

Machtmisbrauchs seitens des Oberstaats sowie eine mögliche Gefährdung der Interessen der Föderationssubjekte in der Frage der Schaffung der föderalen Territorien zu minimieren, sollte im neu gefassten Art. 67 Abs. 1 VerfRF die Regelung zur Bildung föderaler Territorien und der Organisation der öffentlichen Gewalt dort auf Grund eines föderalen *Rahmengesetzes* verankert werden, dessen Verabschiedung mit einer *obligatorischen Bestätigung* durch den Föderationsrat als Vertretungsorgan der Gliedstaaten gemäß Art. 106 VerfRF erfolgen sollte. Erst unter Berücksichtigung der grundlegenden Regelungen des Rahmengesetzes wären die Besonderheiten eines konkreten föderalen Territoriums durch ein spezielles Gesetz genauer bestimmt.

#### 4 Fazit

In seinem Gutachten (Pkt. 2.1 Abs. 3) betonte das VerfG, dass durch die Verfassungsreform von 2020 einzelne Bestimmungen der Kapitel 3 bis 8 VerfRF korrigiert wurden, *ohne* die Verfassung als *Ganzes* zu ändern, da die Kapitel 1 und 2, die den *veränderungsfesten Kern* der russischen Verfassung bilden, unangetastet blieben. Wie aber die durchgeführte Analyse der Verfassungsänderungen auf den Gebieten der bundesstaatlichen Organisation und der örtlichen Selbstverwaltung zeigt, erweitern die entsprechenden Verfassungsnovellen den Ermessensspielraum des föderalen Gesetzgebers und schaffen damit zusätzliche Unklarheiten und Gefährdungen der grundlegenden Verfassungsprinzipien.

Bei der wortwörtlichen Auslegung der Verfassungsnovellen über das einheitliche System der öffentlichen Gewalt im Sinne der *organisatorischen* und nicht funktionalen Einheit entsteht die Gefahr, dass diese Bestimmungen in Konflikt mit den im „ewigen“ Kapitel 1 VerfRF verankerten Basisprinzipien der Organisationshoheit der Föderationssubjekte und der organisatorischen Selbständigkeit der örtlichen Selbstverwaltung kommen können. Diese Verfassungsänderungen können womöglich so weit gehen, dass das Prinzip der „vertikalen“ Gewaltenteilung *auch formal* endgültig gebrochen wird. Dies würde eine *noch stärkere* Zentralisierung der Staatsmacht „in vertikaler Hinsicht“ bedeuten: Sämtliche regionale und kommunale Organe der „einheitlichen“ öffentlichen Gewalt werden fortan den föderalen Staatsorganen (nämlich der Präsidialexekutive) im Rahmen der verfassungsrechtlich verankerten, hierarchisch aufgebauten Machtvertikale unterworfen. In der Praxis würden diese normativen Veränderungen zur Beseitigung der Überreste regionaler Eigenständigkeit und kommunaler Selbstverwaltung führen.<sup>33</sup>

Allerdings soll auch der zentralistische Charakter der russischen Bundesstaatlichkeit *keine endgültige Aushöhlung* der Kerneigenschaften der Föderationssubjekte und Kommunen als öffentlich-rechtliche Gebietskörperschaften – wie die selbständige Festlegung von den Föderationssubjekten des eigenen Organsystems der Staatsgewalt und die in der Kompetenz der Bevölkerung liegende selbständige Bestimmung der Struktur der Organe der örtlichen Selbstverwaltung in Übereinstimmung mit den allgemeinen Organisationsprinzipien, die durch das föderale Gesetz bestimmt sind –, voraussetzen. Dem föderalen

33 Vgl. Gritsenko 2020 (Fn. 6), S. 87; Domańska, Maria 2020: Putins Winterspiele: Eine „Nachfolge an der Macht“ kommt in Sichtweite, in: Russland-Analysen vom 07.02.2020 (Fn. 5), S. 3.

Gesetzgeber obliegt weiterhin die Aufgabe, im Rahmen der verfassungsrechtlich gewährleisteten bundesstaatlichen Organisationsform Russlands die Parameter der möglichen Teilnahme des Oberstaats an der Bildung der Organe der Föderationssubjekte und Kommunen festzusetzen. Dies kann aber nur im *funktionalen* Sinne erfolgen, also wenn die Organe eines nachrangigen territorialen Gebildes die übertragenen Befugnisse der Organe eines höherrangigen territorialen Gebildes ausüben. Diese funktionale Teilnahme des Oberstaats an der Organisation der öffentlichen Gewalt in den Föderationssubjekten und Kommunen ist *nicht* als Einmischung in die Organisationshoheit der Gliedstaaten bzw. in die organisatorische Selbständigkeit der Kommunen unter Umgehung der regionalen Machtebene zu verstehen. Der Fokus der oberstaatlichen Teilnahme wird auf das aufeinander abgestimmte Funktionieren und Zusammenwirken der verschiedenen Ebenen der öffentlichen Gewalt, also auf die Kooperations- und Vermittlungsformen gelegt.<sup>34</sup>

Das Gleiche betrifft die neue verfassungsrechtliche Möglichkeit zur Schaffung föderaler Territorien in Russland. Da die Schaffung solcher bundesunmittelbaren Territorien mit der Änderung der Grenzen sowohl der Föderationssubjekte als auch der Kommunen verbunden ist, darf dies nur unter Beachtung der Interessen der genannten territorialen Gebilde erfolgen. Die mögliche Schaffung föderaler Territorien ist *nicht* als eine der Maßnahmen der verfassungsrechtlichen Verantwortung im Sinne der *Bundesexekution*, die der Oberstaat gegen andere Gebietskörperschaften ergreifen kann, anzusehen.<sup>35</sup> Die öffentliche Gewalt auf den föderalen Territorien darf auch nicht ohne Berücksichtigung des bundesstaatlichen Organisationsprinzips und der Selbstverwaltungsgarantie organisiert werden.

Zusammenfassend ist anzumerken, dass die im Wege der Verfassungsreform von 2020 entstandenen inhaltlichen Widersprüchlichkeiten innerhalb des Verfassungstextes mit Hilfe der bisherigen verfassungsgerichtlichen Praxis ausgeglichen werden können. Um eine endgültige Aushöhlung des Bundesstaatsprinzips und der Selbstverwaltungsgarantie im gegenwärtigen Russland zu vermeiden, kann sich sowohl der Gesetzgeber als auch das VerfG auf die in der früheren Rechtsprechung des Letzteren formulierten Rechtspositionen in Bezug auf die Bundesstaatlichkeit und die kommunale Selbstverwaltung be rufen, welche als eine Art *Orientierungspunkt* bei der Suche nach einem systeminternen Gleichgewicht dienen und bei der späteren rechtsetzenden sowie judikatorischen Interpretation der novellierten Verfassungsbestimmungen helfen könnten.

34 Vgl. Gritsenko 2020 (Fn. 6), S. 87 f.

35 Vgl. andere Auffassung bei Nechkin, Andrey 2021: Konstitutsiya Rossiyskoy Federazii: Itogi konstitutsionnoy reformy 2020 goda [Die Verfassung der Russischen Föderation: Ergebnisse der Verfassungsreform von 2020], Moskau, S. 3.

## Ein Prozess und kein Ereignis: Das Vereinigte Königreich nach dem Brexit

Simon Meisch

Devolution sei ein Prozess und kein Ereignis. Diese Feststellung des damaligen Ministers für Wales Ron Davies<sup>1</sup> ist sprichwörtlich geworden und wird nun auch auf den *Brexit* bezogen, also den Austritt des Vereinigten Königreichs (VK) aus der Europäischen Union (EU).<sup>2</sup> Wer dachte, „der Brexit“ sei mit dem EU-Austritt vorüber, sieht sich getäuscht, denn die Verhandlungen gehen weiter. Nun sind die bisherigen Vereinbarungen mit Leben zu füllen und Übergangslösungen zu verhandeln. Die Ausgestaltung der Post-Brexit-Beziehungen ist ein fortlaufender Prozess, und absehbar ein schwieriger.

Auch innenpolitisch ist der Brexit ein Prozess, und zwar einer, der sich auf die Devolution-Ordnung auswirkt. Im britischen Mehrebenensystem wird ausgehandelt, wie frühere europäische Zuständigkeiten wahrgenommen werden und der neu entstehende britische Binnenmarkt aussehen soll. Hier zeigen sich in materiellen und prozeduralen Fragen erhebliche Meinungsunterschiede zwischen der konservativen Regierung in London und den devolvierten Regierungen in Edinburgh, Belfast und Cardiff. Zudem steht die Einheit des VK weiterhin in Frage. Die Zustimmung für die schottische Unabhängigkeit bleibt hoch. Bei der schottischen Parlamentswahl im Mai 2021 gewannen mit der Scottish National Party (SNP) und den schottischen Grünen die Parteien die Mehrheit, die sich für ein weiteres Unabhängigkeitsreferendum einsetzen. In Nordirland bedrohen die durch den Brexit erzeugten Dynamiken währenddessen den Friedensprozess.

