

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

Brexit

Nicolai von Ondarza

DIE VERLORENE WETTE –
ENTSTEHUNG UND
VERLAUF DES BRITISCHEN
EU-REFERENDUMS

Julie Smith

EUROPA UND DAS
VEREINIGTE KÖNIGREICH –
KLEINE GESCHICHTE DER
BEZIEHUNGEN SEIT 1945

Roland Sturm

UNEINIGES KÖNIGREICH?
GROSSBRITANNIEN
NACH DEM BREXIT-VOTUM

Sionaidh Douglas-Scott

AM RANDE DER
VERFASSUNGSKRISE?
DIE RECHTLICHE GRUNDLAGE
DES BREXIT

Annegret Eppler

DESINTEGRATIVE MOMENTE
DER EUROPÄISCHEN EINIGUNG

Wolfgang Franzen

EU IN DER KRISE?
SICHTWEISEN
IN ACHT MITGLIEDSTAATEN

APuZ

ZEITSCHRIFT DER BUNDESZENTRALE
FÜR POLITISCHE BILDUNG

Beilage zur Wochenzeitung Das **Parlament**

Brexit

APuZ 49–50/2016

NICOLAI VON ONDARZA

**DIE VERLORENE WETTE –
ENTSTEHUNG UND VERLAUF
DES BRITISCHEN EU-REFERENDUMS**

Der Brexit wird das Vereinigte Königreich und Europa über Jahre prägen. Doch wie konnte es überhaupt zur Ansetzung der Volksabstimmung kommen? Wie sind die Kampagnen verlaufen und was hat zum Sieg der EU-Gegner beigetragen?

Seite 4–10

JULIE SMITH

**EUROPA UND DAS VEREINIGTE KÖNIGREICH –
KLEINE GESCHICHTE DER BEZIEHUNGEN
SEIT 1945**

Im Beitrag werden die schwierigen Beziehungen zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU beleuchtet: von seiner anfänglichen Ablehnung sich zu engagieren über die verspätete Mitgliedschaft bis hin zur Entscheidung 2016, die Union zu verlassen.

Seite 11–16

ROLAND STURM

**UNEINIGES KÖNIGREICH?
GROSSBRITANNIEN NACH DEM BREXIT-VOTUM**

Die britische Entscheidung, die EU zu verlassen, hat das Vereinigte Königreich territorial, politisch und gesellschaftlich gespalten. Diese Brüche zu überwinden, ist eine bisher ungelöste Aufgabe für die neue konservative Premierministerin Theresa May.

Seite 17–23

SIONAIDH DOUGLAS-SCOTT

**AM RANDE DER VERFASSUNGSKRISE?
DIE RECHTLICHE GRUNDLAGE DES BREXIT**

Was ist erforderlich, um das Ergebnis des Brexit-Referendums umzusetzen und was muss rechtlich gesehen auf eine Abstimmung für den EU-Austritt folgen? Weder die europäische Gesetzgebung noch die Abstimmung selbst fungieren in irgendeiner Weise als Leitlinie.

Seite 24–31

ANNEGRET EPLER

**DESINTEGRATIVE MOMENTE DER
EUROPÄISCHEN EINIGUNG**

Integration und Desintegration sind gleichzeitig ablaufende Prozesse, deren Ergebnisse mit denselben Indikatoren messbar sind. Nicht erst seit dem Brexit-Referendum stehen der europäischen Integration Stagnation und Rückschläge gegenüber.

Seite 32–38

WOLFGANG FRANZEN

**EU IN DER KRISE?
SICHTWEISEN IN ACHT MITGLIEDSTAATEN**

Die Sicht der Europäer auf die EU unterscheidet sich von Land zu Land. Der europäische Vergleich verdeutlicht die britische Sonderrolle und ein Nord-Süd-Gefälle, das geprägt ist von den unterschiedlichen Auswirkungen der Finanz- und Eurokrise.

Seite 39–44

EDITORIAL

Am 23. Juni 2016 stimmten 51,9 Prozent der Briten für den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union. Das für viele überraschende Ergebnis des Referendums sorgte für Entsetzen – sowohl bei den Brexit-Gegnern auf den britischen Inseln als auch in den meisten der verbliebenen 27 EU-Mitgliedstaaten. Am nächsten Tag übernahm der Premierminister David Cameron die politische Verantwortung und kündigte seinen Rücktritt an.

Kurz nach ihrer Amtsübernahme im Oktober verkündete seine Nachfolgerin Theresa May nüchtern: „Brexit heißt Brexit“. Wofür diese Formel genau steht, ist bis heute jedoch nicht eindeutig – ebenso wenig, wann die Verhandlungen mit der Europäischen Union beginnen werden, welchen Plan die britische Regierung dabei verfolgen wird und wie das Austrittsverfahren generell ablaufen wird. Es gibt keinen Präzedenzfall. Weder der Vertrag über die Europäische Union noch das britische Verfassungsrecht schafft hier Klarheit. Wie sich die britische Bevölkerung den Brexit vorstellt, ist ohnehin offen: Bei der Abstimmung konnte lediglich für „Remain“ oder „Leave“ gestimmt werden.

Das Ergebnis offenbart die regionale Zerrissenheit des Vereinigten Königreichs: Zwar votierte der Großteil der Bevölkerung in England und Wales für den Austritt. Aber alle Wahlkreise in Schottland und Nordirland sowie fast alle Bezirke in London stimmten für den Verbleib in der Europäischen Union. Das Brexit-Votum wird daher nicht nur die britischen Beziehungen zum europäischen Festland über Jahre prägen, sondern belastet den inneren Zusammenhalt des Vereinigten Königreichs insgesamt.

Lorenz Abu Ayyash

DIE VERLORENE WETTE

Entstehung und Verlauf des britischen EU-Referendums

Nicolai von Ondarza

Am 24. Juni 2016 musste der britische Premier David Cameron seine Niederlage eingestehen – gegen seine Empfehlung und die seiner Regierung hat sich die Mehrheit der Britinnen und Briten für den Austritt aus der EU ausgesprochen, einschließlich dem Großteil der Wählerinnen und Wähler seiner Partei. Gescheitert ist Cameron vor allem mit seiner politischen Wette, die europapolitischen Gräben innerhalb seiner Partei mit einer Volksabstimmung zu kitten, die er mit ökonomischen Argumenten über die hohen Kosten eines EU-Austritts sicher zu gewinnen glaubte. Das Austrittsvotum wird das Vereinigte Königreich und Europa über Jahre prägen.

Für den künftigen Umgang mit dem Vereinigten Königreich und die Sicherung des weiteren Zusammenhalts der verbliebenen 27 EU-Staaten ist es wichtig, die Entstehung des britischen EU-Referendums nachzuvollziehen. Wie konnte es überhaupt zur Ansetzung der Volksabstimmung kommen? Wie sind die Kampagnen verlaufen und was hat zum Sieg der EU-Gegner beigetragen? Und nicht zuletzt: Welche Themen und Prioritäten haben die Briten dazu bewogen, für den Austritt zu stimmen?

WEG ZUM EU-REFERENDUM

Die Abhaltung eines Referendums über die EU war in Großbritannien bereits seit Jahren umstritten und wurde lange von der Regierung und dem Parlament abgelehnt. Bereits im Oktober 2011 erzwang eine Gruppe Hinterbänkler der Konservativen Partei eine Abstimmung im House of Commons über ein abzuhaltendes EU-Referendum. Die britische Regierung – damals eine Koalition von Konservativen und Liberaldemokraten unter der Führung von Premier David Cameron – stellte sich entschieden dagegen. Die Regierung glaubte, Großbritanniens Interessen seien am besten innerhalb der EU gedient. Den-

noch votierten 81 der damals 306 konservativen Abgeordneten gegen die explizite Vorgabe der eigenen Partei für ein EU-Referendum, insgesamt sprach sich das Parlament mit 483 zu 111 Stimmen gegen ein EU-Referendum aus.⁰¹

Obwohl die Mehrheit der konservativen Abgeordneten gegen das Referendum stimmte, vollzog David Cameron knapp eineinhalb Jahre später einen historischen Strategiewenken und versprach den Briten im Januar 2013 für den Fall seiner Wiederwahl als Premier eben jenes Votum über die EU-Mitgliedschaft. Der Ausgangspunkt für diesen Sinneswandel war auf den ersten Blick die zunehmende EU-Skepsis in der britischen Bevölkerung. Das Vereinigte Königreich hat traditionell eine distanzierte Sonderrolle in der EU eingenommen. Schon der Beitritt 1973 war, anders als in den Gründerstaaten Frankreich und Deutschland, primär wirtschaftlich motiviert. Als damals „kranker Mann“ Europas wollte die britische Regierung mit dem Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft, den Anschluss zum europäischen Markt zurückerlangen.⁰²

Während die Briten Projekte wie die Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarkts deutlich unterstützten, standen sie einer weiteren politischen Integration kritisch gegenüber. Seit den Verträgen von Maastricht war Großbritannien nur dann bereit, weitere Integrations Schritte mitzutragen, wenn es Ausnahmerechte bekam – etwa beim Euro (Maastricht), dem Schengenraum (Amsterdam) oder der Grundrechtecharta (Lissabon). Auch während der vergleichsweise proeuropäischen Positionierung des Premiers Tony Blair blieb die Hauptmotivation für die EU-Mitgliedschaft der Binnenmarkt.

Dieses Narrativ geriet im Vereinigten Königreich im Zuge der europäischen Schuldenkrise zunehmend unter Druck. Während sich das Land selbst ab 2011 zumindest gesamtwirtschaftlich von den Folgen der Wirtschafts- und Finanzkrise erholte, erzeugten die täglichen Krisenmeldungen

aus Griechenland und den anderen Eurostaaten das Bild einer wirtschaftlich kollabierenden Eurozone, die nunmehr als größtes Risiko für die britische Wirtschaft wahrgenommen wurde. In der Folge stieg die United Kingdom Independence Party (UKIP) in den Wählerumfragen zur drittstärksten Partei Großbritanniens auf. Bei den Europawahlen 2014 wurde sie, bei niedriger Wahlbeteiligung, mit 27 Prozent sogar stärkste Partei.⁰³ Laut David Cameron war die demokratische Legitimation der britischen EU-Mitgliedschaft nur noch hauchdünn – sie bedürfe einer neuen Bestätigung in Form einer Volksabstimmung.⁰⁴

CAMERONS RISKANTE DOPPELSTRATEGIE

Auf den zweiten Blick jedoch hatte Camerons Versprechen, ein Referendum abzuhalten, innenpolitische, wenn nicht sogar innenparteipolitische Gründe. Innerhalb der Konservativen Partei forderte eine Minderheit sehr EU-skeptischer Abgeordneter immer lauter einen härteren Kurs der britischen Regierung gegenüber der EU. Gebunden an die Liberaldemokraten als Koalitionspartner, die europafreundlichste der britischen Parteien, kam die Regierung diesen Forderungen nicht nach. Zunehmend wuchs unter den Tories auch die Angst, dass die UKIP ihnen im britischen Mehrheitswahlrecht entscheidende Stimmen wegnehmen und damit einer Labour-Regierung den Weg ebnen könnte. Die bereits seit den frühen 1990er Jahren bestehende europapolitische Spaltung innerhalb der Konservativen Partei drohte zu einer ernsthaften Gefahr für Camerons Führungsposition zu werden.

Der innenpolitische Kontext erklärt Camerons Strategie: In seiner Bloomberg-Europarede im Januar 2013 kündigte er den Briten nicht einfach als Premierminister ein EU-Referendum an. In seiner Funktion als Parteivorsitzender knüpfte er das Referendum an die Bedingung, dass er bei den Parlamentswahlen 2015 als Premierminister wiedergewählt werde.

Seine Strategie bestand aus zwei Teilen: *Ers- tens* wollte er damit für einen Burgfrieden innerhalb der Konservativen Partei sorgen, da sich sowohl EU-Gegner als auch -Befürworter hinter dem Referendumsversprechen vereinen konnten. Gerade EU-skeptische Tory-Abgeordnete konnten so in ihren Wahlkreisen zum einen Wahlkampf gegen die UKIP führen, indem sie selbst eine Volksabstimmung in Aussicht stellten, zum anderen gegen die Labour-Partei, die das Referendum ablehnte. Dieser Teil Camerons Doppelstrategie ist weitgehend aufgegangen, da sich die Konservativen in EU-Fragen bei der Unterhauswahl 2015 größtenteils einstimmig zeigten. Die UKIP gewann zwar bei der Unterhauswahl 2015 erheblich dazu, aber die Konservativen verloren an sie nur einen einzigen Parlamentssitz. Die UKIP schaffte es stattdessen, viele Labour-Wähler zu gewinnen.⁰⁵ Auch deswegen erreichte Cameron mit den Konservativen bei den Parlamentswahlen 2015 überraschend die absolute Mehrheit.

Zweitens hatte sein Plan eine europapolitische Komponente: Cameron kündigte bereits 2013 an, das Referendum gegenüber den EU-Partnern als Druckmittel zu nutzen, um eine Reform und eine „neue Stellung Großbritanniens“ innerhalb der Union durchzusetzen.⁰⁶ Ursprünglich wollte er sich damit an Vertragsveränderungen für die Eurozone heranhängen, die zu diesem Zeitpunkt als politisch wahrscheinlich erachtet wurden. Diese Pläne musste er jedoch nach seiner Wiederwahl aufgeben. In einer Shuttle-Diplomatie und begleitet von durchgehend kritischen Positionen zur EU führte Cameron zwischen Juni 2015 und Februar 2016 diese Neuverhandlung, um EU-Reformen in vier Bereichen zu bewirken: Binnenmarkt, Souveränität, Verhältnis von Euro- und Nicht-Eurostaaten und Migration.

Dieser Teil der Doppelstrategie ging jedoch nicht auf: Zwar stimmte der aus den Staats- und Regierungschefs bestehende Europäische Rat am 19. Februar 2016 einem Reformpaket für Großbritannien zu,⁰⁷ dies blieb jedoch in den Augen

01 Vgl. BBC, EU Referendum: Rebels Lose Vote in the Commons, 25.10.2011, www.bbc.com/news/uk-politics-15425256.

02 Vgl. Andrew Geddes, *Britain and the European Union*, Basingstoke 2013.

03 Vgl. Matthew Goodwin/Caitlin Milazzo, *UKIP – Inside the Campaign to Redraw the Map of British Politics*, Oxford 2015.

04 Vgl. David Cameron, EU Speech at Bloomberg, 23.1.2013, www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg.

05 Vgl. Nicolai von Ondarza, *Rote Linien und eine ausgestreckte Hand. Eine Doppelstrategie für den Umgang mit Großbritannien in der EU*, Berlin 2013.

06 Vgl. ebd.

07 Vgl. Europäischer Rat, Beschluss der im Europäischen Rat vereinigten Staats- und Regierungschefs über eine neue Regelung für das Vereinigte Königreich innerhalb der Europäischen Union, EUCO 1/16, 19.2.2016.

der meisten britischen Kommentatoren weit hinter den Erwartungen zurück, die Cameron selbst geweckt hatte.⁰⁸ So erreichte er vor allem symbolische Zugeständnisse: etwa das Bekenntnis zum Binnenmarkt, die Herausnahme Großbritanniens vom Ziel der „immer engeren Union“ und weiteren Integrationsritten der EU sowie ein Veto-recht nationaler Parlamente gegen EU-Beschlüsse. Diese „rote Karte“ gelte immer dann, wenn sich mindestens 55 Prozent des Parlaments gegen eine Gesetzesinitiative der EU entscheiden. Während die EU-Staaten dem Vereinigten Königreich keine Schutzrechte gegenüber der Eurozone zugestanden, gingen sie in Bezug auf die Freizügigkeit mit der Zustimmung zu einer „Notbremse“, mit der Sozialleistungen für eingewanderte EU-Bürger begrenzt werden können, auf die britischen Forderungen ein. Eine harte Kontrolle der Migration, wie sie von EU-Kritikern in der Konservativen Partei gefordert wurde, erreichte man damit aber nicht.

Obwohl Cameron direkt nach der Einigung im Februar 2016 von einem historischen Erfolg sprach, der Großbritannien „das Beste von zwei Welten“⁰⁹ – in der EU, aber außerhalb von Schengen und Euro – biete, berief er sich während der Kampagne kaum noch auf seine diplomatische „Errungenschaft“.

GESETZ ZUR ABHALTUNG DES REFERENDUMS

Damit war der politische Kontext für das Referendum gesetzt. Der rechtliche Kontext hingegen war über ein reguläres Gesetz des britischen Unterhauses festgelegt worden, das die wiedergewählte Regierung Cameron im Mai 2015 eingebracht hatte. Der eigentliche Gesetzgebungsprozess war weitgehend unspektakulär. Referenden sind im Vereinigten Königreich mit seiner Tradition der Parlamentsouveränität ein seltenes, aber mittlerweile gut geregeltes Verfahren. So kann das Parlament zu jeder Frage Referenden ansetzen – auch wenn sie, wie im Falle des EU-Referendums, rechtlich unverbindlich sind. Um in der Öffentlichkeit nicht als Gegner der direkten

Demokratie dazustehen, stimmten im House of Commons alle Parteien mit Ausnahme der Scottish National Party (SNP) zugunsten des Gesetzes zur Abhaltung eines Referendums. Das Gesetz wurde mit einer Mehrheit von 544 zu 33 Stimmen angenommen.¹⁰

Bemerkenswert waren am Prozess der Gesetzgebung drei Aspekte: *Erstens* wurden mit der Gesetzgebung auch die Abstimmungsmodalitäten festgelegt, die sich am allgemeinen Wahlrecht für britische nationale Wahlen orientierten. Die Regierung setzte damit durch, dass – anders als beim Schottischen Unabhängigkeitsreferendum 2014 – weder nichtbritische EU-Bürger noch Briten unter 18 wählen durften. Auslandsbriten, die länger als 15 Jahre außerhalb des Königreichs lebten, wurden ebenfalls von der Wahl ausgeschlossen.

Zweitens wehrte die Regierung Forderungen der SNP und anderer Regionalparteien ab, wonach ein Austrittsvotum nur dann gelte, wenn alle vier Nationen des Vereinigten Königreichs für den Brexit stimmen.

Drittens schrieb das Gesetz die endgültige, im Referendum gestellte Frage fest: „Sollte das Vereinigte Königreich Mitglied der EU bleiben oder die EU verlassen?“ Hierfür erlaubte das Gesetz der Regierung, den Termin für das Referendum frei bis Ende 2017 festlegen zu können, sofern mindestens vier Monate zwischen der Ankündigung und der Abstimmung liegen. Nach der Einigung in Brüssel im Februar 2016 entschied die Regierung Cameron, den letzten noch möglichen Termin vor der Sommerpause 2016 zu nehmen: den 23. Juni 2016.

WAHLKAMPF ZWISCHEN KONSERVATIVEN

Trotz des jahrelangen Vorlaufs bis zum EU-Referendum blieb den Kampagnen auf beiden Seiten nur wenige Monate Zeit, um die Bevölkerung für sich zu gewinnen. Die Kampagnenführung für Referenden ist im Vereinigten Königreich klar reguliert: Die britische Wahlkommission hat für beide Seiten jeweils eine offizielle Kampagne bestimmt, die bis zu sieben Millionen Pfund für den Wahlkampf ausgeben durfte, politische Parteien und andere Kampa-

⁰⁸ Vgl. Josh Noble/John Murray Brown, *Cameron's EU Deal Lambasted by UK Press*, 3.2.2016, www.ft.com/content/36914b0e-ca4b-11e5-be0b-b7ece4e953a0.

⁰⁹ Vgl. David Cameron, *Speech on Europe*, 10.11.2015, www.gov.uk/government/speeches/prime-ministers-speech-on-europe.

¹⁰ Vgl. Elise Uberoi, *European Union Referendum Bill 2015-16*, House of Commons Research Library, London 2016.

gnengruppen wurden deutlich stärker begrenzt. Der Wahlkampf sollte zwischen dem 15. April und dem 23. Juni 2016 stattfinden.¹¹ Die Regierung wurde durch die sogenannte Purdah Period zusätzlich beschränkt. In dieser Zeit ist es Regierungen verboten, im letzten Monat vor einem Referendum eigene Wahlwerbung herauszubringen. Die Regierung hatte deshalb ihre Studien zu den Auswirkungen des Brexit bereits im April und Mai 2016 veröffentlicht – lange bevor die öffentliche Debatte über den Brexit ihren Höhepunkt erreichte.¹²

Pragmatische Argumente gegen den Brexit

Die Hauptakteure der beiden Kampagnen sind vor allem innerhalb der Konservativen Partei zu finden. Die offizielle Kampagne der Befürworter eines EU-Verbleibs versammelte sich im Oktober 2015 unter dem Motto „Britain Stronger in Europe“. Die Kampagne wurde zwar überparteilich unterstützt, spielte in der öffentlichen und medialen Debatte aber nur eine untergeordnete Rolle. Hierzu trug vor allem bei, dass sie weder von der Regierung noch von der Opposition prominente Politikerinnen und Politiker für sich gewinnen konnte.¹³

In der öffentlichen Wahrnehmung wurden die Remainers hauptsächlich von Premierminister David Cameron und seiner Regierung vertreten – und das, obwohl die Regierung gespalten war: Während sich das Kabinett insgesamt für den Verbleib ausgesprochen hatte, setzten sich 7 der 30 Minister öffentlich für den Austritt ein.

Die damalige Innenministerin und heutige Premierministerin Theresa May bekannte sich zwar öffentlich zum Verbleib, beteiligte sich aber nicht maßgeblich am Wahlkampf. Auch von den 330 konservativen Abgeordneten im Parlament stellten sich nur 163 hinter ihren Premier und den EU-Verbleib, während sich etwa 140 für den Brexit engagierten. Die Konservative Partei als

Ganzes – einschließlich ihrer Wählerlisten, Freiwilligen und anderen Unterstützern – konnte Cameron nicht für die EU gewinnen, sie blieb formell neutral.¹⁴

Die Labour-Partei hatte mit anderen Problemen zu kämpfen: Sie wollte nach den Erfahrungen des schottischen Unabhängigkeitsreferendums von 2014 keine gemeinsame Kampagne mit den Konservativen machen, da Labour dort in der öffentlichen Wahrnehmung mit den Tories verknüpft worden war und seitdem in Schottland erheblich an Unterstützung verloren hatte. Die separate „Labour In“-Kampagne wurde von Alan Johnson angeführt, der ebenfalls kein politisches Schwergewicht der Labour-Partei ist. Parteivorsitzender Jeremy Corbyn hingegen sprach sich nur sehr zögerlich für den Verbleib aus und trat selber in der Öffentlichkeit während des Wahlkampfes kaum in Erscheinung.

Kurzum: Obwohl die Zugehörigkeit zur EU auch im europakritischen Großbritannien von einer breiten Mehrheit des Establishments getragen wurde, gab es keine schlagkräftige und überparteiliche Kampagne für den Verbleib in der Union. Die Befürworter wurden hauptsächlich von Premier David Cameron und seinem Finanzminister George Osborne vertreten, die beide keine EU-Enthusiasten sind.

Cameron, Osborne und die offizielle „Stronger In“-Kampagne argumentierten rein pragmatisch: Eine weitere politische Integration in die EU wurde zwar abgelehnt, ein Verbleib im Vergleich zum Brexit aber als geringeres Übel dargestellt, zumal man die Union noch im eigenen Interesse beeinflussen könne. Die im Februar 2016 verhandelten Zugeständnisse seien nur der Anfang eines längeren Reformprozesses. Solange das Vereinigte Königreich weiterhin der Eurozone und dem Schengener Abkommen fernbleibe, würden die wirtschaftlichen Vorteile des Binnenmarkts stärker wiegen als die Nachteile. Vor allem sei der Austritt aus der EU mit sehr großen wirtschaftlichen, aber auch sicherheitspolitischen Risiken verbunden. Von den EU-Gegnern als „Project Fear“ verschmäht, setzten die Befürworter in ihrer Kampagne somit fast ausschließlich auf Argumente gegen den Brexit statt auf Anreize für den Verbleib.

¹¹ Vgl. The Electoral Commission, *The EU Referendum and May 2016 Elections*, London 2016.

¹² Vgl. HM Treasury, *The Immediate Economic Impact of Leaving the EU*, London 2016.

¹³ Vgl. Kirsty Hughes, *Neither Tackling the Lies Nor Making the Case: The Remain Side*, in: Daniel Jackson et al. (Hrsg.), *EU Referendum Analysis 2016: Media, Voters and the Campaigns*, Poole 2016.

¹⁴ Vgl. BBC, *EU Vote: Where the Cabinet and Other MPs Stand*, 22.6.2016, www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-35616946.

Take back control

Nicht weniger heterogen, dafür politisch deutlich schlagkräftiger war die Kampagne des Brexit-Lagers. Als offizielle Kampagne wurde „Vote Leave“ designiert. Sie hatte sich ebenfalls überparteilich im Oktober 2015 gebildet und wurde im Vergleich zu „Stronger In“ von mehreren Spitzenpolitikern vertreten. Hierzu gehörte vor allem der ehemalige Londoner Bürgermeister Boris Johnson, der zur Zeit des Referendums nicht nur als vertrauenswürdigster Politiker Großbritanniens galt, sondern auch als Favorit auf die Nachfolge David Camerons.

