

Rudolf G. Adam · Gill Mertens

BREXIT- Revolution

Das Vereinigte
Königreich in
der Verfassungskrise



SACHBUCH



Springer

BREXIT-Revolution

Rudolf G. Adam · Gill Mertens

BREXIT- Revolution

Das Vereinigte Königreich in
der Verfassungskrise

 Springer

Rudolf G. Adam
Prien am Chiemsee, Deutschland

Gill Mertens
München, Deutschland

ISBN 978-3-658-28365-0 ISBN 978-3-658-28366-7 (eBook)
<https://doi.org/10.1007/978-3-658-28366-7>

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH, ein Teil von Springer Nature 2020

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von allgemein beschreibenden Bezeichnungen, Marken, Unternehmensnamen etc. in diesem Werk bedeutet nicht, dass diese frei durch jedermann benutzt werden dürfen. Die Berechtigung zur Benutzung unterliegt, auch ohne gesonderten Hinweis hierzu, den Regeln des Markenrechts. Die Rechte des jeweiligen Zeicheninhabers sind zu beachten.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag, noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Planung/Lektorat: Isabella Hanser

Springer ist ein Imprint der eingetragenen Gesellschaft Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH und ist ein Teil von Springer Nature.

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

Vorwort

Dieses Buch schließt an ein Buch an, das im März 2019 mit dem Titel „Brexit. Eine Bilanz“ ebenfalls im Verlag Springer Gabler erschien.¹ Das genannte Buch war geplant als vorläufige Gesamtwertung des Brexit. Der Verfasser ging beim Schreiben noch von einem vollzogenen Brexit zum 31. März 2019 aus. Das vorliegende Buch ergänzt das vorige. Es ist jedoch so angelegt, dass es auch aus sich heraus verständlich ist. Wiederholungen zu dem, was das frühere Buch ausführte, wurden nach Möglichkeit vermieden. Wer den volleren Hintergrund sucht, wird allerdings nicht daran vorbeikommen, das vorige Buch zu konsultieren. Dieses Buch enthält einige Einschübe,

¹Rudolf G. Adam: *Brexit. Eine Bilanz*, Wiesbaden, Springer (2019).

Das Buch ist wenig später in einer überarbeiteten und ergänzten Form auf Englisch erschienen: Rudolf G. Adam: *Brexit. Causes and Consequences*, Heidelberg, Springer (2019).

Beide Bücher werden abgekürzt BEB oder BCC zitiert.

die Hintergründe in größerem Detail aufhellen. Sie sind ein Angebot an neugierige Leser. Sie können aber übersprungen werden, ohne dass Wesentliches im Narrativ verloren geht.

Die seither eingetretenen wiederholten Verlängerungen der Austrittsfrist und die streckenweise turbulenten, wenn nicht chaotischen Ereignisse erforderten einen Folgeband, der hiermit vorgelegt wird. Er bringt das Narrativ der politischen Entwicklungen bis zum entscheidenden Zeitpunkt, zu dem der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU in Kraft tritt. Er geht detaillierter auf die absehbaren und wahrscheinlichen Folgen dieses Brexit ein – auch wenn, wie bei allen Prophezeiungen, solchen Spekulationen weiterhin ein hohes Maß an Unsicherheit innewohnt. Versuchte der erste Band die Gegenwart aus der Vergangenheit zu erklären, so versucht der vorliegende Band, die Zukunft aus der Gegenwart herzuleiten. Das bedeutet das Betreten von unsicherem Terrain. Alle Aussagen über die Zukunft sollten deshalb skeptisch gelesen werden. Ich habe sie mit Argumenten abgestützt, bin mir aber bewusst, dass es Argumente gibt, die zu anderen Schlussfolgerungen führen. Ich habe mich bei der Schilderung der möglichen Folgen auf absehbare Grundtendenzen beschränkt. Es geht weniger um die Quantifizierung als um die Richtungsbestimmung künftiger Entwicklungen. Eine ausführliche Analyse der Brexit-Folgen enthalten die Bücher „Brexit. Eine Bilanz“ und „Brexit. Causes and Consequences“. Sie sind immer noch aktuell.

Ich bekenne, dass ich, wenn ich eine Stimme gehabt hätte, 2016 Remain gewählt hätte – nicht aus einer unreflektierten Idealisierung der EU heraus, sondern weil ich davon überzeugt bleibe, dass Alternativen zur EU für ein Land wie Großbritannien Wunschdenken reflektieren

und in der Realität eher schlechter als besser zu werden versprechen. Die EU mag ihre Schwächen haben. Aber gilt nicht für sie, was Churchill schon von der Demokratie gesagt: Die schlechteste aller internationalen Institutionen – außer allen anderen, die von Zeit zu Zeit ausprobiert worden sind?

Das Buch besteht aus zwei Teilen. Der erste Teil zeichnet zeithistorisch die wichtigsten Ereignisse nach, die zum Brexit geführt haben. Es fängt dort an, wo der Band „Brexit. Eine Bilanz“ aufhört: am 15. Januar 2019. Der zweite Teil erörtert, welche Folgen sich aus den nunmehr getroffenen Entscheidungen ergeben könnten und vor welchen Aufgaben und welchen Herausforderungen das Vereinigte Königreich nach vollzogenem EU-Austritt steht. Eigentlich müsste diesem Band ein dritter folgen, der die Ausgestaltung der künftigen Beziehungen zur EU und die globale Positionierung des Vereinigten Königreichs untersucht.

Ich spreche unterschiedslos vom Vereinigten Königreich und von Großbritannien. Die präzise Unterscheidung zwischen Vereinigtem Königreich, Großbritannien und England mache ich nur dort, wo dies begrifflich erforderlich ist.