Dieser Länderbericht beleuchtet die Verhandlungen über ein Handels- und Kooperationsabkommen (1) und beschäftigt sich dann mit den innenpolitischen Folgen des Brexits für die Devolution-Ordnung (2). Ein besonderer Blick liegt auf den Entwicklungen in Schottland (3), bevor er abschließend eine knappe Einordnung vornimmt (4).

### 1 Die künftigen Beziehungen von VK und EU

#### 1.1 Die Verhandlungen über die künftigen Beziehungen

Am 31. Januar 2020 verließ das VK die EU. Zugleich begann eine für den 31. Dezember 2020 terminierte Übergangsphase, in der beide Seiten ihre künftigen Beziehungen neu aushandelten. Um einen harten Brexit zu vermeiden, verblieb das VK währenddessen im Binnenmarkt und der Zollunion. Das Austrittsabkommen bot die Möglichkeit, dass sich beide Seiten auf eine Verlängerung der Übergangszeit verständigen. Allerdings stellte die

1 House of Commons Library 2018: “A process, not an event”: Devolution in Wales, 1998–2018. <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-8318> (15.07.2019).

2 Mitchell, James 2021a: Stability and Turbulence in Scottish Politics: Little Change after Holyrood Elections, in: DCU Brexit Institute Blog vom 10.05.2021. <http://dcubexitinstitute.eu/2021/05/stability-and-turbulence-in-scottish-politics-little-change-after-holyrood-elections/> (10.06.2021).

Johnson-Regierung wiederholt klar, dass sie diese Option keinesfalls wahrnehmen würde. Damit standen die Verhandlungen über ein Abkommen zu den künftigen Beziehungen von Anfang an unter erheblichem Zeitdruck, da sie binnen elf Monaten abgeschlossen und ihre Ergebnisse ratifiziert werden mussten.<sup>3</sup>

Die Verhandlungsteams trafen sich am 3. März zum ersten Mal und wurden wie schon beim Austrittsvertrag von den beiden Chefunterhändlern Michel Barnier (EU) und David Frost (VK) angeführt. Zwar standen die künftigen Handelsbeziehungen im Fokus – auch der medialen Öffentlichkeit –, allerdings gab es weitere Politikfelder, in denen Vereinbarungen gefunden werden mussten, wie etwa in der Sicherheits-, Außen- und Verteidigungspolitik.<sup>4</sup> Aufgrund der Coronapandemie lagen die Verhandlungen bald hinter dem Zeitplan. Hinzu kamen gravierende Differenzen in materiellen Fragen.

Die EU strebte ein umfassendes Assoziationsabkommen auf der Grundlage von Artikel 217 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union an und erteilte damit einer Variante des „Schweizer Modells“ mit zahlreichen Einzelabkommen eine Absage.<sup>5</sup> Angesichts der komplexen Materie und der knappen Verhandlungszeit bot sie dem VK „eine dreifache Null-Lösung“<sup>6</sup> an: null Zölle, null Quoten, null Dumping.<sup>7</sup> Die beiden ersten Angebote gewährten der britischen Wirtschaft einen fast unbeschränkten Zugang zum Binnenmarkt. Im Gegenzug erwartete die EU faire Wettbewerbsbedingungen, das sogenannte *Level Playing Field*. Das VK dürfe sich keine unfairen Vorteile verschaffen, beispielsweise durch staatliche Subventionen für Unternehmen oder durch die Absenkung von Umwelt- und Sozialstandards. Die EU konnte sich dabei auf die *Politische Erklärung* stützen, die auch durch die konservative Regierung unterzeichnet wurde.<sup>8</sup>

Auch das VK war an einem Freihandelsabkommen ohne Zölle und Quoren interessiert. Allerdings wollte es dieses Handelsabkommen durch weitere Verträge in anderen Politikfeldern – wie Fischerei, Sicherheit und Justiz, Transport und Energie – ergänzen. Beim *Level Playing Field* und seiner Durchsetzung zeigten sich früh deutliche Divergenzen. Für die Johnson-Regierung besteht der Sinn des Brexits gerade darin, sich nicht mehr an europäischen Regelungen auszurichten. Daher betonte sie beständig, dass die EU die britische Souveränität respektieren müsse. Auf keinen Fall wollte die britische Seite den Europäischen Gerichtshof (EuGH) als die Instanz akzeptieren, vor der Streitfälle über

<sup>3</sup> Edgington, Tom 2020: Brexit: What is the transition period?, in: BBC vom 01.07.2020; Mühlauer, Alexander 2020a: Die Rede von der Kehrseite, in: Die Süddeutsche vom 08.01.2020.

<sup>4</sup> Mühlauer 2020a (Fn. 3); Edgington 2020 (Fn. 3).

<sup>5</sup> Europäischer Rat 2020: Annex to council decision authorising the opening of negotiations with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland for a new partnership agreement (25.02.2020); Europäische Kommission 2020a: Recommendation for a council decision authorising the opening of negotiations for a new partnership with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (03.02.2020); Brächer, Michael 2020: Warum die Schweiz nicht als Vorbild für die Briten taugt, in: Handelsblatt vom 30.01.2020.

<sup>6</sup> Kapern, Peter 2020: Die Knackpunkte der Brexit-Verhandlungen, in: Deutschlandfunk vom 07.12.2020.

<sup>7</sup> Europäische Kommission 2020b: Speech by President von der Leyen at the London School of Economics on ‘Old friends, new beginnings: building another future for the EU-UK partnership’. [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH\\_20\\_3](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/SPEECH_20_3) (10.06.2021).

<sup>8</sup> Mühlauer 2020a (Fn. 3); Kapern 2020 (Fn. 6); Casalicchio, Emilio/Moens, Barbara/von der Burchard, Hans 2020: 5 potential clashes in the next phase of Brexit talks, in: Politico vom 03.02.2020.

Wettbewerbsregeln ausgetragen werden würden. Für die Brexiters war es ein zentrales Anliegen, nicht mehr der Rechtsprechung europäischer Gerichte unterworfen zu sein.<sup>9</sup>

Stolpersteine der Verhandlungen waren somit neben dem engen Zeitplan die Vereinbarungen über faire Wettbewerbsbedingungen und die Ausgestaltung von Schlichtungsverfahren. Hinzu kam ein symbolisch aufgeladener Streit über Fischereirechte in britischen Gewässern.<sup>10</sup> Im Sommer 2020 erreichten die Verhandlungen kaum Fortschritte. Während die Briten auf die Respektierung ihrer Souveränität pochten und bei einem Handelsvertrag nicht schlechter gestellt werden wollten als andere Drittstaaten, mit denen die EU-Handelsverträge abgeschlossen hatte, sah die europäische Seite im Verhalten der Briten die von ihr häufig kritisierte „Rosinenpickerei“.<sup>11</sup>

Im Herbst 2020 drohte ein Scheitern. Zum einen benannte Boris Johnson den 15. Oktober als Stichtag für den Abschluss der Verhandlungen; ansonsten solle man ihr Scheitern akzeptieren und sich auf den No-Deal-Brexit vorbereiten.<sup>12</sup> Als die EU nicht auf Johnscons Drohung einging, erklärte er die Verhandlungen für gescheitert; sie wurden allerdings kurz darauf wieder fortgesetzt und (wie von der britischen Seite gewünscht) intensiviert.<sup>13</sup> Zum anderen kam es zu Missstimmungen, weil der Gesetzentwurf zur Ausgestaltung des britischen Binnenmarktes (*UK Internal Market Bill*) der britischen Regierung die Möglichkeit geben sollte, einseitig Regelungen des Nordirland-Protokolls<sup>14</sup> außer Kraft zu setzen. Vor dem Unterhaus räumte Nordirlandminister Brandon Lewis ein, die Regierung plane, internationales Recht „in spezifischer und begrenzter Weise“ zu brechen („specific and limited way“).<sup>15</sup> Was vermutlich als Druckmittel gegen die EU gedacht war, rief verheerende innen- und außenpolitische Reaktionen hervor. Mit dem Chefjuristen der britischen Regierung Jonathan Jones und dem Advocate General for Scotland Richard Keen traten hochrangige Justizbeamte zurück.<sup>16</sup> Zahlreiche britische Politiker\*innen beklagten den Ansehensverlust, den das VK in der internationalen Politik erfahren würde; alle lebenden früheren britischen Premierminister\*innen sprachen sich dahingehend gegen das Gesetz aus. Aufgrund massiven Widerstands aus dem Oberhaus strich die britische Regierung die umstrittenen Paragrafen aus dem Gesetzesentwurf.<sup>17</sup> Zum Umdenken dürfte auch beigetragen haben, dass mit Joe Biden ein Politiker die US-amerikanische

9 UK Government 2020: Our approach to the Future Relationship with the EU. 27.02.2020.

10 Casalicchio/Moens/von der Burchard 2020 (Fn. 8); Kapern 2020 (Fn. 6); Morris, Chris 2020: Brexit trade deal: What are the sticking points?, in: BBC vom 18.12.2020.