Auch andere konservative Kabinettsmitglieder – wie Justizminister Michael Gove, Fraktionsvorsitzender Chris Grayling oder Arbeitsminister Iain Duncan Smith – traten in der Öffentlichkeit für „Vote Leave“ ein. Gisela Stuart, eine der sehr wenigen Austrittsbefürwortern unter den Labour-Abgeordneten, unterstützte „Vote Leave“ und zog dabei in der medialen Öffentlichkeit deutlich mehr Aufmerksamkeit auf sich als die „Labour In“-Kampagne.¹⁵

Mit der Kampagne „Leave.EU“ gab es noch eine weitere Plattform. Sie wurde von Arron Banks, einem der größten UKIP-Sponsoren, mit der Unterstützung des UKIP-Chefs Nigel Farage gegründet. Obgleich „Leave.EU“ und „Vote Leave“ um den Status als offizielle Kampagne konkurrierten und sich in der Öffentlichkeit zum Teil heftig kritisierten, ergänzten sie sich in der Kampagnenführung: „Leave.EU“ und die UKIP mobilisierten die sehr hartnäckigen EU-Gegner, während sich „Vote Leave“ eher auf die Wähler der Mitte konzentrierte.

Insgesamt konnten sie sich hinter drei gemeinsamen Forderungen vereinen: *Erstens* die Migration, die im Vereinigten Königreich insbesondere seit dem Zuzug von EU-Arbeitnehmern aus Mittel- und Osteuropa ein gesellschaftlich hoch umstrittener Punkt ist, müsse reduziert werden. Boris Johnson und Nigel Farage behaupteten, das Vereinigte Königreich könne seine Außengrenzen und die Einwanderung nur kontrollieren, wenn es aus der EU austrete. Sie warnten zugleich vor der Aufnahme weiterer Flüchtlinge und sprachen von potenziellen Einwanderungs-

wellen im Falle eines EU-Beitritts der Türkei. Das Vereinigte Königreich stehe, so ein „Leave.EU“-Plakat, vor dem *breaking point*.

Zweites Anliegen war die „Wiedererlangung“ der britischen Souveränität. Solange das Vereinigte Königreich in der EU überstimmt werden könne und an Gerichtsurteile des Europäischen Gerichtshofs gebunden sei, sei die demokratische Legitimität nicht gewährleistet und das Parlament von Westminster geschwächt. Insbesondere Justizminister Michael Gove lehnte die EU-Mitgliedschaft aus diesen Gründen ab.

Das *dritte* Argument war ökonomischer Natur: Die Befürworter des Brexit prangerten die hohen EU-Ausgaben des Vereinigten Königreichs an. Sie versprachen, die 350 Millionen Pfund, welche die Briten ihren Behauptungen zufolge pro Woche an die EU zahlen würden – eine nachweislich falsche Behauptung¹⁶ –, bei einem EU-Austritt in britische Sozialleistungen und den Gesundheitsdienst fließen zu lassen. Auch sei die wirtschaftliche Verbindung mit der schwächelnden Eurozone das eigentliche Risiko. Schließlich könne das Vereinigte Königreich die britischen Interessen wesentlich besser in Handelsabkommen vertreten.

Die Argumente lassen sich in einem einfachen Slogan zusammenfassen: *take back control*.

EINE ÜBERRASCHUNG, DIE KEINE WAR

In den emotional geführten Kampagnen dominierten im Wesentlichen zwei Themen: die wirtschaftliche Auswirkung eines Brexit und die Migration. Vor allem in der Schlussphase des Wahlkampfes gelang es den EU-Gegnern den Fokus der Debatte zunehmend auf die Frage der Migration und der Freizügigkeit in der EU zu verschieben. Die öffentliche Auseinandersetzung wurde dabei vor allem von Politikern aus der Konservativen Partei geführt, wobei es sich dabei hauptsächlich um eine Debatte zwischen EU-Gegnern auf der einen und EU-Skeptikern auf der anderen Seite handelte. Aufrichtige Europafreunde waren im Wahlkampf kaum wahrzunehmen. Gleichzeitig war das Referendum durch die Spaltung der Konservativen

¹⁵ Vgl. University of Loughborough, Media Coverage of the EU Referendum, 27. 6. 2016, blog.lboro.ac.uk/crc/eu-referendum/uk-news-coverage-2016-eu-referendum-report-5-6-may-22-june-2016.

¹⁶ Vgl. UK Statistics Authority, Statement on the Use of Official Statistics on Contributions to the European Union, 27. 5. 2016, www.statisticsauthority.gov.uk/news/uk-statistics-authority-statement-on-the-use-of-official-statistics-on-contributions-to-the-european-union.

und zu einem geringeren Grade auch von Labour besonders polarisierend, da sich sogar Kabinettsmitglieder gegenseitig der Lüge bezichtigten. Ihren traurigen Höhepunkt erreichte die Polarisierung mit der politisch motivierten Ermordung der Labour-Abgeordneten Jo Cox am 16. Juni 2016, knapp eine Woche vor dem Referendum.

Als die Briten am 23. Juni 2016 schließlich zur Wahlurne schritten, rechneten die meisten politischen Beobachter in Großbritannien und Europa mit einem knappen Votum für den Verbleib. Doch es kam anders: 51,9 Prozent der britischen Wähler stimmten für den Austritt aus der EU. Umso stärker saß der Schock. Dabei prognostizierte während des Wahlkampfes rund ein Viertel der mehr als hundert Wählerumfragen zum Referendum einen Sieg des Brexit-Lagers.¹⁷

Das Ergebnis überraschte nicht nur die Regierung Cameron, sondern, wie sich in den nächsten Tagen zeigte, auch viele der Austrittsbefürworter. Es folgten politische Chaostage in London, in denen zunächst David Cameron als Premier und Parteivorsitzender zurücktrat, kurz danach aber auch Nigel Farage seinen Rückzug von der UKIP-Spitze erklärte. Auch die konservativen Köpfe der Brexit-Befürworter, Boris Johnson und Michael Gove, zogen sich aus dem Rennen um die Nachfolge von Cameron zurück. Gleichzeitig schwächte sich die Opposition: Knapp 80 Prozent der Abgeordneten der Labour-Partei sprachen ihr Misstrauen gegen ihren Vorsitzenden Jeremy Corbyn aus. Ihr Vorwurf lautete unter anderem: Corbyn habe sich im Wahlkampf nicht entschieden genug für den Verbleib eingesetzt.

Strahlende Siegerin des internen Machtkampfs der Konservativen war Theresa May, die noch im Juli als neue Premierministerin von der Queen bestätigt wurde. Ihr Ziel ist es, das Land hinter der Mission „Brexit“ zu vereinen.¹⁸

EIN KÖNIGREICH MIT DREI BRUCHLINIEN

Der genaue Blick auf die unterschiedlichen Wählerprofile des Votums offenbart drei Bruchlinien:

¹⁷ Für eine Übersicht zu den Umfragen siehe den Blog <http://whatukthinks.org/eu>.

¹⁸ Vgl. Theresa May, Britain After Brexit: A Vision of Global Britain, 2. 10. 2016, www.conservativehome.com/parliament/2016/10/britain-after-brexit-a-vision-of-a-global-britain-theresa-mays-conservative-conference-speech-full-text.html.

Die *erste* Bruchlinie ist regional. Trotz knappem Gesamtwahlergebnis von 52 zu 48 Prozent war die Zustimmung zum Brexit regional höchst ungleich verteilt. Auf der einen Seite haben in Schottland und Nordirland alle, in London fast alle Wahlkreise mit einer Zustimmung von bis zu 70 Prozent für den Verbleib in der EU gestimmt. Auf der anderen Seite stimmte die Mehrheit in Wales und der Rest von England, und damit der Großteil der britischen Bevölkerung, für den Austritt.

Dies heizt die ohnehin bestehenden regionalen Spannungen in Großbritannien weiter an. Vor allem die in Schottland regierende SNP drängt auf ein neues Unabhängigkeitsreferendum oder zumindest auf eine Sonderlösung mit der EU. Die Nordiren fürchten eine Verhärtung der Grenze zur Republik Irland und damit einen Rückschlag im Friedensprozess.¹⁹

Die *zweite* Bruchlinie verläuft demografisch zwischen Jung und Alt. Während die 18- bis 25-jährigen Wähler zu über 70 Prozent für den Verbleib in der EU gestimmt haben, votierten die über 60-Jährigen zu 60 Prozent für den Brexit.²⁰

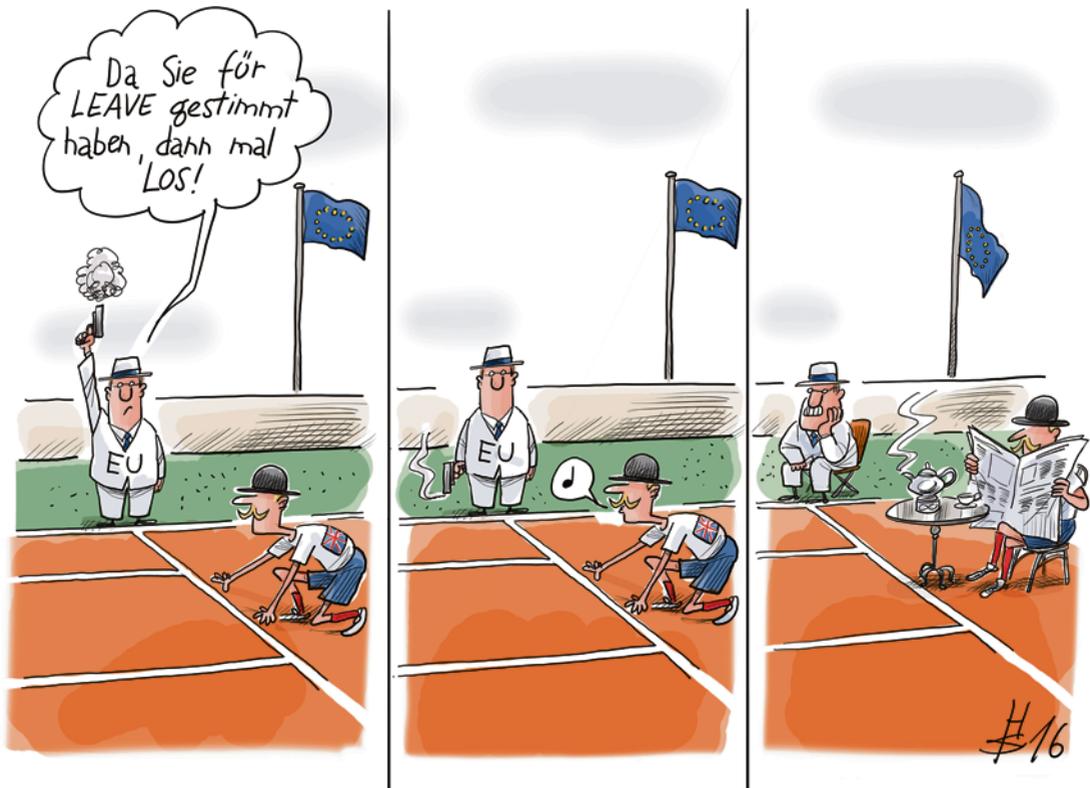
Besonders brisant ist aber die *dritte* Bruchlinie, die sich entlang sozialer Schichten zieht. So haben Briten ohne formelle Ausbildung und mit geringerem Einkommen überproportional häufig für den Austritt gestimmt, während die gut ausgebildete Elite der Universitätsstädte und von London deutlich für den Verbleib votiert hat. Das Brexit-Votum war damit auch ein Misstrauensvotum gegen die britische Elite.

EIN KLARES, UNKLARES MANDAT

Das Referendum hat der neuen britischen Regierung unter Theresa May ein hochkomplexes Mandat zum Brexit erteilt. Auf der einen Seite ist es ein klarer, unzweideutiger Auftrag, das Vereinigte Königreich aus der EU zu führen. Mit knapp 52 Prozent haben über 17 Millionen Briten für den Brexit gestimmt, das sind vier Millionen Stimmen mehr, als Margaret Thatcher und Tony Blair bei ihren jeweils höchsten Wahlsiegen er-

¹⁹ Vgl. Sabine Riedel, Ein Brexit ohne Schotten und Nordiren? Großbritannien droht der Staatszerfall, Berlin 2016. Siehe hierzu auch den Beitrag von Roland Sturm in dieser Ausgabe (*Anm. d. Red.*).

²⁰ Vgl. Matthew Goodwin/Oliver Heath, The 2016 Referendum, Brexit and the Left Behind: An Aggregate Level Analysis of the Result, in: *Political Quarterly* 2016 (i. E.).



Karikatur: Heiko Sakurai

halten haben. Die demokratische Legitimität und politische Verbindlichkeit des Referendums wird deshalb im Vereinigten Königreich auch von der Opposition weitgehend akzeptiert. Aufgrund des klaren demokratischen Mandats wird der Brexit nicht rückgängig gemacht werden.

Auf der anderen Seite geben weder der Kampagnenverlauf noch das Votum der Bevölkerung Aufschluss darüber, für welche Art des Brexit die Briten eigentlich gestimmt haben. Die heterogene Gruppe der Austrittsbefürworter hat es im Wahlkampf geschickt vermieden, einen konkreten Plan zur Umsetzung des Brexit zu präsentieren. Ausgehend von den Hauptargumenten der Austrittskampagne hat Premierministerin May drei Ziele für die Verhandlungen mit der EU formuliert: die Freizügigkeit soll beschränkt werden, das Vereinigte Königreich soll von der EU-Gesetzgebung entbunden werden und Urteile des Europäischen Gerichtshofs sollen im Königreich nicht mehr verbindlich sein. Gleichzeitig zeigen Umfragen, dass eine große Mehrheit der Briten im Binnenmarkt bleiben will, um negative wirtschaftliche Folgen

des EU-Austritts zu minimieren. Dies ist für die EU jedoch nur mit den vier Freiheiten – freier Warenverkehr, Personenfreizügigkeit, Dienstleistungsfreiheit und freier Kapital- und Zahlungsverkehr – und der Gültigkeit der EU-Gesetzgebung möglich.

Nach dem EU-Referendum zeichnet sich in Großbritannien also bereits der nächste europapolitische Konflikt ab – zwischen den Befürwortern eines klaren Bruchs mit der EU („hard Brexit“), der jedoch mit erheblichen wirtschaftlichen Einschränkungen einhergehen würde und Vertretern eines „soft Brexit“, einer weiterhin möglichst engen Einbindung in den EU-Binnenmarkt, die jedoch nach bisherigen EU-Konditionen nur zulasten der Souveränität möglich wäre.

NICOLAI VON ONDARZA

ist stellvertretender Leiter der Forschungsgruppe EU/Europa bei der Stiftung Wissenschaft und Politik in Berlin.

nicolai.vonondarza@swp-berlin.org

EUROPA UND DAS VEREINIGTE KÖNIGREICH

Kleine Geschichte der Beziehungen seit 1945

Julie Smith

Das historische Votum des Vereinigten Königreichs vom 23. Juni 2016, die EU zu verlassen, hat viele überrascht.⁰¹ Ein Jahrzehnt zuvor schien das Verlassen der Gemeinschaft eines langjährigen EU-Mitglieds noch undenkbar. Die Entscheidung des britischen Premierministers David Cameron, ein Referendum über den Verbleib des Vereinigten Königreichs in der EU abzuhalten, war zunächst ein Versuch, die Konservative Partei zusammenzuhalten. Dessen Mitglieder waren bei der EU-Frage zutiefst gespalten. Dass die Uneinigkeit in der Bevölkerung ebenso groß war, wurde erst nach dem Referendum deutlich – als Analysten und Politikerinnen zu verstehen suchten, wie und warum die Entscheidung für ein Verlassen der EU zustande gekommen war. In vielerlei Hinsicht verdeutlichte das Votum, dass sich das Land nie vollends auf die EU eingelassen hat.

Nach dem späten Beitritt 1973 gelang es dem Vereinigten Königreich nicht, die Union den eigenen Vorstellungen entsprechend zu gestalten – ganz im Gegensatz etwa zu Frankreich. Auch fand im Vereinigten Königreich die Gründungsvision vom Frieden keinen besonderen Nachhall, da es sich nach dem Zweiten Weltkrieg weiterhin als weltpolitisch relevanten Global Player sah. Das britische Verhältnis zur EU war folglich seit jeher von Zurückhaltung und Missverständnissen geprägt. Die Britinnen und Briten schienen ihre eigenen Interessen auf eine Weise verfolgen zu wollen, die mit der konsensorientierten Art der EU nicht in Einklang zu bringen war. Im Laufe der Jahre wurde „Brüssel“ für britische Politiker zum Sündenbock, und britische Medien äußerten sich zunehmend kritisch über die EU. Als schließlich die Bürgerinnen und Bürger gefragt wurden, ob sie in der EU bleiben wollen, waren die Befürworter außerstande, das Bild einer jahrzehntelangen negativen Berichterstattung umzukehren.

ERSTE SCHRITTE

1946 hielt der ehemalige Premierminister Winston Churchill in Zürich eine wegweisende Rede, in der er zur Bildung der „Vereinigten Staaten von Europa“ aufrief. Zu dieser Zeit waren fast alle europäischen Staaten mit dem Wiederaufbau ihrer Wirtschaft und politischen Systeme beschäftigt. Churchills Vision nach sollten Versöhnung und Fortschritt in Europa von Frankreich und Deutschland angeführt werden. Das Vereinigte Königreich sollte den Prozess unterstützen – allerdings, wie etwa die USA, von außen. Während sich viele Europäerinnen und Europäer eine gemeinsame föderale Struktur vorstellen konnten, lehnten das Vereinigte Königreich und die skandinavischen Länder alle Maßnahmen ab, die die eigene Souveränität beschneiden könnten.

Als der Marshallplan an die Bedingung geknüpft wurde, dass die europäischen Staaten ein gemeinsames Konzept zur Verwendung der Gelder erarbeiten müssen, bestand das Vereinigte Königreich auf intergouvernementale statt supranationale Regelungen. Die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit in Europa (OECD) wurde schließlich entlang dieser Maßgabe gegründet. Britische Souveränitätsbedenken sorgten ebenfalls dafür, dass viele Ambitionen der Föderalisten, die sich in Den Haag 1948 zum Europa-Kongress trafen, bei der Bildung des Europarats gebremst wurden.

Auch wenn sowohl die OECD als auch der Europarat bei der Rekonstruktion Europas eine Rolle spielten, blieben beide Institutionen hinter den Bestrebungen vieler Föderalisten zurück. Frankreich war nicht bereit, ein drittes Mal mit anzusehen, wie das Vereinigte Königreich die Integration blockierte. Am 9. Mai 1950 rief Robert Schuman in einer nach ihm benannten Erklärung zur Bildung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) auf. Die EGKS sollte

einen erneuten Krieg zwischen den europäischen Staaten materiell unmöglich machen. Der Fokus der Zusammenarbeit lag dabei auf Frankreich und Deutschland, andere Staaten wurden jedoch ermutigt, sich anzuschließen. Das Vereinigte Königreich hatte die Gelegenheit, entschied sich jedoch gegen den Beitritt und war nicht bereit, das unklar definierte Konzept eines „Supranationalismus“ zu unterzeichnen.⁰² Auch hatte die 1945 ins Amt berufene Labour-Regierung gerade erst die Kohle- und Stahlindustrie verstaatlicht und war nicht gewillt, deren Rohstoffbestände mit denen anderer Staaten zu bündeln.

Außenpolitisch sah sich das Vereinigte Königreich weiterhin als Global Player. Diesen Aspekt unterstrich Churchill, als er 1948 von drei Kreisen sprach: die USA und die Anglosphäre, der Commonwealth sowie Europa. Für das Vereinigte Königreich war die besondere Beziehung zu den USA ein maßgeblicher Teil britischer Identität und Sicherheitspolitik – auch wenn diese Wahrnehmung nur selten auf Gegenseitigkeit beruhte. Der Commonwealth stand für das globale Engagement des Vereinigten Königreichs – so wenigstens dachte man in London. Europa galt inzwischen als drittrangiger Kreis. Das Vereinigte Königreich war in Churchills Augen „mit Europa, aber nicht Teil dessen“. Diese Perspektive sollte die folgenden 70 Jahre fortbestehen. Schumans Vision einer friedlichen Kooperation wurde von den Briten nie in der gleichen Weise beherzigt wie von den EU-Gründerstaaten.

BRITISCHE NACHZÜGLER

So wie das Vereinigte Königreich Anfang der 1950er Jahre der Montanunion fernblieb und sich von nachfolgenden Entwürfen für eine europäische Verteidigungsgemeinschaft distanzierte, hielt es sich auch gegenüber den Vorschlägen der Konferenz von Messina 1955 zurück. Während die sechs EGKS-Gründer (Frankreich, Deutschland, Italien und die Beneluxstaaten) in Messina durch ihre Außenminister vertreten wurden, schickte das Vereinigte Königreich einen Nachwuchsbeamten in die Verhandlungen. Bei den

Gesprächen über die Bildung der Europäischen Atomgemeinschaft und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft wurde der Beamte nach kurzer Zeit wieder zurückgerufen.⁰³ Die sechs Staaten schritten ohne Großbritannien voran.

Stattdessen unternahm London eigene Schritte zur Bildung einer alternativen Organisation, die die nationale Souveränität nicht einzuschränken drohte: die Europäische Freihandelsassoziation (EFTA). Diese Schritte spiegeln die internationalen Präferenzen des Vereinigten Königreichs wider – sowohl die Präferenzen der 1950er Jahre als auch die von 2016. Damals wie heute war der freie Handel wegweisend. Allerdings erwies sich die EFTA schnell als untauglich. Während die Ökonomien der sechs EU-Staaten prosperierten, gelang dies den sieben EFTA-Gründungsmitgliedern (Dänemark, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, Schweiz und das Vereinigte Königreich) nicht. Kurz nach der Unterzeichnung der Römischen Verträge begannen die Briten ihre Entscheidung, nicht an der Gemeinschaft teilzunehmen, zu überdenken – zumal die Suezkrise 1956/57 Differenzen mit den USA offenbarte und zeigte, dass auf den Commonwealth allein kein Verlass war.

1961 beantragte der konservative Premierminister Harold Macmillan die Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft. Er wurde ermutigt durch einen Besuch bei US-Präsident John F. Kennedy, der deutlich machte, dass die USA keine Einwände gegen einen solchen Schritt hatten. Ganz im Gegenteil: Sie befürworteten das britische Engagement in der Europäischen Gemeinschaft.

Die Römischen Verträge erlaubten ausdrücklich, dass jeder europäische Staat die Mitgliedschaft beantragen konnte. Das formale Prozedere für eine Entscheidung über solche Anträge war jedoch nicht deutlich formuliert. Im Januar 1963 entschied der französische Präsident Charles de Gaulle die Sache einseitig, indem er auf einer Pressekonferenz erklärte, dem Vereinigten Königreich werde nicht gestattet, der Gemeinschaft beizutreten. Offensichtlich hatte er zuvor keinen der übrigen fünf Regierungschefs der Gemeinschaft konsultiert, doch widersprach keiner von ihnen der Entscheidung, und Bundeskanzler Konrad Adenauer unterschrieb den deutsch-französischen Élysée-Vertrag am 22. Januar 1963. De Gaulle zufolge bedrohte das Vereinigte Königreich die Balance innerhalb der

01 Siehe ausführlich Julie Smith, *The UK's Journeys Into and Out of the European Union: Destinations Unknown*, London 2017 (i. E.).

02 Das Konzept sollte das Vereinigte Königreich daran hindern, die Entwicklung des europäischen Föderalismus weiter zu blockieren.

03 Vgl. Hugo Young, *This Blessed Plot. Britain and Europe From Churchill to Blair*, London 1998.

Europäischen Gemeinschaft. Es bestanden außerdem Bedenken, das Vereinigte Königreich könne sich als Trojanisches Pferd der USA erweisen.

Labour-Premierminister Harold Wilson unternahm 1967 einen zweiten Versuch. Zu dieser Zeit sah sich das Land ökonomischen Schwierigkeiten ausgesetzt. Die Beweggründe für eine Mitgliedschaft waren also größtenteils ökonomischer Natur und spiegeln den vorwiegend geschäftlichen und wirtschaftlichen Blickwinkel wider, aus dem die Briten damals wie heute die europäische Integration betrachten.

De Gaulles Antwort kam umgehend: Die Briten könnten nicht erwarten, ohne Weiteres in die Europäische Gemeinschaft aufgenommen zu werden. Und solange de Gaulle im Amt blieb, bestand darauf auch keinerlei Aussicht. Das änderte sich erst mit seinem Nachfolger Georges Pompidou. Dieser dritte Anlauf wurde noch unter Harold Wilson in die Wege geleitet und unter seinem konservativen Nachfolger Edward Heath erfolgreich vollzogen. Heath war einer der wenigen britischen Politiker, die sich vom visionären Charakter der europäischen Integration überzeugen ließen, und er war der einzige britische Premierminister der Nachkriegszeit, der die europäischen Beziehungen den transatlantischen voranstellte und so im Januar 1973 die Mitgliedschaft herbeiführte.

Deren Rahmenbedingungen waren jedoch zum Nachteil des Vereinigten Königreichs – vor allem die Richtlinien für Haushaltsbeiträge und für die Landwirtschafts- und Fischereipolitik. Diese Verpflichtungen waren allesamt bereits vor dem britischen Beitritt ausgehandelt worden. Heath sah in den ökonomischen Kosten einen lohnenswerten Preis für die politischen Vorteile der Mitgliedschaft. Doch nicht alle in seiner Partei dachten wie er, und auch in der Labour-Partei setzte sich allmählich der Gedanke durch, die Bedingungen seien schlecht.

