4. Erzwungener Rücktritt PM Johnsons, 7. Juli 2022

Innerhalb eines Monats wurde der PM jedoch in einen weiteren Skandal verwickelt; diesmal über seine Ernennung eines stellvertretenden *Chief Whip*; dies erwies sich als ein Skandal zu viel für den PM.⁹⁹ Fünf Mitglieder seines Kabinetts, 25 Minister, 23 private Parlamentssekretäre, fünf Handelsgesandte und ein stellvertretender Vorsitzender der Konservativen Partei traten innerhalb von 48 Stunden daraufhin ab dem 5. Juli 2022 aus der Regierung zurück.¹⁰⁰ PM *Johnson* gab am 7. Juli 2022 bekannt, dass er zum Rücktritt gezwungen wurde.¹⁰¹

94 Local Elections 2022 in Wales, BBC News, abrufbar unter: <https://www.bbc.co.uk/news/election/2022/wales/results> (3.1.2023).

95 Local Elections 2022 in England, BBC News, abrufbar unter: <https://www.bbc.co.uk/news/election/2022/england/results> (3.1.2023).

96 Kenny, Columbia J. Eur. L. 2012–22/28, S. 86–93.

97 Hansard, 8.12.2021, Vol. 705 Col. 372.

98 Nevett, Boris Johnson wins vote but suffers large Tory rebellion BBC News, 7.6.2022, abrufbar unter: <https://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-61709441> (3.1.2023).

99 Cordon, Johnson was told of Pincher inquiry, says ex-Foreign Office chief, The Independent, 5.7.2022.

100 Government resignations: Who resigned, who stayed?, BBC News, 7.7.2022, abrufbar unter: <https://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-62058278> (3.1.2023).

101 PM *Johnson*'s statement in Downing Street: 7.7.2022, abrufbar unter: <https://www.gov.uk/government/speeches/prime-minister-boris-johnsons-statement-in-downing-street-7-july-2022> (3.1.2023).

III. Alpträum der Unionisten: Erfolg des I/NI-Protokolls

Umfragen deuten darauf hin, dass die Unterstützung für das I/NI-Protokoll in Nordirland zunimmt,¹⁰² das Drehbuch, das London am meisten befürchtet, ist, daß das I/NI-Protokoll erfolgreich umgesetzt wird. Die wirtschaftlichen Auswirkungen des I/NI-Protokolls zeigen sich im Handel mit Irland:

- Exporte aus Nordirland nach Irland sind in 2021 im Vergleich zu 2020 um 1,556 Mio. € (+65%) auf 3,956 Mio. € gestiegen.
- Irische Exporte nach Nordirland beliefen sich im Jahr 2021 auf 3.696 Mio. €, ein Anstieg von 1,290 Mio. € (+54%) gegenüber 2020.¹⁰³

Diese Entwicklung wird auf die Sonderstellung Nordirlands – im Binnenmarkt sowie im britischen Markt – zurückgeführt.¹⁰⁴ Mit diesem Erfolg wächst die Zustimmung in Nordirland: fünfzig Prozent der Bevölkerung betrachten das I/NI-Protokoll als angemessen; während mehr als zwei Drittel (69%) das I/NI-Protokoll für notwendig halten. Lediglich 32% der Nordiren zählen das I/NI-Protokoll zu ihren drei wichtigsten politischen Themen.¹⁰⁵ Auf diesem ungünstigen Terrain haben DUP und TUV ihre Wahlkampagnen 2022 ausgerichtet. Mit der nun angestrebten Aufhebung des I/NI-Protokolls hat die DUP ihren Einsatz nochmals erhöht.

IV. Inszenierung eines EU/UK Handelskrieges: Waffenschmieden

Trotzdem erhielt die Ablehnung des I/NI-Protokolls der DUP Unterstützung aus London, zunächst vom Minister für Nordirland, der den Mangel an Flexibilität in Brüssel betonte:

(...) die EU scheint (damit) zu sagen, daß sie nicht bereit ist, irgendeine Art von Flexibilität zu zeigen, die wir brauchen, um dies zu lösen (...). Das I/NI-Protokoll, das entworfen wurde, um das Karfreitagsabkommen zu schützen, ist das, was es im Moment am meisten belastet und wir können nicht zulassen, daß das so weitergeht.¹⁰⁶

Außenministerin Truss zeigte ebenfalls auf Brüssel, wobei sie auf die Gefahren, die für den Frieden und die Sicherheit in Nordirland entstehen, verwies:

(...) [D]ie Menschen in Nordirland unterliegen anderen Gesetzen und Steuern als die Menschen auf der anderen Seite des irischen Meers, was sie ohne Exekutive lässt, und eine Bedrohung für Frieden und Stabilität darstellt (...) Wir haben immer eine Verhand-

102 Infra, Fn. 105.

103 S. <https://www.cso.ie/en/releasesandpublications/er/gei/goodsexportsandimportsdecember2021/> (3.1.2023).

104 Carroll, The Northern Ireland protocol is said to be a blight on regional economy. That's just not true, The Guardian, 15.5.2022.

105 Februar 2022: Testing the Temperature IV, <https://www.qub.ac.uk/sites/post-brexit-governance-ni/ProjectPublications/OpinionPolling/TestingTheTemperature5/> (10.3.2023).

106 Brandon Lewis issues Northern Ireland protocol threat over EU 'not showing flexibility', The Express, 8.5.2022 (Übersetzung vom Verfasser).

lungslösung bevorzugt, werden uns aber nicht scheuen, Maßnahmen zur Stabilisierung der Lage (...) zu ergreifen (...).¹⁰⁷

Die Generalstaatsanwältin *Braverman* hat daraufhin ihre Meinung, dass das I/NI-Protokoll beseitigt werden kann, dargelegt.¹⁰⁸ Dabei bestätigte *Braverman*, dass an einer Gesetzesvorlage gearbeitet wurde, die allerdings nicht in der *Queen's Speech* 2022 erwähnt worden war.¹⁰⁹ Auch wenn, nach englischem Verständnis der parlamentarischen Souveränität, das *EU (Future Relationships) Act 2020*, mit einem einfachen Gesetz aufgehoben werden konnte, blieb dabei das Problem des Vertragsbruchs auf internationaler Ebene. Darauf konnte die Kommission mit einem Streitbeilegungsverfahren oder mit einem Vollstreckungsverfahren reagieren.¹¹⁰ Daraüber hinaus könnte Brüssel auf Art. 779 HKA zurückgreifen, um das gesamte HKA zu kündigen:

Dieses Abkommen kann von jeder Vertragspartei durch schriftliche Notifikation auf diplomatischem Wege beendet werden. Dieses Abkommen und etwaige Zusatzabkommen treten am ersten Tag des zwölften Monats nach dem Tag der Notifikation außer Kraft.¹¹¹

Weitere Möglichkeiten bestehen, das HKA teilweise¹¹² oder „nur“ die handelsrelevanten Teile des HKA (nach 9-monatiger Kündigungsfrist) aufzuheben nach Art. 521 HKA:

Unbeschadet des Artikels 779 kann dieser Teil jederzeit von jeder Vertragspartei durch schriftliche Mitteilung auf diplomatischem Wege gekündigt werden. In diesem Fall tritt dieser Teil am ersten Tag des neunten Monats nach dem Tag der Mitteilung außer Kraft. Teilbereich Vier und das Protokoll über die Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit werden nicht gemäß diesem Artikel beendet.¹¹³

Außerdem wird über Art. 506 HKA die Möglichkeit eingeräumt, auch kurzfristig Wirtschaftssanktionen zu erheben.¹¹⁴

107 *Truss MP, UK won't 'shy away' from taking action on Northern Ireland Protocol, itv news, 10.5.2022* (Übersetzung vom Verfasser).

108 *Swinford/Wright, Boris Johnson can rip up Northern Ireland protocol, attorney-general rules, The Times, 11.5.2022.*

109 Queen's Speech, House of Commons Library, 5.5.2022, abrufbar unter: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-9521/> (3.1.2023).

110 Austrittsabkommen (Fn. 2).

111 Handels- und Kooperationsabkommen (Fn. 7), Art. 779.

112 Handels- und Kooperationsabkommen Teilbereiche kündbar nach: Art. 441, Art. 458, Art. 472, Art. 509, Art. 521 sowie Art. 692 HKA.

113 Art. 521 HKA.

114 Handels- und Kooperationsabkommen (Fn.7), Art. 506 HKA, (1) In Bezug auf eine mutmaßliche Nichteinhaltung dieses Teilbereichs durch eine Vertragspartei (...) kann die andere Vertragspartei (...) nach Unterrichtung der Beschwerdegegnerin a) den Zugang zu ihren Gewässern und die Zollpräferenzbehandlung für Fischereierzeugnisse nach Artikel 21 ganz oder teilweise aussetzen und b) wenn sie der Auffassung ist, dass die Aussetzung nach Buchstabe a den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Auswirkungen der mutmaßlichen Nichteinhaltung nicht angemessen ist, die Zollpräferenzbehandlung für andere Waren nach Artikel 21 ganz oder teilweise aussetzen, und c) wenn sie der Auffassung

Schützenhilfe für die englische Strategie lieferte *Frost*,¹¹⁵ der dem PM dazu rät die Härte, die er gegen Moskau eingesetzt hat, nun gegen Brüssel aufzustellen:

(...) *Johnson* und *Truss* (...) müssen jetzt die gleiche Entschlossenheit in Nordirland zeigen und endlich die Selbstverwaltung für das gesamte Vereinigte Königreich wiederherstellen... Wir könnten natürlich mit Vergeltungsmaßnahmen der EU konfrontiert werden, obwohl sie in keinem Verhältnis zum betreffenden Handel stünden, wohl nur angeblich legal und völlig selbstzerstörerisch wären. Ich bin auch nicht davon überzeugt, daß das Herz eines jeden EU-Mitgliedstaates darin stecken würde (...)¹¹⁶

Gegenmaßnahmen aus Brüssel seien nicht zu befürchten, laut *Frost*, da die EU, dank des Ukrainekrieges, weder eine Mehrheit noch eine Priorisierung für solche Maßnahmen finden wird. Wie *Lord Hannan* hinzufügt, ist nicht damit zu rechnen, daß die Europäer so „stupide“ sind, Gegenmaßnahmen zu treffen. Das Austrittsabkommen sei dabei selbstverständlich als „ungleicher Vertrag, unter Zwang unterzeichnet“ abzutun.¹¹⁷