11 Parker, George/Foster, Peter/Brunsden, Jim 2020: Britain's vision for EU trade deal prompts claims of cherry picking, in: Financial Times vom 19.05.2020; Kapern 2020 (Fn. 6).

12 Anderson, Emma 2020: Boris Johnson: UK ready to 'accept and move on' if no EU deal by October, in: Politico vom 06.09.2020.

13 Brexit: UK calls for change as EU makes trade talks pledge, in: BBC vom 19.10.2020.

14 Europäische Kommission 2020c: Protokoll zu Irland und Nordirland. [https://ec.europa.eu/info/relations-united-kingdom/eu-uk-withdrawal-agreement/protocol-ireland-and-northern-ireland\\_de](https://ec.europa.eu/info/relations-united-kingdom/eu-uk-withdrawal-agreement/protocol-ireland-and-northern-ireland_de) (10.06.2020).

15 Northern Ireland Secretary admits new bill will 'break international law', in: BBC vom 08.09.2020.

16 Lord Keen: Senior law officer quits over Brexit bill row, in: BBC vom 16.09.2021; Elgot, Jessie/Bowcott, Owen 2020: Jonathan Jones' resignation over Brexit law-breaking met with dismay, in: The Guardian vom 08.09.2020.

17 Fifth ex-PM speaks out against post-Brexit bill, in: BBC vom 14.09.2020; Brexit: Government's bill suffers heavy House of Lords defeat, in: BBC vom 10.11.2020.

Präsidentenwahl gewann, der dem Brexit kritisch gegenübersteht, dem der nordirische Friedensprozess am Herzen liegt und der britisch-US-amerikanische Freihandelsgespräche an die Einhaltung der zu Nordirland gegebenen Verpflichtungen knüpft.<sup>18</sup> Die EU warnte vor ernsten Konsequenzen und startete ein Vertragsverletzungsverfahren.<sup>19</sup> In jedem Falle hat dieser Schritt das bestehende Misstrauen der europäischen Seite gegenüber der Johnson-Regierung weiter vertieft.<sup>20</sup>

Trotz der geschilderten schwierigen Rahmenbedingungen konnten die Verhandlungen am 24. Dezember 2020 abgeschlossen werden. In den vorausgegangenen Tagen schalteten sich Johnson und die Präsidentin der Europäischen Kommission Ursula von der Leyen in die Verhandlungen ein. Beide Parteien stimmten dem Vertrag zwischen den Jahren zu, sodass er zum 1. Januar 2021 vorläufig angewandt werden konnte. Die vorläufige Anwendung wurde notwendig, weil das Abkommen noch in alle 24 europäischen Amtssprachen übersetzt und vom Europäischen Parlament verabschiedet werden musste. Mit der Ratifizierung durch die EU am 29. April trat das Vertragswerk am 1. Mai 2021 in Kraft.<sup>21</sup> Damit entstanden endgültig „zwei verschiedene Regulierungs- und Rechtsräume“.<sup>22</sup>

## **1.2 Das Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und dem VK**

Das Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und dem VK geht – wie von der EU angestrebt – über Handelsfragen hinaus und umfasst weitere Politikfelder (unter anderem Verkehr, Energie und Klimaschutz, Fischerei oder Systeme sozialer Sicherheit). Das VK nimmt weiterhin an europäischen Forschungsprogrammen teil, verließ aber das Erasmus-Austauschprogramm. Beide Seiten verhinderten die Ausweitung des Abkommens auf bestimmte Politikfelder, etwa das VK bei der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik und die EU beim Bankensektor. Im Wesentlichen besteht das Abkommen nun aus drei Hauptpfeilern: (1) einem Freihandelsabkommen, das auch andere Politikfelder umfasst, (2) einem Abkommen im Bereich der Strafverfolgung und Justiz, und (3)

---

18 Buchsteiner, Jochen 2021a: Biden setzt Johnson unter Druck, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21.06.2021; Landler, Mark 2020: Brexit Is Finally Done, but It Already Seems Out of Date, in: New York Times vom 24.12.2020; Landler, Mark/Castle, Stephen 2020: Trump's Defeat Weakens Boris Johnson in Urgent Brexit Talks, in: New York Times vom 09.11.2020.

19 Europäische Kommission 2020d: Austrittsabkommen: Europäische Kommission richtet Aufforderungsschreiben an das Vereinigte Königreich wegen Verstoßes gegen das Austrittsabkommen. Pressemitteilung vom 01.10.2020.

20 Fincke, Björn/Mühlauer, Alexander 2020: Das Vertrauen bricht zuerst, in: Die Süddeutsche vom 11.09.2020; Kolb, Matthias/Mühlauer, Alexander 2020: Aufstand der Lords, in: Die Süddeutsche vom 11.11.2020; Britisches Oberhaus lehnt Johnsons Binnenmarktgesetz ab, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10.11.2020.

21 Europäischer Rat 2021: Verhandlungen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich über die künftigen Beziehungen. <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/eu-uk-negotiations-on-the-future-relationship/> (10.06.2021).

22 Europäische Kommission 2020d: Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich: Schutz der europäischen Interessen, Gewährleistung eines fairen Wettbewerbs und Fortsetzung der Zusammenarbeit in Bereichen von beiderseitigem Interesse. Pressemitteilung vom 24.12.2020.

Vereinbarungen über die Governance der gemeinsamen Beziehung und insbesondere ein Streitschlichtungsmechanismus.<sup>23</sup>

Beide Seiten verzichten auf Zölle und Kontingente und verpflichten sich, „durch Aufrechterhaltung eines hohen Schutzniveaus in Bereichen wie Umweltschutz, Bekämpfung des Klimawandels und Kohlenstoffpreisgestaltung, Sozial- und Arbeitnehmerrechte, Steuertransparenz und staatliche Beihilfen solide und gleiche Wettbewerbsbedingungen zu gewährleisten“<sup>24</sup>. Die EU konnte nicht erreichen, dass sich das VK dynamisch an das EU-Regelwerk anpasst. Zur Durchsetzung des Abkommens wird ein verbindlicher Streitschlichtungsmechanismus eingerichtet, den beide anrufen können. Hierbei handelt es sich um ein Schiedsgericht und explizit nicht um den EuGH.

Symbolisch aufgeladen war das Brexit-Narrativ über die Erlangung der Kontrolle über die eigenen Gewässer. Mit die höchste Unterstützung erhielt der EU-Austritt in stark vom Fischfang geprägten Regionen. Daher war absehbar, dass die Fangquoten und der Zugang zu britischen Gewässern ein strittiges Thema werden würden. Auf EU-Seite befürchteten insbesondere französische Fischer\*innen, von den Fanggründen am Atlantik und im Ärmelkanal ausgeschlossen zu werden. Obwohl es sich um einen Sektor mit einem geringen Handelsvolumen handelt, drohten die Verhandlungen mehrfach an diesem Thema zu scheitern. Schließlich einigten sich beide Seiten auf eine Begrenzung des Zugangs europäischer Fischer\*innen zu britischen Gewässern. In einer Übergangszeit von fünf Jahren gibt die EU schrittweise 25 Prozent der Fangquoten ab; ab 2026 werden die Quoten jährlich ausgehandelt.<sup>25</sup>

Für die Umsetzung des Handels- und Kooperationsabkommens sorgt ein *Gemeinsamer Partnerschaftsrat*, der aus Vertreter\*innen der EU und des VK besteht und je von einem Mitglied der Europäischen Kommission und des britischen Kabinetts geleitet wird. Seit Januar 2021 sind dies für die EU der Vizepräsident der Europäischen Kommission Maroš Šefčovič und das VK Lord (David) Frost. Laut Artikel 7(3) des Handels- und Kooperationsabkommens überwacht der Partnerschaftsrat das Erreichen der Ziele des Abkommens und etwaiger Zusatzabkommen sowie überwacht und unterstützt deren Durchführung und Anwendung. Das erste Treffen fand am 9. Juni 2021 statt und beschäftigte sich überwiegend mit Problemen bei der Umsetzung des Nordirland-Protokolls (vgl. Kapitel 2.1 unten).<sup>26</sup>

23 Europäische Kommission 2021a: Das Handels- und Kooperationsabkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich. [https://ec.europa.eu/info/relations-united-kingdom/eu-uk-trade-and-cooperation-agreement\\_de](https://ec.europa.eu/info/relations-united-kingdom/eu-uk-trade-and-cooperation-agreement_de) (10.06.2021); UK Government 2021a: Agreements reached between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the European Union. <https://www.gov.uk/government/publications/agreements-reached-between-the-united-kingdom-of-great-britain-and-northern-ireland-and-the-european-union#history> (10.06.2021).