NEUVERHANDLUNG UND REFERENDUM

Harold Wilsons oppositionelle Labour-Partei sprach sich, obgleich sie gespalten war, gegen eine Mitgliedschaft in der Gemeinschaft aus.⁰⁴ Wilson wurde von Parteikollegen überzeugt, dass Labour nur mit einer Volksabstimmung über den Verbleib

zusammengehalten werden könne. Nach der letzten der beiden Unterhauswahlen 1974 und noch vor der Abhaltung eines Referendums leitete er die Neuverhandlung über die Bedingungen der britischen Mitgliedschaft ein. Jahre später wurde sie als „sogenannte Neuverhandlung“ bezeichnet, da lediglich Feinjustierungen zugestanden wurden. Wilson hielt die Zugeständnisse für ausreichend, um für den Verbleib des Vereinigten Königreichs in der Europäischen Gemeinschaft zu werben und setzte für den 5. Juni 1975 ein Referendum an. Britische Wähler, die zunächst auf der Basis eines parlamentarischen Votums in die Europäische Gemeinschaft gekommen waren, erhielten nun die Möglichkeit auszudrücken, ob sie darin bleiben wollten oder nicht. Diese Option stand keinem anderen Staat zuvor oder seither offen, obgleich die meisten Länder, die den sechs Gründernationen in die Europäische Gemeinschaft folgten, Beitrittsreferenden abgehalten haben.

Die Briten stimmten für den Verbleib. Damit wurde die Zukunft des Landes im gemeinsamen Markt bestätigt, das Thema schien vorerst erledigt und es wurde für das Vereinigte Königreich Zeit, seinen Platz in der Europäischen Gemeinschaft zu finden – idealerweise in einer führenden Rolle „im Herzen Europas“. So erhofften es sich zumindest aufeinanderfolgende britische Staatschefs. Die Gegner des europäischen Markts hielten im Laufe der kommenden vier Jahrzehnte jedoch an ihrem Standpunkt fest – zunächst zaghaft, dann immer lauter und häufiger, als immer neue Reformen die Europäische Gemeinschaft veränderten und die Idee eines „gemeinsamen Markts“ der Realität einer politischen Union wich. Die Medien unterstützten die Skeptiker gekonnt, indem sie euroskeptischen Redaktionsrichtlinien folgten. Diese Position vertrat vor allem die Rupert Murdoch-Presse: allen voran die Boulevardzeitung „The Sun“, das Sonntagsblatt „News of the World“, aber auch die Blätter „Daily Mail“ und „Daily Express“, die nicht zum Murdoch-Imperium gehören. Unterdessen machten die Pro-Europäer in dem Glauben weiter, die Sache sei gewonnen und man könne sich nun auf die Arbeit mit den europäischen Partnern konzentrieren.

„I WANT MY MONEY BACK“

Das Votum 1975 ließ das Vereinigte Königreich trotzdem nicht zu einem Schlüsselakteur in der Gemeinschaft werden. Als der Labour-Politiker

04 Vgl. Julie Smith, *The 1975 Referendum*, in: *Journal of European Integration History* 1/1999, S. 41–56.

James Callaghan, der die Neuverhandlung als Außenminister geleitet hatte, 1976 Premierminister wurde, zögerte er, den Wechselkursmechanismus zu übernehmen, und setzte damit bereits früh ein Signal, dass das Vereinigte Königreich kein einfacher Partner werden würde. Als Margaret Thatcher im Mai 1979 sein Amt übernahm, sah sie die eine große Schlacht mit der Gemeinschaft vor sich, die es zu gewinnen galt. Ziel war es: einiges vom „Geld zurückzubekommen“.

Die Zusammensetzung des gemeinschaftlichen Haushalts bedeutete für das Vereinigte Königreich einen finanziellen Nachteil, zumindest im Vergleich zu den anderen Mitgliedstaaten. Die stark industrialisierte britische Wirtschaft ließ einen bedeutenden Bruttobeitrag für die Gemeinschaft erwarten, bedeutete jedoch gleichzeitig relativ geringe Einnahmen aus der gemeinsamen Agrarpolitik, die in den 1970er Jahren den Großteil der Gemeinschaftsaufwendungen ausmachte. Dieses Thema hatte bereits zum Kern der Neuverhandlungen von 1974 gehört. Thatcher betrachtete die Aufteilung als große Ungerechtigkeit. Die Antwort der anderen Europäer lautete, es gebe kein Prinzip des *juste retour*, der angemessenen Gegenleistung. Diese Position wurde vor allem von Frankreich vertreten. Fünf Jahre lang überschattete die Frage des britischen Haushaltsbeitrags den Betrieb der Gemeinschaft, und angesichts der britischen Forderungen sorgten kurzzeitige Lösungen nur für eine vorübergehende Verschnaufpause.

Als Frankreichs Präsident François Mitterrand befand, es sei Zeit, die Sache zu lösen, wurde unter dem französischen Gemeinschaftsvorsitz schließlich ein Abkommen ausgehandelt. Frankreich befürchtete, dass die Briten ohne ein solches Abkommen Schritte zur Anhebung der Haushaltsobergrenze blockieren könnten. Das Ergebnis war der sogenannte Britenrabatt – ein Nachlass in Höhe von rund zwei Dritteln der Nettobeiträge. Der Bundesrepublik wurde gleichzeitig garantiert, als größter Nettobeitragszahler nicht die gesamten Kosten für den Rabatt tragen zu müssen. Die Lösung kam den Briten zwar gelegen, sie wurde aber nie in einer dauerhaften Umstrukturierung des europäischen Haushalts verankert geschweige denn vertraglich festgeschrieben. Der Britenrabatt wurde jedoch in jedem Finanzrahmen erneut genehmigt. Und so wurde die Sonderregelung 2016 zum Gegenstand der „Vote Leave“-Kampagne, deren Vertre-

ter sich darauf beriefen, dass der Nachlass nicht garantiert sei. Obwohl dies, formal gesehen, korrekt ist, gab es keine Anzeichen dafür, dass andere europäische Staaten vorhatten, den Nachlass zu streichen. Doch die Zweideutigkeit führte dazu, dass die „Leavers“ viele Wähler glauben machen konnten, das Vereinigte Königreich zahle weit mehr in die Gemeinschaft ein, als dies tatsächlich der Fall war.

VOLLENDUNG DES MARKTS

Als die Haushaltsfrage geklärt war, hoffte Margaret Thatcher, in der Gemeinschaft eine führende Rolle einnehmen zu können. Sie machte sich zum Ziel, den Binnenmarkt zu vollenden. Obwohl dies keine rein britische Initiative war, verbuchte das Vereinigte Königreich den entsprechenden Beschluss zur Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) 1985 und des sogenannten 1992-Programms als eigenen Erfolg. Da Frankreichs sozialistischer Präsident Mitterrand seinen Versuch, den Sozialismus einzuführen, aufgab und Deutschlands neuer Bundeskanzler Helmut Kohl von der Notwendigkeit überzeugt war, Europa wettbewerbsfähiger zu machen, ergaben sich Annäherungen in den politischen Präferenzen. Angesichts einer dynamischen Europäischen Kommission unter Mitterrands früherem Finanzminister Jacques Delors sowie unterstützenden Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs besaß das Projekt eine Reihe von Befürwortern. Einiges deutete darauf hin, dass das Vereinigte Königreich endlich, nach Jahren der Abwesenheit und späteren Marginalisierung, eine konstruktive Rolle einnehmen könnte.

Ein zentraler Aspekt der EEA prägte schließlich die britische Haltung gegenüber der europäischen Integration entscheidend: die Umsetzung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen. Obwohl sie bereits in den Römischen Verträgen vorgesehen waren, wurden sie seit den 1960er Jahren wegen Präsident de Gaulles Ablehnung nicht angewandt. Seine Haltung führte zum Luxemburger Kompromiss, der zwar qualifizierte Mehrheitsentscheidungen formal nicht ausschloss, in der Praxis aber dafür sorgte, dass sie nie zum Einsatz kamen. Die EEA setzte diese genau dort ein, wo sie für die Verabschiedung des 1992-Programms benötigt wurden. Den Souveränitätsverlust, den dieses Programm nach sich zog, akzeptierte Thatcher – zumal die Angst bestand, neue Mitglieder

wie Spanien und Portugal könnten die Vollen- dung des Markts vereiteln, wenn sie ein Vetorecht hätten. Im Laufe der Jahre führten Vertragsrefor- men schrittweise zur Ausweitung qualifizierter Mehrheitsentscheidungen auf weitere Politikbe- reiche. Der wachsende Souveränitätsverlust sorgte im Vereinigten Königreich für immer größeres Misstrauen gegen die Europäische Gemeinschaft, und die Briten wurden immer skeptischer.

Delors sah in der EEA eine Gelegenheit, die europäische Integration durch eine Wirtschafts- und Währungsunion, die seit 1969 auf der Agenda der Gemeinschaft stand, sowie eine europäische Sozialpolitik voranzutreiben. Thatcher lehnte, wie Callaghan, sowohl die europäische Wirtschafts- und Währungsunion als auch die Idee einer euro- päischen Sozialpolitik entschieden ab und machte 1988 in einer Rede vor dem College of Europe in Brügge ihren Standpunkt deutlich. Delors aber wusste andere Mitgliedstaaten hinter sich.

Der Weg zu einer Währungsunion war bereits weitgehend eingeschlagen, als der Fall der Berliner Mauer und der Zusammenbruch des Kommunismus in Europa grundlegende Veränderungen herbeiführten und die Reformen in der Europä- ischen Gemeinschaft beschleunigten. Das Verei- nigte Königreich wie Frankreich und die Nieder- lande begegneten der Aussicht auf eine deutsche Wiedervereinigung mit Sorge. Delors sah darin den idealen Zeitpunkt, um eine Wirtschafts- und Währungsunion zu realisieren und propagierte sie als Weg, das vereinte Deutschland fest in die politischen Strukturen Westeuropas einzubinden. Neben der Wirtschafts- und Währungsunion beschloss die Mitgliedstaaten eine Zusammenar- beit in Sicherheits-, Justiz- und Verteidigungsfr- agen sowie in innenpolitischen Angelegenheiten.

Thatchers Nachfolger, John Major, war nicht bereit, das Vereinigte Königreich auf eine euro- päische Gemeinschaftswährung zu verpflichten – eine Position, die durch die kurze und schmerz- liche Periode der Mitgliedschaft des britischen Pfunds im Europäischen Währungssystem zwi- schen 1990 und 1992 gerechtfertigt zu sein schien. Beim Gipfel von Maastricht, auf dem der EU- Vertrag ausgehandelt wurde, zeigte sich, dass Vertragsreformen nicht garantiert waren, solange dem Vereinigten Königreich und Dänemark kei- ne Ausnahmen bei bestimmten Verpflichtungen zugesichert wurden. Trotz des scheinbaren Er- folgs, mit dem John Major das Vereinigte König- reich aus einigen Verbindlichkeiten der zukünf-

tigen EU herauszuhalten vermochte, erwies sich die Vertragsratifizierung in Westminster als Na- gelprobe, da Parlamentsmitglieder aus den eigen- en Reihen Einwände erhoben. Major gelang die Vertragsunterzeichnung, indem er die Vertrau- ensfrage stellte.

Doch die Diskussion um Europa spaltete nicht allein die Partei der Konservativen; auch Medien und Bürger wurden zunehmend skep- tisch. Dazu traten Anfang der 1990er Jahre zwei neue Parteien auf den Plan: die nur kurzlebi- ge Referendum Party und die United Kingdom Independence Party (UKIP). In der Regel ratifi- zierten die Briten internationale Verträge auf par- lamentarischem Wege – wie es auch beim Bei- tritt zur Gemeinschaft der Fall war. Im Zuge des Maastricht-Prozesses wurden die Rufe nach einem Vertragsreferendum lauter. Major lehnte die Forderungen ab. Dieses Mal verstummten sie jedoch nicht mehr. Im Verlauf der 1990er Jah- re sicherten die drei großen Parteien – die Kon- servativen, Labour und die Liberaldemokra- ten – öffentlich zu, einen britischen Beitritt zur Europäischen Wirtschafts- und Währungsuni- on nicht ohne ein Referendum zu vollziehen. Als 1997 Tony Blair das Amt des Premierministers übernahm, erwarteten viele ein Referendum zur Beitrittsfrage. Doch die Zeit schien nie geeignet.

Als eine Reihe mittel- und osteuropäischer Staaten der Union beitreten wollten, wurden wei- tere Reformen notwendig, um sicherzustellen, dass Institutionen, die ursprünglich auf eine Ge- meinschaft von sechs zugeschnitten waren, auch bei 25 und mehr Mitgliedstaaten funktionierten. Die Verträge von Amsterdam (1997) und Niz- za (2001) wurden im Vereinigten Königreich auf parlamentarischem Wege und ohne große Kon- troversen ratifiziert.

Als die EU indes durch ein Abkommen, das Vorschläge für einen Verfassungsvertrag beinhal- tete, eine größere Nähe zu ihren Bürgern herzu- stellen suchte, kündigte Tony Blair an, er werde über diesen Vertrag ein Referendum abhalten. Die gescheiterten Referenden in Frankreich und den Niederlanden verhinderten jedoch ein bri- tisches Referendum, da vereinbart wurde, dass der Ratifizierungsprozess ausgesetzt werde, soll- te der Vertrag in diesen beiden Ländern per Re- ferendum abgelehnt werden. Als stattdessen im Dezember 2007 die europäischen Staatschefs den Vertrag von Lissabon unterzeichneten, sah Blairs Nachfolger Gordon Brown keinen Bedarf für ein

Referendum. Es handele sich schließlich nur um eine Vertragsreform. Das britische Parlament ratifizierte den Vertrag von Lissabon und die Bürger des Vereinigten Königreichs hatten ein weiteres Mal kein Mitspracherecht.

REFERENDUM 2016

Im Zuge der Vorbereitung zur Ratifizierung des Vertrags von Lissabon versprach der Chef der Konservativen, David Cameron, er werde ein Referendum abhalten, sollte er noch vor Vertragsratifizierung Premierminister werden. Er wurde fünf Monate nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon (2009) Chef einer Koalitionsregierung, und ein Referendum hatte es nicht gegeben. Konservative Hinterbänkler im Parlament und Basismitglieder im Land setzten ihre Rufe danach fort. Der Aufstieg der UKIP und ihr Erfolg bei den Europawahlen 2009 ließen bei den Konservativen Wählerverluste befürchten, und sie reagierten darauf mit euroskeptischen Tönen. Cameron gelang es nicht, die Skeptiker zu beschwichtigen, vor allem nicht während der Koalition mit den EU-freundlichen Liberaldemokraten.

Im Januar 2013 hielt Cameron in London eine wegweisende Rede, in der er EU-Reformen versprach und sich verpflichtete, bei einem erneuten Wahlsieg 2015 die Bedingungen der Mitgliedschaft des Vereinigten Königreichs neu zu verhandeln und anschließend, Ende 2017, ein Referendum über den Verbleib des Landes in der EU abzuhalten. Diese Verpflichtung war mutig, und es gab Spekulationen, Cameron habe selbst nicht erwartet, die Unterhauswahlen 2015 zu gewinnen. Ihm blieb nichts anderes übrig, als sein Versprechen zu halten. Angesichts der knappen Zeit für Verhandlungen sah sich Cameron nicht in der Lage, den Briten bedeutsame EU-Reformen zuzusichern, und das Paket für Neuverhandlungen wurde von vielen in seiner Partei als unzureichend betrachtet, um den Verbleib in der EU zu unterstützen.

Der Zwang einer einheitlichen Position des Kabinetts wurde aufgehoben, und Minister konnten, ihrem eigenen Standpunkt folgend, Wahlkampf für oder gegen den Verbleib in der EU betreiben. Die Wahlkampagnen waren geprägt von Hysterie und Übertreibungen. Dabei wurde über die ökonomischen Konsequenzen eines Austritts und die Kosten eines Verbleibs in der EU besonders heftig gestritten. Objektive Informationen

gab es kaum, und die Bürgerinnen und Bürger hatten es schwer, auch nur eine Ahnung davon zu erhalten, was das Verlassen der EU für sie bedeuten könnte. Die Propagandisten drängten zu einem „Leave“-Votum, um, wie sie sagten, „die Kontrolle wieder zu übernehmen“. Ihre Gegner sahen darin einen „Sprung ins Dunkle“ und warnten davor, das Risiko eines EU-Austritts einzugehen. Am 23. Juni 2016 taten über 17 Millionen Wähler jedoch genau dies: Eine Mehrheit der Wahlberechtigten sprach sich dafür aus, die EU zu verlassen. Der Premierminister verließ seinen Posten und seine Nachfolgerin, Theresa May, postulierte: „Brexit heißt Brexit – und wir werden daraus einen Erfolg machen.“ Es gab keinen konkreten Plan für den Austritt, weder im Vereinigten Königreich noch bei den 27 anderen Mitgliedstaaten.⁰⁵

Erstmals regelt der Artikel 50 des EU-Vertrags den Austritt eines Staates aus der Gemeinschaft. Es wird deutlich, dass in der Regierung keine gemeinsame Vorstellung davon herrscht, welche Art von Beziehung zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich nach dem Brexit gewünscht ist. Das Ergebnis des Referendums spiegelte die lang anhaltende Frustration der Briten wider, die unter anderem mit Fragen der Souveränität und der britischen Haushaltsbeiträge zusammenhingen. Was auf dem Wahlzettel noch so einfach schien, sollte sich als überaus kompliziert herausstellen. Es mag sein, dass das Vereinigte Königreich sich dafür entschied, wieder die Kontrolle zu übernehmen. Ob es wusste wofür, ist nicht ganz klar.

Übersetzung aus dem Englischen:

Kirsten E. Lehmann, Köln.

JULIE SMITH

ist Direktorin des European Centre @ POLIS der Cambridge University und Mitglied des britischen Oberhauses.

jes42@cam.ac.uk

⁰⁵ Für eine Analyse der öffentlichen Meinung zum Brexit siehe Michael Ashcroft/Kevin Culwick, Well, You Did Ask ... Why the UK Voted to Leave the EU, London 2016; Tim Shipman, All Out War: The Full Story of How Brexit Sank Britain's Political Class, London 2016.

UNEINIGES KÖNIGREICH? GROSSBRITANNIEN NACH DEM BREXIT-VOTUM

Roland Sturm

Das Brexit-Votum hat Gräben in der britischen Innenpolitik aufgeworfen. Zum einen handelt es sich um Probleme, die den regionalen Zusammenhalt des Vereinigten Königreichs betreffen. Das Vereinigte Königreich ist ein Viernationenstaat, bestehend aus England, Wales, Schottland, Nordirland und weiteren Territorien.⁰¹ London hat als Hauptstadt und internationale Wirtschaftsmetropole des Landes eigenes politisches Gewicht. Die Bewohner der Kanalinseln und der Isle of Man, die zum Kronbesitz des Vereinigten Königreichs zählen, durften nicht über den Brexit abstimmen, wohl aber diejenigen des britischen Überseegebiets Gibraltars an der Südspitze der Iberischen Halbinsel.

Zum anderen handelt es sich um Herausforderungen für den politischen und gesellschaftlichen Zusammenhalt des Vereinigten Königreichs. Der politische Zusammenhalt wurde durch die Krise der konservativen Regierungspartei nach dem Brexit-Votum gefährdet. Auch in der Labour Party, der größten Oppositionspartei, kam es zu Auseinandersetzungen, insbesondere um den Vorwurf mangelnden Engagements gegen den Brexit, gerichtet an die Adresse des Parteivorsitzenden Jeremy Corbyn. Auch gesellschaftliche Bruchlinien machte das Abstimmungsverhalten deutlich. Für den Brexit stimmten vorwiegend die ältere Generation, Menschen in wirtschaftlich prekären Verhältnissen und Bildungsferne. Eine in diesem Umfang bisher nicht gekannte persönliche Diskriminierung von EU-Ausländern nach dem Brexit-Votum im britischen Alltagsleben vervollständigt das Bild einer verunsicherten Gesellschaft.⁰² Die Brexit-Verfechter hatten versprochen, alles Positive bleibe erhalten, man werde nur die EU los.⁰³ Die Konsequenz war kurzfristig Ziellosigkeit. Über Wege, diese längerfristig zu überwinden, wird in Großbritannien noch gestritten.

UNTERSCHIEDLICHE TERRITORIALE INTERESSEN

Das Brexit-Referendum war in vier Territorien des Vereinigten Königreichs nicht erfolgreich (*Tabelle*). Die Unterstützer einer EU-Mitgliedschaft des Vereinigten Königreichs siegten in Schottland und Nordirland sowie in London und **Gibraltar**. Dass Gibraltars Einwohner fast ausnahmslos für einen Verbleib in der EU stimmen würden, kam nicht überraschend. Der Felsen Gibraltar ist auf den wirtschaftlichen Austausch mit dem spanischen Hinterland angewiesen, auch auf die Personenfreizügigkeit innerhalb der EU. Die spanische Regierung brachte nach dem Votum von Gibraltar gleich ihren alten Vorschlag einer gemeinsamen Oberhoheit von Spanien und dem Vereinigten Königreich (Kondominium) ins Spiel. Solange Spanien in der EU ist, wäre dies nach diesem Modell auch Gibraltar. Sowohl die Regierung von Gibraltar als auch die britische Regierung lehnten die Kondominiums-idee strikt ab. Stattdessen suchte der Chief Minister Gibraltars, Fabian Picardo, das Gespräch mit der schottischen Regierungschefin Nicola Sturgeon. Sein Modell sieht vor, dass Gibraltar zusammen mit Schottland und Nordirland in der EU bleibt. Die britische Regierung soll beim Austritt Stufen der Abweichung von der EU-Mitgliedschaft verhandeln. Vorbild ist der EU-Austritt der dänischen Territorien Faröer Inseln und Grönland, während Dänemark in der EU verblieben ist. Für Schottland, Nordirland und Gibraltar wäre ein umgekehrtes Modell das Ziel – das Vereinigte Königreich außerhalb, die drei britischen Territorien innerhalb der EU.⁰⁴ Dieser Vorschlag hat keine Chance auf Umsetzung, sodass Gibraltar, Schottland und Nordirland in besonderer Weise auf die Austrittsverhandlungen des Vereinigten Königreichs mit der EU angewiesen bleiben. Der neue

Tabelle: Territoriale Unterschiede beim Brexit-Referendum vom 23. Juni 2016

	FÜR AUSTRITT AUS DER EU STIMMEN	FÜR AUSTRITT AUS DER EU IN PROZENT	GEGEN AUSTRITT AUS DER EU STIMMEN	GEGEN AUSTRITT AUS DER EU IN PROZENT	WAHL- BETEILIGUNG IN PROZENT
England	15 188 406	53,4	13 266 996	46,6	73,0
London		40,1		59,9	
Schottland	1 018 322	38,0	1 661 191	62,0	67,2
Wales	854 572	52,5	772 347	47,5	71,7
Nordirland	399 442	44,2	440 437	55,8	62,9
Gibraltar	823	4,1	19 322	95,9	83,5

Quelle: BBC.

Schottlandminister David Mundell bezeichnete schottische Wünsche in diese Richtung als wirklichkeitsfremd.⁰⁵ Picardo schlug des Weiteren vor, das Ergebnis der Verhandlungen zum EU-Austritt zur Bestätigung einem weiteren Referendum zu unterziehen.⁰⁶ Erst nach dem Ende der Verhandlungen mit der EU könne man wissen, was ein Brexit tatsächlich bedeute.

Für **Schottland** ist der Brexit ein weiteres Beispiel dafür, dass eine Londoner Regierung dem Land eine Entscheidung aufzwingt, die seine Bevölkerung mit großer Mehrheit nicht teilt. Die schottische Regierung sah deshalb unmittelbar nach dem Brexit-Referendum die Option eines zweiten Unabhängigkeitsreferendums.⁰⁷ Um-

fragen bestätigten, dass ein solches eine Mehrheit in Schottland finden würde. Inzwischen ist die Situation weniger klar, auch wenn im Juli 2016 wieder gegen den Willen einer Mehrheit der schottischen Bevölkerung zusätzlich zum Brexit die Entscheidung fiel, die in Schottland stationierte Nuklearflotte des Vereinigten Königreichs (Trident) zu erneuern.

Für schottische Unabhängigkeitsbefürworter stellen sich schwierige Fragen: Reicht die finanzielle Basis Schottlands bei einem niedrigen Ölpreis für die Unabhängigkeit? Welche Währung sollte Schottland nutzen? Bei einem EU-Beitritt Schottlands wäre es wohl der ungeliebte Euro. Und hat ein Beitrittsbegehren Schottlands zur EU überhaupt eine Chance angesichts des zu erwartenden spanischen Vetos?⁰⁸ Vor allem aber, wäre das Westminster Parlament bereit, noch einmal die gesetzliche Grundlage für ein Unabhängigkeitsreferendum zu ermöglichen? Die First Minister Schottlands, Sturgeon, wurde nach dem Brexit-Referendum von Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker in Brüssel empfangen – mehr als eine symbolische Geste konnte dies aber nicht sein.⁰⁹

01 Vgl. ausführlich Roland Sturm, *Die britische Westminsterdemokratie*, Baden-Baden 2015; ders., *Das politische System Großbritanniens*, Wiesbaden 2016².

02 Vgl. u. a. Interview mit dem tschechischen Ministerpräsidenten Bohuslav Sobotka, in: *Financial Times*, 29.6.2016, S. 2. Der „Economist“ vom 2.7.2016, S. 12, schrieb: „As if victory were a licence to spread hatred, anger has since lashed Britain’s streets with an outburst of racist abuse.“ Vgl. auch *Britain Should Have No Truck With Xenophobia*, in: *Financial Times*, 6.7.2016, S. 8.

03 Vgl. *The Economist*, 2.7.2016, S. 11.

04 Vgl. Tobias Buck, *Gibraltar Calls for Second EU Vote After Post-Brexit Deal is Done*, in: *Financial Times*, 11.7.2016, S. 2.