V. Inkohärenz der Schlachtfeldziele

Der Mangel an Kohärenz in der Brexit-Politik Londons kompliziert dabei die Verhandlungen; ein Durcheinander divergierender Ziele, die zu Konflikten mit der EU führen, während sie auch unvereinbar mit anderen Zielen der Regierungspolitik sind. Diese Inkohärenz kann in mehrfacher Hinsicht beobachtet werden:

1. Allgemeines: Beseitigung vom „Retained“ EU-Recht

Erschwerend für die künftigen Verhandlungen kommt bspw. die Absicht Londons, *Retained EU law* (übernommenes EU-Recht) im großen Stil loszuwerden, hinzu. Obwohl bei den 38 neuen Gesetzesvorlagen kaum substantive Vorschläge stehen, soll eine sog. „Brexit-Dividende“ erreicht werden:

ist, dass die unter den Buchstaben a und b genannte Aussetzung den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Auswirkungen der mutmaßlichen Nichteinhaltung nicht angemessen ist, die Verpflichtungen im Rahmen des Teilbereichs Eins dieses Teils mit der Ausnahme von Titel XI ganz oder teilweise aussetzen. Wird der Teilbereich Eins dieses Teils insgesamt ausgesetzt, wird auch Teilbereich Drei dieses Teils ausgesetzt. Sanktionen: Art. 506(4) HKA „Eine Maßnahme nach den Absätzen 1 und 2 kann frühestens sieben Tage nach dem Zeitpunkt wirksam werden, zu dem die Beschwerdeführerin die Beschwerdegegnerin von der vorgeschlagenen Aussetzung in Kenntnis gesetzt hat (...).“

115 The Heritage Foundation, Last Exit to Freedom? Britain After Brexit and the Future of Conservative Politics, 12.5.2022, abrufbar unter: <https://www.heritage.org/europe/event/last-exit-freedom-britain-after-brexit-and-the-future-conservative-politics> (3.1.2023).

116 *Frost*, We had to agree to the NI Protocol. Now we have to scrap it, The Telegraph, 12.5.2022 (Übersetzung vom Verfasser).

117 *Hannan*, If the EU is Stupid Enough to retaliate over the NI Protocol, it will mainly be hurting itself, The Sunday Telegraph, 15.5.2022.

- Das *Brexit Freedoms Bill*: das auf der Schaffung neuer Befugnisse zur Änderung, Aufhebung oder Ersetzung des beibehaltenen EU-Rechts zielt,¹¹⁸ soll eine Reihe von Gesundheits- und Sicherheits-, Umwelt- und Arbeitnehmerschutzmaßnahmen betreffen.
- Das *Financial Services and Markets Bill*: das auf das beibehaltene EU-Recht über Finanzdienstleistungen abzielt.¹¹⁹
- Das *Data Reform Bill*: um das Datenschutzsystem zu reformieren und die EU-Vorschriften zu ersetzen.¹²⁰
- Das *Trade (Australia and New Zealand) Bill*: um die Verpflichtungen aus den Freihandelsabkommen mit Australien und Neuseeland zu erfüllen.¹²¹
- Das *Genetic Technology (Precision Breeding) Bill*: um EU-Maßnahmen zu beseitigen, die die Entwicklung von „präzisionsgezüchteten“ Pflanzen und Tieren mit Techniken wie *Gene-Editing* verhindern.¹²²
- Das *Bill of Rights*: um das Menschenrechtsgesetz aufzuheben und die EMRK zu ersetzen.¹²³
- Das *Northern Ireland Troubles (Legacy and Reconciliation) Bill*: um die Immunität vor Strafverfolgung im Zusammenhang mit den „Unruhen“ in Nordirland zu schaffen.¹²⁴
- Das *Levelling up and Regeneration Bill*: um die Wirtschaft in den Wahlkreisen, die 2019 für die Konservativen gewählt haben, anzukurbeln.¹²⁵

Insgesamt soll eine Verdünnung des *Retained Law* erreicht werden, wobei für neuen Streit mit der EU gesorgt wird u.a. hinsichtlich der Anwendung der Gentechnik im Lebensmittelbereich, der Einfuhr von Lebensmitteln aus Neuseeland und Australien, der Schwächung des Arbeitnehmer- und Umweltschutzes, der Liberalisierung bei den Finanzdienstleistungen, sowie des Subventionsrechts. Je stärker die Deregulierung weg von *EU-Benchmarks* setzte, desto stärker wird die Verhärtung der regulatorischen Binnenmarktgrenze zwischen Großbritannien und Nordirland.

118 Queen's Speech, Brexit – Retained EU Law, 5.5.2022, abrufbar unter: <https://lordslibrary.parliament.uk/queens-speech-2022-brexit-retained-eu-law-and-the-protocol-on-ireland-northern-ireland/> (3.1.2023).

119 Financial Services and Markets Bill, abrufbar unter: <https://bills.parliament.uk/bills/3326> (3.1.2023).

120 Data Reform Bill 2022, abrufbar unter: <https://bills.parliament.uk/bills/3322/publications> (3.1.2023).

121 Trade (Australia and New Zealand) Bill, abrufbar unter: <https://bills.parliament.uk/bills/3152> (3.1.2023).

122 Genetic Technology (Precision Breeding) Bill, abrufbar unter: <https://bills.parliament.uk/bills/3167> (3.1.2023).

123 Bill of Rights, abrufbar unter: <https://bills.parliament.uk/bills/3227> (3.1.2023).

124 Northern Ireland Troubles (Legacy and Reconciliation) Bill, abrufbar unter: <https://bills.parliament.uk/bills/3160> (3.1.2023).

125 Levelling up and Regeneration Bill, abrufbar unter: <https://bills.parliament.uk/bills/3155> (3.1.2023); Zu den „Ausgleichsvorhaben“: Waitzman, Queen's Speech 2022: Levelling up, housing and communities, abrufbar unter: <https://lordslibrary.parliament.uk/queens-speech-2022-levelling-up-housing-and-communities/> (3.1.2023); Hanretty, The Political Quarterly 2021/92, S. 7.

Schließlich sind Auswirkungen auf Direktinvestitionen, die Intensität des Handels wie auch weitere Spannungen im Handel zwischen Schottland und Nordirland dadurch zu erwarten.

2. Konkretisierung: Deregulierung im Finanzsektor

Doch die vielleicht wichtigste Initiative bezieht sich auf die Deregulierung im Finanzsektor. Hier hat bspw. die EU-Prospekt-VO¹²⁶ dafür gesorgt, dass relevante Informationen in den Prospekt aufgenommen werden, um insbesondere den nicht sachkundigen Anleger zu schützen. Nach dem Brexit haben die *Hill Review* (HR)¹²⁷ und die *HM Treasury „UK Prospective Regime Review“* (UPRR)¹²⁸ Vorschläge unterbreitet, die stärker auf die Selbstregulierung setzen und dem Schutz des Anlegers weniger Gewicht beimessen. Die Vorteile dieser Deregulierung sollen darin bestehen, dass auch private und öffentliche Unternehmen einen Zugang zu den Kapitalmärkten bekommen¹²⁹ und dass die Kapitalbeschaffung um weitere Plattformen erweitert wird (z.B. *Crowdfunding*).¹³⁰ HR und UPRR setzen einen Kurs in eine neue Welt der Finanzdienstleistungen, in der London sich positioniert, um in den Bereichen mit hohem Risiko, wo New York und Singapur nicht konkurrieren können, zu dominieren. Wichtige Fragen bleiben dabei offen: ob angesichts der veränderten Marktpraxis ein *Light-Touch*-Ansatz noch relevant ist¹³¹ und ob *Equitable Principles* noch Auswirkungen auf diesen Bereich haben sollten.¹³² In der Zwischenzeit wurde ein ähnlicher Raum für Deregulierung bei der EU-Solvabilität-II-VO

126 VO (EU) 2017/1129 über den Prospekt, der beim öffentlichen Angebot von Wertpapieren oder bei deren Zulassung zum Handel an einem geregelten Markt zu veröffentlichen ist und zur Aufhebung der Richtlinie 2003/71/EG (2017) ABl. L 168 v. 30.6.2017, S. 12.

127 UK Listings Review, 3.3.2021, abrufbar unter: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/966133/UK_Listing_Review_3_March.pdf (3.1.2023).

128 UK Prospectus Regime Review, März 2022, abrufbar unter: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1058438/UK_Prospectus_Regime_Review_Outcome.pdf (3.1.2023).

129 Ibid., § 1: “to optimise the capital raising process for large and small companies on UK markets, taking advantage of our new freedoms (...) following our withdrawal from the EU”.

130 Ibid., §§ 17–22.

131 *Possfund v Diamond* (1996) 1 WLR 1351, Lightman J, 1365–6: “(...) an additional purpose (...) to inform and encourage aftermarket purchasers (...).”

132 *New Brunswick v Muggeridge* (1860) 1 Dr. & Sm. 363, Kindersley V-C at 383: “Those who issue a prospectus (...) are bound to state everything with strict and scrupulous accuracy (...); *Central Railway of Venezuela v Kisch* (1867) L.R. 5 H.L. 99, Lord Chelmsford s.123: “(...) it is no answer (...) to tell (a person) that he might have known the truth by proper inquiry (...).”

identifiziert.¹³³ Obwohl diese neue Deregulierung politische Unterstützung genießt,¹³⁴ wird sie von Marktinsidern mit Skepsis betrachtet.¹³⁵

3. Kulturkrieg: Asylpolitik

Parallel dazu hat die Regierung mit Vorschlägen gedroht, die darauf abzielen, Konflikte mit der EU, dem EU-Recht, der EMRK, den UN-Normen zu schüren und einen Kulturkrieg zu entfachen. Dabei steht das *Nationality and Borders Act 2022* (NBA), mit dem das Asyl- und Migrationsrecht neu gefasst wurde, im Mittelpunkt. Das NBA ist umstritten, weil das Gesetz den Status von Asylbewerbern an die Einreisemethode des Bewerbers knüpft.¹³⁶ Unter der NBA haben diejenigen, die „illegal“ einreisen, keine Chance auf Anerkennung. Das Gesetz verkörpert eine Haltung des sog. „Vice-Signalling“ gegenüber Asylbewerberinnen:¹³⁷ Ihre Anträge werden entweder erfolglos sein, oder sie sollen in „sichere“ Staaten oder „Drittländer“ abgeschoben werden.¹³⁸ Ruanda hat sich im Rahmen einer Absichtserklärung bereit erklärt, als Aufnahmezentrum für solche Asylbewerber zu fungieren.¹³⁹ Die Regierung steuert dabei auf Kollisionskurs mit UN-Normen,¹⁴⁰ der Dublin-VO¹⁴¹ und dem *Human Rights Act*.¹⁴² Die Ruanda-Politik ist für die Regierung attraktiv, denn sie markiert ein „Keilthema“: während die Ankündigung der Politik populär ist, ob-

133 RiLi (EU) 2009/138 betreffend die Aufnahme und Ausübung der Versicherungs- und der Rückversicherungstätigkeit (Solvabilität II) (2009) ABl. L 335 v. 17.12.2009, S. 1; Bank of England, PS29/21 | CP11/21: Review of Solvency II: Reporting (Phase 1), abrufbar unter: <https://www.bankofengland.co.uk/prudential-regulation/publication/2021/july/review-of-solvency-ii-reporting-phase-1> (3.1.2023).