24 Europäische Kommission 2021a (Fn. 23).

25 Kapern, Peter/Reidt, Lutz 2020: Verhandlungsmasse Fisch, in: Deutschlandfunk vom 16.08.2020; Mühlauer, Alexander 2020b: Eine Frage der Souveränität, in: Süddeutsche Zeitung vom 09.12.2020.

26 UK Government 2021b: Partnership Council and Withdrawal Agreement Joint Committee: 9 June. <https://www.gov.uk/government/news/partnership-council-and-withdrawal-agreement-joint-committee-9-june> (11.06.2021); Europäische Kommission 2021b: Meetings of the EU-UK Partnership Council and Specialised Committees under the Trade and Cooperation Agreement. [https://ec.europa.eu/info/relations-united-kingdom/eu-uk-trade-and-cooperation-agreement/meetings-eu-uk-partnership-council-and-specialised-committees-under-trade-and-cooperation-agreement\\_en](https://ec.europa.eu/info/relations-united-kingdom/eu-uk-trade-and-cooperation-agreement/meetings-eu-uk-partnership-council-and-specialised-committees-under-trade-and-cooperation-agreement_en) (11.06.2021).

### 1.3 VK und EU nach dem Brexit

Die Beziehungen zwischen der EU und dem VK in den ersten Wochen nach dem Brexit – verstanden als Ereignis – waren in vielerlei Hinsicht eine Fortsetzung der Spannungen und Widersprüchlichkeiten, die bereits die vergangenen Jahre kennzeichneten. So verweigerte das von Dominic Raab, einem führenden *Brexiter*, geleitete Außenministerium dem neuen Botschafter der EU zunächst die Anerkennung des vollen Diplomatenstatus. Viele europäische Politiker\*innen werteten dies als ein Zeichen der Geringsschätzung der EU und eine unnötige Provokation einer von *Brexiters* dominierten Regierung.<sup>27</sup>

Eine weitere Auseinandersetzung ergab sich über Ein- und Ausfuhren von Impfstoffen gegen das Corona-Virus. Die Johnson-Regierung hatte anfangs (wie andere rechtspopulistische Regierungen auch) das Ausmaß der Pandemie heruntergespielt – mit der Folge, dass das VK zu einem der am stärksten betroffenen Staaten Europas wurde.<sup>28</sup> Entsprechend stand die Regierung unter starkem öffentlichen Druck und schloss schon früh Verträge mit Unternehmen, die an erfolgversprechenden Impfstoffen arbeiteten. Die Mitgliedstaaten der EU entschieden sich zu einem gemeinsamen Vorgehen. Die Kommission wurde beauftragt, Impfstoffe für die gesamte Union zu kaufen und zu verteilen. So sollte sichergestellt werden, dass auf einem absehbar global umkämpften Markt die kleineren EU-Staaten nicht zu kurz kämen.<sup>29</sup> Mit ihren intergouvernementalen Abstimmungsprozessen wirkte die EU schwerfälliger. Sie waren geprägt vom Streit um die Finanzierung, der Rücksicht auf die Impfskepsis vieler Europäer\*innen, den Auseinandersetzungen mit Impfstoffherstellern um Haftungsfragen und handwerklichen Fehlern wie zu geringen Bestellmengen.<sup>30</sup> Der frühere Start und schnellere Fortschritt der Impfkampagne des VK galt den *Brexiters* als Ausweis der Richtigkeit des EU-Austritts. Die europäische Kampagne kam zudem nur schleppend voran, weil alle Impfstoffproduzenten anfänglich Produktions- und Lieferprobleme hatten. In den Fokus rückte dabei das britisch-schwedische Unternehmen AstraZeneca. Während es seinen Vertragsverpflichtungen gegenüber dem VK nachkam, lieferte es der EU deutlich weniger Impfstoff als zugesagt. Anscheinend hatte es dem VK Priorität eingeräumt, der EU aber zugesagt, dass es keine vertraglichen Zusagen mit Drittstaaten gebe, die einer Lieferung von Impfdosen an die EU im Wege stünden.<sup>31</sup> Der Druck in der EU war in den ersten Wochen so groß, dass die Generaldirektion

- 
- 27 Buchsteiner, Jochen 2021b: Kein Diplomatenstatus mehr für EU-Botschafter in London?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 21.01.2021; Nuspliger, Niklaus 2021: London verweigert dem EU-Botschafter den vollen diplomatischen Status – und stösst damit Brüssel vor den Kopf, in: NZZ vom 21.01.2021; Landale, James 2021: Brexit: UK gives EU ambassador full diplomatic status, in: BBC vom 05.05.2021.
- 28 Meisch, Simon 2020: Das Vereinigte Königreich zwischen Brexit und Corona, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2020. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 339–353.
- 29 Europäische Kommission 2021c: EU-Impfstoffstrategie. [https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/public-health/eu-vaccines-strategy\\_de#ziele-der-eu-impfstoffstrategie](https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/coronavirus-response/public-health/eu-vaccines-strategy_de#ziele-der-eu-impfstoffstrategie) (11.06.2021).
- 30 Krugman, Paul 2021: Vaccines: A Very European Disaster, in: New York Times vom 18.03.2021; EU-Kommission räumt Fehler ein, in: Tagesschau vom 14.03.2021.
- 31 Adler, Katya 2021: Covid vaccines: EU tussle with UK over AstraZeneca escalates, in: BBC vom 22.03.2021.

Handel der Europäischen Kommission Ende Januar sogar erwog, Artikel 16 des Nordirland-Protokolls zu aktivieren und Grenzkontrollen auf der irischen Insel einzuführen, um zu verhindern, dass Impfstoff aus der EU ins VK gelangen würde. Nach Protesten der britischen und irischen Regierung sowie der nordirischen Parteien wurde der Vorschlag über Nacht zurückgenommen. Für die EU war dieser Schritt in doppelter Hinsicht ein Ansehensverlust. Er warf nicht nur ein Schlaglicht auf die schleppende Impfkampagne, sondern stellte auch die Glaubwürdigkeit der EU in Nordirland in Frage. Schließlich war die Union gegenüber den *Brexiters* immer für offene Grenzen auf der irischen Insel eingetreten.<sup>32</sup> Der Streit um die Impfstoffe ging weiter. Die EU störte sich daran, dass keine Impfstoffdosen aus britischen Werken exportiert wurden, während sie selbst – obwohl sie selbst weniger Impfstoffe erhielt, als ihr vertraglich zugesichert waren – die Ausfuhr in Drittstaaten erlaubte, darunter auch in hohem Maße ins VK. Die britische Regierung argumentierte, dass sie keine Ausfuhrbeschränkungen verhängt habe, sondern nur darauf bestehe, dass ihr gegebene Verpflichtungen zuerst erfüllt würden. Als die Europäische Kommission im März 2021 mit Exportverboten drohte, einigten sich beide Seiten auf die Verteilung von in der EU produzierten Chargen.<sup>33</sup>

Ein erstes Schlaglicht auf Herausforderungen des Post-Brexit-Handels warf die Situation der britischen Fischer\*innen. Sie versprachen sich vom Brexit eine deutliche Verbesserung ihrer Situation, und das, obwohl ihr Hauptabsatzmarkt in der EU liegt.<sup>34</sup> Zwar gibt es zwischen beiden Blöcken keine Zölle und Kontingente; allerdings bestehen nun nicht-tarifäre Hemmnisse in Form von Zoll- und Gesundheitserklärungen. Konnten britische Fischprodukte vor dem Brexit über Nacht in die EU transportiert werden, dauert dies nun einige Tage. Wegen der späten Einigung bei den Verhandlungen über ein Handelsabkommen konnten sich die britischen Behörden und Fischer\*innen nicht mehr rechtzeitig auf die neuen Rahmenbedingungen einstellen, so dass große Mengen Fisch und Hummer verrotteten, weil sie nicht schnell genug ausgeführt werden konnten. Während Boris Johnson schnelle Hilfe versprach, ordnete Jacob Rees-Mogg, der als Leader of the House auch an Kabinettsitzungen teilnimmt, die Situation ins Weltbild der *Brexiters* ein: „Die Regierung kümmert sich um die Probleme und will sie so schnell wie möglich lösen, aber das Wichtigste ist doch, dass wir unseren Fisch zurückhaben und der Fisch jetzt britisch und deswegen glücklicher ist.“<sup>35</sup>

32 Buchsteiner, Jochen/Gutschker, Thomas 2021: Die harte Zollgrenze verhindert, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 01.02.2021.