Die persönliche Sympathie des Autors für einen Verbleib des Vereinigten Königreichs in einer reformbereiten EU mag dabei auf Zukunftserwartungen bzw. Einschätzungen drohender Gefahren abfärben. In solchen Umständen ist es kaum möglich, gänzlich ohne innere Anteilnahme zu schreiben, die unweigerlich auf Bewertungen und Urteile abfärbt. Dennoch versucht das Buch, so weit wie möglich objektive Distanz zu wahren. Es scheut keine Urteile, aber es hält sich von tendenziöser Voreingenommenheit fern. Nicht jeder Leser wird allen Urteilen zustimmen, manche werden ihnen entschieden widersprechen. Das ist unvermeidlich bei jedem Versuch,

zeitgenössisches Geschehen historisch einzuordnen. Zu einigen Ereignissen werden noch Dokumente auftauchen, die neues Licht auf die hier geschilderten Vorgänge werfen. Und je mehr sich der Blick mit wachsender Distanz von einzelnen Details abhebt und den gesamten historischen Vorgang umfassend zu begreifen lernt, umso stärker werden sich auch einige Akzente in den Urteilen verschieben.

Dieses Buch will mit dem vorangehenden eine erste umfassende historische Einordnung des Brexit liefern. Ich habe ausführlich Originalquellen zitiert, einerseits, um die Darstellung und meine Urteile faktisch zu unterlegen, andererseits aber auch, um einem deutschen Leser ein Gefühl für die Begrifflichkeit, die Gefühle und die Ängste zu vermitteln, die für Engländer mit der Brexit-Thematik verbunden sind. Sie unterscheiden sich in vielem von den gängigen Annahmen, mit denen Kontinentaleuropäer aufwachsen. Wer aber den Brexit verstehen will, muss verstehen, in welchem emotionalen Nährboden er wurzelt und in welchem begrifflichen Treibhaus die Brexit-Vorstellungen herangewachsen sind. Diese Darstellung wird nicht die letzte bleiben; sie wird von folgenden ergänzt und vielleicht auch korrigiert werden. Sie will den Anstoß geben, das Brexit-Drama in seinen wichtigsten Dimensionen zu begreifen, die von Anfang an weit über reine Handelsstatistiken und ökonomische Potenziale hinausgingen. Wer versucht, den Brexit dadurch zu erklären, dass er ökonomische Wachstumspfade und Wirtschaftsleistung aufgrund selektiver Annahmen und simplifizierender Modelle extrapoliert, hat vom Brexit nichts verstanden. Deshalb trägt dieses Buch den Titel „Brexit-Revolution“. Es will jenseits der zweifellos wichtigen ökonomischen und finanziellen Auswirkungen des Brexit den Blick auf die zu wenig

beachteten verfassungsrechtlichen Probleme lenken, die der Brexit aufwirft: die Gefährdung des Zusammenhalts des Vielvölkerstaates Vereinigtes Königreich und das Ungleichgewicht, in das das Zusammenspiel der vier Machtzentren – Krone, Regierung, Parlament und Volk – in diesem Staate geraten ist.

Wie schon im vorigen Buch, nenne ich die Parteigänger eines EU-Austritts *Brexiteers*. *Brexiteer* folgt der Wortbildung von *mountaineer*, *engineer*, *pioneer*, *privateer* und *buccaneer*, alles seit langem im Englischen etablierte Worte. Es hat einen besseren Klang als *Brexiter*, obwohl das Oxford Dictionary beide Neologismen aufführt.

Zitaten aus dem Internet folgt nach Angabe der Fundstelle das Datum des letzten Zugriffs.

Ich danke meiner Mitautorin Gill Mertens, die mich zuverlässig bei der Sichtung und Bewertung der Fülle von Material unterstützt hat. Ich danke erneut Isabella Hanser vom Springer Verlag, die dieses Buch angeregt und betreut hat. Ich danke meinem Sohn Johannes Adam, der mich bei der Internet-Recherche und beim Lektorat tatkräftig und pünktlich unterstützt hat.

Für etwaige Fehler bleibe ausschließlich ich selbst verantwortlich.

Prien
Februar 2020

Rudolf G. Adam

Postscriptum

Seit der Niederschrift des Buchtextes hat die Corona-Pandemie das Vereinigte Königreich erreicht und einen dichten Nebel der Ungewissheit über die Zukunft gebreitet. Die Pandemie hat sämtliche ökonomischen, politischen und gesellschaftlichen Parameter grundlegend verändert und den meisten Annahmen über die Zukunft den Boden entzogen. Sämtliche finanziellen Kalkulationen sind hinfällig angesichts der unabsehbaren Summen, die zur Bewältigung der von Corona ausgelösten Verluste erforderlich werden. Arbeitslosigkeit, immense Staatsschulden und weitreichende staatliche Eingriffe in das Wirtschaftsgeschehen dürften die nächsten Jahre kennzeichnen.

Premierminister Boris Johnson musste einige Tage auf der Intensivstation verbringen. Es ist ungewiss, wann er seine Dienstgeschäfte wieder normal ausüben kann. Die Chefunterhändler David Frost und Michel Barnier haben sich infiziert, scheinen aber wieder arbeitsfähig. Sie wollen

am 15. April eine Videokonferenz abhalten. Fast drei Monate sind ohne Verhandlungen verstrichen, an eine Wiederaufnahme regulärer Verhandlungen ist vorerst nicht zu denken. Die Reisebeschränkungen dürften bis Mitte Mai in Kraft bleiben. Die vertraglich vorgeschriebene Frist für eine Einigung bei Fischereirechten und Finanzdienstleistungen (Ende Juni) lässt sich nicht mehr einhalten. Derzeit sind sämtliche Ressourcen des Vereinigten Königreichs damit absorbiert, die Pandemie und ihre absehbaren Folgen zu bekämpfen. Auch in Brüssel und unter den EU-Mitglieder findet sich wenig Bereitschaft, sich unter den gegebenen Umständen mit Brexit-Fragen zu beschäftigen. Der *lockdown* könnte in EU-Ländern (Frankreich, Italien, VK, evtl. auch Deutschland) über den 20. April hinaus verlängert werden. Jedenfalls dürfte eine Rückkehr zur Normalität langsam und behutsam erfolgen und sich über einen längeren Zeitraum erstrecken.