134 Sunak, Mansion House Speech, 1.6.2021, abrufbar unter: <https://www.gov.uk/government/speeches/mansion-house-speech-2021-rishi-sunak> (3.1.2023) “(...) a plan to make this country the world’s most exciting financial services hub (...”).

135 Thomas, London Market’s efforts at reinvigoration are flagging, The Financial Times, 15.6.2022.

136 Nationality and Borders Act 2022, abrufbar unter: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2022/36/contents/enacted> (3.1.2023).

137 Bush, How Vice-Signalling Swallowed Electoral Politics, Financial Times, 23.6.2022.

138 HC Deb 24.3.2021, Vol. 691 Col. 921 (“For the first time, whether people enter the UK legally or illegally will have an impact on how their asylum claim progresses”).

139 Memorandum of Understanding between the government of the United Kingdom and the government of the Republic of Rwanda for the provision of an asylum partnership arrangement, 14.4.2022, abrufbar unter: <https://www.gov.uk/government/publications/memorandum-of-understanding-mou-between-the-uk-and-rwanda> (3.1.2023).

140 Convention and Protocol relating to the Status of Refugees Art. 31, July 28, 1951, 189 U.N.T.S. 139.

141 VO (EU) 604/2013 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. L180 v. 29.6.2013, S. 31.

142 Aufzuheben durch das neue Bill of Rights, Fn. 123.

wohl sie das Erbe *Churchills* untergräbt,¹⁴³ sollte sie durch Intervention von Menschenrechtsanwälten frustriert werden, kann die Regierung ein zweites Kriegsziel „kostenlos“ erreichen, ohne dass die Politik überhaupt umgesetzt werden muss.

4. Kampf der Ziele: Menschenrechte vs. I/NI-Protokoll

Am 14. Juni 2022 hat der EGMR im Fall *K.N.*, einem irakischen Asylbewerber, der nach Ruanda abgeschoben werden sollte, interveniert. Das Gericht hat *K.N.* vorläufigen Rechtsschutz gewährt. London strebte die Abschiebung *K.N.s* auf Grundlage des *Memorandum of Understanding* mit Ruanda an, wobei die zugrunde liegende Politik der Regierung Gegenstand einer gerichtlichen Überprüfung war.¹⁴⁴ Londons Versuch, Asylbewerber abzuschieben, bevor eine Feststellung der Begründetheit ihrer Fälle und eine Entscheidung zur Rechtmäßigkeit der zugrunde liegenden Politik getroffen worden war, schwächte die Position der Regierung. Doch genau diese Schwäche konnte instrumentalisiert werden: die Regierung wurde von liberalen Institutionen in ihrer Arbeit frustriert.¹⁴⁵ Während dieser Versuch den illiberalen Ruf der Regierung untermauerte, lenkte sie aber gleichzeitig die Aufmerksamkeit auf die gegensätzlichen Zusicherungen, die London zur Sicherung des irischen Friedensprozesses und bei der Aushandlung des I/NI-Protokolls gemacht hat: dass das Vereinigte Königreich im Rahmen der EMRK verankert ist.¹⁴⁶

143 *Churchill*, “The Movement for European Unity must be a positive force (...). [B]ased upon moral conceptions and inspired by a sense of mission. In the centre of our movement stands the idea of a Charter of Human Rights, guarded by freedom and sustained by law”, abrufbar unter: https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/58118da1-a-f22-48c0-bc88-93cda974f42c/publishable_en.pdf (3.1.2023); Des Weiteren: The Atlantic Charter, 14. August 1941, sowie die Declaration by United Nations, abrufbar unter: <https://www.un.org/en/about-us/history-of-the-un/1941-1950> (3.1.2023).

144 Memorandum of Understanding between the government of the United Kingdom and the government of the Republic of Rwanda for the provision of an asylum partnership arrangement, 14.4.2022, abrufbar unter: <https://www.gov.uk/government/publications/memorandum-of-understanding-mou-between-the-uk-and-rwanda> (3.1.2023).

145 *K.N. v. The United Kingdom* (application no. 28774/22) 14.6.2022: “(...) In light of the resulting risk of treatment contrary to the applicant’s Convention rights as well as the fact that Rwanda is outside the Convention legal space (...) and the absence of any legally enforceable mechanism for the applicant’s return to the [UK] in the event of a successful merits challenge before the domestic courts, the court has decided to grant this interim measure to prevent the applicant’s removal until the domestic courts have had the opportunity to first consider those issues”.

146 Political Declaration setting out the framework for the future relationship between the European Union and the United Kingdom Presented to Parliament pursuant to Section 1 of the European Union (Withdrawal) Act (No. 2) 2019 and Section 13 of the European Union (Withdrawal) Act 2018 19.10.2019, abrufbar unter: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/16/contents/enacted> (3.1.2023); *inter alia* in § 7: “The future relationship should incorporate the [UK’s] continued commitment to respect the framework of the ECHR, while the Union and its Member States will remain bound by the Charter of Fundamental Rights”, Preamble zum HKA, Recital 1. ECHR/Human Rights Act 1998.

VI. Konturen eines angekündigten Handelskrieges

Der Ansatz, der zuvor im *Command Paper* und jetzt im *NI Protocol Bill* weiter verfolgt wird, kommt nicht überraschend. Ebenso durchschaubar ist die begleitende Strategie, die Machtteilung in der nordirischen *Assembly* zusammenbrechen zu lassen. Ebenso vorhersehbar war auch, dass die britischen Vorschläge von der EU abgelehnt wurden: von Vizepräsident Šefčovič¹⁴⁷ und EU-Präsidentin von der Leyen.¹⁴⁸ Die Vorschläge der Kommission vom Oktober 2021 sind daher zum Scheitern verurteilt, sodass die Optionen, die den Parteien jetzt offen stehen, folgendermaßen zusammengefaßt werden können:

1. Taktische Optionen Londons

Die taktischen Optionen Londons umfassen:

- Ggf. Konsultationen im Zusammenhang mit der Nichteinhaltung des Austrittsabkommens einzuberufen.¹⁴⁹
- Im Schatten der Verabschiedung des *NI Protocol Bills* ggf. Maßnahmen nach Art. 16 des I/NI-Protokolls zu ergreifen.¹⁵⁰
- Das *NI Protocol Bill* zu verabschieden, um das I/NI-Protokoll „auszuschalten“.
- Nur oberflächlich auf Vorschläge der Kommission einzugehen und zu vermeiden, dass einem der in den Austrittsvereinbarungen festgelegten Prozesse Legitimität verliehen wird.
- Abzulenken mit neuen Umständen (Covid-Ausbrüche, Ukraine-Krieg, Lebenshaltungskosten), die den unilateralen Ansatz Londons unterstützen, um die weitere Verlängerung von Übergangsfristen und die Nichtumsetzung des I/NI-Protokolls zu rechtfertigen.
- Bearbeitung des Katalogs der Folgeforderungen (z.B. nordirische Vertretung und Vetorecht in Brüssel).¹⁵¹

Anerkennung durch das Belfast/Good Friday Agreement, Rights Safeguards and Equality of Opportunity.

147 Šefčovič, Speech at Queen's University Belfast, 10.9.2021, abrufbar unter: <https://audiovisual.ec.europa.eu/en/video/I-210128> (3.1.2023).

148 Rankin/Allegretti, Brexit: Von der Leyen rejects Boris Johnson bid to renegotiate Irish protocol, The Guardian, 22.7.2021.

149 UK launches formal consultations with EU over access to scientific programmes, 16. August 2022, abrufbar unter: <https://www.gov.uk/government/news/uk-launches-formal-consultations-with-eu-over-access-to-scientific-programmes> (3.1.2023).

150 Foster/Payne/Hancock, Truss Considers Triggering Art. 16 over NI Protocol, The Financial Times, 25.8.2022.

151 Lord Moylan, HL Deb 21.10.2021, Vol. 815 Col. 261: “(...) the removal of the jurisdiction of the European Court of Justice in Northern Ireland is a necessary but not sufficient step (...”).

- Ständiges Verschieben der Torpfosten (z.B. im Stil des *Frost* bzw. der DUP).¹⁵²
- Hinhaltestrategie verfolgen (britische Parlamentswahlen 2024/5).

2. „Nukleare“ und „strategische“ Optionen der EU unter dem HKA

Die EU wird auch wählen müssen, welche ihrer Optionen sie einsetzen soll:

- Die „nukleare“ Option: Art. 779 HKA, um das gesamte HKA (nach 12-monatiger Kündigungsfrist) zu kündigen.¹⁵³
- Einzelne Teilbereiche des HKAs (nach 9-monatiger Kündigungsfrist) zu kündigen.¹⁵⁴
- Die handelsrelevanten Teile des HKAs (auch nach 9-monatiger Kündigungsfrist)¹⁵⁵ zu kündigen.
- Die „taktische“ Waffe der kurzfristigen Handelssanktionen nach Art. 506 HKA.¹⁵⁶

3. Konventionelle Waffen der EU: Vertragsverletzungsverfahren und Gegenmaßnahmen im Rahmen des Austrittsabkommens

Keine der oben genannten Optionen ist für die EU zurzeit attraktiv. Die EU verfügt jedoch über eine weitere Reihe gezielterer Optionen für Vertragsverletzungsverfahren bzw. Gegenmaßnahmen im Rahmen des Austrittsabkommens. Die Kommission kann sowohl die zuvor ausgesetzten Vertragsverletzungsverfahren wieder aufnehmen als auch neue Vertragsverletzungsverfahren einleiten, vorbehaltlich eines Schiedsverfahrens.¹⁵⁷ Darüber hinaus gibt es ggf. EU-Gegenmaßnahmen, die sich gegen britische „Schutzmaßnahmen“ richten und nach Art. 16 des I/NI-Protokolls ergriffen werden können. Solche Maßnahmen könnten auf strategische Bereiche abzielen, die das Vereinigte Königreich am härtesten treffen. Darüber hinaus könnte die Kommission alle angeführten Gründe überprüfen, falls das Vereinigte Königreich Schutzmaßnahmen (nach Art. 16) einleiten sollte, z. B. die Zuständigkeit des EuGH und erforderlichenfalls ein Schiedsverfahren, Pauschalbeträge und/oder Zwangsgelder beantragen.¹⁵⁸

¹⁵² Black, DUP leader challenges UK Government to meet seven tests for Brexit deal, The Belfast Telegraph, 15.7.2021.