33 Adler 2021 (Fn. 31); Großbritannien will Impfstoff-Abkommen mit EU schließen, in: ManagerMagazin vom 27.03.2021.

34 Lane, Alasdair 2021: Scotland's fishermen cry Brexit betrayal, in: Politico vom 27.01.2021; Triebel, Benjamin 2021: Zu viele Fische, zu wenig Veterinäre: Die Brexit-Bürokratie lähmkt Grossbritanniens Logistik, in: NZZ vom 15.01.2021; Birke, Burkhard 2021: Die Wut der britischen Fischer, in: Deutschlandradio vom 21.01.2021.

35 Birke 2021 (Fn. 34).

Im ersten Halbjahr nach dem Brexit zeichnete sich ein deutlicher Rückgang des Handelsvolumens zwischen VK und EU ab. Künftig wird zu beobachten sein, wie sich die Handelsbeziehungen nach den pandemiebedingten Unterbrechungen in den neuen institutionellen Rahmenbedingungen entwickeln werden.<sup>36</sup>

## 2 Brexit und Devolution

### 2.1 Nordirland

Nordirland erwies sich als einer der schwierigsten Verhandlungspunkte der Austrittsverhandlungen – und es bleibt weiterhin im Fokus. Der nordirische Friedensprozess war eng mit der europäischen Integration verbunden. Da das VK und die Republik Irland der EU angehörten, blieb die Grenze zwischen beiden auf der irischen Insel unsichtbar. Mit dem Brexit änderte sich die Ausgangslage. Um den Friedensprozess nicht zu gefährden, bekannten sich die britischen Regierungen unter Theresa May und Boris Johnson zu einem reibungslosen Grenzverkehr. Allerdings stellten sie zugleich zwei weitere Bedingungen: Nordirland sollte mit dem VK aus der EU austreten und in der Irischen See durfte keine Grenze entstehen. Alle drei waren gemeinsam nicht zu erfüllen.

Mit dem Nordirland-Protokoll wurde ein Kompromiss gefunden.<sup>37</sup> Nordirland verließ mit dem VK die EU, den Binnenmarkt und die Zollunion; allerdings gelten dort weiterhin die Regeln der Zollunion. Damit besteht de jure auf der irischen Insel eine Grenze; de facto wurde sie in die nordirischen Häfen und somit in die Irische See verschoben. Dort kontrolliert nun das VK eine EU-Außengrenze. Alle vier Jahre (und damit erstmals 2024) kann das nordirische Parlament darüber abstimmen, ob dieses Setting fortbestehen oder gekündigt werden soll. Zudem wurden für unterschiedliche Güter übergangsweise die Warenkontrollen ausgesetzt, um dem britischen Handel Zeit zu geben, sich an die neue Situation mit Kontrollen in den nordirischen Häfen anzupassen.

In den Monaten nach dem EU-Austritt erweist sich die Lösung für Nordirland als fragil. Zum einen kam es zu Lieferproblemen und leeren Regalen in vielen nordirischen Supermärkten; zum anderen halten viele *Brexiters*, auch in der britischen Regierung, an ihrer ‚Lebenslüge‘ fest, dass nämlich in der Irischen See keine Grenze bestehen dürfe, um die territoriale Integrität des VK zu wahren. Die britische Regierung beschloss daher einseitig, die Warenkontrollen weiter auszusetzen. Dagegen startete die Europäische Kommission den Prozess, der zu einem Vertragsverletzungsverfahren und Strafmaßnahmen

36 Arnold, Martin 2021: UK-EU trade falls sharply as Brexit disruption starts to bite, in: Financial Times vom 05.03.2021; Partington, Richard 2021: Exports to EU plunge by 40% in first month since Brexit, in: The Guardian vom 12.03.2021.

37 Europäische Kommission 2021d: Protokoll zu Irland und Nordirland. [https://ec.europa.eu/info/relations-united-kingdom/eu-uk-withdrawal-agreement/protocol-ireland-and-northern-ireland\\_de](https://ec.europa.eu/info/relations-united-kingdom/eu-uk-withdrawal-agreement/protocol-ireland-and-northern-ireland_de) (11.06.2021).

führen kann.<sup>38</sup> Schließlich kam die EU dem VK entgegen und stimmte längeren Übergangszeiten bis Ende September 2021 zu – verbunden mit dem Hinweis, diese Zeit nun auch zu nutzen.<sup>39</sup> Jedoch ist weiterer Streit vorgezeichnet. Die Johnson-Regierung will das Nordirland-Protokoll nachverhandeln, weil es aus ihrer Sicht nicht funktioniere. Sie wirft der EU einen „in der Zeit eingefrorenen theologischen Ansatz [vor], der sich nicht mit der existierenden Realität auseinandersetzt“.<sup>40</sup> Auf Seiten der EU vertieft sich das Misstrauen. Die europäischen Institutionen werfen der Johnson-Regierung vor, nicht nur nicht konstruktiv an der Umsetzung des von ihr selbst mitverhandelten Nordirland-Protokolls mitzuwirken, sondern es zu unterlaufen und in Frage zu stellen, allerdings ohne eine Alternative zu präsentieren. Damit lebt die Konfliktlinie aus der Zeit der Austrittsverhandlungen wieder auf.<sup>41</sup>

Mit dem Brexit haben die Spannungen zwischen den nordirischen Nationalist\*innen und Unionist\*innen wieder zugenommen. Letztere fühlen sich durch das Nordirland-Protokoll und die Grenze in der Irischen See von London verraten. Neben erneut aufflackerten gewalttätigen Ausschreitungen zeigten sich die Auswirkungen des Brexits auch an der größten nordirischen Regierungspartei Democratic Unionist Party (DUP). Sie versank zur Jahresmitte 2021 im Chaos.<sup>42</sup> Im April wurde die Regierungschefin und DUP-Vorsitzende Arlene Foster zum Rücktritt gedrängt, weil es ihr nicht gelungen war, das Nordirland-Protokoll zu verhindern. Dies setzte eine komplexe politische Dynamik in Gang. Um eine vorgezogene Neuwahl zu verhindern, einigte sich die neue DUP-Führung mit dem bisherigen Koalitionspartner Sinn Féin auf die Fortsetzung der Regierung. Die DUP muss fürchten, nicht mehr stärkste Fraktion zu werden. Allerdings knüpfte Sinn Féin die Neuaflage der Koalition unter anderem daran, dass die irische und die ulster-schottische Sprache in Nordirland dem Englischen gleichgestellt würde. Diese Gleichstellung ist wiederum für die Unionist\*innen ein rotes Tuch. Daher kam es in der DUP zum Aufruhr, der sich ausweitete, als der neue Parteivorsitzende Edwin Poots seinen Protegé Paul Givan gegen die Parteigremien als nordirischen Regierungschef durchsetzte. Nach weniger als einem Monat im Amt trat Poots am 17. Juni zurück; damit ist auch die Position von Givan unsicher geworden.<sup>43</sup>

38 Spisak, Anton 2021a: The UK's Gambit on the Northern Ireland Protocol Will Fail. <https://institute-global.policy/uks-gambit-northern-ireland-protocol-will-fail> (26.07.2021); Menon, Anand/Rutter, Jill 2021: If Britain wants to resolve the Northern Ireland protocol, this is not the way to do it, in: The Guardian vom 25.07.2021.

39 Nordirland steckt in der Brexit-Zwickmühle, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10.07.2021.

40 Frost, David/Lewis, Brandon 2021: Frost, David and Lewis, Brandon: We must find a new balance in how NI protocol is operated, in: Irish Times vom 02.07.2021.

41 Spisak, Anton 2021b: How to make the Northern Ireland Protocol work, in: Prospect vom 09.06.2021; Boffey, Daniel 2021: Sausage war truce leaves EU and UK with much to chew on, in: The Guardian vom 30.06.2021; O'Carroll, Lisa 2021: UK-EU relations deteriorate again after ‘strange’ David Frost remarks, in: The Guardian vom 04.07.2021.