Experten halten einen Einbruch der britischen Wirtschaftsleistung von über 10% im laufenden Jahr für möglich. Das stellt selbst die pessimistischsten Prognosen über mögliche Auswirkungen des Brexit in den Schatten. Eine wirtschaftliche Erholung wird dauern und mit tief greifenden strukturellen Verwerfungen einher gehen. Im Moment ist der Brexit weitgehend aus der öffentlichen Diskussion verschwunden. Die aufgeregten Debatten des letzten Jahres scheinen plötzlich einem anderen Zeitalter anzugehören. Die existenzielle Corona-Krise hat die Bevölkerung in Großbritannien auf einer neuen Ebene wieder zusammengebracht. Statt Brexit treibt die Leistungsfähigkeit und die Zukunft des Nationalen Gesundheitsdienstes NHS die Menschen um. Viele der hitzigen Debatten der letzten vier Jahre erscheinen plötzlich unbedeutend. Boris Johnson hat das Ende der Übergangsfrist auf Ende 2020 gesetzlich festschreiben lassen.

Die Corona-Katastrophe kann jedoch bewirken, dass diese Bestimmung aufgeweicht wird. Es könnte sein, dass der Brexit-Enthusiasmus in England einen Dämpfer erhält. Niemand wird Neigung verspüren, die langwierigen strukturellen Probleme, die Corona hinterlassen wird, durch einen forcierten und radikalen Brexit zusätzlich zu verstärken. Wenn Lieferbeziehungen global infrage geraten, ist es nicht ratsam, eingespielte regionale Lieferketten ohne zwingende Not obendrein zu zerschneiden. Die britische Wirtschaft könnte darauf dringen, den Brexit zu überdenken, zeitlich zu strecken oder abzumildern. Ob die Konservative Partei und die in den letzten Jahren zunehmend auf Brexit eingestimmte Öffentlichkeit eine solche Kehrtwendung mittragen würde, lässt sich derzeit kaum abschätzen.

Der Brexit bleibt für jeden Historiker ein Paradebeispiel, wie ein verdeckt schwelendes Problem zu einer Kernfrage nationalen Selbstbewusstseins empor lodert und wie es dann plötzlich von einer von außen kommenden Bedrohung überlagert und weitgehend erstickt wird. Ähnliches gilt für die EU, die im Kern ihres Selbstverständnisses herausgefordert ist. Angesichts streng geschlossener nationaler Grenzen und einer Suspendierung von drei der vier Grundfreiheiten des Binnenmarktes (Freizügigkeit, freier Güterverkehr und freie Dienstleistungen) stellt sich die Frage, wie belastbar die gemeinsamen Werte der EU-Mitglieder in Krisenzeiten sind.

Prien/München
14. April 2020

Rudolf G. Adam
Gill Mertens

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|---|-----|
| 1 | Der doppelte Brexit-Aufschub | 1 |
| 1.1 | Theresa Mays Agonie | 1 |
| 1.2 | Nein kann nicht die Antwort sein | 9 |
| 1.3 | Mays Ende fällt in den Juni | 35 |
| | Quellen | 45 |
| 2 | Boris Johnson und die dritte Fristverlängerung | 47 |
| 2.1 | Boris Johnson am Ziel | 47 |
| 2.2 | Johnson erhöht den Zeitdruck und baut eine Drohkulisse auf | 69 |
| 2.3 | Johnson versucht, das Parlament zu umgehen | 77 |
| 2.4 | Ein neuer Brexit-Vertrag ohne <i>backstop</i> | 94 |
| 2.5 | Ein neuer Vertrag – alter Wein in neuen Schläuchen? | 114 |
| 2.6 | Der Weg zu Neuwahlen | 145 |
| | 2.6.1 Die konservative Partei | 151 |
| | 2.6.2 Labour | 157 |

XVI Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----------|---|------------|
| 2.6.3 | Liberal Democrats | 161 |
| 2.6.4 | Brexit-Partei | 163 |
| 2.6.5 | Wahlprogramme | 166 |
| 2.7 | Das Wahlergebnis vom 12. Dezember 2019 | 168 |
| | Quellen | 176 |
| 3 | Der Brexit und seine Folgen | 187 |
| 3.1 | Das Vereinigte Königreich beendet seine Mitgliedschaft in der EU | 187 |
| 3.2 | Wohin steuert das Vereinigte Königreich? | 194 |
| 3.2.1 | Gesellschaft und Migration | 255 |
| 3.3 | Die Republik Irland und Nordirland | 259 |
| 3.4 | Die EU und ihre Mitgliedstaaten | 278 |
| 3.4.1 | Die EU | 278 |
| 3.4.2 | Deutschland | 296 |
| 3.4.3 | Frankreich | 300 |
| 3.4.4 | Niederlande | 307 |
| 3.4.5 | Skandinavien einschließlich Norwegen | 309 |
| 3.4.6 | Die Mittelmeerländer | 311 |
| 3.4.7 | Mittel- und Osteuropa | 313 |
| 3.5 | USA und Commonwealth | 315 |
| 3.5.1 | USA | 315 |
| 3.5.2 | Das Commonwealth | 321 |
| 3.6 | China, Japan, Russland und die arabische Welt | 326 |
| 3.6.1 | China | 326 |
| 3.6.2 | Japan | 328 |
| 3.6.3 | Russland | 329 |
| 3.6.4 | Arabische Länder | 332 |
| | Quellen | 333 |

| | | |
|----------|-------------------------------|-------------|
| | Inhaltsverzeichnis | XVII |
| 4 | Rückblick und Ausblick | 343 |
| | Quellen | 384 |
| | Literaturhinweise | 387 |