¹⁵³ Handels- und Kooperationsabkommen (Fn.7), Art. 779.

¹⁵⁴ Ibid., Art. 441, Art. 458, Art. 472, Art. 509, sowie Art. 692 HKA.

¹⁵⁵ Ibid., Art. 521 HKA.

¹⁵⁶ Ibid., 506(4) HKA. Sowie Fn. 114.

¹⁵⁷ Austrittsabkommen (Fn. 2), Part VI, Title III Dispute Resolution, Art. 167-181.

¹⁵⁸ Ibid., Art. 178.

VII. Inizierung eines EU/UK-Handelskrieges: Das NI Protocol Bill, 2022

Der Entwurf wird sich mit (den) politischen Herausforderungen befassen und die praktischen Probleme beheben, die das I/NI-Protokoll geschaffen hat. Es vermeidet eine harte Grenze und schützt die Integrität der Binnenmärkte des Vereinigten Königreichs sowie der EU. Es ist notwendig, weil die Probleme in Nordirland (...) ihren Ursprung im I/NI-Protokoll haben. Unsere Präferenz bleibt eine Verhandlungslösung... Die EU hat jedoch im Voraus ausgeschlossen Änderungen am Text des I/NI-Protokolls vorzunehmen (...). *Truss MP, Außenministerin.*¹⁵⁹

1. Ausschaltung des I/NI-Protokolls

Das *NI Protocol Bill* wurde am 13. Juni 2022 von Außenministerin *Truss* vorgestellt¹⁶⁰ und von PM *Johnson* als „eine relativ triviale Reihe von Anpassungen“ beschrieben.¹⁶¹ Doch das *NI Protocol Bill* markiert einen weiteren Schritt hin zur Souveränität der Exekutive und zu einem viel härteren Brexit. Das *NI Protocol Bill* soll nämlich den Kern des I/NI-Protokolls ausschalten: alle Bestimmungen zum GB-NI-Handel, alle Wettbewerbsbestimmungen sowie die Aufsichtsfunktion des EuGH werden aufgehoben. Darüber hinaus soll die in § 7A des Austrittsgesetzes vorgesehene unmittelbare Wirkung des EU-Rechts in Nordirland erloschen.¹⁶² Auf diese Weise hebt das *NI Protocol Bill* alle wichtigen Bestimmungen des „ofenfertigen“ Abkommens auf. Darüber hinaus sieht das *NI Protocol Bill* umfassende Außerkraftsetzungsmechanismen für das I/NI-Protokoll vor, die ausschließlich den Ministern und nicht dem Parlament zugewiesen werden sollen. Das Bill stellt somit eine Machtergreifung dar, nach der es den Ministern freistünde, von den Ermessensbefugnissen *Heinrichs VIII* bei jedem einzelnen Fall der Neu-Regulierung im Rahmen des Bills Gebrauch zu machen,¹⁶³ wobei, gemäß Klausel 22, jede Regulierungsbefugnis zu einer Befugnis *Heinrichs VIII* würde,¹⁶⁴ u.a. das *I/NI-Protokoll* außer

159 Zweite Lesung, NI Protocol Bill 2022, Hansard, HC Vol. 717 Col. 38, 27.6.2022, (Übersetzung vom Verfasser).

160 Ibid.

161 *Staunton/Leahy/Roche*, UK publishes bill to override much of Northern Ireland protocol, The Irish Times, 13.6.2022.

162 Section 7A European Withdrawal Act (2018), abrufbar unter: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2018/16/section/7A> (3.1.2023).

163 *Lord Judge*, Ceding Power to the Executive, 12.4.2016, abrufbar unter: <https://www.kcl.ac.uk/archive/news/law/newsrecords/2015-16/ceding-power-to-the-executive---lord-judge---130416.pdf>. (3.1.2023); *Fox/Blackwell*, The Devil is in the Detail: Parliament and Delegated Legislation, Hansard Society, abrufbar unter: <https://www.hansardsociety.org.uk/publications/reports/the-devil-is-in-the-detail-parliament-and-delegated-legislation> (3.1.2023).

164 NI Protocol Bill (Fn. 3), Text der Clause 22: Regulations, abrufbar unter: https://publications.parliament.uk/pa/bills/lbill/58-03/052/5803052_en_3.html#pb10-l1g22 (3.1.2023).

Kraft zu setzen,¹⁶⁵ wo auch immer *Minister* dies für *angemessen* hielten.¹⁶⁶ Dies könnte die Wiedereinführung eines No-Deal-Brexit, ohne das Parlament oder die Gerichte einzubeziehen, ermöglichen. Auf diese Weise würden das I/NI-Protokoll, Brüssel, das „souveräne“ Parlament sowie die Gerichte zugunsten der Exekutivsouveränität umgangen werden. Im Rahmen des *Bills* sind es die Minister und nicht das Parlament, die die Kontrolle „übernehmen“ sollen.

Soweit sich das *NI Protocol Bill* auf die Regelungen für den Handel in Nordirland auswirken, räumt das Bill den Ministern weitreichende Befugnisse ein, u.a. zur Einführung grün/roter „Handelswege“ für Waren, die von Großbritannien nach Nordirland befördert werden;¹⁶⁷ diese „grüne Spur“ sieht keine Kontrollen für Waren vor, die aus Großbritannien nach Nordirland gelangen und steht damit im Gegensatz zum EU-Vorschlag (Oktober 2021) für eine „Expressspur“ für beschleunigte Kontrollen. Die „grüne Spur“ würde es dem Vereinigten Königreich überlassen, die Handelsströme über die EU-Außengrenze zu kontrollieren. Darüber hinaus würden Minister über Ermessensbefugnisse verfügen, um das duale Regulierungssystem einzuführen,¹⁶⁸ die Zuständigkeit des EuGH durch einen Schiedsmechanismus zu ersetzen¹⁶⁹ und Nordirland in Bezug auf die Steuer- und Wettbewerbsbestimmungen aus dem Binnenmarkt zu führen.¹⁷⁰ Gemäß Klausel 18 enthält das *NI Protocol Bill* sogar eine generelle, übrigbleibende Befugnis.¹⁷¹ Darüber hinaus enthält das *NI Protocol Bill* in Klausel 15 eine „Shotgun“ Befugnis, die es der Regierung ermöglichen würde, jeden Teil des I/NI-Protokolls nicht anzuwenden, falls die entsprechenden Bedingungen dafür eintreten.¹⁷² Ferner setzt Klausel 19, die parlamentarische Kontrolle über internationale Verträge zwischen dem Vereinigten Kö-

- 165 Ibid., Text der Clause 2: Limitation of general implementation of the Northern Ireland Protocol, abrufbar unter: https://publications.parliament.uk/pa/bills/lbill/58-03/052/5803052_en_2.html#pb2-l1g2 (3.1.2023).
- 166 Ibid., Henry VIII Befugnisse: 5(1), 6(1), 9(1), 9(2), 12(3), 13(4), 14(4), 16(1), 17(1), 17(2), 18(1), 19(1), 20(3), sowie 22(4) NI Protocol Bill 2022.
- 167 Ibid., Text der Clause 9, Regulation of goods: new law, abrufbar unter: https://publications.parliament.uk/pa/bills/lbill/58-03/052/5803052_en_2.html#pb4-l1g9 (3.1.2023).
- 168 Ibid., Text der Clause 11, Regulation of goods: supplementary provision, abrufbar unter: https://publications.parliament.uk/pa/bills/lbill/58-03/052/5803052_en_2.html#pb4-l1g11 (3.1.2023).
- 169 Ibid., Text der Clause 13, Implementation, application, supervision and enforcement of the Protocol, abrufbar unter: https://publications.parliament.uk/pa/bills/lbill/58-03/052/5803052_en_2.html#pb5-l1g13 (3.1.2023); Text der Clause 20, Role of the European Court in court and tribunal proceedings, abrufbar unter: https://publications.parliament.uk/pa/bills/lbill/58-03/052/5803052_en_3.html#pb9-l1g20 (3.1.2023).
- 170 Ibid., Text der Clause 12, abrufbar unter: Subsidy control https://publications.parliament.uk/pa/bills/lbill/58-03/052/5803052_en_2.html#pb5-l1g12 (3.1.2023).
- 171 Ibid., Text der Clause 18, Other Ministerial Powers, abrufbar unter: https://publications.parliament.uk/pa/bills/lbill/58-03/052/5803052_en_3.html#pb8-l1g18 (3.1.2023).
- 172 Ibid., Text der Clause 15(2), Changes to, and exemptions from, excluded Provisions, abrufbar unter: https://publications.parliament.uk/pa/bills/lbill/58-03/052/5803052_en_2.html#pb6-l1g15 (3.1.2023).

nigreich und der EU außer Kraft.¹⁷³ Die einzigen Bestimmungen des ursprünglichen I/NI-Protokolls, die *relativ* sicher erscheinen, sind die weniger umstrittenen Punkte: Menschenrechte, das *Free Travel Area (Irland/UK)* und die Nord-Süd-Zusammenarbeit.¹⁷⁴ Doch auch hier ist anzumerken, dass die Menschenrechtsverpflichtungen von der neuen Abschiebestrategie der Regierung (Ruanda) sowie von den neuen Bestimmungen im *Human Rights Bill 2022* verwässert werden.¹⁷⁵

Dabei umgeht das *NI Protocol Bill* den kooperativen Rahmen, der in den Austrittsvereinbarungen vorgesehen war. Darüber hinaus werden die nordirischen MLAs (*Members of the Legislative Assembly*) aufgefordert, den neuen, einseitig *auf-erlegten* Handelsbedingungen zuzustimmen, ohne das I/NI-Protokoll in seiner „*offenfertigen*“ Form von 2019 wiederherstellen zu können. Fast nebenbei bemerkt, beraubt das *NI Protocol Bill* damit den nordirischen Unionisten ihr wichtigstes Werkzeug um das I/NI-Protokoll durch die vorgesehene Abstimmung im Jahre 2024 zu torpedieren.¹⁷⁶

2. „Notwendigkeit“ als Rechtfertigung für das NI Protocol Bill

Wie vorherzusehen war, unternimmt London keinen Versuch, das *NI Protocol Bill* gemäß Art. 16 I/NI-Protokoll, zu rechtfertigen und macht stattdessen geltend, dass das Bill durch die Doktrin der „Notwendigkeit“ gerechtfertigt sei: Nordirland stehe demnach vor einer „ernsten und unmittelbaren Gefahr“.¹⁷⁷ Die „Notwendigkeit“ ist allerdings umstritten:

- Anstatt in „ernster und unmittelbarer Gefahr“ zu sein, hat Nordirland nach dem Brexit einen wirtschaftlichen Aufschwung erlebt, nicht nur im grenzüberschrei-

173 Ibid., Text der Clause 19, New agreements amending or replacing the Northern Ireland Protocol, abrufbar unter: https://publications.parliament.uk/pa/bills/lbill/58-03/052/5803052_en_3.html#pb8-l1g19 (3.1.2023).