42 Schulz, Bettina 2021: Auf den Brexit folgt die Gewalt, in: Die Zeit vom 12.06.2021; Pogatchnik, Shawn/Coi, Giovanna 2021: Can Northern Ireland survive Brexit?, in: Politico vom 13.04.2021.

43 Neuwahl abgewendet, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18.06.2021; An der irischen Sprache gescheitert, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19.06.2021.

Es ist abzusehen, dass die Auseinandersetzung um die Akzeptanz des Nordirland-Protokolls die nordirische Politik noch länger beschäftigen wird. Zum einen versucht eine Gruppe unionistischer Politiker\*innen, gerichtlich gegen das Protokoll vorzugehen, da es ihrer Ansicht nach gegen die *Acts of Union 1800* und das Karfreitagsabkommen verstößt. Im Juni 2021 wies ein Richter am höchsten nordirischen Gericht die Klage als unbegründet zurück. Es steht nun zu erwarten, dass der Fall dem britischen Verfassungsgericht zur abschließenden Beurteilung vorgelegt wird.<sup>44</sup> Zum anderen wollen die DUP und andere unionistische Parteien das Nordirland-Protokoll frühestmöglich kündigen. Damit wird die nächste nordirische Parlamentswahl, die spätestens im Mai 2022 stattfindet, zum Quasi-Referendum über das Protokoll.<sup>45</sup>

## 2.2 Devolution nach dem EU-Austritt

Die Umsetzung des Brexits führt zu einer tiefgreifenden Neugestaltung der politischen Ordnung im VK. Dergestalt hat er sich bisher als Stress test für die Devolution erwiesen, und zwar nicht allein wegen des Ausmaßes der Änderungen, sondern auch wegen divergierender Präferenzen der Regierung in London und der devolvierten Regierungen. Diese standen dem Brexit-Projekt insgesamt ablehnend gegenüber. Dagegen stimmen alle überein, dass es einer Rahmengesetzgebung für den neu entstehenden britischen Binnenmarkt bedarf. Allerdings kommt es seither zu Spannungen über die Einbindung der devolvierten Regierungen in die Ausgestaltung der Post-Brexit-Ordnung.

Die Politikwissenschaftlerin Nicola McEwen verweist darauf, dass der Brexit-Prozess eine außen- und innenpolitische Dimension besitzt.<sup>46</sup> Westminster machte früh deutlich, dass Außenpolitik, und damit die Verhandlungen mit der EU, im Zuständigkeitsbereich der britischen Regierung liegen. Allerdings wurde 2016 ein *Joint Ministerial Committee (EU Negotiations)*<sup>47</sup> eingerichtet, um gemeinsame Positionen des VK bei den Austrittsverhandlungen zu suchen („seek to agree a UK approach“).<sup>48</sup> Die Bilanz dieses Ausschusses ist durchwachsen, denn weder die Administrationen unter May noch weniger die unter Johnson kamen bei zentralen Entscheidungen von Bedeutung für die devolvierten Regierungen auf den Ausschuss zurück.<sup>49</sup> Allerdings diente er als Plattform zur Verhandlung strittiger, durch den Brexit entstandener Fragen der intergouvernementalen

---

<sup>44</sup> Campbell, John 2021: Brexit: NI Protocol is lawful, High Court rules, in: BBC vom 30.06.2021.

<sup>45</sup> Gallardo, Cristina 2021: 5 years on from the referendum, no end in sight for Brexit, in: Politico vom 22.06.2021.

<sup>46</sup> McEwen, Nicola 2020a: Negotiating Brexit: power dynamics in British intergovernmental relations, in: Regional Studies, DOI: 10.1080/00343404.2020.1735000.

<sup>47</sup> UK Government 2021c: Communiqués from the Joint Ministerial Committee (EU Negotiations). <https://www.gov.uk/government/collections/communiques-from-the-joint-ministerial-committee-eu-negotiations> (10.06.2021).

<sup>48</sup> McEwen, Nicola 2020b: Brexit negotiations: the devolution dimension, in: UK in a Changing Europe Blog vom 25.06.2020.

<sup>49</sup> McEwen 2020b (Fn. 48).

Beziehungen und zum Austausch von Informationen, die für die Anpassung der devolvierten Administrationen an den Brexit-Prozess wichtig waren.<sup>50</sup>

Die innenpolitische Dimension des Brexits ist geprägt von der Neigung der britischen Regierung zur Rezentralisierung einerseits und den Versuchen der devolvierten Administrationen andererseits, ihre Zuständigkeitsbereiche zu verteidigen und die Umsetzung des Brexit-Prozesses mitzubestimmen.<sup>51</sup> So sah etwa der Gesetzentwurf zum Austrittsvertrag vor, dass alle früheren Zuständigkeiten der EU zunächst in London verbleiben sollten, auch in devolvierten Politikfeldern. Die devolvierten Administrationen protestierten dagegen; in ihrer Wahrnehmung glich dieses Vorgehen einem „power grab“. Die britische Regierung kam ihnen insofern entgegen, als Zuständigkeiten in devolvierten Politikfeldern nun an die entsprechenden devolvierten Administrationen gehen; allerdings behielt sie sich das Recht vor, deren Kompetenz, repatriierte EU-Regulierungen in devolvierten Politikfeldern zu verändern, temporär einzufrieren.<sup>52</sup> Bis Juni 2021 hat die britische Regierung von diesem Recht noch keinen Gebrauch gemacht.<sup>53</sup>

Im Frühjahr 2021 zeichnet sich ein erneuter Konflikt in zwei Feldern ab: erstens über den Nachfolger des EU-Strukturfonds, den *Shared Prosperity Funds*, und zweitens über das britische Binnenmarktgesetz, den *UK Internal Market Act 2020*. Der *Shared Prosperity Funds* dient der Johnson-Regierung als Instrument, um ihre Politik des *Levelling-Up*<sup>54</sup> zu verfolgen. Sie will damit in großem Umfang öffentliche Investitionen in wirtschaftlich schwachen Räumen – und früheren Labour-Hochburgen – finanzieren. Ganz bewusst soll dieses Instrument aber auch genutzt werden, um Gelder an den devolvierten Regierungen vorbei in devolvierten Bereichen zu investieren. Diese haben bereits angekündigt, mit eigenen Gesetzen regeln zu wollen, wie diese Gelder in ihrem Zuständigkeitsbereich ausgeteilt werden dürfen. Damit ist ein Konflikt vorgezeichnet.<sup>55</sup>

Dieser ist beim britischen Binnenmarktgesetz manifest. Es benennt Prinzipien gegenseitiger Anerkennung und Nichtdiskriminierung und schafft eine Behörde (*Office of the Internal Market*), die über den britischen Binnenmarkt wacht. Die Prinzipien besagen unter anderem, dass Waren und Dienstleistungen, die in einer der britischen Regionen zugelassen wurden, ungehindert auch in den anderen angeboten werden dürfen. Diese Regelung beschränkt zwar nicht die Möglichkeit der devolvierten Administrationen, eigene Zulassungsvoraussetzungen zu schaffen, sie würde aber deren Wirkung unterlaufen.<sup>56</sup> Allerdings setzte das Oberhaus bei den Beratungen des britischen Binnenmarktgesetzes eine

50 Paun, Akash/Sargeant, Jess/Shuttleworth, Kelly 2020: Devolution: Joint Ministerial Committee. <https://www.instituteforgovernment.org.uk/explainers/devolution-joint-ministerial-committee> (11.06.2021).

51 McEwen, Nicola 2021a: The Brexit vote and the Union: Scotland five years on, in: UK in a Changing Europe Blog vom 22.06.2021.

52 Meisch, Simon 2019: Brexit ohne Ende, in: in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2019. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 347–361 (356 f.).

53 McEwen 2021a (Fn. 51).

54 What is levelling up and how is it going?, in BBC vom 11.05.2021.

55 Scottish Parliament 2021: What is happening with the new Shared Prosperity Fund? SPICe Spotlight vom 02.06.2021; Fraser, Douglas 2021: New UK Shared Prosperity Fund to bypass Holyrood, in: BBC vom 17.01.2021.

56 Scottish Parliament 2020: The United Kingdom Internal Market Act and common frameworks. SPICe Spotlight vom 18.12.2020.

entscheidende Änderung durch, die eine stärkere Mitbestimmung der devolvierten Administrationen erlaubt. Dies betrifft die *Common Frameworks*, auf die sich die britische Regierung und die devolvierten Regierungen zum Jahreswechsel 2016/2017 im Grundsatz einigten. Diese Gemeinsamen Rahmenwerke sind Mechanismen, mit denen sich die vier britischen Regierungen auf ein gewisses Maß an regulatorischer Konsistenz in jenen Politikfeldern, in denen zurückkehrende Befugnisse der EU in die Zuständigkeit devolvierter Administrationen fallen, einigen können. Das Oberhaus setzte durch, dass in diesen Politikfeldern die Prinzipien gegenseitiger Anerkennung und Nichtdiskriminierung nicht angewandt werden.