Über die Autoren



Rudolf G. Adam Großbritannien ist dem Autor vertraut, seit er als Schüler noch zu Zeiten von Harold Macmillan in seinen Sommerferien auf einer Farm in Hampshire unweit von Winchester arbeitete. Von 1968 bis 1974 studierte er in Oxford Modern History, erst als Robert-Birley-, dann als Rhodes-Stipendiat (1971: B.A., 1974: D. Phil.). 1976 trat er in den Aus-

wärtigen Dienst ein. Nach Stationen in Singapur und Peking arbeitete er drei Jahre lang als Redenschreiber für Bundespräsident von Weizsäcker. Anschließend ging er als politischer Referent an die Botschaft Moskau, wo er die Wiedervereinigung Deutschlands und den Zusammenbruch der Sowjetunion miterlebte. Nach verschiedenen Verwendungen in der Zentrale (Planungsstab, Nukleare Abrüstung und Rüstungskontrolle, Europäischer Korrespondent) ging er 2001, zwei

Monate vor den Attentaten vom 9. September, als Vizepräsident zum Bundesnachrichtendienst. Terrorismus und gemeinsame Terrorabwehr wurden dort zum Schwerpunkt seiner Tätigkeit. 2004 wurde er Präsident der Bundesakademie für Sicherheitspolitik. Danach führte ihn der Weg als Gesandter zurück an die Botschaft Moskau. Er beschloss seine Laufbahn als Gesandter an der Botschaft London, die er 2013/4 als Chargé d’Affaires leitete. Danach trat er in den Ruhestand. Rudolf Adam kennt Großbritannien seit nahezu 60 Jahren. Seine Beiträge erscheinen regelmäßig im Cicero und in der Süddeutschen Zeitung. Er hat einen Lehrauftrag in München, hält Vorträge und ist Senior Consultant bei Berlin Global Advisors. Sein Buch über den Brexit basiert auf umfangreichen Recherchen, persönlichen Interviews und direkten Kontakten aus seiner Zeit als Diplomat.



Gill Mertens Gill Mertens ist Lawyer-Linguist und in einem Münchener DAX-Unternehmen als Legal Counsel tätig. Sie ist auf die Rechtsgebiete Vertrags-, Verfassungs-, Finanz- und Aufsichtsrecht spezialisiert und verfügt über langjährige Erfahrung als Rechts- und Sprach Sachverständige, sowie als juristische Übersetzerin und Dozentin. Die

gebürtige Britin hat mehrere Fachliteraturwerke für führende juristische Fachverlage in Deutschland und Großbritannien übersetzt.

Als Brexit-Spezialistin setzt sie sich für die Förderung deutsch-britischer Beziehungen ein.



1

Der doppelte Brexit-Aufschub

1.1 Theresa Mays Agonie

Dismaying Mayhem

Am 29. März 2017 hat die britische Regierung ihre Absicht, die Europäische Union zu verlassen, offiziell in Brüssel übermittelt. Damit begann die im EU-Vertrag vorgesehene Zweijahresfrist, nach deren Ablauf das Vereinigte Königreich aus der EU ausscheiden würde – es sei denn, es käme zu einem einstimmigen Beschluss, diesen Termin zu verschieben. Am 14. November 2018, vier Monate vor Fristende, legte Premierministerin Theresa May den Entwurf eines Austrittsvertrags ihrem Parlament und der britischen Öffentlichkeit vor. Wie in einem Schachspiel hatte May in einer kühnen Spieleröffnung zunächst keinen Zweifel daran gelassen, dass sie auf einen harten Brexit abzielte, also einen EU-Austritt ohne Zugang zum Binnenmarkt und ohne Zollunion. Ihr Mantra hatte

noch bis zum September 2018 gelautet: *No deal is better than a bad deal*. Die Verhandlungen entfalteten sich dann in einem langwierigen Mittelspiel mit hartnäckigen Positionskämpfen und erstaunlichen gedanklichen Kapriolen. Mit der Vorlage eines Austrittsvertrags gelangte diese Schachpartie jetzt ins Endspiel. Jetzt musste sich erweisen, ob May die Erwartungen getroffen hatte, die mit dem Volksentscheid vom Juni 2016 verbunden waren.

Ihr Vertragstext enthielt neben den bekannten Materien (Finanzausgleich, rechtliche Stellung der Staatsangehörigen in den jeweils anderen Gebieten, Übergangsregelung) einen *backstop*, der Nordirland bis auf weiteres in einer Zollunion mit der EU halten sollte. Nur so ließ sich vermeiden, dass an der Grenze zwischen Nordirland und der Republik Irland, die weiterhin EU-Mitglied bleiben wollte, eine EU-Außengrenze mit entsprechenden Kontrollen und Inspektionen entstand. Der *backstop* war gedacht als Hilfskonstrukt, um über den EU-Austritt des Vereinigten Königreichs hinaus sicherzustellen, dass es keine Veränderungen am gegenwärtigen Grenzregime auf der irischen Insel gibt. Denn dies war ein zwischen allen beteiligten Parteien unumstrittenes Ziel. Der *backstop* war kein Selbstzweck, sondern ein Sicherheitsnetz, eine Rückfallposition. Alle Beteiligten wollten ihn so schnell durch eine umfassendere und dauerhaftere Lösung ersetzen – nur wusste noch niemand anzugeben, wie eine solche Lösung aussehen konnte. Bis sie gefunden war, sollte der *backstop* gelten.

Backstop

Der *backstop* war eine zwischen Michel Barnier und Theresa Mays Regierung ausgehandelte Sonderlösung, die ursprünglich nur für Nordirland gelten sollte, dann aber von Theresa May auf das gesamte Staatsgebiet des

Vereinigten Königreichs ausgedehnt wurde. Es sollte der besonderen Lage auf der irischen Insel Rechnung tragen. Der *backstop* sollte

- verhindern, dass an der Grenze zwischen Nordirland und der Republik Irland Warenkontrollen erforderlich werden,
- die Wirtschaftsbeziehungen zwischen beiden Inselteilen bewahren,
- die Rahmenbedingungen für das Karfreitagsabkommen sichern und
- die Common Travel Area erhalten, die seit fast 100 Jahren sicherstellt, dass zwischen dem Vereinigten Königreich und der Republik Irland keine Personenkontrollen stattfinden.