174 Ibid., Text der Clause 15(3), Fn. 172.

175 Northern Ireland Protocol Bill 2022, Explanatory Notes, House of Commons, 13.6.2022, abrufbar unter: <https://bills.parliament.uk/bills/3182> (3.1.2023).

176 The Protocol on Ireland/Northern Ireland (Democratic Consent Process) (EU Exit) Regulations 2020, abrufbar unter: www.legislation.gov.uk/uksi/2020/1500/contents/made (3.1.2023); *Bush*, Northern Ireland Protocol: the poison pill of consent, The Financial Times, 14.6.2022.

177 *ILC*, Articles on State Responsibility, Article 25: Necessity: 1. Necessity may not be invoked by a State as a ground for precluding the wrongfulness of an act not in conformity with an international obligation of that State unless the act: a.) Is the only way for the State to safeguard an essential interest against a grave and imminent peril; and b.) does not seriously impair an essential interest of the State or States towards which the obligation exists, or of the international community as a whole. 1. In any case, necessity may not be invoked by a State as a ground for precluding wrongfulness if: a.) the international obligation in question excludes the possibility of invoking necessity; or b.) the State has contributed to the situation of necessity; *R. D. Sloane*, Am. J. Int'l. L. 2012/106, S. 447.

tenden Handel, sondern auch in der Steigerung der Wirtschaftsleistung in Nordirland.¹⁷⁸

- Zweitens, ist die „Notwendigkeit“ nach Art. 25 Abs. 1(a) der *Articles of State Responsibility* nur dann gegeben, wenn sie „die einzige Möglichkeit für den Staat ist, ein wesentliches Interesse zu wahren“. Zwei andere Möglichkeiten bestehen: Erstens hat Außenministerin Truss selbst untermauert, dass sie es vorziehen würde, eine Verhandlungslösung zu erreichen.¹⁷⁹ Zweitens erlaubt Art. 16, I / NI-Protokoll es jeder Partei „solche verhältnismäßigen Neuausgleichsmaßnahmen zu ergreifen (...) um das Ungleichgewicht zu beheben“.¹⁸⁰
- Schließlich kann ein Staat nach Art. 25 Abs. 2(b) der *Articles of State Responsibility* die Notwendigkeit nicht in Anspruch nehmen, wenn er „zur Situation der Notwendigkeit beigetragen“ hat.¹⁸¹ Die Förderung des Boykotts in der *NI-Assembly*, die Nichtumsetzung des HKA, die Nichteinführung von Grenzkontrollen im GB-EU Handel, die Unterstützung restriktiver Praktiken an der Zollgrenze oder sogar die Ausrichtung von Protesten in Belfast könnten als Beiträge zur „Situation der Notwendigkeit“ angesehen werden. Selbst die Aushandlung und Unterzeichnung des I/NI-Protokolls, sowie die Veröffentlichung der eigenen Folgenabschätzung, könnte die „Notwendigkeit“ des *NI Protocol Bills* in Frage stellen.

Während das IMB von der Erkenntnis begleitet worden war, dass es mit dem Völkerrecht unvereinbar war,¹⁸² sind solche Bedenken in Bezug auf das *NI Protocol Bill* nicht geäußert worden. Tatsächlich war die Behauptung des PMs, dass das *NI Protocol Bill* keine „große Sache“ sei, jedoch höchst provokativ: eine schlechtere Reaktion auf die Vorschläge der Kommission vom Oktober 2021 ist kaum vorstellbar; das *NI Protocol Bill* markiert sogar einen neuen Tiefpunkt in den Beziehungen mit Irland.¹⁸³ Darüber hinaus verfügt das Bill, wie Sir Jonathan Jones es ausdrückte, über eine „völlig unüberzeugende“ rechtliche Grundlage.¹⁸⁴ Wie die ehemalige PM May es ausdrückte: „Das Bill ist nicht (...) legal im Völkerrecht, es wird seine Ziele nicht erreichen und es wird das Ansehen des [Landes] verringern (...).“¹⁸⁵ Doch das

178 *An Phríomh-Oifig Stáidrimh*, CSO statistical release, 15.2.2022, abrufbar unter: <https://www.cso.ie/en/releasesandpublications/er/gei/goodsexportsandimportsdecember2021/> (3.1.2023); Wachstum in Nordirland: 4.9%, Q.4/2021 gegenüber Q.4/2020, abrufbar unter: <https://www.nisra.gov.uk/statistics/nisra-economic-and-labour-market-statistics-ems/economic-overview> (3.1.2023).

179 *Truss MP*, UK won’t ‘shy away’ from taking action on Northern Ireland Protocol, itv news, 10.5.2022 (Übersetzung vom Verfasser); Zweite Lesung, NI Protocol Bill 2022, Hansard HC, Vol. 717 Col. 38, 27.6.2022 (Übersetzung vom Verfasser).

180 Text des Art 16(1) I/NI-Protokolls, Fn. 30.

181 Fn. 177.

182 *Lewis MP*, Secretary of State for Northern Ireland, Hansard: HC Deb 29.9.2020, Vol. 679 Col. 509.

183 *Moore/Dunphy*, NI protocol bill ‘a new low point’ for Britain, says Taoiseach, The Irish Examiner, 14.6.2022.

184 *Allegretti*, Northern Ireland protocol: what is the ‘doctrine of necessity’?, The Guardian, 13.6.2022.

185 Zweite Lesung, NI Protocol Bill 2022, Hansard, HC 27.6.2022, Vol. 717 Col. 63–64.

NI Protocol Bill ist eine Maßnahme, die sich eher an die englischen Wähler richtet und signalisiert, dass kein künftiger konservativer PM von dieser Position aus nach „links“ gehen kann.¹⁸⁶

3. EU Reaktion zum NI Protocol Bill, 2022

Angesichts der schlechten Umsetzung des I/NI-Protokolls wurde das *NI Protocol Bill* in Brüssel mit Resignation aufgenommen, Vizepräsident Šefčovič bestätigte: „(...) Jede Neuverhandlung würde lediglich zu weiterer Rechtsunsicherheit (...) führen (...) die EU wird das Protokoll nicht neu verhandeln“.¹⁸⁷ Šefčovič wies ferner darauf hin, dass das ausgesetzte Vertragsverletzungsverfahren zusammen mit zwei neuen Vertragsverletzungsverfahren gegen das Vereinigte Königreich wieder eingeleitet werden sollten:¹⁸⁸

- Wegen Nichterfüllung der Verpflichtungen aus den EU gesundheits- und pflanzenschutzrechtlichen Vorschriften (SPS-Kontrollen); insbesondere dass das Vereinigte Königreich nicht die erforderlichen SPS-Kontrollen durchführt und es versäumt hat, eine angemessene Infrastruktur an Grenzkontrollstellen in Nordirland sicherzustellen.
- Wegen des Versäumnisses, handelsstatistische Daten für Nordirland der EU zur Verfügung zu stellen.¹⁸⁹

Anschließend leitete die Kommission am 22. Juli 2022 vier neue Vertragsverletzungsverfahren gegen das Vereinigte Königreich wegen Nichteinhaltung des I/NI-Protokolls ein. Die Verfahren betrafen: die Nichteinhaltung der Zoll- und Überwachungsanforderungen sowie die Risikokontrollen für den Warenverkehr von NI nach GB; die fehlenden Umsetzung von EU-RiLi über Verbrauchssteuern, die ab dem 13. Februar 2023 gelten sollten, sowie die fehlende Umsetzung von EU-Vorschriften in Bezug auf Nordirland über die Verbrauchssteuern auf Alkohol und alkoholische Getränke, die bis zum 31. Dezember 2021 hätten umgesetzt werden müssen. Schließlich eine Klage wegen Nichtumsetzung der EU-Vorschriften über die Mehrwertsteuer im elektronischen Geschäftsverkehr (IOSS) im Fernabsatz.¹⁹⁰

186 Jones, The Northern Ireland Protocol Bill: legal (and perhaps illegal) goings on, Institute for Government, 14.6.2022, abrufbar unter: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/blog/northern-ireland-protocol-bill> (3.1.2023).

187 The EU Will Not Renegotiate the Northern Ireland Protocol, Reuters, 13.6.2022, abrufbar unter: <https://www.reuters.com/world/europe/eu-will-not-renegotiate-northern-ireland-protocol-sefcovic-2022-06-13/> (3.1.2023).

188 Patrick, EU's Maroš Šefčovič says renegotiating the Northern Irish Protocol is unrealistic, The Independent, 14.6.2022.

189 Europäische Kommission, Commission launches infringement proceedings against the UK for breaking international law, Pressemitteilung v. 15.6.2022, abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_3676 (3.1.2023).

190 Europäische Kommission, Protocol on Ireland/Northern Ireland: Commission launches four new infringement procedures against the United Kingdom, Pressemitteilung v. 22.7.2022 abrufbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_4663 (3.1.2023).