05 Vgl. Jochen Buchsteiner, *Eiserne Union*, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 16.7.2016, S. 5.

06 Vgl. Buck (Anm. 4), S. 2.

07 Zum ersten Unabhängigkeitsreferendum vgl. Roland Sturm, *Das Schottland-Referendum*, Wiesbaden 2015. Zur Position der schottischen Regierung vgl. Mure Dickie/Vincent Boland, *Sturgeon Puts Scots on Alert for Second Vote on Independence*, in: *Financial Times*, 25./26.6.2016, S. 5.

08 Spanien will mit Blick auf separatistische Bestrebungen im eigenen Land keinen Präzedenzfall zulassen.

09 Juncker sagte, Schottland „had won the right to be heard in Brussels“. Der spanische Regierungschef machte aber sogleich klar, dass Schottland, trotz Verhandlungsmandats des schottischen Parlaments, keinerlei Rechte habe, über EU-Angelegenheiten zu verhandeln. Vgl. Duncan Robinson/Tobias Buck, *Spain’s Rajoy Dashes Hopes of Separate Scottish Talks*, in: *Financial Times*, 30.6.2016, S. 3.

Einige Beobachter trauten Schottland zu, den Brexit zu stoppen. Bezug genommen wurde dabei auf den Scotland Act, Clause 29, der besagt, dass die schottische Gesetzgebung sich im EU-Rahmen zu bewegen habe. Wenn Schottland zum EU-Austritt gezwungen würde, müsste für diese „Abweichung“ vom Scotland Act nach bestehender Konvention für Abweichungen das schottische Parlament gefragt werden. Dieses könnte „Nein“ sagen. Auch wenn die schottische Regierung ein solches Szenario für möglich hielt, ist es verfassungsrechtlich nicht realistisch. Der EU-Austritt wird letztendlich von einem Gesetz des Westminster Parlaments konkretisiert und festgeschrieben. Keine Institution im Vereinigten Königreich kann diese Entscheidung, die Ausdruck des Verfassungsgrundsatzes der Parlamentssouveränität ist, in irgendeiner Weise korrigieren.

Ihre erste Reise nach dem Amtsantritt als Premierministerin führte Theresa May nach Schottland. Sie machte der schottischen Regierungschefin keine Hoffnung auf ein zweites Unabhängigkeitsreferendum, versicherte ihr aber, dass Schottland, ebenso wie Wales, Nordirland und Gibraltar, ja sogar die Kanalinseln und die Isle of Man, bei den Austrittsverhandlungen mit der EU auf der britischen Seite einbezogen würde.

Nordirland ist in besonderer Weise vom EU-Austritt betroffen. Die Furcht, nur noch unter Visabedingungen von Großbritannien aus die eigenen Verwandten in Irland besuchen zu können, führte nach der Brexit-Entscheidung zu einem dramatischen Anstieg der Anträge britischer Bürger für irische Reisepässe.¹⁰ Nach dem Karfreitagsabkommen von 1998,¹¹ das den irischen Bürgerkrieg weitgehend beendete, waren die Grenzbarrikaden zwischen der Republik Irland und Nordirland an über 200 Wegen und Straßen abgebaut worden. Die Grenze verschwand im Alltag der Bürger. Wirtschaftlich war dies für alle Iren auf beiden Seiten der Grenze ein Erfolgsmodell. Allenfalls die radikalen Unionisten in Nordirland sahen das Zusammenwachsen der beiden Teile der irischen Insel mit Misstrauen. Sie waren es auch (vor allem

die Anhänger der stärksten Partei in der nordirischen Regierungskoalition, die Democratic Unionist Party), die für den Brexit stimmten. Nach dem Brexit-Votum stellen sich grundsätzliche Fragen nach der Zukunft der Grenze zwischen der EU und Nordirland. Bleibt die Grenze offen, wie von der Republik Irland gewünscht, wäre dies eine Hintertür für Zuwanderung in das Vereinigte Königreich. Die Ablehnung von Zuwanderung war aber einer der wichtigsten Gründe, für den EU-Austritt zu stimmen. Die Verlagerung der Außengrenze Großbritanniens in die irische See (also unter Ausschluss Nordirlands) wurde von der britischen Regierung abgelehnt.¹² Die Wiedereinführung von Grenzkontrollen scheint unumgänglich – in welcher Form, bleibt offen.

Es ist noch zu früh zu spekulieren, ob die Nationalisten in Nordirland, die durch das faktische Verschwinden der Grenze zwischen dem Norden und dem Süden ihrem Ziel der irischen Einheit näher gekommen schienen, ein Grenzregime zum Anlass nehmen werden, um den bewaffneten Kampf wieder aufzunehmen. May sagte bei ihrem Besuch in Belfast im Juli 2016: „[N]obody wants to return to the borders of the past.“¹³ Sie ernannte allerdings als neuen Nordirlandminister James Brokenshire, einen Spezialisten für innere Sicherheit und Terrorismusbekämpfung, dem sie mit Kris Hopkins einen früheren Soldaten mit bekannten Aversionen gegen die nationalistische Regierungspartei Sinn Féin als Staatssekretär zur Seite stellte.¹⁴ Offen bleibt, wie das Karfreitagsabkommen, ein internationaler Vertrag zwischen der Republik Irland und dem Vereinigten Königreich, der sich explizit auf die EU-Menschenrechtskonvention und die gemeinsame Mitgliedschaft beider Länder in der EU beruft, verändert werden soll.

Die britische Metropole **London** gehört ebenfalls zu den Territorien, die – in sieben von zehn Wahlbezirken – gegen den Austritt aus der EU votierten (59,9 Prozent für den Verbleib in der EU, 40,1 Prozent dagegen). Hier steht das Bild eines weltoffenen, globalisierten Landes (Sicht Londons) der Sehnsucht nach einem geordneten und kontrollierbaren Leben gegenüber,

¹⁰ Vgl. Vincent Boland, *British Citizens Swamp Ireland with Passport Applications*, in: *Financial Times*, 28.6.2016, S. 4.

¹¹ Vgl. *The Agreement. Agreement Reached in the Multi-Party Negotiations*, London 1998.

¹² Vgl. George Parker, *UK Promises no Return to „Borders of the Past“ in Ireland*, in: *Financial Times*, 26.7.2016, S. 2.

¹³ Zit. nach *The Economist*, 30.7.2016, S. 22.

¹⁴ Vgl. ebd.

das nicht mehr durch Einwanderung und wirtschaftlichen Wettbewerb herausgefordert wird (Sicht der globalisierungsskeptischen Landesteile). Der „Economist“ spricht von „two nations“ im Vereinigten Königreich, die sich immer weiter in ihren Werten und ihrer Weltsicht voneinander entfernen.¹⁵ Im Vorfeld des Referendums wählte London den Labour-Politiker Sadiq Khan zum Londoner Bürgermeister. Im Unterschied zur Parteispitze der Labour Party engagierte sich Khan in vorderster Linie für die EU-Mitgliedschaft seines Landes. Bei der letzten großen Fernsehdebatte im Vorfeld des Referendums in der Wembley Arena sprach Khan als Vertreter der „Vote Remain“-Kampagne, also des Bleibelagers. Die City of London, der für die britische Wirtschaft bedeutende Londoner Finanzdistrikt, sprach sich mit deutlicher Mehrheit für den Verbleib des Vereinigten Königreichs in der EU aus.¹⁶ Nach dem Brexit-Votum forderte Khan eine Beteiligung Londons an den Brexit-Verhandlungen und mehr Autonomie, also mehr Kompetenzen, für die Londoner Stadtregierung. Soweit, die Unabhängigkeit für London zu fordern, wollte er nicht gehen. 60 000 Londoner hatten unmittelbar nach Bekanntwerden des Ergebnisses eine Petition unterzeichnet, die ihren Bürgermeister aufforderte, die Unabhängigkeit Londons zu erklären und in der EU zu bleiben.¹⁷ Auch wenn London in Zukunft außerhalb der EU sein wird, fordert Khan den Erhalt des Zugangs zum Binnenmarkt.¹⁸

Wales war die einzige nichtenglische Region, die den Brexit befürwortete. In Wales war es der United Kingdom Independence Party (UKIP) bei den Regionalwahlen im Mai 2016 gelungen, 12,5 Prozent der Stimmen zu erobern. Der Labour First Minister Carwyn Jones engagierte sich zwar wie alle anderen walisischen Parteiführer mit Ausnahme der UKIP-Spitze gegen den Brexit, die Mehrheit der walisischen Wähler will aber die EU verlassen. Hier zeichnet sich ein Bild ab, das auch für **Nordengland**

gilt. Der Labour-Spitze gelingt es nicht mehr, ihre Stammwähler zu mobilisieren. Diese ließen sich vor allem von Parolen gegen Einwanderer leiten, also von UKIP-Argumenten. Das führte zu dem unerwarteten Ergebnis, dass ausgerechnet die ärmeren Regionen Großbritanniens, die am meisten beispielsweise von den Strukturfonds der EU profitieren, am heftigsten für einen Austritt aus der EU plädierten.¹⁹ In **Cornwall** kamen noch regionale Faktoren hinzu, wie ein cornisches Nationalgefühl und vor allem das Thema Einwanderung, obwohl es nur wenige Einwanderer in der Region gibt. Hier wie andernorts stand die Realität nicht zur Debatte, sondern Protest und Wunschträume.²⁰ „Der Brexit wurde aus Trotz geboren“, so „Der Spiegel“.²¹

KRISEN DER GROSSEN PARTEIEN

Überraschenderweise riss der Brexit nicht nur in der Konservativen Partei Gräben auf, sondern auch in der Labour Party. Der Brexit-Beschluss zog den Rücktritt des konservativen Premierministers David Cameron als Kopf der Anti-Brexit-Kampagne nach sich. Ein neuer Parteivorsitz musste gefunden werden. Der innerparteiliche Wahlkampf war durch allerlei Intrigen geprägt, aus denen schließlich die Innenministerin der Regierung Cameron, Theresa May, als Siegerin und neue Parteivorsitzende hervorging. Dies bedeutet auch einen Wechsel in der Wirtschaftspolitik der Konservativen Partei. Der nun abgelöste Schatzkanzler George Osborne stand für einen Sparkurs zur Konsolidierung des Haushalts. May bevorzugt Ausgabenpolitik, zum einen, um die Folgen des Brexit abzufangen, und zum anderen, um mit dem Angebot besserer Sozialleistungen in die Wählerschaft der Labour Party einzubrechen und ihr dauerhaft politische Unterstützung zu entziehen.

Die Schwäche der Konservativen Partei, ihre Spaltung und Zerrissenheit sowohl im Brexit-Wahlkampf als auch anschließend bei der Suche nach einem Parteichef, wäre die Gelegen-

¹⁵ Vgl. The Economist, 2.7.2016, S. 43.

¹⁶ Allerdings gab es auch abweichende Beurteilungen der Brexit-Folgen in der City. Vgl. Patrick Jenkins/Harriet Agnew, City of London Torn over EU Membership, in: Financial Times, 24.2.2016, S. 2.

¹⁷ Vgl. Conor Sullivan, Petition for Independence Gathers Pace in London, in: Financial Times, 25./26.6.2016, S. 9.

¹⁸ Vgl. Harriet Agnew/Naomi Rovnick, Traders Stunned as Job Fears Take Hold, in: ebd.

¹⁹ Vgl. Jochen Stahnke, Im Land der „Brexiters“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 5.7.2016, S. 3.

²⁰ Vgl. The Economist, 2.7.2016, S. 33.

²¹ Vgl. Christoph Scheuermann, Nach der Brexit-Entscheidung steckt die politische Elite in der Krise, in: Der Spiegel, 9.7.2016, S. 81.

heit für eine geschlossene Opposition gewesen, sich zum einen als EU-freundliche Alternative und zum anderen als Partei mit einem europapolitischen Gegenentwurf zu etablieren. Die Labour Party unter ihrem Vorsitzenden Corbyn war aber in dieser Hinsicht ein Totalausfall. Corbyn, der 1975 bei dem ersten Referendum über die Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft selbst mit „Nein“ gestimmt hatte, konnte seine persönliche EU-Skepsis kaum verbergen. Quasi pflichtgemäß hielt er eine einzige große Rede für den Verbleib des Vereinigten Königreichs in der EU, die emotionslos und pragmatisch wirkte. Das Plädoyer für ein Verbleiben Großbritanniens in der EU stellte er unter den Vorbehalt, dass diese reformiert werden müsste.

So hörte sich Corbyns „Plädoyer“ für die EU an: „Die Labour Party ist mit großer Mehrheit für den Verbleib in der EU, weil wir der Ansicht sind, dass die Europäische Union uns viel gebracht hat – Investitionen, Arbeitsplätze und Arbeits-, Verbraucher- und Umweltschutz – und dass wir die Aufgaben des 21. Jahrhunderts am besten mit der EU bewältigen können.“²² Peter Mandelson, Mitglied im House of Lords sowie einer der wichtigsten Minister in den letzten Labour-Regierungen und früheres Mitglied der EU-Kommission, fasste den Eindruck der proeuropäischen Mehrheit in der Labour-Fraktion im Parlament bezüglich der Rolle Corbyns im Referendumswahlkampf so zusammen: „Bestenfalls vernahm man ausdrucksvolles Schweigen, aber wenn er etwas sagte, war nicht klar, was er sagte.“²³

Die Forderung nach einer Ablösung Corbyns als Parteichef fand immer mehr Anhänger. Corbyn entließ am 26. Juni 2016 seinen Schattenaußenminister Hilary Benn, worauf sich weitere zehn Mitglieder seines Schattenkabinetts zurückzogen. 50 der *front-bencher* (der wichtigsten Parlamentarier der Labour Party) kündigten Corbyn die Gefolgschaft. Am 28. Juni stimmte die Parlamentsfraktion der Labour Par-

ty über ein Misstrauensvotum gegen ihren Vorsitzenden Corbyn ab. Von den 232 Abgeordneten der Labour Party sprachen 172 dem eigenen Fraktionschef das Misstrauen aus, nur 40 unterstützten ihn.²⁴ Corbyn trat dennoch nicht zurück, denn nach seiner Meinung ist die Entscheidung der Fraktion irrelevant, er habe die Parteibasis hinter sich. Den Corbyn-Kritikern blieb nichts anderes übrig, als eine Neuwahl des Parteivorsitzenden zu initiieren. Als Gegenkandidat zu Corbyn trat der walisische Labour-Abgeordnete Owen Smith an.²⁵

Da Corbyn mithilfe der Parteibasis im Amt blieb, steht weiterhin die Möglichkeit im Raum, dass sich die Labour Party spaltet und eine neue Partei entsteht, die sich vom dogmatischen Linkskurs Corbyns abwendet.²⁶ Das Chaos in der Labour Party veranlasste die Scottish National Party (SNP), den aussichtslosen Antrag zu stellen, dass sie nun die Funktion der offiziellen Opposition im Parlament übernehmen müsse, weil die Zahl der Labour-Abgeordneten, die Corbyn noch stützen, geringer sei als die Zahl der Abgeordneten der SNP-Fraktion.²⁷

GESELLSCHAFTLICHE SPALTUNG

Das Brexit-Votum machte neben der Spaltung von Parteien auch die gesellschaftliche Spaltung in dieser Frage deutlich. Hätten sich die sogenannten *millennials*, die Jungwähler zwischen 18 und 35, stärker an der Abstimmung beteiligt, wäre sie wohl zugunsten eines Verbleibs des Vereinigten Königreichs in der EU ausgegangen. Die jungen Leute fühlen sich als Europäer. „Little Britain“ ist für sie der Titel einer Fernsehsatire. Nach dem Votum für einen Brexit lauteten die Beschwerden der *millennials*, gelegentlich auch Generation Erasmus genannt (nach dem Studentenaustauschprogramm der EU), dass die ältere Generation ihnen ihre Zukunft verbaut habe.²⁸

22 Jeremy Corbyn, Bleiben – und Reformieren. Rede des Labour-Vorsitzenden Jeremy Corbyn zum Brexit-Referendum, Dokumentation, April 2016, <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/12495.pdf>, S. 1.

23 Jim Pickard/Gonzalo Vina, Corbyn Faces Rebellion as Veteran Labour MPs Submit No-Confidence Motion, in: Financial Times, 25./26. 6. 2016, S. 4. („At best his voice was curiously muted, but when he did say anything there were mixed messages.“)

24 Weitere Abgeordnete enthielten sich oder waren nicht anwesend. Vgl. Jim Pickard, Corbyn Defiant After Losing Confidence Vote, in: Financial Times, 29. 6. 2016, S. 4.

25 Vgl. Bagehot: Rage Against the Dying of Light, in: The Economist, 30. 7. 2016, S. 24.

26 Vgl. auch Janan Ganesh, A Labour Split will Win over Dispossessed Remainers, in: Financial Times, 5. 7. 2016, S. 9.

27 Vgl. Jim Pickard, Cameron Demands Corbyn's Resignation, in: Financial Times, 30. 6. 2016, S. 2.

28 Vgl. Nicholas Barrett, We Millennials are Locked Out of the Union We Voted For, in: Financial Times, 27. 6. 2016, S. 10.

73 Prozent der 18- bis 24-Jährigen stimmten für einen Verbleib Großbritanniens in der EU. Allerdings zeigt sich deutlich, dass in Gebieten, wo viele junge Menschen wohnen, die Wahlbeteiligung besonders niedrig war. Nach Angaben der „Financial Times“ beteiligten sich nur 36 Prozent der 18- bis 24-Jährigen an dem Referendum, aber 81 Prozent der 55- bis 64-Jährigen und 83 Prozent der über 65-Jährigen. Zudem haben die älteren Briten ohnehin mehr Gewicht bei Wahlen. 18 Prozent der britischen Bevölkerung sind älter als 65; nur 11 Prozent sind zwischen 18 und 25 Jahre alt. Das House of Lords blockierte eine Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre, was die Gruppe der Jungwähler vergrößert hätte. Sicher lag auch der Wahltermin ungünstig, zum Ende des Semesters an den Universitäten und während des beliebten Glastonbury Musikfestivals. Dies bedeutete für junge Leute zusätzliche Umstände, wie sich eventuell neu als Wähler an einem anderen Ort registrieren zu lassen oder die Briefwahl zu beantragen.²⁹

Für ein Verbleiben in der EU stimmten auch eher die Briten mit höherer Bildung. Für bildungsferne Schichten war das Referendum ein Vehikel des Protests gegen Einwanderer, die, so vermuteten sie, ihnen Arbeitsplätze wegnehmen und die Sozialsysteme überlasten, sowie gegen die Sparpolitik der konservativen Regierung und die Vernachlässigung ihrer Interessen.³⁰ Viele wussten nichts über die EU, was es insbesondere der UKIP leicht machte, vor EU-Plänen wie einer EU-Armee oder der Normierung englischer Teekessel zu warnen, die es nicht gab. Die UKIP mobilisierte die *left behind*, die sozialen Verlierer (ältere weiße Wähler der *working class* mit geringen Bildungsqualifikationen)³¹ und unterstützte ihre Weltsicht, dass niemand ihnen Respekt zollt, obwohl gerade sie die anständigen Bürger seien (*decent people*, Nigel Farage, Parteivorsitzender der UKIP, nach dem Bekanntwerden des Referendumsresultates).

²⁹ Vgl. Roula Khalaf, Post-Referendum Mourning and the Millennial Vote, in: Financial Times, 30.6.2016, S. 8.

³⁰ Vgl. Gemma Tetlow/Sarah O'Connor/Chris Tighe, Younger Generation Venis Fury at Older Voters, in: Financial Times, 25./26.6.2016, S. 8.

³¹ Vgl. Robert Ford/Matthew Gordon, Understanding UKIP: Identity, Social Change and the Left Behind, in: The Political Quarterly 3/2014, S. 277–284.

FÜHRT THERESA MAY DAS LAND ZUSAMMEN?

Es ist sicher Mays Absicht, die Nation zu einen. Ein *One-Nation-Konservatismus*³², den schon Cameron als „mitfühlender“ (*compassionate*) Konservatismus vertrat, soll dabei helfen, soziale Spaltungen zu überwinden. Erstes Anzeichen hierfür war die Abkehr der Regierung May von der Sparpolitik.³³ Hinzu kommt die Ankündigung, die britischen Unternehmen stärker in die soziale Verantwortung zu nehmen. In den Vorständen aller wichtigen britischen Unternehmen sollen Vertreter von Arbeitnehmern und Kunden vertreten sein, die Gehälter der Vorstände besser kontrolliert werden und Aktionäre großer Aktiengesellschaften auf Hauptversammlungen ihr Veto gegen überzogene Gehälter von Führungskräften einlegen dürfen.³⁴ Es solle nicht länger der Eindruck vorherrschen, das Land arbeite nur für die *privileged few*, für die wenigen Privilegierten.³⁵ May deutete auch Schritte an, um das Gehaltsgefälle zwischen Management und Arbeiterschaft zu verringern.³⁶ Der britische Sozialstaat solle wieder gestärkt werden. Mays Ankündigungen haben die Ungleichheitsdebatte im Vereinigten Königreich gestärkt, zumal sich hier auch ein Generationenproblem verbirgt. Der Londoner Think Tank „Resolution Foundation“ hat Daten veröffentlicht, wonach die *millennials* in ihrem Leben deutlich weniger verdienen können als die ältere Generation.³⁷

May besuchte alle Landesteile, die sich mehrheitlich gegen den Brexit ausgesprochen hatten, und versprach ihnen bei weitergehender Mitgliedschaft der Brexit-Gegner (Schottland, Nordirland, London, Gibraltar) im britischen Staatsverband, sicherzustellen, dass für diese Regionen der Zugang zum Binnenmarkt erhalten bleibt. Wie dies passieren soll, bleibt eine offene Frage.

³² Vgl. Chris Grayling, We Will Make an Orderly Exit to Ensure the City's Future, in: Financial Times, 27.6.2016, S. 11.

³³ Vgl. Roland Sturm, Austeritätspolitik als gesellschaftliches Projekt, in: APuZ 1–2/2016, S. 17–23.

³⁴ Vgl. Marcus Theurer, Theresa May auf den Spuren Ludwigs Erhards, 13.7.2016, www.faz.net/-14338572.html.

³⁵ Vgl. Jim Pickard, UK Leadership Candidate May to Target Executive Pay in Corporate Crackdown, in: Financial Times, 11.7.2016, S. 1; Janan Ganesh, Expect May to Favour Social Order Over Freedom, in: Financial Times, 12.7.2016, S. 9.

³⁶ Vgl. Theurer (Anm. 34).

³⁷ Vgl. Julia Löhr, Die britischen Millennials sind abgehängt, 18.7.2016, www.faz.net/-14346552.html.

Sie wird erst in einigen Jahren, nach dem Ende der Brexit-Verhandlungen mit der EU, beantwortet werden können. Der umgekehrten Dänemark-Lösung, die Sturgeon bei ihren Gesprächen in Brüssel vertrat,³⁸ werden allerdings wenige Chancen gegeben.

Überraschend schnell konnte nach dem Brexit-Votum die Konservative Partei wieder geeint auftreten, insbesondere weil es nicht zu einem Mitgliederentscheid über den Parteivorsitz kam. May musste sich nach dem Rückzug ihrer Gegenkandidatin Andrea Leadsom als einzige verbliebene Kandidatin für das Amt des Parteivorsitzenden keiner Abstimmung mehr stellen. Die Brexit-Befürworter durften sich darüber freuen, dass der Kopf der Pro-Brexit-Kampagne, Boris Johnson, britischer Außenminister wurde. Mit Mays häufig wiederholter Feststellung, „Brexit means Brexit and we’re going to make a success of it“,³⁹ ist die Richtung der Politik des Vereinigten Königreichs vorgegeben. Ob diese grobe Linie, die die wichtigsten Details auslässt,⁴⁰ ausreicht, um das uneinige Königreich zu einen, bleibt abzuwarten.

In einem Bereich wird die britische Gesellschaft gespalten bleiben: der Einwanderung. Es ist nicht möglich, quasi über Nacht die Zahl der in das Vereinigte Königreich eingewanderten Personen zu verringern. Künftige Einwanderung sollte aus Regierungssicht auf ein „erträgliches“ Maß reduziert werden, das heißt auf eine fünfstellige Zahl, also unter 100 000 im Jahr, ab 2020. Noch als Innenministerin hatte May bereits schon auf dem Parteitag der Konservativen Partei in Manchester im Oktober 2010 die aus ihrer Sicht nach wie vor zu hohe Nettoeinwanderung in das Vereinigte Königreich unter anderem mit den wachsenden Migrantenzahlen aus östlichen und südlichen EU-Staaten erklärt. Hier müsse der britische Staat wieder die Kontrolle erlangen. Der wirtschaftliche Nutzen der Einwanderung gehe gegen Null. Zu viele Einwanderer gefährden den gesellschaftlichen Zusammenhalt, und gegen Asylrechtsmissbrauch müsse entschlossen vorgegangen werden. Es ist durchaus möglich, dass May als Premierminis-

terin hier eine differenzierte Haltung einnehmen wird. Denn alle seriösen Studien gehen davon aus, dass die osteuropäischen Zuwanderer einen wichtigen Beitrag zur britischen Wirtschaft leisten.⁴¹ Die emotionale Ablehnung von Einwanderung nimmt aber Fakten kaum zur Kenntnis, sodass in den Nach-Brexit-Jahren die Kluft zwischen Alt- und Neubürgern eine anhaltende Herausforderung für ein einiges Großbritannien bleiben wird.