Der *backstop* war, wie der Name impliziert, als Übergangslösung, bzw. als Rückversicherung gedacht. Er wurde von Irlands Premierminister (Taoiseach) Leo Varadkar ins Spiel gebracht, als sich abzeichnete, dass das Vereinigte Königreich entschlossen war, sowohl den Binnenmarkt wie die Zollunion zu verlassen. Ein solcher Schritt hätte unweigerlich Kontrollen und Inspektionen an der Grenze auf der irischen Insel erfordert. Sowohl die britische Regierung wie auch die EU waren sich jedoch einig, dass es an dem bestehenden Grenzregime zu keinen Veränderungen kommen sollte. Varadkar verlangt den *backstop* als Garantie für diese Zusage. Der *backstop* sollte den *status quo* auf der irischen Insel bewahren, und zwar so lange, bis er von einer dauerhaften Lösung ersetzt werden konnte, die dem *backstop* äquivalent ist. Zwar hatte niemand eine klare Vorstellung davon, wie eine solche Lösung aussehen könnte, aber gerade deshalb war der *backstop* so wichtig. Denn die britische Regierung hatte sich in ein logisch unlösbares Trilemma manövriert: Sie wollte Binnenmarkt, Zollunion und Jurisdiktion des EuGH verlassen. Das bedeutete, dass Schnittstellen und Kontrollen zum Binnenmarkt unvermeidlich wurden. Gleichzeitig hatte sie zugesagt, am Grenzregime auf der irischen Insel nichts zu verändern. Und drittens hatte sie, um die DUP in Nordirland zu beruhigen, erklärt, dass es niemals Binnenkontrollen zwischen den einzelnen Teilen des Vereinigten Königreichs geben könne.

Sowohl das Vereinigte Königreich wie die EU waren sich einig, dass sie gleich nach dem Brexit ein umfassendes Handelsabkommen schließen wollten, das möglichst viel von den historisch gewachsenen Beziehungen erhalten sollte. Beide Seiten erklärten, dass sie das gegenwärtige Grenzregime und das Karfreitagsabkommen in keiner Weise gefährden wollten. Beide Seiten hofften, bis zum Ablauf der Übergangsperiode (Ende 2020) eine Lösung zu finden, die diesen Kriterien gerecht wird. Nur für den Fall, dass eine solche Lösung bis zu diesem Zeitpunkt nicht erreichbar sein sollte, wurde der *backstop* vereinbart. Der *backstop* war also nur als temporärer Notbehelf gedacht, bis ein besserer Rahmen für die gegenseitigen Beziehungen gefunden war, der sicherstellte, dass weder Waren- noch Personenkontrollen zwischen Nordirland und der Republik Irland erforderlich werden. Sollte bis Ende 2020 kein neues Kooperationsabkommen abgeschlossen sein, verlängerte sich der *backstop* automatisch und sollte dann einem beiderseitigen Überprüfungsmechanismus unterliegen. Er konnte nur in beiderseitigem Einvernehmen aufgehoben werden.

Zunächst sollte der *backstop* nur für Nordirland gelten. Nach heftigen Protesten auf dem Parteitag der Konservativen im Oktober 2018, in denen der Premierministerin vorgeworfen wurde, Nordirland vom Rest des Vereinigten Königreichs faktisch abzuspalten, schlug May vor, das gesamte Vereinigte Königreich dem *backstop* zu unterwerfen.

Konkret bedeutete der *backstop*, dass das gesamte Vereinigte Königreich bis auf weiteres in einer Zollunion mit der EU bleiben würde und erst ausscheiden konnte, wenn eine Lösung für die künftigen Gesamtbeziehungen gefunden war, die implizit auch den *status quo* auf der irischen Insel garantieren könnte.

Die Zielsetzung, ein neues Kooperationsabkommen innerhalb von zwei Jahren, d. h. bis Ende 2020 ausgehandelt zu haben, war ehrgeizig, um nicht zu sagen unrealistisch. Das Austrittsabkommen hatte ja schon allein eineinhalb Jahre benötigt. Ähnliche Verträge über ein umfassendes Handelsregime benötigen in der Regel mehrere Jahre.

Abgeordnete des House of Commons befürchteten nicht ohne Grund, dass der *backstop* ihr Land gegen seinen Willen auf unabsehbare Zeit in einer Zollunion mit der EU halten könnte, weil es diese nur mit Zustimmung der EU würde verlassen können. Denn niemand konnte angeben, wie ein solches künftiges Gesamtregime aussehen könnte, sofern das Vereinigte Königreich bei seiner Forderung blieb, Binnenmarkt und Zollunion zu verlassen. Viele misstrauten der EU und witterten hinter dem *backstop* eine üble Intrige, um den Brexit insgesamt zu verhindern oder auf den Sankt Nimmerleinstag zu verschieben und auf diese Weise das Vereinigte Königreich durch die Hintertür gegen seinen Willen in der EU zu halten. Sie befürchteten, das Provisorium könne zur Dauerlösung werden. Und solange das Vereinigte Königreich in einer Zollunion an die EU gebunden war, konnte es selbst keine eigenen Handelsverträge im eigenen Namen in Kraft setzen. Es bliebe ohne festes Enddatum an die EU gefesselt, müsste allerdings mit dem Austritt sämtliche Mitspracherechte in Brüssel aufgeben. Das war für zu viele einfach unannehmbar.

Hier zeigte Theresa May ein ungewöhnliches Maß an taktischem Ungeschick. Sie war nicht müde geworden zu verkünden: *Brexit means Brexit*. Sie hatte eine harte Variante verfochten und damit die Hardliner in ihrer Partei ermutigt. Jetzt legte sie einen Vertrag vor, der auf die überraschte britische Öffentlichkeit wie das genaue Gegenteil wirkte: Brexit sollte nach ihrem Entwurf eben nicht Brexit bedeuten, sondern eine zunächst unbefristete Fortsetzung der Zugehörigkeit zur Zollunion und zwar ohne jegliches Mitspracherecht. Dies war kein harter Brexit, sondern ein völlig aufgeweichter Brexit. Für viele war dies überhaupt kein Brexit. Mays Position geriet ins Wanken. Es war der Anfang vom Ende ihrer kurzen Zeit als Premierministerin.