Um die Umsetzung der *Common Frameworks* zu begleiten und zu überwachen, setzte das Oberhaus einen eigenen Ausschuss (*Common Frameworks Scrutiny Committee*) ein. Im Frühjahr 2021 veröffentlichte er einen Bericht, der auf die Gefahren des britischen Binnenmarktgesetzes für die Devolution hinweist und die Rahmenwerke als Instrumente einer erfolgversprechenden Kooperation und Konsensfindung betont. Der Bericht stellt kritisch fest, dass seit 2016 nur drei solcher Rahmenwerke in Ansätzen erarbeitet wurden. Zugleich beklagt er deren intransparentes Zustandekommen und die mangelhaften parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten.<sup>57</sup>

Die Auseinandersetzungen der devolvierten Regierungen mit der gesamtstaatlichen Regierung haben gezeigt, dass ihre verfassungsrechtlichen und politischen Mittel schwächer waren als ursprünglich gedacht. Bisher haben Konventionen wie die *Sewel Convention* die Interaktion im britischen Mehrebenensystem geregelt. Diese sind aber, wie der Oberste Gerichtshof in seinem Urteil zum EU-Austritt feststellte, als politische Instrumente vor Gericht nicht einklagbar.<sup>58</sup> Nichts hindert also Westminster daran, Gesetze in devolvierten Politikfeldern zu erlassen. Dies zeigt sich am Brexit, denn die entsprechenden Gesetze wurden sämtlich ohne die Zustimmung auch nur eines devolvierten Parlaments verabschiedet. Allerdings mahnt die Politikwissenschaftlerin Nicola McEwen eine differenzierte Perspektive an,<sup>59</sup> denn trotz der Beschränkungen der devolvierten Regierungen in verfassungsrechtlicher und prozeduraler Hinsicht, verfügen sie doch über *Soft Power* (etwa durch Koalitionsbildungen mit Akteuren auf gesamtstaatlicher Ebene), um die britische Regierung in ihrem Interesse zu beeinflussen.

<sup>57</sup> UK Parliament 2021a: Common Frameworks Scrutiny Committee. Common frameworks: building a cooperative Union. 1<sup>st</sup> Report of Session 2019-21 – published 31 March 2021 – HL Paper 259; UK Parliament 2021b: Post-Brexit common frameworks. <https://committees.parliament.uk/work/734/postbrexit-common-frameworks/publications/> (11.06.2021).

<sup>58</sup> Meisch, Simon 2017: Ein vereinigtes Königreich nach dem Brexit?, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (Hrsg.): Jahrbuch des Föderalismus 2017. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa, Baden-Baden, S. 384–398 (386 ff.).

<sup>59</sup> McEwen 2020a (Fn. 46).

### 3 Die Wahl zum Schottischen Parlament

Am 6. Mai 2021 fand die schottische Parlamentswahl statt. Insgesamt gab es kaum Veränderungen zur letzten Wahl (vgl. Tabelle 1).

Tab. 1: Die schottischen Parlamentswahlen 2021 (6. Mai 2021)

	Wahlkreise				Regionallisten				Sitzverteilung		
	%	+/-	N	+/-	%	+/-	N	+/-	Σ	+/-	%
SNP	47,7	+1,2	62	+3	40,3	-1,4	2	-2	64	+1	49,6
Konservative	21,9	-0,1	5	-2	23,5	+0,6	26	+2	31	-	24,0
Labour	21,6	-1,0	2	-1	17,9	-1,2	20	-1	22	-2	17,1
Grüne	1,3	+0,7	-	-	8,1	+1,5	8	2	8	+2	6,2
Liberal Democrats	6,9	-0,9	4	0	5,1	-0,1	0	-1	4	-1	3,1
Andere	0,6	-0,1	-	-	5,1	+0,6	-	-	-	-	-
Total	100		73		100		56		129		
<b>Wahlbeteiligung:</b> 63,5 % (+7,6 %)											

Quelle: *Sim* 2021 (Fn. 69).

Die SNP gewann einen Sitz hinzu, stellt weiterhin mit deutlichem Abstand die meisten Abgeordneten, verpasste aber die absolute Mehrheit um ein Mandat. Die Konservative Partei bleibt unverändert die zweitstärkste Fraktion. Labour verliert zwei Sitze und bleibt auf dem dritten Platz. Die Grünen gewannen zwei Mandate hinzu und stellen nun acht Abgeordnete. Die *Liberal Democrats* bilden die kleinste Fraktion. Mit 63,5 Prozent stieg die Wahlbeteiligung um 7,6 Prozentpunkte und erreichte einen Rekordwert. Zugleich führte die Wahl zur bisher diversesten Zusammensetzung des Parlamente. 45 Prozent der Abgeordneten sind weiblich; sechs stammen aus einer ethnischen Minderheit, darunter zum ersten Mal zwei Frauen. Zudem wurden mehr Abgeordnete mit einer körperlichen Behinderung gewählt. Damit trugen die Bemühungen der schottischen Parteien, ihre Diversität zu erhöhen, erste Erfolge.<sup>60</sup>

Im Vorfeld wurde spekuliert, ob es der SNP gelingen würde, die absolute Parlamentsmehrheit zu erringen. Die Partei wurde durch eine hohe Zustimmung zur schottischen Unabhängigkeit getragen. Der Brexit und der in der Wahrnehmung vieler Schott\*innen gelungene Umgang der schottischen Regierungschefin Nicola Sturgeon mit der Corona-pandemie hatten sich die Stimmung gedreht.<sup>61</sup> Hinzu kommt die in Schottland enorm hohe Unpopulärität von Boris Johnson und des von ihm vertretenen Unionismus, die der Politikwissenschaftler James Mitchell mit einem Sinn für historische Analogien pointiert

60 *Sim, Philip* 2021: Scottish election 2021: Results in maps and charts, in: BBC vom 09.05.2021; *Peace, Timothy* 2021: The journey to a more diverse Scottish Parliament, in: Centre of Constitutional Change Blog vom 17.05.2021; *Garavelli, Dani* 2021: Scotland will benefit from its newly diverse parliament, in: The Guardian vom 12.05.2021.

61 *Meisch* 2020 (Fn. 28); *Macfarlane, Eilidh* 2021: Did The Pandemic Boost SNP Support?, in: What Scotland Thinks Blog vom 16.04.2021; *Curtice, John* 2020a: A Coronavirus swing in favour of Independence?, in: What Scotland Thinks Blog vom 05.07.2020.

so beschreibt: „Boris is the new Maggie, Brexit the new poll tax“.<sup>62</sup> Man hätte also erwarten dürfen, dass die SNP geschlossen dem sicheren Wahltriumpf entgegen geht. Allerdings war das Gegenteil der Fall. Die Partei wirkte zerstritten wie nie.

Besonders sichtbar und für die Partei politisch brisant wurde dies im Streit zwischen Sturgeon und ihrem Vorgänger als Partei- und Regierungschef Alex Salmond:<sup>63</sup> Mehrere Frauen warfen Salmond sexuelle Belästigung während seiner Zeit als First Minister vor. Bei einer internen Untersuchung der Vorwürfe unterliefen der schottischen Regierung Formfehler, die dazu führten, dass sie seine Anwaltskosten von über einer halben Million Pfund übernehmen musste. Zugleich wurde Salmond vom höchsten schottischen Zivilgericht von den Vorwürfen freigesprochen. Nach seinem Freispruch ging er zum Gegenangriff über. Er beklagte, Opfer einer gegen ihn gerichteten Verschwörung zu sein und warf Sturgeon vor, die Unwahrheit gesagt zu haben. Im Kern ging es darum, wann sie von den Vorwürfen gegen ihn erfahren hatte und wen sie darüber informiert habe. Tatsächlich musste sie ihre Angaben korrigieren. Im Raum stand der Vorwurf, dass Sturgeon gegen interne Richtlinien verstoßen und das Parlament in die Irre geführt habe. Hätten sich die Vorwürfe bewahrheitet, hätte sie kurz vor der Wahl zurücktreten müssen. Ein Gutachten des früheren irischen Generalstaatsanwalts entlastete Sturgeon; trotz Kritik wurde sie auch vom Schottischen Parlament freigesprochen.<sup>64</sup> Die innerparteilichen Auseinandersetzungen wirkten sich aber auf die Zustimmung der SNP aus.<sup>65</sup>

Nach den Vorwürfen der sexuellen Belästigung verließ Salmond die SNP. Am 8. Februar 2021 übernahm er den Vorsitz der neugegründeten Alba Party, mit der er zur schottischen Parlamentswahl antrat. Mehrere prominente Persönlichkeiten der SNP traten seiner Partei bei, darunter auch zwei Unterhausabgeordnete. Bei der Parlamentswahl trat Alba nicht in den Wahlkreisen an, sondern nur mit Regionallisten. Allerdings errang sie nur 1,7 Prozent der Stimmen und somit kein Parlamentsmandat.<sup>66</sup>

Im Kern geht es bei der Auseinandersetzung in der SNP auch um die richtige Strategie für ein weiteres Unabhängigkeitsreferendum. Allerdings hat die britische Regierung einer solchen Abstimmung bereits eine klare Absage erteilt, und ohne die Zustimmung des britischen Parlaments gibt es für Schottland keinen verfassungsrechtlich konformen Weg aus dem VK.<sup>67</sup> Sturgeon hat sich wiederholt gegen einen anderen Weg ausgesprochen,

---

<sup>62</sup> Mitchell, James 2021b: Boris is the new Maggie, Brexit the new poll tax, in: The Sceptical Scot vom 07.02.2021.