ROLAND STURM

ist Professor am Institut für Politische Wissenschaft der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg.
roland.sturm@fau.de

38 Vgl. Mure Dickie/Duncan Robinson, FT Big Read. Brexit, in: *Financial Times*, 2./3.7.2016, S. 7.

39 Vgl. Pickard (Anm. 35), S. 1.

40 Vgl. auch Chris Giles, Prime Minister Tell Us What ‚Brexit Means Brexit‘ Means, in: *Financial Times*, 14.7.2016, S. 9.

41 Vgl. Jochen Buchsteiner, Eigentlich unersetzlich, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 29.6.2016, S. 2.

AM RANDE DER VERFASSUNGSKRISE?

Die rechtliche Grundlage des Brexit

Sionaidh Douglas-Scott

Das Vereinigte Königreich wird als erster Staat aus der Europäischen Union austreten. Am 23. Juni 2016 stimmte eine Mehrheit von 51,9 Prozent der Wählerinnen und Wähler Großbritanniens dafür, die EU zu verlassen. Die zur Abstimmung vorgelegte Frage lautete: „Sollte das Vereinigte Königreich Mitglied der Europäischen Union bleiben oder aus der Europäischen Union austreten?“ Um die EU zu verlassen, muss Großbritannien das in Artikel 50 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) niedergelegte Verfahren durchlaufen.

Unbeantwortet bleibt dabei, was eigentlich erforderlich ist, um das Ergebnis des Referendums umzusetzen. Vor allem aber ist unklar, was die viel zitierte Aussage „Brexit heißt Brexit“⁰¹ bedeutet. Was muss rechtlich gesehen auf eine nationale Entscheidung für den EU-Austritt folgen? Weder die britische Gesetzgebung zu Referenden noch die Abstimmung selbst fungieren in irgendeiner Weise als Leitlinie dafür, wie die zukünftige Beziehung des Vereinigten Königreichs zur EU oder zu anderen Staaten aussehen könnte. Die der Wählerschaft vorgelegte Frage war binär, und die Wählerschaft stimmte lediglich dafür, die EU zu verlassen. Es gab keinerlei Zustimmung zu irgendeiner bestimmten Austrittsvereinbarung.

Manche, die für den Austritt stimmten, mögen eine Lösung „im norwegischen Stil“ wünschen. Das würde die Mitgliedschaft im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) bedeuten, mit Zugang zum Binnenmarkt und der damit einhergehenden Freizügigkeit. Diese Lösung ist mittlerweile umgangssprachlich als „weicher Brexit“ bekannt.⁰² Für andere Befürworter des Austritts jedoch war die Beendigung der Freizügigkeit und damit die Reduzierung der Einwanderung entscheidend. Diese Fragen wurden der Bevölkerung im Referendum jedoch nicht zur Wahl gestellt.

ARTIKEL 50 EUV

Artikel 50 ist die Bestimmung im EUV, die einen Austritt aus der EU ordnet. Er wurde 2009 durch die Änderungen des Vertrags von Lissabon in den EUV eingefügt und schreibt Einzelheiten zu Austrittsverhandlungen vor. Er regelt, wie die EU ihre Seite der Verhandlungen zu gestalten hat und schreibt die Abstimmungsmodalitäten für eine Vereinbarung (qualifizierte Mehrheit) beziehungsweise für die Fristverlängerung (Einstimmigkeit) vor. Der Artikel entscheidet zwar über die Rahmenbedingungen der Trennung, nicht jedoch über die Einzelheiten einer zukünftigen Handelsbeziehung des Vereinigten Königreichs mit der EU, die in einer weiteren Vereinbarung zu regeln ist.

Das Vereinigte Königreich hat unmittelbar nach dem Referendum kein formales Austrittsgesuch gemäß Artikel 50 EUV gemacht, wird dies aber laut Premierministerin Theresa May Anfang 2017 tun.⁰³ Obwohl die EU das Vereinigte Königreich dazu drängt, zügig zu handeln, hätte Abwarten gewisse Vorteile: Es würde der Ministerin mehr Zeit einräumen, eine Verhandlungsstrategie zu formulieren, die es momentan (November 2016) nicht gibt. Die Zweijahresfrist für den Austritt beginnt erst mit der formalen Erklärung. Wenn das Vereinigte Königreich erst einmal diese Mitteilung gemacht hat, kann es nach zwei Jahren von der EU ausgeschlossen werden, auch wenn keine Austrittsvereinbarung geschlossen wurde – sofern keine Einstimmigkeit für die Verlängerung der Frist herrscht.

Artikel 50 Absatz 1 des EUV lautet: „Jeder Mitgliedstaat kann im Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften beschließen, aus der Union auszutreten.“ Im Vorfeld der Verhandlungen muss also zunächst ein Verständnis davon entwickelt werden, was mit den „verfassungsrechtlichen Vorschriften“ des betreffenden Mit-

gliedstaats gemeint ist. Als innerstaatliche Angelegenheiten können diese Vorschriften nicht von der EU diktiert werden und müssen gemäß dem britischen Verfassungsrecht geregelt werden. Leider ist das britische Verfassungsrecht hierzu unklar, unter anderem weil es im Vereinigten Königreich keine kodifizierte Verfassung gibt – also kein einzelnes Dokument –, die die Angelegenheit behandelt. Somit ist der Brexit-Prozess schon kompliziert, bevor Artikel 50 überhaupt greift. Ohnehin kann der vom britischen Volk im Referendum gefällte „Beschluss“ kein „Beschluss“ im Sinne des Artikels 50 sein. Etwas Offizielles ist erforderlich. Die Premierministerin behauptet, die britische Regierung habe aufgrund des königlichen Hoheitsrechts die erforderliche Macht, den Austritt gemäß Artikel 50 zu beschließen, und Minister seien für die Verhandlungen verantwortlich.⁰⁴

Welche Rolle aber spielt das britische Parlament dabei? Nach britischem Recht ist das Parlament an der Ratifizierung von Verträgen beteiligt. Somit wäre es unausweichlich involviert, da mit dem EU-Austritt auch das Gesetz zu den Europäischen Gemeinschaften von 1972 aufgehoben werden müsste. Nach Auffassung des Verfassungsausschusses des House of Lords kann das Parlament verlangen, dass eine Zustimmung eingeholt wird, noch bevor die Premierministerin das Verfahren nach Artikel 50 EUV einleitet. Diese Ansicht äußerte der Ausschuss in seinem Bericht vom September 2016.⁰⁵ Wenn es beim EU-Austritt – wie oft behauptet – um die Wiedererlangung der Selbstbestimmung und Wiedererlangung des parlamentarischen Hoheitsrechts ginge, sollte das Parlament in diesem Verfahren keine Schlüsselrolle spielen?

Beim Beitritt Großbritanniens zu den Europäischen Gemeinschaften wurden 1972 die briti-

schen Beziehungen zur EU und die Verschränkung des britischen Rechts mit dem EU-Recht in einem Gesetz geregelt. Im Falle des Brexit wird das Parlament dieses Gesetz aufheben und eine neue Gesetzgebung einführen müssen. In Ermangelung einer kodifizierten Verfassung und angesichts der Tatsache, dass Artikel 50 noch nie zur Anwendung gekommen ist, sind die verfassungsrechtlichen Vorschriften unklar. Dass es hierzu Rechtsstreitigkeiten gibt, überrascht nicht: Zahlreiche Argumente sind vorgebracht worden, um zu begründen, warum das Parlament an der Entscheidung, das Verfahren nach Artikel 50 einzuleiten, beteiligt sein soll, und viele davon wurden im Oktober 2016 in Rechtsstreitigkeiten vor dem High Court erörtert.⁰⁶

ERFOLGREICHE KLAGE

Im November 2016 gewann Gina Miller, eine britische Fondsmanagerin, vor dem Londoner High Court of Justice eine Klage gegen die Rechtmäßigkeit des Vorgehens der britischen Regierung. Das Gericht stimmte den Argumenten zu, dass es dem grundlegenden Prinzip der Parlamentssouveränität zuwiderlaufe, wenn die Regierung das Verfahren nach Artikel 50 EUV auf Grundlage des königlichen Hoheitsrechts einleite und sich dadurch über eine Gesetzgebung hinwegsetze, die vom Parlament verabschiedet wurde. Wenn London die formale Mitteilung gemäß Artikel 50 einreiche, wären bei Abschluss des Austrittsverfahrens jene Rechte zwangsläufig verloren, die durch das Gesetz zu den Europäischen Gemeinschaften in das britische Recht integriert wurden. Deshalb darf die Regierung auch ohne Rückgriff auf das Parlament keine Mitteilung gemäß Arti-

01 Das waren die Worte von Theresa May bei ihrer Ernennung zur Premierministerin des Vereinigten Königreichs im Juli 2016, siehe etwa Mark Mardell, *What Does „Brexit Means Brexit“ Mean?*, 14.6.2016, www.bbc.co.uk/news/uk-politics-36782922.

02 Vgl. Kamal Ahmed, *What Does „Hard“ or „Soft“ Brexit Mean?*, 29.9.2016, www.bbc.co.uk/news/business-37500140.

03 Siehe Laura Kuenssberg, *Brexit: Theresa May to Trigger Article 50 by End of March*, 2.10.2016, www.bbc.co.uk/news/uk-politics-37532364.

04 Vgl. Steven Swinford, *Theresa May Will Trigger Brexit Negotiations Without Commons Vote*, 27.8.2016, www.telegraph.co.uk/news/2016/08/26/theresa-may-will-trigger-brexit-negotiations-without-commons-vot.

05 Vgl. House of Lords, *The Invoking of Article 50*. 4th Report of Session 2016–17, London 2016.

06 Siehe etwa Nick Barber et al., *Pulling the Article 50 „Trigger“: Parliament’s Indispensable Role*, 27.6.2016, <https://ukconstitutionallaw.org/2016/06/27/nick-barber-tom-hickman-and-jeff-king-pulling-the-article-50-trigger-parliaments-indispensable-role>; Scott Styles, *What Is Sufficient to Constitute an Article 50 Decision to Leave the EU?*, 27.6.2016, <https://aberdeenunilaw.wordpress.com/2016/06/27/what-is-sufficient-to-constitute-an-article-50-decision-to-leave-the-eu>; Adam Tucker, *Triggering Brexit: A Decision for the Government, But Under Parliamentary Scrutiny*, 29.6.2016, <https://ukconstitutionallaw.org/2016/06/29/adam-tucker-triggering-brexit-a-decision-for-the-government-but-under-parliamentary-scrutiny>; Thiruvallore Thattai Arvind et al., *Article 50 and the European Union Act 2011*, 1.7.2016, <https://ukconstitutionallaw.org/2016/07/01/t-t-arvind-richard-kirkham-and-lindsay-stirtonarticle-50-and-the-european-union-act-2011-why-parliamentary-consent-is-still-necessary>.

kel 50 machen. Im Urteil unterstrich das Gericht, dass es sich hierbei um eine rein rechtliche Frage handele, dass es sich nicht mit der Sache des EU-Austritts befasst habe und dazu auch keine Meinung äußere. Der EU-Austritt sei eine politische Frage.

Die britische Regierung hat gegen das Urteil Berufung eingelegt, und der Fall wurde im Eilverfahren dem Obersten Gerichtshof des Vereinigten Königreichs vorgelegt. Ein Urteil wird für Januar 2017 erwartet. Sollte die Berufung scheitern, könnte ein vom Parlament verabschiedetes Gesetz Bedingungen für die Verhandlungen des britischen Austritts festlegen. Ist die Berufung erfolgreich, muss das Parlament nicht regelmäßig über den Verhandlungsprozess oder die angestrebten Konditionen informiert werden. Dies würde dann für das Parlament nicht bedeuten, „Selbstbestimmung wiederzuerlangen“. „Brexit heißt Brexit“ kann damit sehr wohl für eine Dominanz der Exekutive und ihrer politischen Absichten stehen. Dieser Sachverhalt enthüllt die Schwächen und Paradoxien der Parlamentssoveränität. Tatsächlich ist das Parlament in vielen Fällen der Exekutive untergeordnet. Souverän ist es lediglich in seinen gesetzgeberischen Kompetenzen.

WIE VERHANDELT DIE EU?

Formale Brexit-Verhandlungen können beginnen, sobald das Vereinigte Königreich dem Europäischen Rat seine Absicht, die EU zu verlassen, mitteilt. Der Artikel 50 EUV verlangt dabei keine spezifischen Arrangements. Alles bleibt den Verhandlungen der Vertragspartner überlassen. Es ist deshalb unklar, wie ein verhandeltes Austrittsabkommen überhaupt aussehen könnte.

Zudem ist weder die Verhandlungsstrategie der britischen Regierung bekannt, noch ist sicher, zu welchen Zugeständnissen die EU bereit ist. Wird sie eine harte Haltung in den Verhandlungen einnehmen? Diese hätte zweifelsohne negative wirtschaftliche Auswirkungen auf das Vereinigte Königreich. Zwar gibt es keine relevanten Präzedenzfälle unter Artikel 50, es ist jedoch bemerkenswert, wie die EU 2014 nach einem schweizerischen Referendum zur Zuwanderungsbeschränkung von Staatsangehörigen des EWR reagiert hat. Weil das Referendum bilaterale Abkommen mit der EU verletzte, wurde die Schweiz aus dem Europäischen Forschungs-

rat, den Erasmus-Programmen und dem Rahmenprogramm für Forschung und Innovation Horizon 2020 ausgeschlossen. Für Großbritannien könnte das heißen: Wenn London darauf bestehen sollte, von den Anforderungen der Freizügigkeit ausgenommen zu werden, könnte es kaum damit rechnen, freien Zugang zum Binnenmarkt zu bekommen.

„GROSSES AUFHEBUNGSGESETZ“

Artikel 50 Absatz 3 lautet: „Die Verträge finden auf den betroffenen Staat ab dem Tag des Inkrafttretens des Austrittsabkommens (...) keine Anwendung mehr“. Dies ist eine Angelegenheit des EU-Rechts. Als Angelegenheit des britischen Rechts müssten weitere Schritte unternommen werden, um die Anwendbarkeit von EU-Recht im Vereinigten Königreich zu beenden. Der Prozess der Loslösung wäre kompliziert und würde auch keine direkte Rückkehr zum Status quo ante (1973) bedeuten.

Das EU-Recht ist Teil des britischen Rechts, und das Gesetz zu den Europäischen Gemeinschaften ist die wichtigste rechtliche Bestimmung beziehungsweise das wichtigste rechtliche Tor für die Anwendung des EU-Rechts im Vereinigten Königreich. Das Gesetz müsste aufgehoben oder zumindest novelliert werden. Andere primäre Rechtsvorschriften im Zusammenhang mit dem EU-Recht müssten ebenfalls aufgehoben oder verändert werden, möchte die Regierung verhindern, dass sie Teil des nationalen Rechts werden. So müsste etwa der Absatz 29 des Scotland Act 1998, der sich direkt auf EU-Recht bezieht, umgeändert werden.

Insgesamt müsste sich die Regierung mit Tausenden EU-Rechtsvorschriften befassen, die gegenwärtig Teil des britischen Rechts sind. Einige direkt anwendbare EU-Rechtsvorschriften könnten automatisch auslaufen, wenn sie nicht entsprechend behandelt würden. Unter Berücksichtigung dieser Situation sprach Premierministerin Theresa May am 2. Oktober 2016 von Plänen für ein „Großes Aufhebungsgesetz“, das 2017 eingebracht werde. Noch sind wenige Details zu den Plänen bekannt, aber es scheint, dass der Gesetzentwurf nach Beendigung der Brexit-Verhandlungen das Gesetz zu den Europäischen Gemeinschaften von 1972 aufheben soll.

Allerdings, und was bedeutsam ist, würde das Aufhebungsgesetz den Großteil des gegenwärtig-

gen EU-Rechts in einen Parlamentsbeschluss einarbeiten und somit der britischen Regierung erlauben, zu entscheiden, ob beziehungsweise wann sie einzelne Bestimmungen aufheben, novellieren oder beibehalten möchte. Obgleich die britische Regierung ihre Absicht kundgetan hat, diesen Gesetzentwurf 2017 ins Parlament einzubringen, wird das Gesetz nicht in Kraft treten, bis eine Austrittsvereinbarung geschlossen ist und das Vereinigte Königreich die EU tatsächlich verlassen hat. EU-Recht bleibt im Vereinigten Königreich wirksam, bis das Land die EU verlässt. Die Durchsetzung des geplanten Aufhebungsgesetzes vor dem formalen Austritt aus den EU-Verträgen würde sowohl EU- als auch internationales Recht verletzen und würde der internationalen Reputation des Vereinigten Königreichs schweren Schanden zufügen.

GEMEINSCHAFTLICHER BESITZSTAND

Die EU-Verträge unterscheiden sich von vielen anderen internationalen Abkommen hinsichtlich des Umfangs, in dem sie Einzelpersonen Rechte zusprechen. Seitdem das Vereinigte Königreich 1973 der europäischen Gemeinschaft beigetreten ist, hat das EU-Recht britischen Bürgerinnen und Bürgern sehr viele Rechte und Freiheiten verliehen. Was passiert nun mit den erworbenen Rechten, wenn das Vereinigte Königreich die EU verlässt?

Die Gesamtheit der Rechtsakte, die für alle Mitgliedstaaten in der EU verbindlich sind, wird unter dem Begriff *Acquis communautaire* („gemeinschaftlicher Besitzstand“) zusammengefasst. Heute nehmen diese Rechtsakte verschiedene Formen an: Britische Bürger haben ihr Recht auf Freizügigkeit nach dem EU-Recht genutzt, um in andere EU-Staaten umzuziehen und dort zu leben, zu arbeiten und ihren Ruhestand zu verbringen. Ebenso sind andere EU-Bürger ins Vereinigte Königreich gezogen. Der gemeinschaftliche Besitzstand bezieht sich allerdings nicht allein auf Migration. Die britische Wirtschaft genießt alle möglichen Freiheitsrechte für den Handel innerhalb der EU, ohne tarifäre oder nichttarifäre Handelshemmnisse. Dies gilt umgekehrt in allen anderen EU-Staaten für ihren Handel mit dem Vereinigten Königreich. Investoren und Unternehmen haben langfristige Liefer- und Beschaffungsverträge, die darauf beruhen, dass das Verei-

nigte Königreich Teil der EU ist. Nicht nur für sie ist entscheidend, ob es infolge des Brexit eine Art Bestandsschutz geben wird. Würde der Bestandsschutz anerkannt, könnten die von einer Person oder Organisation erworbenen Rechte nicht aufgehoben werden – nicht einmal im Falle von Änderungen der letzten Entscheidungsgewalt, etwa nach einer Sezession, Unabhängigkeit oder einem EU-Austritt.⁰⁷

Dieser Bestandsschutz wird in Artikel 50 EUV nicht explizit erwähnt. Ausdrückliche Regelungen dazu sind auch in anderen Bestimmungen der EU-Verträge nicht zu finden. Dies steht im Gegensatz zu einigen internationalen Abkommen, etwa der Europäischen Menschenrechtskonvention oder dem Energiechartavertrag, die jeweils spezifischen Bestandsschutz für Einzelpersonen im Falle ihrer Beendigung garantieren. Von Bedeutung könnte hier Artikel 70 Absatz 1 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge sein: Er besagt, dass die Beendigung eines Vertrags „die vor Beendigung des Vertrags durch dessen Durchführung begründeten Rechte und Pflichten der Vertragsparteien und ihre dadurch geschaffene Rechtslage“ nicht berührt. Der entscheidende Punkt hierbei ist jedoch, dass die genannten Parteien eben „Vertragsparteien“ sind, das heißt Staaten. Artikel 70 spricht also nicht von Rechten von Einzelpersonen.⁰⁸ Es scheint daher, als sei das in den Artikel 70 gesetzte Vertrauen, Bestandsschutz gewährleisten zu können, unangebracht.

Es gibt Hinweise darauf, dass trotz Beendigung des Vertrags einige Vertragsverpflichtungen unter dem Völkergewohnheitsrecht weiterbestehen könnten und erworbene Rechte abgesichert sind. Beispielsweise stellte der Ständige Internationale Gerichtshof 1926 im Falle der deutschen Interessen im polnischen Oberschlesien fest, dass das Prinzip des Bestandsschutzes Teil des allgemein anerkannten Völkerrechts ist.⁰⁹

07 Zum Bestandsschutz siehe Pierre Lalive, *The Doctrine of Acquired Rights*, in: *International and Comparative Law Center* (Hrsg.), *Rights and Duties of Private Investors Abroad*, New York 1965, S.145–200, hier S.162.

08 Siehe dazu Anthony Aust, *Modern Treaty Law and Practice*, Cambridge 2007, S.266; Oliver Dörr/Kirsten Schmalenbach (Hrsg.), *Vienna Convention on the Law of Treaties: a Commentary*, Heidelberg 2012, S.1207.

09 Vgl. Permanent Court of International Justice, *Certain German interests in Polish Upper Silesia. Germany v Poland*, PCIJ Series A no 7, ICJ 241 (1926).

Sofern das Völkergewohnheitsrecht den Bestandsschutz anerkennt, ist sein Geltungsbereich allerdings sehr eng gefasst. Es besteht eine Unterscheidung zwischen Eigentums- und Vertragsrechten – etwa dem Recht auf Eigentum an einer Immobilie in Spanien oder dem Recht, dass ein Arbeitsvertrag nicht gekündigt wird –, die meist Bestandsschutz genießen, und anderen Rechten – etwa das Recht auf Aufenthalt, Gesundheitsfürsorge und andere Sozialleistungen sowie die Arbeitnehmerfreizügigkeit, die viele EU-Bürger genießen –, deren Status ungewiss ist.

Vielfach wird zudem argumentiert, dass individuelle Freiheiten, etwa die Freizügigkeit in Bezug auf Handel oder Gewerbe, keinen Bestandsschutz genießen, obwohl sie in vielen Staaten verfassungsrechtlich geschützt sind.¹⁰ Es wäre im besten Interesse des Vereinigten Königreichs, einen ordentlichen Austritt aus der EU zu vollziehen und Übergangsregelungen auszuhandeln, die die Rechte britischer Bürger und Unternehmen sowie von EU-Bürgern, die in Großbritannien tätig sind, schützen.

Als Grönland 1985 aus der EU austrat, war die Europäische Kommission der Auffassung, dass die Rechte von EU-Bürgern in Grönland sowie die von Grönländern in der EU Bestand haben sollten und dass „die neue Regelung eine Klausel umfassen muß, die es dem Rat ermöglicht, auf Vorschlag der Kommission alle erforderlichen Übergangsmaßnahmen zu verabschieden.“¹¹ Es gibt also Präzedenzfälle, die darauf hinweisen, dass der Bestandsschutz bei den Brexit-Verhandlungen ein Thema wird. Es besteht jedoch weder unter den EU-Verträgen noch im internationalen Recht eine rechtliche Verpflichtung, sie zu berücksichtigen. Ohnehin war der Fall Grönland ganz anders gelagert als der des Vereinigten Königreichs – angesichts der kleinen Bevölkerungszahl Grönlands, seiner Abhängigkeit vom Fischfang, der Hauptverhandlungsthema war, und der Tatsache, dass bei seinem Austritt wenig in den EU-Verträgen geändert werden musste.

Entscheidend für die Brexit-Verhandlungen ist der Inhalt der Vereinbarung: Will das Vereinigte Königreich die Rechte britischer Bürger schüt-

zen, wäre Gegenseitigkeit nötig, und das Vereinigte Königreich müsste den Bürgern anderer EU-Staaten den gleichen Bestandsschutz garantieren, wie es selbst einfordert.

BREXIT UND DEVOLUTION

Aus Sicht der Regierung ist die britische Demokratie zentralistisch organisiert. Werden administrative Rechte von London an die regionalen Vertreter in Schottland, Wales und Nordirland übertragen, spricht man von „Devolution“. Die Außenpolitik ist von diesem Prozess ausgeschlossen und bleibt der britischen Regierung vorbehalten, und dies schließt die EU-Mitgliedschaft ein. Die nachgeordneten Vertretungen in Edinburgh, Cardiff und Belfast haben in diesem Bereich keine Rechte. Sie werden höchstens in einer Geste der Höflichkeit oder des Wohlwollens konsultiert. Weder Artikel 50 des EUV noch das britische Recht und die Devolutionsgesetze, die die Dezentralisierung des Vereinigten Königreichs ordnen, sprechen ihnen eine bestimmte Rolle in den Austrittsverhandlungen oder in Parallelverhandlungen mit der EU zu.¹² Deshalb konnte David Cameron auch im Februar 2016 mit dem Präsidenten des Europäischen Rats, Donald Tusk, eine EU-Mitgliedschaft des Vereinigten Königreichs neu verhandeln, ohne die Zustimmung der regionalen Regierungen einzuholen.

Am 23. Juni 2016 stimmte die Mehrheit der schottischen Wähler für den Verbleib des Vereinigten Königreichs in der EU, ebenso die Nordirlands. Den maßgeblichen Interpretationen des Resultats zufolge könnte das schottische Votum dennoch ignoriert werden. 2014 hatte die Scottish National Party einen Änderungsvorschlag zum Gesetzentwurf über das EU-Referendum vorgelegt, in dem vorgeschrieben wurde, dass für einen EU-Austritt jede der vier Nationen – England, Schottland, Wales und Nordirland – in einer Abstimmung zustimmen müsste, nicht nur das Vereinigte Königreich als Ganzes, und Nicola Sturgeon hat diese Forderung nach ei-

¹⁰ Vgl. Paul Guggenheim, *Traité de Droit International Public*, Genf 1967, S.332f.

¹¹ EU Kommission, *Stellungnahme der Kommission zum Status Grönlands*, COM (1983).