Die Reaktion fiel entsprechend aus. Nach einer kurzen Phase ungläubiger Überraschung formierte sich massiver

Widerstand. May hatte die Problematik des *backstop* vollkommen unterschätzt. Sie hatte versäumt, die nordirische Democratic Unionist Party (DUP) rechtzeitig einzubinden, obwohl sie auf deren Unterstützung im Unterhaus angewiesen war. Ohne die Stimmen der DUP verfügte sie über keine Mehrheit, seit sie die von ihr ebenfalls in unbedachter Überschätzung der eigenen Lage vorzeitig angesetzten Parlamentswahlen und damit ihre komfortable Mehrheit verloren hatte. Sie hatte die Idee eines *backstop* weder in der eigenen Partei antizipierend vorbereitet noch ihrer Fraktion erklärt. Sie hatte es versäumt, die Abgeordneten mit ihrem Vertragsentwurf und insbesondere mit dem Mechanismus des *backstop* begrifflich und rhetorisch vertraut zu machen. Das Parlament, ihre Partei und vor allem die gesamte Öffentlichkeit fühlten sich von einem ihnen fremden, unverständlichen und bedrohlich erscheinenden Konstrukt überrumpelt. Die einen machten sofort Front dagegen, weil sie einen Brexit ohne Sonderbedingungen forderten und einen vertraglosen Austritt (*no-deal*) dieser Speziallösung vorzogen. Sie wetterten, das Vereinigte Königreich werde auf den Status einer EU-Kolonie herabgedrückt, der gesamte Sinn des Brexit gerate ins Wanken, wenn das Vereinigte Königreich nicht sofort nach vollzogenem Brexit eine unabhängige, nationale Handels- und Zollpolitik verfolgen könne. Andere gaben zu bedenken, dass das Vereinigte Königreich damit in eine geschwächte Verhandlungsposition gedrängt werde, weil die Zeit für die EU arbeite und ihr zugleich den Schlüssel zur Beendigung dieses Provisoriums in die Hände lege.

In all den Diskussionen über den Brexit und selbst noch in dem Weißbuch, das May im Sommer 2018 hatte publizieren lassen, war von einem *backstop* nie die Rede. May hatte es nicht nur versäumt, die Reaktion ihrer Partei auf einen derartigen Vorschlag vorher auszutesten.

Sie hatte sich nicht einmal bemüht, offensiv für diese Idee zu werben, bevor sie sie auf den Kabinetttisch legte. Dass ihr für den Brexit zuständige Minister Dominic Raab nach Veröffentlichung des Vertragsentwurfs sofort zurücktrat, könnte darauf hindeuten, dass das Ausmaß der *backstop*-Vereinbarung selbst ihn überraschte.

Hätte Theresa May das Überraschungsmoment des Augenblicks genutzt und sofort über den Vertragsentwurf abstimmen lassen, hätte sie vielleicht noch unter den verunsicherten Abgeordneten eine Mehrheit finden können. Sie setzte eine Abstimmung aber erst für den 11. Dezember an. Das gab dem Widerstand im Parlament genügend Zeit, sich zu organisieren. Einen Tag vorher (10. Dezember) setzte die Regierung die Abstimmung ab und verschob sie auf den 15. Januar – volle zwei Monate nach Vorlage des Vertragsentwurfs. Bis dahin konnte sich der Widerstand weiter verfestigen. May erlitt die schlimmste Abstimmungsniederlage eines britischen Premierministers seit hundert Jahren: 432 Abgeordnete stimmten gegen die Regierung, nur 202 waren bereit, May zu unterstützen. Über ein Drittel ihrer Fraktion stimmte gegen die eigene Fraktionsführung. Der 10. Dezember 2018 markiert den Tag, an dem das britische Verfassungsmagma ins Brodeln kam. Seither hat es mehrere Erdbeben ausgelöst. Zu einem gewaltsamen Ausbruch ist es noch nicht gekommen. Aber die wachsenden tektonischen Spannungen sind unverkennbar. Sie in einen neuen Ruhezustand zu überführen, wird hohe Staatskunst und kreative Vernunft erfordern. Das Vereinigte Königreich ist in eine grundlegende Verfassungskrise geraten, die noch auf Jahre hinaus fortwirken wird: Nach der *Glorious Revolution* von 1688 nunmehr die *Inglorious Revolution*?

Nach britischer Verfassungstradition hätte ein Premierminister nach einer solch überwältigenden Niederlage in einer Grundsatzfrage von elementarer Bedeutung für

das gesamte Land zurücktreten und Neuwahlen ansetzen müssen. Das von Cameron verabschiedete Gesetz von 2011 schreibt jedoch eine feste fünfjährige Wahlperiode fest, die nur durch ein Misstrauensvotum oder eine Zweidrittelmehrheit im Parlament verkürzt werden kann.¹ Die Konservative Partei lag in einem bedrohlichen Umfrage-tief. Eine Neuwahl hätte für viele Abgeordnete das Risiko bedeutet, nicht wieder gewählt zu werden. Eine Zweidrittelmehrheit konnte im Parlament nur zustande kommen, wenn etwa die Hälfte der konservativen Abgeordneten dafür stimmte. Da die Fraktion damit rechnen musste, die kommende Wahl zu verlieren, stemmte sie sich resolut dagegen.