4. Belfaster Reaktion auf das NI Protocol Bill 2022

Während die DUP das *NI Protocol Bill* als positives Signal ansah, argumentierte sie, dass das Gesetz keine Grundlage für die Wiederaufnahme der Machtteilung in der *NI-Assembly* (Stormont) biete. Es bleibt daher unklar, ob die *NI-Assembly* zusammenentreten wird: Die Vertreter haben 24 Wochen, um eine Exekutive zu wählen, bevor Neuwahlen angeordnet werden.¹⁹¹ Wie *Sir Jeffrey Donaldson* bemerkte, musste das Bill zuerst in Kraft treten, bevor weitere Schritte unternommen werden konnten.¹⁹² Die DUP-Strategie scheint darin zu bestehen, abzuwarten, ob das *NI Protocol Bill* verabschiedet wird, ob es zu einem „No-Deal-Brexit“ kommt oder ob das I/NI-Protokoll 2024 von der DUP gekündigt werden kann. Eine Mehrheit der nordirischen MLAs (52 der 90), einschließlich der über-konfessionellen SDLP- und Allianz-MLAs, haben diese Strategie allerdings abgelehnt.¹⁹³

5. Reaktion in Schottland: Indyref2

Währenddessen hat die schottische Erste Ministerin *Sturgeon* ein Gesetz über ein zweites schottisches Unabhängigkeitsreferendum in Edinburgh vorgelegt (*Indyref2*). Das *Indyref2* soll am 19. Oktober 2023 stattfinden.¹⁹⁴ *Sturgeon* argumentiert, dass die Gründe, die für eine erneute Behandlung der Frage der schottischen Unabhängigkeit sprechen, dringender geworden sind, wobei sie auf die Art und Weise hinwies, in der die Fernsteuerung durch Westminster Schottland auf einen Holzweg gebracht habe:

In einem unabhängigen Schottland wird die Entscheidungsgewalt bei den Menschen liegen (...) – nicht bei den Regierungen in Westminster, (...) die eine Politik verfolgen, z.B. den Brexit, die den Interessen Schottlands zutiefst schadet.¹⁹⁵

Sturgeon plädierte für eine erneute Abstimmung außerhalb einer „Section 30“-Anordnung¹⁹⁶ und schrieb an den PM,¹⁹⁷ dass der schottische *Lord Advocate* die Ein-

191 Ss. 16A und 16B Northern Ireland Act 1998, geänderte Fassung vom 8.2.2022.

192 *McCambridge/Wingate/McCurry*, No timetable for return of Stormont despite NI Protocol Bill, The Belfast Telegraph, 14.6.2022.

193 *Black*, 52 of 90 MLAs sign letter to Johnson rejecting legislation to amend NI Protocol, The Independent, 13.6.2022.

194 Scottish Independence Referendum Bill 2022, 28.6.2022, abrufbar unter: <https://www.gov.scot/publications/scottish-independence-referendum-bill/> (3.1.2023).

195 Independence in the modern world. Wealthier, happier, fairer: why not Scotland? First Minister's Foreword, 14.6.2022, abrufbar unter: <https://www.gov.scot/publications/independence-modern-world-wealthier-happier-fairer-not-scotland/pages/1> (3.1.2023) (übersetzt vom Verfasser).

196 Scottish Devolution: Section 30 Orders, Briefing Paper, Number CBP 8738, 16.12.2019, abrufbar unter: <https://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-8738/CBP-8738.pdf> (3.1.2023); *Page*, S. 115-116.

197 Letter from the First Minister to the Prime Minister on Independence Referendum, 28.6.2022, abrufbar unter: <https://www.gov.scot/publications/letter-from-the-first-minister-to-the-prime-minister-on-independence-referendum> (3.1.2023).

berufung eines neuen Referendums gemäß Anhang 6, Abs. 34 des *Scotland Act 1998* über den *Supreme Court* erreichen wird.¹⁹⁸

E. Schlussfolgerungen: Tea-Party oder Folterbett?

Alice felt dreadfully puzzled. The Hatter's remark seemed to have no sort of meaning in it, and yet it was certainly English. "I don't quite understand you," she said, as politely as she could.

Chapter VII: A Mad Tea-Party, *Alice in Wonderland*, Lewis Carroll.

Everling sowie *Curtin* kritisierten die Architektur des europäischen Projekts, u.a. die Diskrepanz zwischen dem Ideal dessen, was man von einem Meister hätte erwarten können, und der Realität dessen, was der Amateur lieferte.¹⁹⁹ Doch der Brexit kann weder als das Werk von Handwerkern noch Amateuren bestehen: keines der Ziele übersteht eine genauere Prüfung, während die Rechtsstaatlichkeit sowie die territoriale Integrität des Landes unterminiert werden. Selbst das *I/NI-Protokoll* wird als Waffe gegen die EU eingesetzt, sodass die Zusammenarbeit zwischen London, Brüssel und Dublin zerstört wird.²⁰⁰ Weder das technische Geschick des Sprengstoffmeisters, noch das praktische Auge des Schrotthändlers sind im Spiel. Der Brexit bleibt das Projekt einer *Chumocracy*, die von einer Rechenschaftspflicht befreit ist.²⁰¹ Darüber hinaus konnten durch die Wahl eines möglichst harten Brexit weder Kollateralverluste vermieden²⁰² noch die *Delawaristischen* Gewinne eines *Rapprochements* mit der EU gesichert werden.²⁰³ Hier darf erinnert werden, dass sogar das Vereinigte Königreich einst die Vorteile des freien und reibungslosen Handels anerkannte.²⁰⁴ Schließlich, und in Gegensatz zum europäischen Projekt, lässt der Brexit keine Kritik zu, mit der sophistischen Begründung,: „[m]an kann nicht zulassen, dass das Perfekte der Feind des Guten ist!“²⁰⁵ Somit schließt sich der Kreis

198 Schedule 6, Para. 34, Scotland Act 1998: "The Lord Advocate, the Attorney General, the Advocate General or the Advocate General for Northern Ireland may refer to the Supreme Court any devolution issue which is not the subject of proceedings", abrufbar unter: <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/46/schedule/6> (3.1.2023), *Mnyanya*, Nicola Sturgeon appeals to SNP voters with risky referendum strategy, The Financial Times, 30.6.2022; Zur Entscheidung Fn. 229.

199 *Everling*, CMLRev. 1992/29, S. 1053, *Curtin*, CMLRev. 1993/30, S. 17.

200 O'Toole, Boris Johnson has vandalised the political architecture of Britain, Ireland and Europe, The Guardian, 8.7.2022.

201 *Kuper*.

202 Z.B. Teilnahme am Horizon Research Framework.

203 Z.B. nach norwegischem bzw. schweizerischem Muster.

204 *Thatcher*, Speech Opening the Single Market Campaign, 18.4.1988: "Just think for a moment what a prospect that is. A single market without barriers – visible or invisible – giving you direct and unhindered access to the purchasing power of over 300 million of the world's wealthiest and most prosperous people. Bigger than Japan. Bigger than the United States (...). It's not a dream. It's not a vision." Abrufbar unter: <https://www.margarett-hatcher.org/document/107219> (3.1.2023).

205 *Harvey*, No-deal Brexit would severely disrupt UK farming, says Gove, The Financial Times, 3.1.2019.

der *self-referential* Sprache des Brexit, eine Sprache, die von der PM *Truss* verschärft und dann vom neuen PM *Sunak* neu geschliffen wurde. Damit scheint die englische Brexit-Debatte eine vereinfachte Parallelwelt zu bestätigen, eine Welt in der irrationale Handlungen darauf basieren, wie die Realität zu sein hat: eine Welt in der das *Prokrustes-Syndrom* zur Geltung kommt, in dem am Folterbett eines halbdurchdachten Ansatzes gestreckt und zerstückelt wird.²⁰⁶

Doch die englische Perspektive wurde in Edinburgh und Belfast nie geteilt, wo stattdessen daran gearbeitet wurde, der „Fernbedienung“ Londons zu entkommen und ältere Animositäten in einem europäischen Rahmen zu überwinden. Während die Konservativen sich jetzt dafür einsetzen („to keep Brexit going!“) und die Labour-Partei sich damit abgefunden hat („to make Brexit work!“), fällt es den Nationalisten und den Gemäßigten in Schottland und Nordirland zu, eine Alternative anzubieten. Unterdessen ermöglicht der Brexit die Verfolgung einer Londoner Politik, die eine auf Finanzdienstleistungen spezialisierte Wirtschaft ausgerichtet ist, maßgeschneidert wird.²⁰⁷ Allerdings ist auch hier Skepsis angebracht: soll die *City of London* einfach immer weiter dereguliert werden?²⁰⁸

Ein Treffen mit der Realität wird allerdings schwer zu vermeiden sein, u.a. muss London respektieren, dass der nordirische Friedensprozess Umsicht erfordert, weil es anderenfalls kein Handelsabkommen mit Washington geben wird.²⁰⁹ Auf ähnliche Weise hängt der Handel im Europa des 21. Jahrhunderts von gemeinsamen Standards ab: britische Unternehmer müssen diese einhalten, soweit EU-Lieferketten bereit sind, das Risiko einzugehen, britische Produkte weiter einzubeziehen.²¹⁰ Paradoxe Weise hat London britische Unternehmen ermutigt, Tochtergesellschaften in der EU zu gründen, um von den Möglichkeiten des integrierten Marktes zu profitieren.²¹¹ Dennoch bleiben viele britische KMU anfällig: 137.000 Unternehmen haben allein im Q1/2022 ihre Geschäfte eingestellt.²¹² Erwartungsgemäß haben die Unternehmensinvestitionen seit 2016 sich nicht erholt, ungeachtet der Einführung eines „Superabzugs“ von 130% für Kapitalinvestitionen.²¹³

Unterdessen haben die Kämpfe unter den Brexitern bereits begonnen: Euroskeptiker *Ellwood* und *Hannan* wurden angeprangert, weil sie eine Annäherung an die

206 Prokrustes, der legendäre Dieb von Attika, fand Freude daran, Reisende in ein in der Größe unpassenden Bett zu zwingen. Er verkürzte oder streckte dazu ihre Gliedmaßen auf das genaue Maß des Bettes (Prokustusbett); *Volkoff*.

207 *Thompson*, BJPIR 2017/19, S. 434 ff.

208 *Thomas*, City of London bosses warn against post-Brexit deregulation, The Financial Times, 18.1.2021.

209 *Woodcock*, Trump envoy warns UK threat to breach Brexit deal could ‘challenge’ Good Friday Agreement, The Independent, 2.10.2020.

210 UK Government Guidance Operating in the EU after Brexit, 1.2.2019, abrufbar unter: <https://www.gov.uk/guidance/operating-in-the-eu-after-brexit> (3.1.2023).

211 *Thomas*, UK firms told ‘set up in EU’ to avoid trade disruption, BBC News, 24.1.2021.

212 *Foy*, A storm of bankruptcies is on the horizon, experts warn, The Telegraph, 5.6.2022.