¹² Das Concordat on Coordination of European Union Policy Issues besagt zwar, dass schottische Minister und Beamte in vollem Umfang an Diskussionen innerhalb der britischen Regierung über sämtliche dezentralisierte Themen beteiligt werden müssen, aber dies ist nicht rechtlich bindend.

ner „double majority“ mehrmals bekräftigt.¹³ Ihr Ziel war es, zu verhindern, dass eine der vier Nationen gegen ihren Willen aus der EU austreten muss. Sturgeon unterstrich ihre Haltung mit einer Metapher, die von der britischen Führung während des Wahlkampfes für das schottische Unabhängigkeitsreferendum 2014 vorgebracht worden war: Das Vereinigte Königreich sei eine „Familie der Nationen“, in der jedes Familienmitglied denselben Status habe.¹⁴ Laut Sturgeon ist ein Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU gegen den Willen Schottlands demokratisch nicht zu vertreten. Sie bemühte Vergleiche mit anderen föderalen Staaten: „If you look at states like Australia and Canada there are some circumstances where changes to their constitution requires not just a majority across the country but in each of the provinces as well (...). Germany requires its Länder to sign off on changes to the Basic Law, through a two-thirds vote in the Bundesrat. So you can see that such double majorities do exist.“¹⁵ Ihre Gesetzesänderung wurde jedoch abgelehnt, und David Cameron betonte 2014 im House of Commons: „We are one United Kingdom, there will be one in/out referendum and that will be decided on a majority of those who vote. That is how the rules should work.“¹⁶

Die Auseinandersetzung verdeutlicht die gegensätzlichen verfassungsrechtlichen Ansätze von London und Edinburgh: Für David Cameron ist das Vereinigte Königreich ein Einheitsstaat, deshalb bedarf es lediglich einer Auszählung der im Referendum abgegebenen Stimmen des gesamten Vereinigten Königreichs, ohne Beachtung der regionalen Unterschiede. Aus dieser Perspektive hat das Abstimmungsergebnis in Schottland und Nordirland, in der EU zu bleiben, keine verfassungsrechtliche Relevanz.

13 Vgl. Iain MacWhirter, A Federal Bomb is Dropped into More-Powers Debate, 30.10.2014, www.heraldsotland.com/opinion/13186974.A_federal_bomb_is_dropped_into_more_powers_debate.

14 Vgl. Angus MacSwan, PM Begg Scots not to Break Up „Family of Nations“, 10.9.2014, <http://uk.reuters.com/article/uk-scotland-independence-cameron-idUKKBN0H50FV20140910>.

15 Nicola Sturgeon, EU Speech at Bloomberg, 23.1.2013, www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg; besprochen unter www.heraldsotland.com/comment/columnists/a-federal-bomb-is-dropped-into-more-powers-debate.25721371.

16 House of Commons Debates, 29.10.2014 Column 301.

Diese von David Cameron geäußerte Position, die auch die Ansicht der gegenwärtigen britischen Regierung ist, steht im Gegensatz zu der vieler in Schottland, Wales und Nordirland sowie einiger in England. Sie verstehen und interpretieren die britische Verfassung anders und betrachten das Vereinigte Königreich vielmehr als *union state* statt als *unitary state*, also als Union, die auf der Grundlage von Verträgen gegründet wurde und die sowohl auf fortdauernde Zustimmung angewiesen ist als auch auf eine Verfassungspraxis. Diese alternative Interpretation der britischen Verfassung erkennt außerdem an, dass das Vereinigte Königreich durch externe Entwicklungen und Mitgliedschaften – etwa in der EU und dem Europarat – verwandelt oder sogar revolutioniert und intern seit 1998 von Devolutionsgesetzen rekalibriert wurde. Zu dieser Interpretation trägt auch der Scotland Act 2016 bei, der zum ersten Mal die „Dauerhaftigkeit“ des schottischen Parlaments proklamierte; eine Bestimmung, die – wenn sie überhaupt eine Bedeutung hat – der Behauptung der Parlamentssouveränität seitens des orthodoxen britischen Verfassungsrechts vollkommen widerspricht. Außerdem ist durch das Karfreitagsabkommen ein Konzept des dezentralisierten und fragmentierten Staates in Nordirland wirksam, das komplexe Bestimmungen bezüglich der Zustimmung der verschiedenen konfessionellen Gruppen und der Selbstbestimmung darlegt sowie eine eigenständige Rolle zur Republik Irland und der EU garantiert.

Die Behauptung, dass die EU-Mitgliedschaft eine Angelegenheit der Außenpolitik und daher der Regierung in London vorbehalten ist, könnte ohnehin angezweifelt werden: Das EU-Recht ist – anders als das meiste Völkerrecht und die meisten Verträge – im britischen Recht tief verwurzelt und Teil des inländischen Rechtssystems, einschließlich der Devolutionsgesetze. Zahlreiche EU-Kompetenzen sind in dezentralisierter Hand, die auch nach dem Brexit Angelegenheiten dezentralisierter Regierungen und Parlamente wären, so etwa in den Bereichen der Landwirtschaft oder der Fischerei.

In vielen föderalistischen Staaten wird die Vorstellung, dass die Zentralregierung unter dem Deckmantel außenpolitischer Verträge in dezentralisierte Kompetenzen eindringen kann, kontrovers diskutiert. Beispielsweise hat laut US-Verfassung der Präsident die Vollmacht, Verträge zu schließen. Wenn solche Verträge jedoch ver-

fassungsrechtliche Gültigkeit erlangen sollen, erfordern sie die Zustimmung von zwei Dritteln der anwesenden Senatsmitglieder. Außerdem ist die Befugnis der Bundesebene begrenzt, sie darf nicht in die verfassungsmäßige Autonomie der Bundesstaaten hineinwirken. Ähnlich in der Bundesrepublik Deutschland: Artikel 32 Absatz 1 des Grundgesetzes lautet: „Die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten ist Sache des Bundes.“ Die betroffenen Länder sind jedoch zu hören, und dem Prinzip der Bundestreue zufolge muss die Bundesregierung die Meinung der Länder berücksichtigen.

PARLAMENTS- UND VOLKSSOUVERÄNITÄT

Ein britischer EU-Austritt wird manchmal mit Blick auf die Erhaltung der Parlamentsouveränität gerechtfertigt, die sich gegenwärtig dem Vorrang des EU-Rechts beugen muss. Im Vereinigten Königreich ist das Parlament der Verfassungsgeber, nicht das Volk. Dieses Prinzip wird jedoch häufig infrage gestellt und hat nördlich der schottischen Grenze keine große Bedeutung erlangt. So erklärte etwa der schottische Lordrichter David Hope 2005 im House of Lords: „Parliamentary sovereignty is no longer, if it ever was, absolute (...). Step by step, gradually but surely, the English principle of the absolute legislative sovereignty of Parliament (...) is being qualified.“¹⁷ In einem vor dem Zivilgerichtshof Schottlands verhandelten Fall hat Lordpräsident des Kronrats Andrew Cooper 1953 die Parlamentsouveränität mit den folgenden Worten angefochten: „The principle of the unlimited sovereignty of parliament is a distinctively English principle which has no counterpart in Scottish constitutional law.“¹⁸

Das Nachdenken über die Gesamtheit der Union und die Verankerung in der Verfassung wirft die Frage auf, ob, zumindest in Schottland, die Doktrin der Volkssouveränität die Grundlage bilden könnte, dass Schottland selbst bestimmt, ob es die EU verlässt oder nicht. Schließlich ist angesichts des Ergebnisses des EU-Referendums viel Aufhebens um die Frage der Volkssouveränität gemacht worden. Dennoch besteht Verwir-

rung in verfassungsrechtlicher Hinsicht: Mit welchem Grund soll die Volkssouveränität in Gestalt des EU-Referendums respektiert werden, wenn das Vereinigte Königreich keine erkennbare Tradition der Volkssouveränität hat?

Wenn solche Fragen ignoriert werden und eine bestimmte Sicht der Verfassung einseitig durchgesetzt wird, riskiert das Vereinigte Königreich eine Verfassungskrise. Dies veranschaulicht die Frage der parlamentarischen Zustimmung: Auch wenn die britische Führung ein „Großes Aufhebungsgesetz“ einbringt, würde dies nicht automatisch das EU-Recht in das inländische Recht der dezentralisierten Nationen eingliedern. Es wäre immer noch notwendig, die relevanten Teile der Devolutionsgesetzgebung zu novellieren. Ferner, durch die Integration von EU-Recht in inländisches Recht mittels eines „Großen Aufhebungsgesetzes“ würde das britische Parlament in die Kompetenzen der dezentralen Parlamente eindringen. Denn manche derzeit von der EU ausgeübten Kompetenzen, wie Landwirtschaft und Fischerei, sind mit Devolutionsgesetzen übertragen worden. Deshalb müssten die dezentralisierten Nationen ihre parlamentarische Zustimmung leisten, bevor das britische Parlament dazu Gesetze verabschieden könnte.

Diese Situation könnte in eine Verfassungskrise führen: Es besteht eine Verfassungskonvention, dass Westminster kein Gesetz über eine dezentralisierte Angelegenheit verabschiedet, wenn das dezentralisierte Parlament dem nicht zugestimmt hat.¹⁹ Dies erfordert einen Antrag auf Zustimmung unter der „Sewel Convention“, derzufolge das britische Parlament keine Gesetze zu dezentralisierten Angelegenheiten erlässt und keine übertragenen Kompetenzen erweitert, es sei denn, das Schottische Parlament stimme dem zu. Nicola Sturgeon stellte bereits klar: Falls die britische Regierung im Kontext des Brexit um die Zustimmung des schottischen Parlaments zur Änderung des Scotland Act bitten sollte, werde sie das schottische Parlament auffordern, seine Zustimmung zu verweigern, um zu verhindern, dass Schottland gegen seinen Willen aus der EU austreten würde.

¹⁷ Siehe *Jackson and others v Attorney General*, 1 AC 262, HL 104, 2005.

¹⁸ Siehe *MacCormick v Lord Advocate*, SC 396, SLT 255, 1953.

¹⁹ Unter Verfassungskonventionen versteht man Verhaltens- und Verfahrensregeln, die nicht durch Normen festgehalten sind, aber die Funktionsfähigkeit des politischen Entscheidungsprozesses und der Verfassung gewährleisten (*Anm. d. Red.*).

Was aber passiert, wenn die britische Regierung die Gesetzgebung dennoch vorantreibt und die Verweigerung der parlamentarischen Zustimmung ignoriert? Die Verankerung der Sewel Convention im Scotland Act 2016 hat zur Folge, dass die britische Regierung das Gesetz brechen würde, wenn sie diesen Kurs verfolgte. Auch wenn das Zustimmungserfordernis lediglich als Konvention betrachtet wird,²⁰ würde die Regierung eine wichtige Verfassungsregel verletzen. Verfassungskonventionen sind bindend, und Handlungen, die dagegen verstoßen, können erhebliche politische und verfassungsrechtliche Konsequenzen haben. So weitete etwa der damalige kanadische Premierminister Pierre Trudeau 1982 die kanadische Verfassung auf den gesamten Staat aus, und zwar gegen den Willen der Regierung von Quebec, die vorbrachte, dass eine Konvention bestehe, die ihre Zustimmung erfordere. Dies hat die Beziehungen zwischen Kanada und Quebec jahrelang destabilisiert und in Quebec 1995 zu einem Referendum über die Unabhängigkeit geführt. Die Notwendigkeit, die Devolutionsgesetzgebung zu novellieren, macht einen EU-Austritt des Vereinigten Königreichs damit verfassungsrechtlich höchst problematisch. Eine aufgezwungene, einseitige Interpretation der Verfassung würde Debatten über den Charakter der Union aufwerfen und könnte ein zweites Referendum über die Unabhängigkeit Schottlands auslösen. So könnte der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union zur Auflösung einer anderen Union führen: der Union des Vereinigten Königreichs selbst.

FAZIT

Die britische Verfassung bietet keine genauen Antworten auf die meisten durch den Brexit aufgeworfenen Fragen. Man könnte argumentieren, dass dies wenig überrascht, da es sich beim Brexit schließlich um ein außergewöhnliches Ereignis handelt, das verfassungsrechtlich nicht vorhersehbar war. Die britische Verfassung ist jedoch wegen ihrer Anpassungsfähigkeit und ihrer Flexibilität und ihres dauerhaften Bestands lange Zeit gelobt worden. Allerdings offenbaren die He-

erausforderungen des Brexits die Schwächen der Verfassung. Ein Ereignis von so großer Tragweite wie ein EU-Austritt benötigt als Richtschnur ein klares und von Prinzipien geleitetes Verfassungsrecht. Das existiert allerdings nicht. Die britische Verfassung ist zu einem umstrittenen und unsicheren Gebilde mit zuweilen schemenhafter Form geworden. Im Ergebnis sind wir auf die Politik angewiesen, wo sich meist die Mächtigsten durchsetzen.

Übersetzung aus dem Englischen:
Sandra H. Lustig, Hamburg.

SIONAIDH DOUGLAS-SCOTT

ist Professorin für europäisches Recht und Menschenrechte an der Universität Oxford.
s.douglas@qmul.ac.uk

²⁰ Für die Erfordernisse der Zustimmung des Parlaments gibt es in Nordirland keine gesetzliche Grundlage. In Wales läuft der Prozess, sie einzuführen, aber dies ist noch nicht erfolgt.

DOCH NICHT WIE EIN FAHRRAD

Desintegrative Momente der europäischen Einigung

Annegret Eppler

Im April 1951 unterschrieben Belgien, Frankreich, die Bundesrepublik Deutschland, Italien, Luxemburg und die Niederlande den Vertrag von Paris, der im Juli 1952 in Kraft trat und die Grundlage der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl und damit den Beginn der europäischen Einigungsgeschichte bildete. Über die Jahrzehnte entwickelte sich ein politisches System mit eigenen Institutionen auf supranationaler Ebene, dessen Funktionen schrittweise ausgedehnt wurden und das Problemlösungsfähigkeit für derzeit 28 Staaten in fast allen Politikbereichen errungen hat. Der Binnenmarkt, der Euro als Gemeinschaftswährung und eine integrierte Handelspolitik wurden geschaffen. Bei alledem konnte zumindest eine „stillschweigende Zustimmung“ (*permissive consensus*) der Bürgerinnen und Bürger angenommen werden. Doch die „Erfolgsgeschichte“ darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass die europäische Integration nie ein linearer Prozess gewesen ist. Sie hat sich schrittweise entwickelt, mit teilweise langen Phasen der Konsolidierung, aber auch der Stagnation und nicht wenigen Fehlschlägen. Seit Beginn der europäischen Schuldenkrise sieht sich die EU großen Herausforderungen gegenüber. Das Brexit-Referendum im Vereinigten Königreich ist nur das deutlichste Zeichen, dass die in den EU-Verträgen proklamierte „immer engere Union der Völker Europas“ (Artikel 1 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union (EUV)) infrage gestellt ist.⁰¹

PENDEL DER INTEGRATION

Der Vergleich der europäischen Einigung mit einem Fahrrad, der dem Präsidenten der ersten Kommission der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft Walter Hallstein zugeschrieben wird und sich seither zum geflügelten Wort entwickelt

hat, steht für die Vorstellung einer linear fortschreitenden Integration: Wenn das Fahrrad den Schwung verliert und zum Stehen kommt, fällt es um.⁰² Nicht nur die europapolitische Praxis, sondern auch die politikwissenschaftliche Europaforschung konzentrierte sich lange Zeit auf erfolgreiche Vertiefungs- und Erweiterungsschritte.

Der Forschung jedoch ein „normatives Bias“ und damit eine Vernachlässigung von „Abbau- und Desintegrationstendenzen“⁰³ zu attestieren, würde Ansätze vernachlässigen, die eine konzeptionelle Offenheit hinsichtlich der Entwicklungsrichtung der Integration wahren. Andreas Maurer und Wolfgang Wessels zeichnen eine Ideallinie des verfassungsgebenden Prozesses – eines „Ideal Stream of Constitution Building“. Diese Linie wäre gegeben, wenn die europäische Integration linear voranschreiten würde. Sie stellen ihr den realen, durch Stockungen geprägten und in Stufen verlaufenden Integrationsprozess entgegen und zeigen im Sinne des historischen Neo-Institutionalismus auf, dass die Realität nur an wenigen Punkten die Ideallinie trifft, nämlich an den „critical junctures“ der Vertragsreformen.⁰⁴

Helen Wallace analysiert in ihren Arbeiten den europäischen Politikgestaltungsprozess und verwendet die Metapher eines „moving pendulum“: Der europäische Integrationsprozess gleicht demnach einem Pendel, das zwischen der nationalen Ebene und der supra- und transnationalen Ebene der EU und anderen transnationalen Arenen hin- und herschwingt, deren Anziehungskraft variiert „across policy areas, over time, and between countries, with some strong forces of attraction and some forces of resistance.“⁰⁵

Dorette Corbey entwickelte das Konzept des „Dialectical Functionalism“, wonach jeder Schritt zur Vergemeinschaftung innerhalb eines bestimmten Politikfelds zwangsläufig Gegenreaktionen nationaler Interessengruppen in ver-

wandten Politikfeldern hervorruft.⁰⁶ Auch „Europäisierungsansätze“ gehen davon aus, dass der europäische Einfluss unter bestimmten Bedingungen jene Akteure eines nationalen Systems stärken könne, die der EU negativ gegenüberstehen.⁰⁷

Besonders die neofunktionalistische Schule hat sich Anfang der 1970er Jahre mit Rückschritten der europäischen Einigung auseinandergesetzt: Wie auch andere Neofunktionalisten erfasste Philippe C. Schmitter Rückschritte als „spill-backs“, bei denen der Integrationsprozess zum „status quo ante initiation“⁰⁸ zurückkehren kann.

Leon N. Lindberg und Stuart A. Scheingold befassten sich ausdrücklich mit europäischer Desintegration.⁰⁹ Lindberg entwickelte zehn Indikatoren, mit denen er die Ergebnisse integrativer Schritte messen konnte, und nahm an, dass mit genau denselben Indikatoren die Ergebnisse desintegrativer Schritte gemessen werden können und dass sich die Werte einzelner Indikatoren zeitgleich in unterschiedlicher Richtung entwickeln können,¹⁰ Integration und Desintegration sich also nicht ausschließen, sondern gleichzeitig stattfinden können.¹¹

Desintegrative Momente

Ein kurzer Blick auf die europäische Einigungsgeschichte zeigt gleichermaßen Integrationsfortschritte und Fehlschläge. Während in den 1950er Jahren die Gründungen der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (1952), der Europäischen Atomgemeinschaft (1958) und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (1958) ge-

langen, scheiterte 1954 der bereits unterzeichnete Vertrag zur Gründung der Europäischen Verteidigungsgemeinschaft an der fehlenden Zustimmung der französischen Assemblée nationale, da ein zu großer Kontrollverlust über die eigenen Streitkräfte befürchtet wurde. Das französische Parlament stoppte damit zugleich die Pläne zu einer Europäischen Politischen Gemeinschaft, für die ein bereits ausgearbeiteter Vertragsentwurf unter anderem ein Zweikammersystem mit Direktwahlen, einen Gerichtshof, einen Exekutivrat sowie einen Rat der nationalen Minister vorgesehen hatte.

Die Institutionen der bestehenden Gemeinschaften nahmen ihre Arbeit auf, wurden durch den Fusionsvertrag (1967) zusammengelegt und entwickelten sich durch *institutional engineering* weiter, teilweise unter Ausdehnung ihrer Kernkompetenzen. Die Etablierung einer politischen Gemeinschaft, wie sie zu Beginn der 1960er Jahre in den „Fouchet-Plänen“ als lockere intergouvernementale Abstimmung zwischen den Staaten vorgesehen war, scheiterte jedoch abermals. Auch der Übergang zu qualifizierten Mehrheitsabstimmungen im Rat wurde vereitelt, als Frankreich im Rahmen seiner „Politik des leeren Stuhls“ 1965/66 nicht mehr an Ratsitzungen teilnahm und damit die gesamte Entscheidungsfindung blockierte. Im Januar 1966 wurde im „Luxemburger Kompromiss“ festgehalten, dass bei kontroversen Angelegenheiten ein Konsens gesucht werden muss. Darüber hinaus stellte Frankreich klar, dass es von einer Vetoposition jedes einzelnen Mitglieds ausgehe, wenn dessen vitale Interessen berührt werden.

01 Der Beitrag ist entstanden im Rahmen des Jean-Monnet-Moduls „EUDYNAM“ von Annegret Eppler und der Nachwuchsförderung der Universität Innsbruck.

02 Zit. nach Christoph Thun-Hohenstein, Die Möglichkeit einer „verstärkten Zusammenarbeit“ zwischen EU-Mitgliedstaaten. Chancen und Gefahren der „Flexibilität“, in: Waldemar Hummer (Hrsg.), Die Europäische Union nach dem Vertrag von Amsterdam, Wien 1998, S. 125–141, hier S. 129.

03 Vgl. Anne Faber/Wolfgang Wessels, Die Verfassungskrise der EU als Krise „der“ Integrationstheorie? Plädoyer für eine Neufokussierung der theoretischen Debatte, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 2/2005, S. 353–359, hier S. 353.

04 Andreas Maurer/Wolfgang Wessels, The European Union Matters. Analysing Two Arenas Over Time, in: Andreas Maurer et al. (Hrsg.), Fifteen Into One? The European Union and its Member States, Manchester 2003, S. 29–66, hier S. 37ff.

05 Helen Wallace, The Policy Process. A Moving Pendulum, in: dies./Mark Pollack/Alasdair Young (Hrsg.), Policy Making in the European Union, Oxford 2010, S. 39–64, hier S. 41.

06 Dorette Corbey, Dialectical Functionalism. Stagnation as a Booster of European Integration, in: International Organization 2/1995, S. 253–284.

07 Vgl. Claudio Radaelli, The Europeanization of Public Policy, in: Kevin Featherstone/ders. (Hrsg.), The Politics of Europeanization, Oxford 2003, S. 27–55.

08 Philippe C. Schmitter, A Revised Theory of Regional Integration, in: Leon N. Lindberg/Stuart A. Scheingold (Hrsg.), Regional Integration, Cambridge MA 1971, S. 232–264, hier S. 242.

09 Vgl. Leon N. Lindberg/Stuart A. Scheingold, Europe's Would-Be Polity: Patterns of Change in the European Community, New Jersey 1970, S. 199.

10 Vgl. Leon N. Lindberg, Political Integration as a Multidimensional Phenomenon Requiring Multivariate Measurement, in: ders./Stuart A. Scheingold (Hrsg.), Regional Integration: Theory and Research, Cambridge MA 1971, S. 45–126.

11 Vgl. Helene Anders/Annegret Eppler/Thomas Tuntschew, Europäische Integration: Zweidirektional und Mehrdimensional, in: Integration 39/2016, S. 198–212.

Wirtschaftlich gesehen gelang die Schaffung eines gemeinsamen Markts weitgehend: Insbesondere wurden Hindernisse des freien Warenverkehrs beseitigt, ein gemeinsamer Zolltarif und eine gemeinsame Außenhandelspolitik eingeführt. Zollformalitäten, unterschiedliche indirekte Steuersätze und Einschränkungen der Personenfreizügigkeit konnten damals jedoch nicht abgebaut werden. Im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik fiel es schwer, Kompromisse zu vereinbaren, was zu einer ausgedehnten Protektionspolitik, Absatzgarantien, Überproduktionen und massiven Belastungen des Gemeinschaftshaushaltes führte.

Das durch die Haager Gipfelkonferenz vorgelegte und den Werner-Plan 1970 beschlossene Ziel der Schaffung einer Wirtschafts- und Währungsunion bis 1980 scheiterte unter anderem an den wirtschaftlichen Folgen der Ölkrise, die unterschiedliche wirtschaftspolitische Voraussetzungen und Vorstellungen der Mitgliedstaaten zutage treten ließen. 1979 gelang schließlich die Begründung eines gemeinsamen Wechselkursmechanismus im Rahmen des Europäischen Währungssystems.

Im Bereich der territorialen Integration erfolgte 1973 die „erste Norderweiterung“ um Dänemark, Irland und das Vereinigte Königreich. Allerdings war auch dieser Integrationsschritt von Fehlschlägen begleitet: Bereits 1961 hatten die drei Staaten sowie Norwegen Beitrittsanträge gestellt, und Verhandlungen waren begonnen worden, die 1963 am Widerstand des französischen Staatspräsidenten Charles de Gaulle scheiterten. Erst 1969 konnten die Verhandlungen – nun mit de Gaulles Nachfolger Georges Pompidou und Bundeskanzler Willy Brandt – wieder aufgenommen werden. Der Beitritt Norwegens scheiterte jedoch 1972 am Votum der Bevölkerung, die um ihre Sozialstandards bangte. Hier lehnten 53,5 Prozent der Wählerinnen und Wähler den Beitritt ab.

Im Vereinigten Königreich stimmte das Parlament mit klarer Mehrheit für einen Beitritt. Angesichts der wirtschaftlichen Unsicherheiten in Zeiten der Ölkrise wurden jedoch bald Zweifel laut. Der 1974 gewählte Labour-Premier James Harold Wilson löste sein Wahlversprechen ein und begann, die britische Position gegenüber den anderen Mitgliedstaaten nachzuverhandeln. Er ließ die Bevölkerung 1975 in einem Referendum über einen möglichen Austritt abstimmen.