Mit fast roboterhafter Persistenz beharrte May auf ihrem Vorschlag und bestand darauf, dass es keine bessere Alternative gebe. Sie machte sich dann im Februar aber doch auf, um die Präsidenten des Europäischen Rates und der Kommission, Donald Tusk und Jean-Claude Juncker, in Straßburg zu treffen und Nachbesserungen zu erreichen. Die Gespräche blieben ergebnislos – wie alle anderen Versuche, substanzielle Nachbesserungen

¹*Fixed Term Parliaments Act 2011*. Dies war der Preis, den David Cameron für die Koalition mit den Liberal Democrats zu zahlen hatte. Zuvor stand es im Belieben jedes Premierministers, nach eigener Einschätzung Neuwahlen anzusetzen, sofern die Gesamtdauer eines Parlaments von fünf Jahren nicht überschritten wurde. John Major war vier Jahre, elf Monate und zwei Tage Premierminister ohne Wahlen von 1992 bis 1997. Der *Fixed Term Parliaments Act* ist eines der Gesetze, die unter Cameron verabschiedet wurden, ohne sich viel Gedanken zu machen, welche Konsequenzen sie nach sich ziehen könnten. Ebenso undurchdacht waren das *Referendum-Lock-Gesetz* und das Gesetz, auf dem das Referendum von 2016 beruhte. Premierminister Boris Johnson ist im Herbst 2019 dreimal mit seinem Versuch gescheitert, Neuwahlen zu erzwingen. Er hatte seine eigene Mehrheit im Parlament verloren, und die Unfähigkeit, die Blockade durch Neuwahlen aufzulösen, bedeutete faktisch dass die Regierung in der Brexit-Frage gelähmt war.

Boris Johnson hat angekündigt, dass eine seiner höchsten Prioritäten darin besteht, dieses Gesetz wieder aufzuheben.

zu erreichen. May insistierte, dass der Wille des Volkes eindeutig sei und das Parlament diesem Willen den politischen Weg freigeben müsse. Vor allem hielt sie bedingungslos am Austrittsdatum, dem 29. März 2019, fest. Sie wiederholte endlos ihre zu stereotypen Schablonen erstarrten Formeln, sie gab sich unbeugsam – andere bezeichneten sie als verbohrt und halsstarrig, – sie hämmerte verbissen die einzigen beiden Botschaften, die ihr noch geblieben waren, in die Köpfe des Parlaments: Ihr Vertragsentwurf sei der beste, der zu haben ist, und Brexit sei nicht dadurch zu erreichen, indem man ständig ein “Nein” wiederholt, sondern nur, indem man schließlich zu einem Vorschlag ein eindeutiges und nachhaltiges “Ja” sagt. Mit der ersten Bemerkung lag sie nachweislich falsch; sie selbst bemühte sich ja seit November, ihren eigenen Vertragstext nachzubessern. Und ihr Nachfolger bewies in wenigen Wochen, dass sogar substantielle Alternativen zu haben waren. Mit der zweiten Bemerkung lag sie allerdings völlig richtig: Das Parlament verstrickte sich immer tiefer in ein Gespinnst von ablehnenden Abstimmungen, über die schließlich kaum noch jemand eine Übersicht behielt, die auch so schnell aufeinander folgten, dass für eine systematische Prüfung ihrer wechselseitigen Kompatibilität kaum noch Zeit blieb.

1.2 Nein kann nicht die Antwort sein

*Difficile est saturam non scribere.
Es fällt schwer, keine Satire zu schreiben.*

Juvenal

Die zehn Wochen zwischen der ersten Abstimmung im Parlament am 15. Januar 2019 und dem vorgesehenen Austrittsdatum am 29. März werden vermutlich in die

Geschichte eingehen als die verworrenste, chaotischste und turbulenteste Periode eines demokratischen Parlaments.² Es wird künftigen Historikern vorbehalten bleiben, die einzelnen Winkelzüge, die Intrigen, die flüchtigen Absprachen in Hinterzimmern und die bizarren politischen Verrenkungen dieser Zeit nachzuzeichnen. Eine detaillierte Analyse würde den Rahmen dieser Darstellung sprengen. Zeitgenössische Journalisten sprachen von blinden Toren, die Einhörner jagten, von entrückten Träumern, die nach dem Regenbogen griffen, von Eseln, die sich von Maulwürfen leiten ließen.³ Andere sprachen offen von unverfrorener, himmelschreiender Lüge.

Nachdem das Parlament Mays Text zurückgewiesen hatte, forderte es eine rechtlich bindende Alternative zum *backstop* – ohne allerdings anzugeben, wie eine solche Alternative aussehen könnte und welche Kernelemente sie enthalten sollte. Die Daily Mail jubelte bereits: *Theresa's Triumph* [1] Aber dieses Triumphgeheul war verfrüht. Aus Brüssel kam nur der ebenso kurze wie trockene Kommentar, der ausgehandelte Vertragstext sei abgeschlossen, er stelle einen ausgewogenen Interessenausgleich dar und könne nicht geöffnet werden, um nachträglich einseitige Veränderungen einzuflechten. Daraufhin verwarf das Westminster Parlament explizit die Option eines vertragslosen Ausscheidens (*no-deal*). Es

²Inzwischen gibt es einen umfangreichen Beitrag auf Wikipedia: *Parliamentary Votes on Brexit*. Er gibt einen guten, sachlichen Überblick mit jeweiligen Abstimmungsergebnissen.

³Die Formulierung greift die Kritik auf, die 1918 an der britischen Kriegsführung in Flandern geäußert worden war. Damals hieß es, die britischen Soldaten seien Löwen unter der Führung von Eseln gewesen. Alan Clark: *The Donkeys*, (New York, Morrow 1961).

war das erste derartige Votum, sollte aber nur der Auftakt einer langen Reihe von weiteren Abstimmungen sein, die alle darauf abzielten, diese Option endgültig zu verbauen. Das Parlament verwarf ebenso den Vorschlag aus seiner Mitte, um Verlängerung der Zweijahresfrist zu bitten und über Alternativen an der Regierung vorbei abzustimmen (*indicative votes*). Normalerweise liegt die Gesetzesinitiative nach britischer Tradition bei der Regierung. Sie bestimmt die Tagesordnung des Parlaments. *Indicative votes* liefen auf eine Selbstermächtigung des Parlaments hinaus. Sie deuteten an, wie verzweifelt die Lage geworden war. May geriet zwischen das Parlament, das auf sie einhämmerte, den Vertragstext substanziell zu revidieren, und den Amboss einer EU, die mit stoischer Starre an dem ausgehandelten Vertrag festhielt und jede nachträgliche Anpassung ablehnte.