213 *Romel*, Super deductor’ tax break fails to boost UK business investment, The Financial Times, 10.6.2022: ONS Q1, 2022 Provisional Results on Business Investment, abrufbar unter: <https://www.ons.gov.uk/economy/grossdomesticproductgdp/bulletins/businessinvestment/januarytomarch2022provisionalresults> (3.1.2023).

EU vorgeschlagen hatten; und sei es nur zu dem „unschuldigen“ Zweck, die Fähigkeit zur Abschiebung von Asylbewerbern in die EU wiederzuerlangen.²¹⁴ *Hannan* wiederum hatte *Johnson* dafür kritisiert, „eine halbsozialistische Wirtschaftspolitik zu verfolgen (...“²¹⁵ Unterdessen zeigt *Frosts* Kritik an *Johnson* ebenso wie *Davis* Kritik (der Vorgänger *Frosts* als Brexit-Minister) an dem von *Frost* ausgehandelten „Brexit der Remainer“ bereits die Schwere der gegenseitigen Schuldzuweisungen.²¹⁶

Das Dilemma Londons besteht darin, die widerspenstigen Pferde zu kontrollieren, die an der Brexit-Quadriga ziehen. Doch diese sind Pferde von wildem Temperament, die in verschiedene Richtungen wollen: während das Ziel der Deregulierung im Widerspruch zum „Levelling up“ steht, ist unklar, was „Global Britain“ über die Wiedereinführung imperialer Präferenzen mit Australien und Neuseeland hinaus bedeuten soll: kann ein „global Britain“ so einfach Stahlzölle gegen die Türkei, Indien und China verhängen?²¹⁷ Steht die sog. Liberalisierung noch im Einklang mit der Beendigung der europäischen Freizügigkeit? Hinzu kommen die Konflikte, die mit dem EuGH, mit der EMRK und mit der WTO vorprogrammiert sind. Ähnliche Rätsel ergeben sich bei der Aussetzung der Grenz- und Biosicherheitskontrollen.

Kann die EU-feindliche Rhetorik, die seit mehr als dreißig Jahren England in Atem hält, endlos weitergesponnen werden, oder besteht die Gefahr eines „Brexit-Rückschlags“? Markiert das *NI Protocol Bill* i.d.S. den Höhepunkt des Brexit? Dabei, so könnte man denken, ist London, nachdem es ein Referendum über den EU-Austritt veranstaltete, ohne u.a. auf die irische Frage, die handelsrelevanten Auswirkungen des Brexit sowie die EU-Scheidungsrechnung von £40+ Mrd. einzugehen, besonders exponiert. Auch hier versuchte *Johnson* in seiner Rücktrittsrede mit seinem Verweis auf die Verschwörung gegen ihn abzulenken und eine neue Variante der Brexit-Rhetorik anzuwenden.²¹⁸ Doch vielleicht kann ein Brexit, der so spektakulär misslungen ist, von einem künftigen englischen PM oder Parlament herangezogen werden, um die Beziehungen zur EU neu auszurichten?

Inzwischen spielen wirtschaftliche Argumente eine wichtigere Rolle. Das *Office of Budget Responsibility* (OBR) hat bspw. die Kosten des Brexit in seinem *Economic and Fiscal Outlook 2021* bestätigt.²¹⁹ Das OBR hat nun einen dauerhaften Rückgang

214 *Elledge*, Why is the biggest Brexiteer now saying the UK should have stayed in the single market?, *The New Statesman*, 6.6.2022.

215 *Hannan*, We should have stayed in the single market, but rejoining it now would be madness, *The Telegraph*, 6.6.2022.

216 *Spirlet*, Where is good news in Brexit? Andrew Neil probe has Davis blame Remainers for struggle, *The Express*, 13.6.2022.

217 *Thomas*, Steel Yourself: UK Trade Policy is Suffering Post-Brexit Drift, *The Financial Times*, 28.6.2022; TRA Report of Findings to the Secretary of State as Directed Under Call-In of the Transition Review of Safeguard Measures on Certain Steel Products Reconsideration, 23.6.2022, abrufbar unter: <https://www.trade-remedies.service.gov.uk/public/case/TF0006/submission/d25b874e-adb1-4ccc-a360-87d70f527a43/> (3.1.2023).

218 *Johnson*, Resignation Speech (Fn. 101): “(...) it is painful not to be able to see through so many ideas and projects myself but as we've seen at Westminster, the herd is powerful and when the herd moves, it moves (...”).

219 *Office of Budget Responsibility*, Economic and Fiscal Outlook, 27.10.2021, abrufbar unter: <https://obr.uk/efo/economic-and-fiscal-outlook-october-2021/> (3.1.2023).

der Exporte in die EU um 15%, sowie eine langfristige Vernarbung (*scarring*) des britischen BIP um -4% pro Jahr (ca. £80-100 Mrd. pro Jahr) prognostiziert.²²⁰ Dabei soll das Pro-Kopf-BIP-Wachstum auf 1,0% (2024), 1,3% (2025) und auf 1,4% (2026) sinken.²²¹ Selbst diese Prognosen stützen sich allerdings auf die Umsetzung des I/NI-Protokolls und müssten im Zuge des Ukraine-Krieges weiter nach unten korrigiert werden; inzwischen hat die OECD ein BIP-Wachstum von 0% im Jahr 2023 prognostiziert.²²² Unterdessen rechnet der IWF damit, dass das Vereinigte Königreich im Jahr 2023 das niedrigste Wachstum und die höchste Inflationsrate in der G7 haben wird.²²³ In jüngster Zeit hat die *Bank of England* vorhergesagt, dass das Land im Q4/2022 in eine Rezession eintreten wird.²²⁴

Die einzigen verlässlichen Thesen bei all dem ist, erstens, dass die EU ein pragmatisches Interesse daran hat, die Handelsbeziehungen aufrechtzuerhalten, die 660 Milliarden Pfund wert waren (2019). Zweitens, dass es aus Sicht der EU keine Zeit, angesichts des Ukraine-Krieges, für einen Handelskrieg mit London ist, geschweige denn für einen Zweifrontenkrieg. Schließlich ist Londons Sorglosigkeit darüber, dass die politische Schwerkraft das Land nicht auf das ewige Rätsel der irischen Frage zurückdrängen wird, frappierend. England scheint die historische Bedeutung der irischen Frage – die „trostlosen Kirchtürme von Fermanagh und Tyrone“ – wie Churchill die allesüberagende Frage vor hundert Jahren beschrieb, vergessen zu haben.²²⁵ So haben dann die Kirchtürme von Fermanagh und Tyrone auch die trostlose Ära Truss überstanden.

Nachschrift: Die Macht der Machtlosen?

Die Ära Truss ging nach nur sieben Wochen zu Ende. Mit unorthodoxen Mitteln (u.a. mit einer „auf Pump“ finanzierten Abschaffung des Spaltensteuersatzes) wollte die Truss-Regierung die Wirtschaft ankurbeln. Nach der Vorlage ihres Haushaltspans sind die staatlichen Refinanzierungskosten so hoch gestiegen, dass Rentenfonds an den Rand der Zahlungsunfähigkeit geführt wurden. Der ehemalige Gou-

220 Ibid., Box 2.5.

221 Ibid., Box 2.6.

222 OECD, The Price of War, OECD Economic Outlook, 2022/1, abrufbar unter: <https://www.oecd.org/economic-outlook/#gdp-growth> (3.1.2023); Goodier, UK set to grow slower than every G20 economy except Russia, The New Statesman, 8.6.2022.

223 IMF, War Sets Back the Global Economy, World Economic Outlook, 2022, abrufbar unter: <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2022/04/19/world-economic-outlook-april-2022> (3.1.2023); Giles, UK to have slowest growth of G7 nations in 2023, says IMF, The Financial Times, 19.4.2022.

224 Bank of England, Monetary Policy Report, 4.8.2022, abrufbar unter: <https://www.bankofengland.co.uk/monetary-policy-report/2022/august-2022> (3.1.2023).

225 Churchill, MP, Secretary of State for the Colonies, Irish Free State (Agreement) Bill, Hansard, HC Deb 16.2.1922, Vol. 150 Col. 1270-71: “The whole map of Europe has been changed (...). [B]ut as the deluge subsides and the waters fall short we see the dreary steeples of Fermanagh and Tyrone emerging once again. The integrity of their quarrel is one of the few institutions that has been unaltered in the cataclysm which has swept the world”.

verneur der *Bank of England*, Carney, verkündete seine Fassungslosigkeit über die politische Selbsttäuschung: „2016 war die britische Wirtschaft 90 Prozent so groß wie die deutsche. Jetzt sind es nur 70 Prozent!“²²⁶

Am 25. Oktober 2022 hat mit Sunak endlich ein überzeugter Brexiter als fünfter PM seit 2016 sein Amt angetreten.²²⁷ Bei seiner Rede vor der *Confederation of British Industry* am 21. November 2022 unterstrich er seinen Glauben an die reine Lehre des Brexit:

Under my leadership the UK will not pursue any relationship with Europe that relies on alignment with EU laws (...). I believe in Brexit, and I know that Brexit (...) is already delivering enormous benefits and opportunities for the country: migration being an immediate one where we now have proper control of our borders (...). (Brexit) means that we can open up to the world's fastest growing economies (...). We are talking about signing the CPTPP (...) and we can become part of that trading block (...). Or, indeed, regulation (...) we need regulatory regimes which are fit for the future.²²⁸

Wie Sunak seine zersplitterte Partei zusammenzuhalten und dabei seine Versprechen einzulösen gedenkt,²²⁹ eine Finanzierungslücke von £60 bn schließen sowie das „Levelling Up!“ fortsetzen will, bleibt ein Rätsel. Währenddessen hat die DUP die Auflösung des nordirischen Parlaments am 28. Oktober erreicht und droht, solange das *I/NI-Protokoll* nicht beseitigt ist, das nordirische Parlament zu boykottieren. Sunaks Handlungsspielraum scheint daher begrenzt zu sein: Kann er der DUP die bittere Pille verabreichen, auf irgendeine Weise auf die EU zugehen und gleichzeitig dem CPTPP (*Trans-Pacific Partnership*) beitreten? Und wie weit wird die eigene Partei ihn dabei unterstützen? Wird es ihm gelingen, bis zu den nächsten Wahlen, die spätestens am 24. Januar 2025 stattfinden müssen, die Wähler zu besänftigen?