<sup>63</sup> Mitchell, James 2021c: SNP tensions: causes and effects, in: The Sceptical Scot vom 21.02.2021; Castle, Stephen 2021: The Poisonous Feud Threatening Scotland's Independence Drive, in: New York Times vom 18.02.2021.

<sup>64</sup> Brooks, Libby 2021: Timeline: the major developments so far in the Sturgeon and Salmond affair, in: The Guardian vom 22.03.2021.

<sup>65</sup> Curtice, John 2021a: Why Has Nationalist Support Fallen?, in: What Scotland Thinks Blog vom 19.03.2021.

<sup>66</sup> Scottish election results 2021: Alex Salmond fails to be elected as MSP, in: BBC vom 08.05.2021; Alex Salmond's Alba party to contest 2022 council elections, in: BBC vom 14.05.2021.

<sup>67</sup> Tierney, Stephen 2017: A Second Independence Referendum in Scotland: The Legal Issues, in: Centre on Constitutional Change vom 17.03.2017.

so dass sich das Unabhängigkeitsprojekt gegenwärtig in einer Sackgasse befindet.<sup>68</sup> In den Wochen nach der schottischen Parlamentswahl wird sich zeigen, inwiefern die SNP und die schottischen Grünen, mit ihrem Narrativ durchdringen können, dass ihr Wahlsieg ein Mandat für ein weiteres Referendum bedeutet.<sup>69</sup>

Die Unabhängigkeitsfrage spaltet die schottische Gesellschaft noch immer in zwei fast gleich große Lager. Von Mai 2020 bis Februar 2021 lagen die Befürworter\*innen der Abspaltung teils deutlich in Führung. Allerdings wurde das Stimmungsbild in den Wochen vor der Wahl uneindeutiger. Auch zeigte sich bei der schottischen Parlamentswahl ein taktisches Wahlverhalten unionistischer Wähler\*innen, die in knappen Wahlkreisen den erfolgversprechendsten Gegenkandidaten der SNP unterstützten.<sup>70</sup>

Die schottische Politik befindet sich zur Jahresmitte 2021 in einer Phase der Ungewissheit. Die SNP dominiert die politische Landschaft, zeigt aber nach 14 Regierungsjahren Zeichen der Auszehrung. Allerdings bietet sich im Moment keine der schottischen Oppositionsparteien an, die SNP abzulösen. Das Unabhängigkeitsprojekt ist ins Stocken geraten. Zugleich stellen sich enorme Herausforderungen für die devolvierten Regierungen bei der Neugestaltung des britischen Staatswesens nach dem Brexit.

#### 4 Schlussbetrachtung

Devolution sei ein Prozess und kein Ereignis. Die britische Politik – so fährt Ron Davies fort – würde die Verfassung in einer pragmatischen und nicht einer ideologischen Weise an der Erfahrung testen.<sup>71</sup> Wenn der Brexit auch ein solcher Prozess ist, wird deutlich, warum er für die britische Verfassung ein derartiger Stresstest ist. Als „verwickeltes Problem“ entzieht sich der Brexit eindimensionalen Beschreibungen;<sup>72</sup> allerdings ist er *auch* ein rechtspopulistisches Projekt und als solches stark ideologisch aufgeladen. Die *Brexiters* der Johnson-Regierung haben im Umgang mit Verfassungsrecht und -konventionen bisher wenig Respekt und Pragmatismus gezeigt und dabei die Polarisierung der britischen Gesellschaft vertieft.<sup>73</sup>

68 Mitchell 2021c (Fn. 63); McEwen, Nicola 2021b: Brexit and Beyond: Scotland, in: Centre on Constitutional Change Blog vom 01.02.2021; Keating, Michael 2021: Why Scotland's election result is unlikely to hasten a referendum, in: The Guardian vom 10.05.2021.

69 Mitchell, James 2021d: Battle of the mandates, in: The Sceptical Scot vom 05.05.2021; SNP discussing formal co-operation deal with Greens, in: BBC vom 26.05.2021; Carrell, Severin 2021: Sturgeon on brink of cooperation deal with Scottish Greens, in: The Guardian vom 03.08.2021.

70 Curtice, John 2021c: The Constitutional Question Dominates: How Scotland Voted in 2021, in: What Scotland Thinks Blog vom 19.05.2021.

71 House of Commons Library 2018 (Fn. 1).

72 Große Hüttmann, Martin 2020: Den Brexit-Prozess erklären: Neuland für die EU-Forschung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Bd. 70, H. 23–25, S. 39–46.

73 Sturm, Roland 2020a: Sieg des konservativen Populismus. Die britischen Parlamentswahlen vom 12. Dezember 2019, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen 1, S. 126–138; Sturm, Roland 2020b: Bagehot, Brexit, Boris – und Corona, in: Zeitschrift für Parlamentsfragen Jg. 51, H. 2, S. 483–490.

Gegenwärtig findet der wahrscheinlich umfassendste Umbau des britischen Staatswesens seit Jahrzehnten statt, während zugleich die gesellschaftlichen Fliehkräfte zunehmen. Die Labour-Partei hat sich von ihrer Wahlniederlage 2019 noch nicht erholt und wird von den Wähler\*innen nicht als Alternative wahrgenommen.<sup>74</sup> Das stark von einem englischen Nationalismus geprägte Verständnis des britischen Unionsstaates, wie es Mitglieder der Johnson-Regierung vertreten, kann sich in kein konstruktives Verhältnis zur Devolution-Ordnung setzen und wird in den britischen Teilnationen abgelehnt.<sup>75</sup> Zugleich stand 2021 das Bild der 95-jährigen Queen am Sarg ihres verstorbenen Prinzgemahls sinnbildlich für eine zu Ende gehende Epoche.<sup>76</sup> Laut Antonio Gramsci besteht eine strukturelle Krise darin, „dass das Alte stirbt und das Neue nicht zur Welt kommen kann: in diesem Interregnum kommt es zu den unterschiedlichsten Krankheitserscheinungen.“<sup>77</sup> Das VK galt bisher als „Musterbeispiel für ein Land mit einer von Kontinuität geprägten Verfassungsentwicklung“<sup>78</sup>. Nun wird sich zeigen müssen, wie die britische Verfassung aus den ‚Krankheitserscheinungen‘ dieses ‚verwickelten‘ Brexit-Prozesses hervorgeht.

---

<sup>74</sup> Surridge, Paula 2021: There is no simple explanation for Labour’s lost voters, in: The Guardian vom 17.05.2021.

<sup>75</sup> Dominic Cummings: Boris Johnson wants to reverse devolution, in: The Herald vom 05.07.2021; Stephens, Philip 2021: Boris Johnson’s Tories have given up on saving the UK union, in: Financial Times vom 29.04.2021; Silver, Christopher 2020: The curious roots of Boris Johnson’s unionism, in: Prospect vom 24.11.2021.

<sup>76</sup> Freedland, Jonathan 2021: The Queen alone: how Prince Philip’s death will change the monarchy, in: The Guardian vom 18.04.2021; Buchsteiner, Jochen 2021c: Eine Familie nimmt Abschied, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 18.04.2021.

<sup>77</sup> Gramsci, Antonio 1999: Gefängnishefte. Band 2, Hamburg, S. 354.

<sup>78</sup> Kastendieck, Hans 2000: Verfassungskritik und Verfassungsreform in Großbritannien, in: Politische Studien H. 371, S. 82–97 (82).