Der verworrene Knoten widersprüchlicher Forderungen zog sich in den vier Wochen im März 2019 so zu, dass alle Parteien sich gegenseitig blockierten. In einem letzten verzweifelten Versuch, die EU doch noch zu Zugeständnissen zu bewegen, traf sich May ein weiteres Mal mit Juncker am 11. März zu politischen Gesprächen in Straßburg. Gleichzeitig sollte ihr Attorney General (Generalstaatsanwalt) Geoffrey Cox in Brüssel den juristischen Weg für eine Aufweichung des *backstop* ebnen. Beide zeigten sich schlecht vorbereitet, beide waren unzureichend über die Position der EU unterrichtet. Beide kamen mit leeren Händen zurück. Es ist erstaunlich, wie wenig Cameron und May sich darum kümmerten, sich hinreichend detailliert über die Position derjenigen zu informieren, von denen sie Zugeständnisse haben wollten. Beide gaben vor britischem Publikum immer wieder Zusagen ab, die keinerlei Chancen hatte, sich gegen den Widerstand der

EU durchsetzen zu lassen. Sie verspielten damit wertvolles Vertrauenskapital, sie schürten Erwartungen, die sie niemals erfüllen konnten. Am britischen diplomatischen Dienst kann es kaum gelegen haben. Der ist nicht nur hoch professionell, sondern scheut auch keineswegs ein offenes Wort. So wird es wohl eher daran gelegen haben, dass die politische Ebene in Wunschdenken verharrete und diese für sie schmerzhaften Einsichten verdrängte.⁴

Zwei Monate nach ihrer ersten vernichtenden Niederlage wagte May am 12. März 2019 eine zweite Abstimmung (*second meaningful vote*)⁵ im Parlament. Die Zeit drängte. Noch bestand Einigkeit über alle Parteien hinweg, dass man am Austrittstermin, dem 29. März, festhalten wolle. Sie hatte gehofft, aus ihren Gesprächen mit der EU verkünden zu können, der *backstop* sei nicht mehr rechtlich verbindlich. Ihr Generalstaatsanwalt sah sich jedoch außerstande, das schriftlich zu bestätigen. [2] Damit war eine abermalige Niederlage Mays unvermeidlich. Die Abstimmung fiel zwar nicht ganz so vernichtend wie im Januar, aber eindeutig genug aus: Gegen die Annahme des Vertrags stimmten 391, dafür lediglich 242 Abgeordnete, eine Mehrheit von 150 Stimmen.

⁴Die Affäre um den britischen Botschafter in Washington, Kim Darroch, zeigte im Sommer 2019, wie klar und unbestechlich die Informationen waren, die die britischen Auslandsvertretungen nach Whitehall übermittelten. Auch Ivan Rogers, der von 2014 bis zu seinem Rücktritt 2017 sein Land bei der EU in Brüssel vertrat, hatte ein glänzendes Verständnis davon, was in der Substanz und was taktisch erforderlich gewesen wäre. Der Fehler lag wohl eher darin, dass die politische Ebene derartige Informationen nicht an sich heran ließ, nicht ernst nahm, innenpolitischen Erwägungen Vorrang einräumte oder sie schlichtweg einfach nicht verstand.

⁵Der Sprachgebrauch war halb amüsant, halb deprimierend. Wenn für den Austrittsvertrag eine *meaningful vote* im Parlament gefordert wurde, impliziert das ja, dass andere Abstimmungen dort bedeutungslos bzw. sinnlos sind.

Das Parlament hatte erneut fast mit Zweidrittelmehrheit Mays Vertrag verworfen.⁶

Spätestens jetzt hätte May nach traditioneller Übereinkunft zurücktreten müssen. Spätestens jetzt musste ihr klar sein, dass sie gescheitert war, dass es keinen Weg gab, ihr Projekt durch dieses Parlament zu bringen. Den Weg zu Neuwahlen hatte sie bereits zwei Jahre zuvor ausgeschöpft. Es blieb ihr kein Mittel mehr, eine Mehrheit im Parlament zu gewinnen. Ein Rücktritt Mitte März hätte ihrem Land die Situation erleichtert: Eine beträchtliche Verlängerung der Austrittsfrist wäre unter solchen Umständen unausweichlich geworden. Eine neue Regierung hätte dann bis zum Sommer einen neuen, unvorbelasteten Anlauf nehmen können und zur Not erneut vorgezogene Neuwahlen ansetzen können – was Boris Johnson ein halbes Jahr später dann auch getan hat. May aber gab sich unbeugsam. Eine Mischung aus Eitelkeit und Starrsinn ließ sie an ihrem Kurs festhalten. Sie verweigerte sich der Einsicht, dass sie sich und ihr Land in eine Sackgasse manövriert hatte und klammerte sich an die Hoffnung, doch noch irgendwie eine Mehrheit zusammen zimmern zu können. Sie gab sich jedenfalls ungeschlagen und ließ halb gequält, halb zwanghaft verbreiten, sie wolle den Brexit auf jeden Fall bis zum 29. März vollenden. Angesichts der unauf löslichen Verschlingungen, in denen sich Regierung und Parlament gefangen hatten, kam dies reinem Wunschdenken, wenn nicht dem Hoffen auf ein

⁶Während der Debatte im Parlament war May heiser und konnte kaum einen Ton herausbringen. Das kommentierte ein Beobachter treffend: *“Another absolute drubbing for Theresa May. Her Brexit plan is obviously dead as a dodo. But how in good conscience can she carry on as Prime Minister? She’s lost her vote, her authority, even her voice. Surely the only option left to her now is to resign?”* Piers Morgan, Tweet 12. März 2019.