67,2 Prozent der Wähler stimmten für den Verbleib in der Gemeinschaft.¹²

Zwar konnten im Rahmen der „Süderweiterung“ 1981 Griechenland sowie, nach erheblichen Spannungen, 1986 Spanien und Portugal aufgenommen werden. Jedoch kam es in der gleichen Integrationsphase nicht nur zur Ablehnung eines marokkanischen Beitrittsantrags (1987), sondern auch zum Austritt Grönlands im Rahmen seiner Loslösung von Dänemark. 1982 stimmten 53,0 Prozent der Grönländer, insbesondere aus Sorge vor einer Überfischung der Meere durch andere Mitgliedstaaten der Gemeinschaft, für den Austritt, der 1985 vollzogen wurde, Grönland jedoch den Status eines assoziierten Staates garantierte.

Die 1970er Jahre werden im Nachhinein häufig als Epoche der wirtschaftlichen Schwierigkeiten und der Unfähigkeit zu politischen Kompromissen betrachtet. Die Etablierung des Europäischen Rats 1974 mag dem damaligen Trend zum Intergovernmentalismus geschuldet sein. Die Einführung der Direktwahl des Europäischen Parlaments 1979, die Ausdehnung der Kompetenzen der Kommission etwa im Umweltbereich sowie die Manifestation der, durch den Europäischen Gerichtshof bereits seit den 1960er Jahren betriebenen, „Integration durch Recht“ (etwa Vorrang des Unionsrechts vor nationalem Recht) sind jedoch Zeichen einer integrativen Dynamik. 1975 griff der Tindemans-Bericht die Idee eines „Europas der mehreren Geschwindigkeiten“ auf, die 1974 bereits von Willy Brandt vorgeschlagen worden war. Von Anfang an war diese Methode einer uneinheitlichen Integration umstritten: Während die einen darin eine Möglichkeit starker und integrationswilliger Staaten zum Vorschreiten sahen und annahmen, dass diese Staaten die anderen mitziehen würden, befürchteten andere, dass schwächere oder weniger integrationsfreudige Staaten auf Dauer abgehängt werden und sich Unterschiede manifestieren könnten.

Die „Dialektik von Krise und Reform“¹³ brachte zu Beginn der 1980er Jahre verschiedenste Reformvorschläge hervor, etwa 1981 den Genscher-Colombo-Plan oder 1984 den Spinelli-Entwurf eines Vertrags zur Gründung der Eu-

¹² Siehe hierzu auch den Beitrag von Julie Smith in dieser Ausgabe (Anm. d. Red.).

¹³ Werner Weidenfeld, Europäische Einigung im historischen Überblick, in: ders./Wolfgang Wessels (Hrsg.), Europa von A bis Z, Baden-Baden 2014, S. 13–58, hier S. 24.

ropäischen Union, der vom Europäischen Parlament eingebracht wurde. 1985 vereinbarte der Europäische Rat die Ausarbeitung der Einheitlichen Europäischen Akte, die im Juli 1987 in Kraft trat. Sie bildete einen wesentlichen Integrations-schritt: Die Vollendung des Binnenmarkts bis Ende 1992 wurde ebenso vereinbart wie die Stärkung des Europäischen Parlaments, die Einführung von qualifizierten Mehrheitsentscheidungen im Rat sowie die Verlagerung weiterer Legislativkompetenzen, etwa im Bereich der Umwelt-, Forschungs-, Technologie- und Sozialpolitik. Die Phase großer Integrations-schritte hielt an, nachdem die Integrationsgemeinschaft in den Zeiten der politischen Umwälzungen auf dem europäischen Kontinent Ende der 1980er Jahre eine zentrale politische Rolle erlangt hatte.

Auch wenn sich seit dem Maastrichter Vertrag (1993) erhebliche Integrations-schritte verzeichnen lassen, darf nicht vergessen werden, dass Formen der flexiblen Integration sich seither oft und in vielen Politikfeldern durchgesetzt haben. So trat das Vereinigte Königreich 1990 dem Europäischen Währungssystem bei, aber schon 1992, nach einer Krise des Pfunds, wieder aus. Heute ist es an etlichen EU-Politiken nicht beteiligt. Betroffen sind die Sozialpolitik, die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik, die Innen- und Justizpolitik, der Schengenraum, die Gemeinschaftswährung und die Grundrechtecharta. Auch für Dänemark, Polen und Irland gelten verschiedene Ausnahmeregelungen.¹⁴ Die deutlichsten Fehlschläge stellen in diesen Jahren die negativen Referenden gegenüber großen europäischen Einigungsschritten dar: das dänische Nein zum Maastrichter Vertrag 1993, die negativen Voten Frankreichs und der Niederlande zum Europäischen Verfassungsvertrag 2005 sowie das ablehnende Referendum in Irland 2008 zum Vertrag von Lissabon.

DIMENSIONEN DER INTEGRATION

Die beschriebenen, gleichzeitig stattfindenden Fort- und Rückschritte spielen sich offensichtlich in verschiedenen Dimensionen der Integration ab. Das „Pendel“ der Integration schwingt also nicht

¹⁴ Eine umfassende Darstellung findet sich bei Funda Tekin, Was folgt aus dem Brexit? Mögliche Szenarien differenzierter (Des-)Integration, in: *Integration* 3/2016, S. 183–197, hier S. 186.

in einer zweidimensionalen Ebene von rechts nach links. Vielmehr muss die Metapher mehrerer Pendel mit gleichzeitig ablaufenden Bewegungen in verschiedenen Dimensionen bemüht werden. Der Dreiklang von gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und politischer Integration lag insbesondere den Arbeiten der frühen Integrationsforscher zugrunde.¹⁵ Heute muss eine Erfassung von Integration, Stagnation und desintegrativen Momenten neben der Entwicklung des funktionalen, institutionellen und prozeduralen Umfangs und der Tiefe der europäischen Integration (politisch-institutionelle Integration) auch territoriale Erweiterungs- beziehungsweise Sezessionsprozesse, sowie Asymmetrisierungen und Flexibilisierungen, funktionale Opt-outs und Kernbildungen (zum Beispiel Schengen, Prüm), und abgestufte Handels-, Assoziierungs- und Nachbarschaftsstrategien (territoriale Dimension der Integration) berücksichtigen.¹⁶ Neben diesen beiden Dimensionen der Integration von Staaten sind zum dritten die wirtschaftliche Integration von Märkten und zum vierten die Entwicklung der Identifikation von Bürgerinnen und Bürgern mit und ihre Zustimmung zur EU, der Austausch zwischen den Gesellschaften, Politisierung und EU-Skeptizismus (Integration von Individuen in eine Gesellschaft) zu beachten.

Das derzeitige „Puzzle“ der europäischen Integration zeigt, dass sich signifikante Integrations-schritte, etwa im Bereich der Wirtschafts- und Finanzpolitik im Zuge der „Eurorettung“ und desintegrative Dynamiken, etwa Debatten über die Exklusion von Staaten aus der Eurozone und die Fragmentierung des Europäischen Parlaments, Gruppenbildungsprozesse und Intergouvernementalisierung des Institutionensystems, gegenüberstehen. Das Brexit-Votum ist insofern nur das exponierteste Phänomen gleichzeitig ablaufender Integrations- und Desintegrationsdynamiken in unterschiedlichen Dimensionen.¹⁷

¹⁵ Vgl. Joseph S. Nye, *Comparative Regional Integration: Concept and Measurement*, in: *International Organization* 4/1968, S. 855–880, hier S. 858.

¹⁶ Vgl. Annegret Eppler/Andreas Maurer, Die „immer engere Union der Völker Europas“ im Spannungsfeld zwischen Integration, Gruppenbildung und Desintegration, in: Anton Pelinka (Hrsg.), *Europa – Hoffnung und Feindbild*, Schwalbach 2016, S. 70–91.

¹⁷ Vgl. ebd. sowie Anders/Eppler/Tuntschew (Anm. 11), hier S. 200–203; Henrik Scheller/Annegret Eppler, *European Disintegration – Non-Existing Phenomenon or a Blind Spot of European Integration Research?*, in: *Institute for European Integration Research Working Paper Series* 2/2014, hier S. 4 ff.

Territoriale Dimension

Im Bereich der territorialen Integration steht die Tatsache, dass 51,9 Prozent der Britinnen und Briten für einen Austritt aus der EU gestimmt haben, für eine markante desintegrative Dynamik. Als Alternative zum Austritt hatte der damalige britische Premierminister David Cameron im Februar 2016 unter anderem die Manifestation der Nichtteilnahme Großbritanniens an der Gemeinschaftswährung, seine Abkehr vom Ziel der „immer engeren Union der Völker Europas“ sowie die Möglichkeit eines flexiblen Austritts aus anderen Politikbereichen durchgesetzt. Flexible Integration wird auch für andere Staaten immer mehr zu einer Exit-Option und immer weniger zu einem Integrationsinstrument. Die Möglichkeit, dass Staaten freiwillig oder unfreiwillig aus asymmetrisch geregelten Politiken wie der Eurozone und dem Schengenraum ausscheiden, wird in unterschiedlichen Kontexten immer wieder diskutiert. Innerhalb mancher EU-Mitgliedstaaten finden sich zudem „zentrifugale“ Dynamiken: Separationsbestrebungen bestehen in Katalonien und nach dem Brexit-Referendum wieder vermehrt in Schottland. Es bleibt abzuwarten, welche desintegrativen Auswirkungen diese Trends auf die EU als Ganzes haben.

Gleichzeitig lassen sich auch integrative Dynamiken beobachten. Derzeit werden Verhandlungen mit fünf offiziellen Beitrittskandidaten geführt: Albanien, Mazedonien, Montenegro, Serbien und der Türkei. Dazu gibt es mit Bosnien-Herzegowina und dem Kosovo zwei potenzielle Beitrittskandidaten. Zur Vergrößerung der Freihandelszone führt die EU Verhandlungen über Abkommen mit Singapur, Japan und den USA. Das Freihandelsabkommen CETA mit Kanada wurde Ende Oktober 2016 unterzeichnet.

Wirtschaftliche Dimension

Auch in der wirtschaftlichen Dimension der europäischen Integration – der Integration von Märkten – werden Integrationsschritte von desintegrativen Dynamiken kontrastiert. Die Abhängigkeit von den globalen Finanzmärkten und die Schwäche der asymmetrischen Koppelung der supranationalen Währungsunion mit der intergouvernementalen Wirtschaftsunion führen zu einer immer größeren Kluft zwischen den Volkswirtschaften der EU, deren makroökonomische und fiskalische Disparitäten zunehmen und die

immer weniger als gemeinsamer Markt wahrgenommen werden. Die Austeritätspolitik, die den hochverschuldeten Staaten auferlegt wird, hat gravierende soziale und ökonomische Folgen: Die sozialen Verhältnisse innerhalb der einzelnen EU-Mitgliedstaaten klaffen immer weiter auseinander und die Solidarität zwischen den Staaten sinkt. Während das Ausscheiden Griechenlands und anderer Schuldnerstaaten aus der Eurozone immer wieder zur Diskussion gestellt wurde, traten Malta und Zypern 2008, die Slowakei 2009, Estland 2011, Lettland 2014 und Litauen 2015 dem Euroraum bei.

Politische Dimension

Im Bereich der politischen Integration von Staaten in das EU-Mehrebenensystem zeichnen sich bereits im Zuge der Schuldenkrise und vermehrt seit der Manifestation der seit 2015 als „Flüchtlingskrise“ wahrgenommene Migration aus Kriegs- und Krisengebieten Interessensgegensätze zwischen den Mitgliedstaaten ab, die zu Gruppenbildungsprozessen („Geber“- gegen „Nehmerstaaten“; Balkan-, Visegrád-, Mittelmeer-, Gründerstaaten), einer teil- und zeitweisen Vormachtstellung Deutschlands und zu Fragmentierungen des Rats führen. Während in der Flüchtlingsproblematik bisher keine (re-)distributive innereuropäische Lösung gefunden werden konnte, wurden zur Lösung der Schuldenkrise neue Instrumente und Institutionen eingeführt, die als „atemberaubende Integrationsdynamik“¹⁸ aber auch als „legal overstretch“¹⁹ eingeordnet werden und kleinere integrative Weiterentwicklungen seit dem Vertrag von Lissabon ablösen.

Während das Europäische Parlament in Zeiten der Intergouvernementalisierung und Flexibilisierung um den Erhalt seiner Rolle kämpft, gewannen die nationalen und, wenn auch in geringerem Maße, die subnationalen Parlamente neue Handlungsräume als Pulsgeber für integra-

¹⁸ Hartmut Marhold, *Föderale Perspektiven in der aktuellen EU-Reformdebatte*, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (Hrsg.), *Jahrbuch des Föderalismus* 2014. *Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*, Baden-Baden 2014, S. 457–475, hier S. S. 457.

¹⁹ Daniela Schwarzer, *Integration und Desintegration in der Eurozone*, in: Annegret Eppler/Henrik Scheller (Hrsg.), *Zur Kooptionalisierung europäischer Desintegration. Zug- und Gegenkräfte im europäischen Integrationsprozess*, Baden-Baden 2013, S. 185–206, hier S. 186.

tive und desintegrative Dynamiken. Beispiele sind die Vorschläge der britischen und niederländischen Regierung, die bestehenden Kontrollrechte der nationalen Parlamente gegen EU-Beschlüsse auszudehnen sowie die blockierende Haltung des wallonischen Parlaments gegenüber dem Freihandelsabkommen mit Kanada. Seitens Großbritanniens und der Niederlande ist die bereits in der Erklärung von Laeken geforderte Überprüfung der europäischen Kompetenzordnung aufgegriffen worden, und es liegen seit 2013 konkrete, politikfeldspezifische Vorschläge, die durch eine Rückverlagerung oder zumindest Nichtwahrnehmung bestehender legislativer Kompetenzen durch die EU realisiert werden sollen, vor.

Die zeitweise Aussetzung des Schengener Abkommens und die Einführung von Grenzkontrollen durch einige Staaten bewegen sich im Rahmen der Verträge, jedoch zeigen sich auch immer wieder Verstöße einzelner Staaten gegen das Sekundärrecht, etwa durch zu späte Umsetzung. Mehr noch: Verstöße gegen die im Artikel 2 des Vertrags über die Europäische Union festgelegten Grundwerte wie Demokratie und Rechtsstaatlichkeit können in Rumänien, Ungarn und Polen beobachtet und als desintegrative Tendenzen in dem über Jahrzehnte aufgebauten gemeinsamen rechtsstaatlichen Raum eingeordnet werden. Im Bemühen, die gemeinsamen Werte zu schützen, schaffen die europäischen Institutionen jeweils neue Instrumente, die jedoch bisher wenige Erfolge vorweisen können.²⁰

Gesellschaftliche Dimension

Die gesellschaftliche Dimension der europäischen Integration – Bevölkerungen integrieren sich in eine gemeinsame Gesellschaft – ist seit der Schuldenkrise geprägt von einer sehr breiten öffentlichen Diskussion. Sie könnte wegen ihres grenzüberschreitenden Charakters an sich schon als Form der Integration interpretiert werden. Sie geht einher mit sich – in beide Richtungen – verändernden Zustimmungswerten und Identifikationswerten gegenüber der EU und ist geprägt von Politisierung und Polarisierung. Diskutiert wurde über einen „Rauswurf“ Griechenlands ebenso wie über einen neuen europäischen Konvent und europäische Großreformen. Aus dem Wahlkampf zum Europäischen Parlament im Mai 2014 bleiben nicht nur

die erstmals aufgestellten Spitzenkandidaten für das Amt des Kommissionspräsidenten in Erinnerung, sondern auch europaskeptische Parteien, die in fast allen EU-Staaten antraten und teilweise grenzüberschreitende Koalitionen bildeten. Die Parteien konnten nicht nur bei der Europawahl, sondern seither auch in zahlreichen nationalen und subnationalen Parlamenten entscheidende Erfolge verbuchen. Gleichzeitig wurden zahlreiche Manifeste von Gruppen wie der „Glienicker Gruppe“ und der „Eiffel Euro Group“ veröffentlicht, die sich für mehr Integration einsetzen, während sich europaskeptische Thinktanks wie „Open Europe“ oder „Fresh Start“ für die Umsetzung von desintegrativen Schritten stark machen. In dieser Gemengelage bieten Referenden und Direktwahlen populistischen und europaskeptischen Parteien Arenen für ihre Argumente: etwa das Referendum in den Niederlanden über das Assoziierungsabkommen mit der Ukraine im April, das Brexit-Referendum im Juni, das Votum über die sekundärrechtlich geregelte Verteilung von Flüchtlingen im Oktober in Ungarn und die österreichische Bundespräsidentenwahl im Dezember 2016.

STELLSCHRAUBEN

Die europäische Integration ist doch nicht wie ein Fahrrad: Ein Stillstand oder Rückschritt bringt nicht das gesamte Einigungsprojekt zum Kippen. Im Gegenteil: die Einigungsgeschichte zeigt, dass die Integration sich wie ein Pendel bewegt und dass integrative und desintegrative Dynamiken gleichzeitig stattfinden können. Aber selbst wenn integrative und desintegrative Prozesse zeitgleich ablaufen und ihre Ergebnisse mit denselben Indikatoren gemessen werden können, wird etwas „Desintegriertes“ naturgemäß völlig anders aussehen als etwas „Nie-Integriertes“: Die Zeit kann nicht zurückgedreht werden.

Die Frage, wie Integration, Stagnation und desintegrative Momente erklärbar sind, muss jetzt von der Europaforschung beantwortet werden. Solche Erklärungen werden vom „liberalen“²¹ und vom „neuen“²² Intergouvernementalismus in den Interessen der Mitgliedstaaten gesucht,

²⁰ Vgl. Annegret Eppler, Die „Rechtsstaatskrise der EU“: Verderben zu viele Köche den Brei?, in: Zeitschrift für Politik 4/2016 (i. E.).

²¹ Andrew Moravcsik, Europe After the Crisis: How to Sustain a Common Currency, in: Foreign Affairs 3/2012, S. 54–68.

²² Uwe Puetter, Deliberativer Intergouvernementalismus und institutioneller Wandel. Die Europäische Union nach der Eurokrise, in: Politische Vierteljahresschrift 3/2015, S. 406–429.

die auch in der Vergangenheit immer wieder Integrationschritte verhindert haben. Eine andere Erklärungsmöglichkeit kann in den Wechselwirkungen zwischen den Integrationsdimensionen vermutet werden, wie es schon in den 1960er und 1970er Jahren gemacht wurde: So ging der Neofunktionalismus²³ davon aus, dass die ökonomische Integration die politische und nachfolgend auch die gesellschaftliche beeinflusse; der Transaktionalismus²⁴ sah dagegen die wirtschaftliche Integration als Voraussetzung für Kommunikation und gesellschaftliche Integration.

Manche föderale Theorien, die auf den schrittweisen Aufbau der europäischen Integration setzten, sahen wiederum die gesellschaftliche Integration als Voraussetzung der politischen.²⁵

Neuere Ansätze wenden sich insbesondere der Frage zu, wie gesellschaftliche Entwicklungen sich auf die politische Integration auswirken. Vertreter des Postfunktionalismus sehen einen „constraining dissensus“, das heißt einen beschränkenden Dissenses, an die Stelle des früher angenommenen „permissive consensus“ treten, der die politische Integration hemmen kann.²⁶ Schließlich werden neue Ideen über den Zusammenhang zwischen Krise, Politisierung und Legitimität und seine Auswirkungen auf die europäische Integration und Desintegration entwickelt.²⁷

Die Frage nach den Erklärungen für die Richtung und die Geschwindigkeit der Dynamik wäre damit die Frage nach den Stellen, an denen die Dynamiken der verschiedenen Integrationsdimensionen sich treffen und gegenseitig eine an-

dere Richtung geben. Politisch gesehen sind diese Berührungspunkte „Stellschrauben“, an denen sich der Prozess der europäischen Integration beeinflussen lässt.

23 Vgl. Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economical Forces, 1950–1957*, Stanford 1958.

24 Vgl. Karl W. Deutsch, *Nationalism and Social Communication. An Inquiry into the Foundations of Nationality*, Cambridge MA 1966.

25 Vgl. Carl J. Friedrich, *Föderalismus in Theorie und Praxis*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 5/1964, S. 154–187; Daniel J. Elazar, *Exploring Federalism*, Tuscaloosa-London 1987, S. 10–12.; Arthur Benz/Jörg Broschek (Hrsg.), *Federal Dynamics. Continuity, Change, and the Varieties of Federalism*, Oxford 2013.

26 Vgl. Liesbet Hooghe/Gary Marks, *A Postfunctional Theory of European Integration. From Permissive Consensus to Constraining Dissensus*, in: *British Journal of Political Science* 1/2009, S. 1–23.

27 Vgl. Tim Beichelt/Irene Hahn-Fuhr/Frank Schimmelfennig/Susann Worschech (Hrsg.), *Civil Society and Democracy Promotion*, Basingstoke 2014; Francis Cheneval/Sandra Lavenex/Frank Schimmelfennig, *Democracy in the European Union: Principles, Institutions, Policies*, in: *Journal of European Public Policy* 1/2015, S. 1–18.

ANNEGRET EPPLER

ist Assistenzprofessorin am Institut für Politikwissenschaft der Universität Innsbruck.

annegret.eppler@uibk.ac.at

EUROPÄISCHE UNION IN DER KRISE

Sichtweisen und Bewertungen in acht Mitgliedstaaten

Wolfgang Franzen

Die Entscheidung der britischen Bevölkerung für einen Austritt aus der Europäischen Union kam für viele überraschend. Einige politische Kommentatoren sahen die Ursachen für den Austrittswunsch in der emotional geführten „Vote Leave“-Kampagne und den Protestaktionen gegen die politische Elite Londons – als hätte die Bevölkerung gegen ihre ureigenen Überzeugungen gestimmt. Doch wie denken die Menschen in Großbritannien wirklich über die EU? Stehen sie ihr wohlwollend, gleichgültig oder skeptisch gegenüber? Hat sie in anderen Mitgliedstaaten ein besseres oder ein schlechteres Image? Wie haben sich die Einstellungen im Zuge der Finanz- und Eurokrise der vergangenen Jahre verändert?

Antworten auf diese Fragen bietet das Eurobarometer, die repräsentative Bevölkerungsumfrage der Europäischen Kommission zur Dauerbeobachtung der öffentlichen Meinung in der EU. Mithilfe der Befragungsdaten wurden Einstellungen zur EU und ihren Institutionen in acht europäischen Ländern verglichen, die exemplarisch für die unterschiedlichen Regionen in Europa stehen: Skandinavien wird durch Schweden repräsentiert, Mitteleuropa durch Großbritannien, Deutschland und Frankreich, das postsozialistische Mitteleuropa durch Tschechien und Südeuropa durch Spanien, Italien und Griechenland.⁰¹ Die Auswahl umfasst fünf Länder der Eurozone und drei Staaten mit nationaler Währung (Schweden, Großbritannien und Tschechien); somit berücksichtigt sie neben regionalen Unterschieden auch verschiedene Grade der europäischen Integration. Der Ländervergleich erstreckt sich über den Zeitraum der Eurokrise, von Januar 2009 bis Mai 2016.

EUROKRISE: IMAGE- UND VERTRAUENSVERLUST

In den meisten Staaten hat sich das Image der EU mit Beginn der Eurokrise 2009 verschlechtert (*Abbildung 1*). Seit 2013 gewann die EU jedoch

in allen Ländern wieder an Ansehen. In Großbritannien fiel das Urteil über die EU bereits Anfang 2009 deutlich schlechter aus als in den übrigen Staaten. Die griechische Bevölkerung hatte anfangs noch ein positives Bild von der EU. Es verschlechterte sich im Verlauf der Krise aber zunehmend – seit 2013 ist das Image der EU im europäischen Vergleich nirgendwo schlechter.

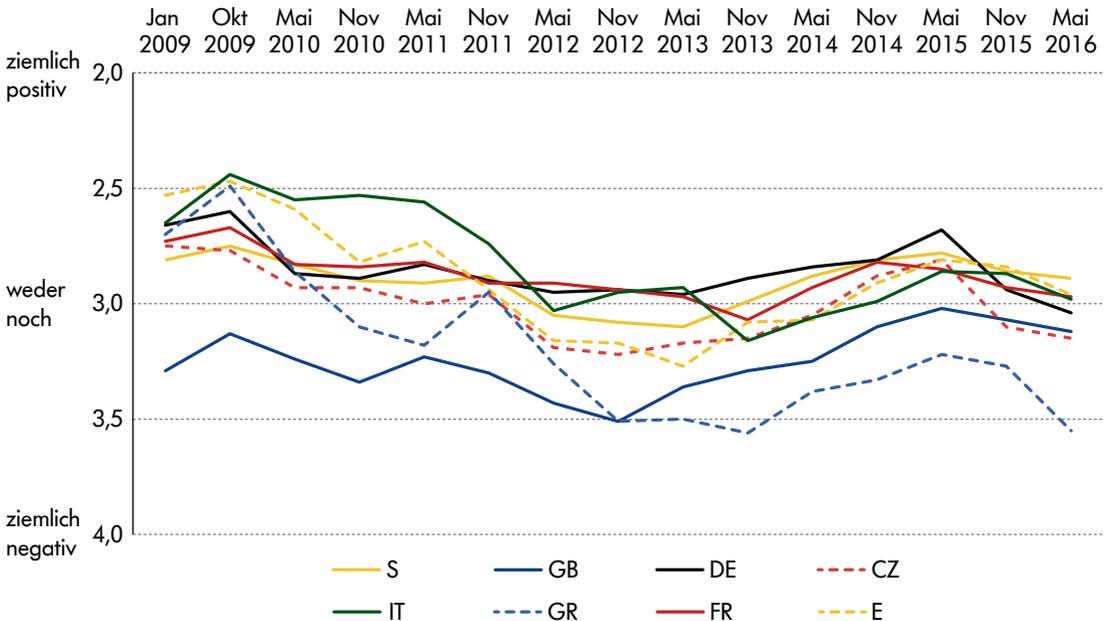
Auch das Vertrauen in die EU hat in den Krisenjahren zunächst deutlich nachgelassen, bevor es zwischenzeitlich wieder gestiegen ist. Während 2009 in den meisten Staaten zwischen 50 und 70 Prozent der Befragten der EU ihr Vertrauen ausgesprochen hatten, taten dies 2012 noch 20 bis 40 Prozent.⁰² Seit 2014 steigen die Werte wieder – in Schweden sogar bis zum Ausgangsniveau 2009. In Großbritannien hingegen hatten 2009 weniger als 30 Prozent der Befragten Vertrauen in die EU. Bis 2012 sank der Anteil auf knapp 18 Prozent, stieg aber in der Folgezeit und lag im Mai 2016 bei 34 Prozent.