Für die freiwillige Union der vier Nationen bleiben die Aussichten düster. Nach Vorstellung Londons soll in Nordirland eine Sperrminderheit das letzte Wort erhalten, trotz der Mehrheiten, die für den Verbleib in der EU sowie dann für das *I/NI-Protokoll* gestimmt haben. Auf ähnliche Weise soll Schottland, das mit 62% für den Verbleib in der EU und schon zuvor – auch um in der EU zu bleiben – gegen die eigene Unabhängigkeit 2014 gestimmt hat, nur noch zusehen dürfen, wie das Land ins Verderben geführt wird. Im *Supreme Court* wurde dementsprechend am 23. November 2022 bestätigt, dass das schottische Parlament nicht die Befugnis besitzt, eine *advisory* (beratende) Abstimmung zur Unabhängigkeit auszurufen, und nur mit Genehmigung des Londoner Parlaments solche *reserved matters* (reservierte

226 Luce, Mark Carney: Doubling down on inequality was a surprising choice, The Financial Times, 14.10.2022.

227 Ganesh, Sunak will be a cleaner but not much better Prime Minister, The Financial Times, 25.10.2022.

228 Brexit: Rishi Sunak quashes talk of Swiss-style EU deal, The Guardian, 21.11.2022, abrufbar unter: <https://www.theguardian.com/politics/video/2022/nov/21/brexit-rishi-sunak-quashes-talk-of-swiss-style-eu-deal-video> (3.1.2023).

229 Z.B. Wearmouth, Rishi Sunak boasted of taking money from “deprived urban areas” to help wealthy towns, The New Statesman, 5.8.2022.

Kompetenzen) behandeln darf.²³⁰ Auch wenn Regierung und Opposition in London an die *Brexit-Opportunities* noch glauben, versucht der *Supreme Court* damit für Stabilität zu sorgen. Auf ähnliche Weise und aller Bekenntnisse der letzten drei PM zum Trotz, hat der *Court of Appeal* eine zweckmäßige Auslegung des HKAs in *Lipton* gewagt um die Brexit-Turbulenzen möglichst gering zu halten.²³¹ Auch im *Civil Service* gibt es Anzeichen dafür, daß Stabilisatoren in den UK/EU-Beziehungen im Schatten der politischen Verantwortung eingebaut werden.²³² Vor diesem Hintergrund wäre eine beratende Abstimmung in Schottland n.M. des *Supreme Court* höchst riskant. Die Unterschlagung des Ergebnisses würde die *Legitimacy* des Vereinigten Königreichs in Frage stellen: Das Land soll schließlich eine *political culture founded upon democracy*²³³ sein! Eine eloquentere Darstellung der Unzulänglichkeiten ihrer verfassungsrechtlichen Position hätten die Schotten nicht bekommen können: Eine Abstimmung wäre legitim, und sollten Schotten abstimmen dürfen, könnte dies in eine demokratische politische Kultur führen. Allerdings sind die Schotten sowie ihr Parlament n.M. der Lordrichter irrelevant – da die Entscheidung zur Abstimmung in London liegt. Vor diesem Hintergrund trüben sich die Aussichten für Viele in Schottland und Nordirland: für die, die an die Brexit *bene-fits and opportunities* nicht glauben, für die, die nicht zu den Sperrminderheiten gehören, und für die, die sich im englischen Konsens nicht finden können, scheinen die Möglichkeiten zur Einflussnahme begrenzt. Es liegt nun an London auch ein Argument für den Verbleib Schottlands und Nordirlands im Vereinigten Königreich – z.B. mit einem *schottischen Protokoll* – vorzulegen.

Nachschrift II: Windsor Framework

Am 27. Februar 2023 haben PM *Sunak* und Kommissions-Präsidentin *von der Leyen* eine Lösung für den Streit über das *I/NI-Protokoll* vorgelegt. Als Teil der Einiung wurden Handelserleichterungen zwischen GB und Nordirland in Aussicht gestellt, wozu im Gegenzug London Abstand vom *I/NI-Protokoll Bill* genommen hat.

230 Reference by the Lord Advocate of devolution issues under paragraph 34 of Schedule 6 of the Scotland Act 1998, [2022] UKSC 31 v. 23.11.2022. §§ 47, 54, 56–7, 70, 75 sowie 78–81, abrufbar unter: <https://www.supremecourt.uk/cases/docs/uksc-2022-0098-judgment.pdf> (3.1.2023).

231 *Lipton v BA City Flyer Ltd.* [2021] EWCA Civ 454, Green LJ § 82.

232 *Department for Business, Energy & Industrial Strategy (BEIS)*, Reforming Competition & Consumer Policy: Driving Growth & Delivering Competitive Markets that Work for Consumers, Consultation Paper, July 2021, abrufbar unter: <https://www.gov.uk/government/consultations/reforming-competition-and-consumer-policy> (3.1.2023), S. 79 § 1.239: “(...) The CMA already has a close working relationship with the European Commission and the individual Member States of the Union. The ability to cooperate, to share knowledge and insights and to work together to solve competition problems is a valuable asset. Government and the CMA will work with the EU on cooperation arrangements for parallel merger and competition enforcement, building on the cooperation arrangements in the Trade and Cooperation Agreement”.

233 Reference by the Lord Advocate of devolution issues under paragraph 34 of Schedule 6 of the Scotland Act 1998, [2022] UKSC 31 v. 23.11.2022, § 81.

Eine sachlichere Zusammenarbeit zwischen dem neuen PM und Brüssel scheint damit erreicht worden zu sein. Am 28. Februar ist *Sunak* nach Nordirland gereist, wo er die Vorzüge des „Windsor Framework“ pries:

If we get this right (...) Northern Ireland is in the unbelievably special position (...) in the entire world (...) in having privileged access, not just to the UK home market (...) but also the European Union single market. Nobody else has that (...) That's like the world's most exciting economic zone.²³⁴

Eine solche Begeisterung für die europäische Sache ist bei *Sunak* neu und er verlangt von seinen Anhängern viel: die ersten *benefits and opportunities* des Brexit sollen ausgerechnet in der Annäherung mit Brüssel liegen. Oppositionsführer *Starmer* zeigt sich von diesem Kurswechsel überrascht, und darf nun seine Position entsprechend nachjustieren. Während dessen machen die Schotten sich über das Ausmaß ihres Wettbewerbsnachteils gegenüber Nordirland Sorgen. Treue Brexiter sind weniger besorgt, denn sie dürfen weiter am *EU Retained Law Bill* feilschen.

Bibliographie

- BENN, TONY, *Arguments for Democracy*, London, 1981
- BULMER, SIMON; BURCH, MARTIN; HOGWOOD, PATRICIA; SCOTT, ANDREW, *UK Devolution and the European Union: A Tale of Cooperative Asymmetry?*, Publius, 2006, Jg. 36, Heft 1, S. 75–93
- CALLIESS, CHRISTIAN, *The Future of Europe after Brexit: Towards a Reform of the European Union and its Euro Area*, Yearbook of European Law, 2021, Jg. 40, S. 3–55
- CARTER, CAITRIONA; SCOTT, ANDREW, *Legitimacy and Governance Beyond the European Nation State: Conceptualising Governance in the European Union*, European Law Journal, 1998, Jg. 4, Heft 4, S. 429–445
- CRAIG, PAUL, *The European Union Act 2011: Locks, Limits and Legality*, Common Market Law Review, 2011, Jg. 48, Heft 6, S. 1915–1944
- CROWSON, NICHOLAS, *The Conservative Party and European Integration Since 1945: At the Heart of Europe?*, Oxford, 2006
- CURTIN, DEIRDRE, *The Constitutional Structure of the Union: A Europe of Bits and Pieces*, Common Market Law Review, 1993, Jg. 30, Heft 1, S 17–69
- EDITORIAL, *Sour lessons from the Union's first encounters with the UK as a “free and sovereign country”*, Common Market Law Review, 2021, Jg. 58, Heft 1, S. 1–12
- EVERLING, ULRICH, *Reflections on the Structure of the European Union*, Common Market Law Review, 1992, Jg. 29, Heft 6, S. 1053–1077

234 ‘Being in Single Market and UK make NI world’s most exciting economic zone’, The Guardian, 28. Februar 2023.

- FOX, RUTH; BLACKWELL, JOEL, *The Devil is in the Detail: Parliament and Delegated Legislation*, London, 2013
- HANRETTY, CHRISTOPHER, *The Pork Barrel Politics of the Towns Fund*, The Political Quarterly, 2021, Jg. 92, Heft 1, S. 7–13
- KENNY, MEL, *Descending the Circles of Brexit: Toxicity of Future EU/UK Relations and the Road to EU Re-accession?*, Columbia Journal of European Law 2021/22, Jg. 28, Heft 1, S. 36–100
- KENNY, MEL, *Der inszenierte "Brexit" II: Endloses Feilschen und verfassungsrechtliche Zerreißprobe?*, Europarecht, 2021, Jg. 56, Heft 4, S. 375–415
- KUPER, SIMON, *Chums: How a Tiny Caste of Oxford Tories Took over the UK*, London, 2022
- LORD, CHRISTOPHER, *Sovereign or Confused: the "Great Debate" about British Entry to the European Community Twenty Years On*, Journal of Common Market Studies, 1992, Jg. 30, Heft 4, S. 419–436
- MCVOY, KIERAN; BRYSON, ANNA; KRAMER, AMANDA, *The Empire Strikes Back: Brexit, the Irish Peace Process, and the Limitations of the Law*, Fordham International Law Journal, 2020, Jg. 43, Heft 3, S. 609–668
- MEEHAN, ELIZABETH, *Bringing in Europe: The Peace Process and the Europeanisation of the Irish Question*, Irish Studies in International Affairs, 2000, Jg. 11, S. 179–191
- PAGE, ALAN, *Constitutional Law of Scotland*, Edinburgh, 2015
- SCOTT, ANDREW; PETERSON, JOHN; MILLAR, DAVID, *Subsidiarity: A Europe of the Regions' v the British Constitution*, Journal of Common Market Studies, 1994, Jg. 32, Heft 1, S. 47–67
- SLOANE, ROBERT D., *On the Use and Abuse of Necessity in the Law of State Responsibility*, American Journal of International Law, 2012, Jg. 106, Heft 3, S. 447–508
- THOMPSON, HELEN, *Inevitability and contingency: The political economy of Brexit*, British Journal of Politics and International Relations, 2017, Jg. 19, Heft 3, S. 434–449
- VOLKOFF, VLADIMIR, *Le complexe de Procruste*, Paris, 1981
- ZIEGLER, KATJA S., *Der Brexit. Zu Ursachen, Austrittsverfahren und Perspektiven*, in Arnd Uhle (ed), *Quo vadis Europa? – Gegenwarts- und Zukunftsfragen der europäischen Einigung*, Berlin, 2020