Heute genießt die EU den größten Rückhalt in Schweden, Deutschland und Tschechien: Hier hat sich das Image der EU nach der Eurokrise wieder verbessert und der Vertrauensschwund konnte größtenteils ausgeglichen werden. Allerdings nahm Ende 2015 in allen acht untersuchten Staaten das Vertrauen angesichts der Flüchtlingspolitik erneut ab.

Der Stimmungswandel der Jahre 2012/13 zeigt sich auch in der Beurteilung der europäischen Politik (*Abbildung 2*): Zwischen 2009 und 2011 wuchs in allen untersuchten Ländern krisenbedingt der Anteil derer, die glaubten, dass sich die Dinge in der EU in die falsche Richtung entwickelten – in Großbritannien von 47 auf 78 Prozent und in Griechenland sogar von 32 auf 77 Prozent (im Mai 2012).

Zwischen 2012 und Mai 2015 nahm die Kritik am Kurs der EU in den meisten Ländern wieder ab, um anschließend bis Mai 2016 in die Höhe zu schnellen – in Reaktion auf die europäische

Abbildung 1: Entwicklung des Images der EU



Mittelwerte auf einer fünfstufigen Skala: 1 = sehr positiv, 5 = sehr negativ.
 Quelle: Eurobarometer 71.1 bis 85.2; Berechnungen des Autors.

Flüchtlingspolitik. In Griechenland und Frankreich war die Unzufriedenheit mit der EU seit 2013 vergleichsweise hoch. Während die griechische Bevölkerung weiterhin unter den Auswirkungen von Rezession und Reformmaßnahmen leidet,⁹³ blicken die Menschen in Frankreich mit Sorge in die Zukunft: Im Mai 2016 befürchteten 71 Prozent der befragten Franzosen, die Wirtschaftskrise habe ihren Höhepunkt noch nicht erreicht und das Schlimmste stehe noch bevor. Nur in Griechenland war dieser Anteil mit 78 Prozent noch höher.

In Großbritannien hat sich die anfänglich weit verbreitete Ansicht, in der EU entwickelten sich die Dinge in die falsche Richtung, seit 2014 verringert. Die Entscheidung für den Brexit resultiert indes weniger aus einer Unzufriedenheit mit der europäischen Tagespolitik, sondern ist grundsätzlicher Natur. Während in Deutschland, Spanien und Schweden 2009 rund 60 Prozent der Be-

fragten angaben, die EU-Mitgliedschaft sei gut für ihr Land, war in Großbritannien lediglich ein Drittel dieser Meinung – in keinem anderen EU-Staat war der Wert so gering. Das Gleiche gilt für die Identifikation mit Europa: Während sich die Menschen in Schweden, Deutschland, Tschechien und Spanien seit 2007 zunehmend auch als Europäerinnen und Europäer fühlen, definierten sich im Mai 2016 62 Prozent der befragten Briten ausschließlich über ihre Staatsangehörigkeit.

FLÜCHTLINGSKRISE ÜBERLAGERT EUROKRISE

Aufgrund der Eurokrise dominierten zunächst die schlechte Wirtschaftslage und die Arbeitslosigkeit die Rangliste der wahrgenommenen wichtigsten Herausforderungen (Abbildung 3). Ab 2013 verloren diese Themen jedoch an Bedeutung. 2015 drängte die Einwanderung die wirtschaftlichen Probleme in den Hintergrund. Nach den terroristischen Anschlägen in Paris und Brüssel sahen im Mai 2016 sogar 38 Prozent der Befragten in den acht Staaten im Terrorismus ein ernstes Problem für Europa.

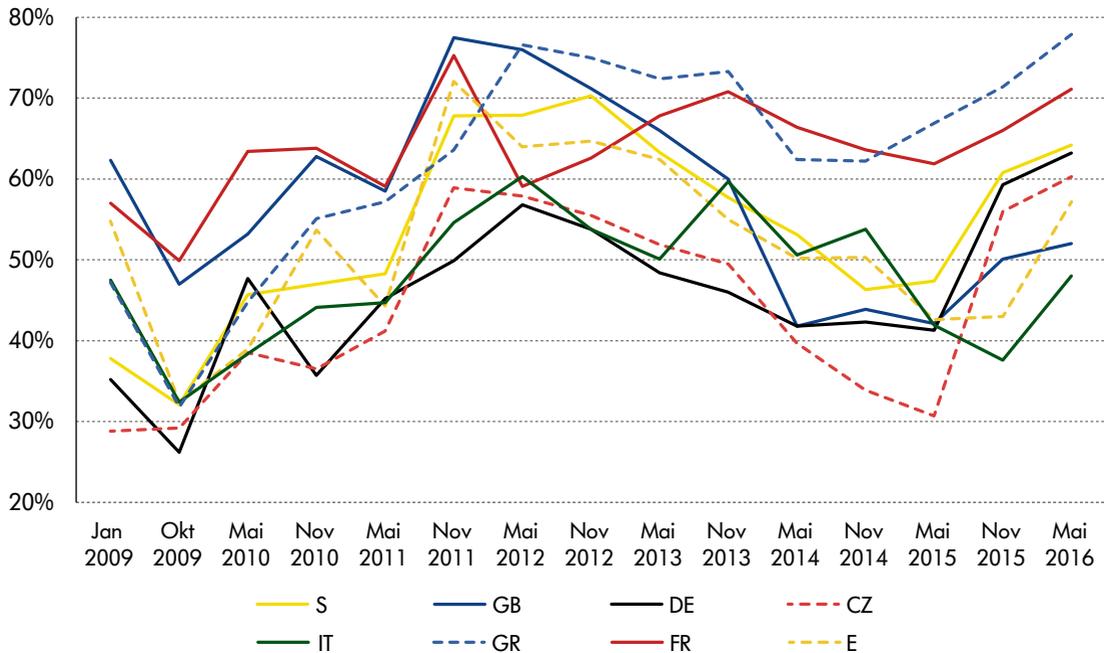
Zwischen Mai und November 2015 stieg die Einstufung der Migration als größte Herausforderung für die EU im Mittelwert der acht Staaten

01 Der Beitrag basiert auf einer Studie der Forschungsstelle für empirische Sozialökonomik, die von der Margarete und Johann Ley-Stiftung gefördert wurde. Vgl. Wolfgang Franzen, *Andere Länder – andere Sichten. Die Finanz- und Eurokrise im Urteil der Bürger aus acht europäischen Ländern*, Hamburg 2016. Empirische Grundlage sind die Daten des Eurobarometers 71.1 bis 85.2.

02 Vgl. ebd., S. 141–142.

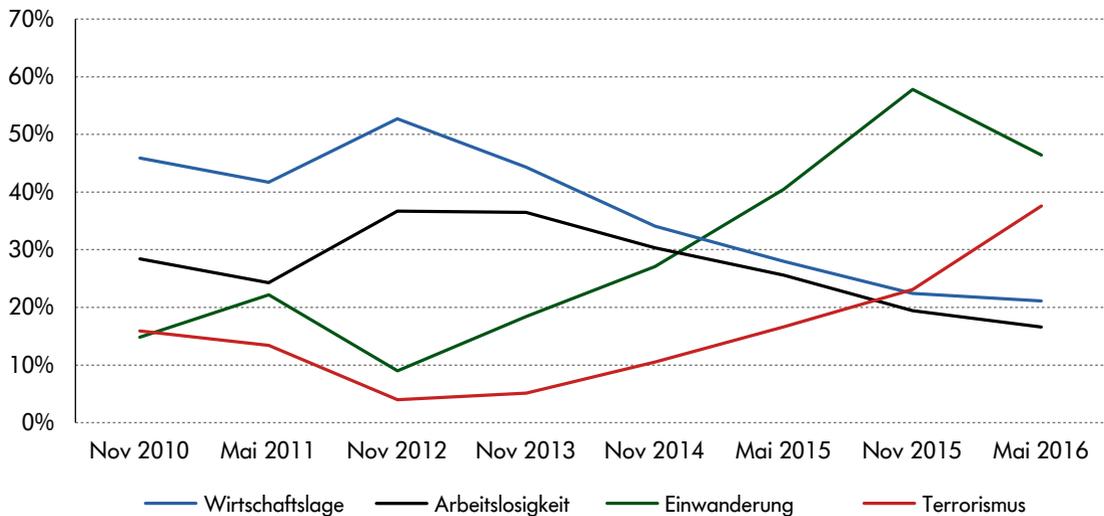
03 Vgl. ebd., S. 45–51.

Abbildung 2: Zustimmung zum Tenor „In der EU entwickeln sich die Dinge in die falsche Richtung“



Quelle: Eurobarometer 71.1 bis 85.2; Berechnungen des Autors.

Abbildung 3: Die größten Herausforderungen für die EU



Mittelwerte aus acht Staaten; maximal zwei Nennungen möglich.

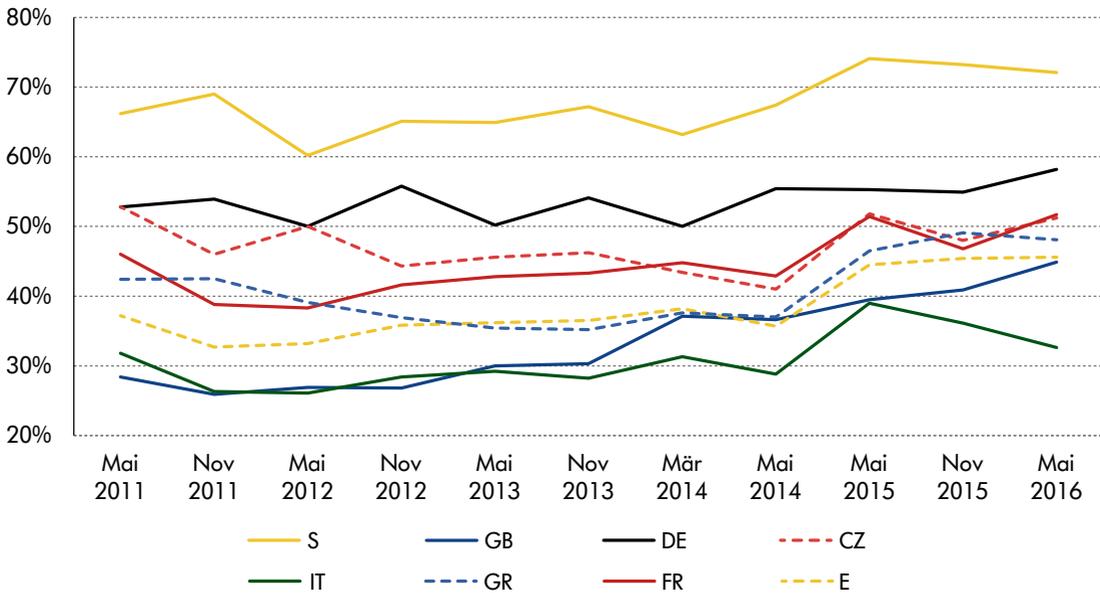
Quelle: Eurobarometer 75.3 bis 85.2; Berechnungen des Autors.

von 41 auf 58 Prozent. Fünf Jahre zuvor hatten lediglich 9 Prozent der Befragten in der Einwanderung eine zentrale Bedrohung gesehen.

Bis Ende 2012 unterschieden sich die Staaten kaum in ihrer Bewertung der Migration. Am ehesten wurde sie in Großbritannien und Tschechien als Problem wahrgenommen, von jeweils

rund 14 Prozent der Befragten. Im Laufe der Jahre stiegen die Werte deutlich und erreichten Ende 2015 ihre bisherigen Höhepunkte: in Deutschland und Tschechien mit je 76 Prozent und in Schweden mit 74 Prozent. Großbritannien nahm mit 61 Prozent einen mittleren Platz ein, während Spanien mit 39 Prozent das untere Ende der

Abbildung 4: Assoziation der EU mit der Reise- und Arbeitsfreiheit



Mehrfachnennungen möglich.

Quelle: Eurobarometer 75.3 bis 85.2; Berechnungen des Autors.

Rangliste markierte. Während also in Nord- und Mitteleuropa die Einwanderung ins Zentrum der Aufmerksamkeit gerückt ist, leidet die Bevölkerung in Südeuropa weiterhin stärker unter den Folgen der Finanz- und Eurokrise.

WAS VERBINDEN DIE MENSCHEN MIT DER EU?

Die EU wird von ihren Bürgerinnen und Bürgern häufig mit der Reise- und Arbeitsfreiheit in Verbindung gebracht, dem Freizügigkeitsrecht innerhalb der Union. Dieses Recht war in den Debatten um einen möglichen Brexit von großer Bedeutung: EU-Skeptiker in Großbritannien kritisierten die Zuwanderung polnischer Arbeitskräfte und nutzten sie als Argument für einen Austritt aus der Union.

Vor allem in Schweden und Deutschland steht die EU für das Recht auf Freizügigkeit: Im Mai 2016 empfanden dies 72 Prozent der schwedischen und 58 Prozent der deutschen Befragten (Abbildung 4). In Italien und Großbritannien war diese Verknüpfung mit 33 beziehungsweise 45 Prozent am schwächsten ausgeprägt – 2011 hatte der Wert in Großbritannien sogar bei nur 26 Prozent gelegen.

Viele Europäer assoziieren mit der EU auch den Euro. In allen acht Staaten werden außerdem häufig die kulturelle Vielfalt und der Frieden genannt. Vor

allem in Schweden und Deutschland gilt der Frieden als wichtig (47 beziehungsweise 42 Prozent).

Als größte Errungenschaft der EU wurde im Mai 2016 der Frieden zwischen den Mitgliedstaaten genannt: etwa von der Hälfte der Befragten in Deutschland und Schweden und mindestens einem Drittel in Frankreich, Großbritannien, Tschechien und Griechenland. In Italien wurde noch vor dem Frieden der freie Verkehr von Personen, Waren und Dienstleistungen angeführt. Während sich die Wertschätzung des Friedens im Zeitraum der Krise nur wenig verändert hat, wird der freie Personen- und Warenverkehr seit 2011 besonders in den südeuropäischen Ländern hervorgehoben.

ERWARTUNGEN AN DIE EU

Im Eurobarometer 2012 wurden die Teilnehmer nach ihren Hoffnungen und Wünschen an die EU gefragt – und zwar ohne Antwortvorgaben. Sie nannten dabei in erster Linie die Schaffung von Arbeitsplätzen und den Kampf gegen die Krise (insbesondere in den Mittelmeeranrainerstaaten) sowie die Kooperation und Solidarität unter den Mitgliedstaaten (vor allem in Schweden, Italien und Deutschland). Die unterschiedlichen Auswirkungen der Finanz- und Eurokrise auf die Staaten offenbaren ein europäisches Nord-Süd-Gefälle: Während sich die Wirtschaft in Nord- und Mittel-

europa relativ rasch erholte, leidet der Süden noch heute unter hoher Arbeitslosigkeit und wachsender Armut.⁰⁴ Dies drückt sich auch in den Erwartungen an die EU aus: Der Süden hofft auf eine Überwindung von Rezession und Arbeitslosigkeit, während der weniger krisengeschüttelte Norden eher post-materialistische Ziele verfolgt. Eine Sonderrolle nimmt Großbritannien ein: Hier nannten mit Abstand die meisten Befragten (22 Prozent) ausdrücklich „Nichts“. Weitere 15 Prozent konnten keine dezidierte Antwort geben. Erst an dritter Stelle rangierten konkrete Angaben wie finanzielle Stabilität, Sicherheit, Finanz- oder Bankenhilfe (11 Prozent).

Zwischen 2009 und 2014 wurde im Eurobarometer gefragt, wem die Menschen am ehesten die Bewältigung der Krise zutrauten. Die meisten Befragten setzten dabei auf die EU, vor allem in Schweden, Deutschland und den mediterranen Staaten.⁰⁵ In Südeuropa ist das anfänglich hohe Vertrauen in die Krisenkompetenz der EU im Laufe der Jahre etwas zurückgegangen. In Großbritannien war es konstant gering. In Tschechien setzte die Bevölkerung an erster Stelle auf die Gruppe der zwanzig wichtigsten Industrie- und Schwellenländer (G20).

Konkrete Maßnahmen zur Bewältigung der Krise stießen in den Ländern auf unterschiedliches Echo: Vor allem in Spanien und Deutschland erhofften sich die Menschen von der EU eine stärkere Regulierung der Finanzmärkte, die Kontrolle internationaler Finanzkonzerne und die Einführung einer Finanztransaktionssteuer. In Schweden und Großbritannien fiel die Zustimmung zu diesen Maßnahmen geringer aus als in den übrigen Ländern. Weitgehende Einigkeit herrschte hinsichtlich der Einführung schärferer Regeln gegen Steueroasen – mit Ausnahme Italiens, wo dies merklich seltener gefordert wurde. Ein deutliches Nord-Süd-Gefälle in Europa zeigte sich in der Bewertung von Eurobonds, die in Deutschland, Schweden, Großbritannien und Tschechien abgelehnt, in Frankreich und Südeuropa aber begrüßt wurden.

VERTRAUEN UND POLITISCHE VERORTUNG

Das Nord-Süd-Gefälle spiegelt sich auch in den politischen Einstellungen der Menschen wider. In Schweden veränderte sich das Vertrauen in die eigene Regierung zwischen 2009 und 2014 kaum: Rund

60 Prozent der Befragten gaben an, dass sie ihrer Regierung vertrauten. Seit 2015 ist dieser Wert jedoch gesunken und erreichte im Mai 2016 nur noch 47 Prozent. In Deutschland ist das Vertrauen nach einem kurzen Rückgang zunächst gewachsen, dann erneut geschrumpft und lag Mitte 2016 bei 41 Prozent. Der britischen Regierung sprach zuletzt nur ein gutes Drittel der Bevölkerung das Vertrauen aus. In Südeuropa sind die Vertrauenswerte mit der Krise abgestürzt – in Spanien um über 30 Prozent, in Italien und Griechenland um 20 Prozent. Auch die neue Regierung unter Alexis Tsipras konnte das Vertrauen im Jahr 2015 nur vorübergehend steigern. Allenfalls ein Fünftel der südeuropäischen Bevölkerung traut der eigenen Regierung.

Ähnlich verhält es sich mit dem Vertrauen in die politischen Parteien. In Nord- und Mitteleuropa ist das Image der Politiker zwar nicht gut, aber im europäischen Vergleich noch am besten: In Schweden und Deutschland traut etwa jeder Vierte den Parteien. In beiden Ländern hat sich das Parteienimage zu Beginn der Krise verbessert und anschließend wieder verschlechtert. In Großbritannien ist seit 2009 ein positiver Trend erkennbar, auch wenn der Anteil nicht über 18 Prozent hinausgeht. Auf ähnlichem Niveau bewegt sich Tschechien. In den mediterranen Ländern haben die Politiker das Vertrauen der Bevölkerung fast vollständig verloren. In Frankreich, Spanien und Griechenland vertrauen weniger als 10 Prozent den Parteien. Lediglich in Italien hat sich das Image der Parteien zuletzt gebessert.

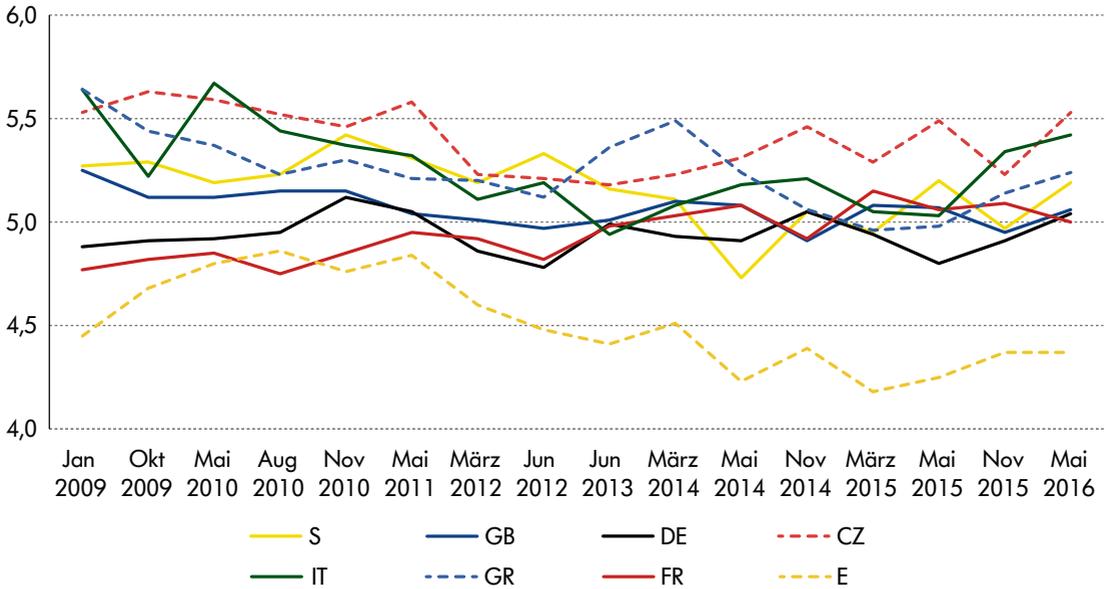
Das politische Spektrum hat sich im Laufe der Krise in den acht Staaten geringfügig nach links verschoben. Auf einer Links-Rechts-Skala von 1 (links) bis 10 (rechts) zeigt sich das Ausmaß mit 0,4 Punkten am stärksten in Griechenland (*Abbildung 5*). In den übrigen Ländern fallen die Veränderungen schwächer aus: Italien und Großbritannien haben sich leicht nach links verschoben, während Frankreich und Deutschland etwas mehr nach rechts gerückt sind. In Tschechien, Spanien und Schweden haben sich die Verschiebungen im politischen Spektrum über die Jahre hinweg weitgehend ausgeglichen.

Das Misstrauen, mit dem die Menschen in vielen EU-Staaten den etablierten Parteien und Politikern begegnen, fördert die Chancen kleinerer, teils neuer Parteien, die nicht selten euroskeptische Positionen vertreten. Dieser Vertrauensverlust erklärt zum Teil die Wahlerfolge von Syriza in Griechenland, Podemos in Spanien, der UKIP

⁰⁴ Vgl. ebd., S. 45–52.

⁰⁵ Vgl. ebd., S. 72–75.

Abbildung 5: Politische Verortung auf Links-Rechts-Skala



Mittelwerte auf einer zehnstufigen Skala: 1 = links; 10 = rechts.
 Quelle: Eurobarometer 71.1 bis 85.2; Berechnungen des Autors.

in Großbritannien, der Fünf-Sterne-Bewegung in Italien und des Front National in Frankreich.

FAZIT

In den Daten Eurobarometers zeigt sich ein europäisches Nord-Süd-Gefälle, das im Zusammenhang mit den unterschiedlichen wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen der Finanz- und Eurokrise steht. Zwar hat die EU in den ersten Krisenjahren in allen acht untersuchten Staaten an Vertrauen und Ansehen verloren. In Nord- und Mitteleuropa hat sich das Image der EU jedoch nach einem anfänglichen Schock wieder verbessert. Dagegen leidet die Bevölkerung im mediterranen Europa weiterhin unter den Auswirkungen der Krise, was sich teilweise in hoher Unzufriedenheit mit dem (wirtschafts-)politischen Kurs der Union ausdrückt.

Die Befunde heben auch die britische Sonderrolle in den politischen Einstellungen hervor, die von grundsätzlicher Skepsis gegenüber der EU und einer Betonung der nationalen Souveränität geprägt ist. Das Ergebnis des britischen Referendums mag durch eine Protesthaltung gegen die politische Elite oder die „Vote Leave“-Kampagne verstärkt worden sein. Es basiert aber gleichzeitig auf tief liegenden euroskeptischen Überzeugungen, dem Glauben an die Stärke der

eigenen Nation und an die eigene Unabhängigkeit. Die Finanz- und die Flüchtlingskrise wirken vor diesem Hintergrund wie Tropfen, die ein schon reichlich gefülltes Fass zum Überlaufen brachten.

In der Diskussion um ein aufkeimendes Nationalbewusstsein innerhalb der EU-Mitgliedstaaten wurde bereits über den Austritt weiterer Länder wie etwa Frankreich oder Tschechien spekuliert. Die Daten des Eurobarometers bezüglich der acht untersuchten Staaten weisen tatsächlich auf eine wachsende Unzufriedenheit mit der EU hin. Diese wird aber vor allem von aktuellen politischen Entwicklungen bestimmt – nicht zuletzt von der Flüchtlingsproblematik, die derzeit die Finanz- und Eurokrise in den Hintergrund drängt. Es wird sich zeigen, ob die EU in der Lage ist, auch diese neue Herausforderung zu bewältigen. Und ob sie es schaffen kann, das Vertrauen der Europäer wieder zurückzugewinnen.

WOLFGANG FRANZEN

ist wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Forschungsstelle für empirische Sozialökonomik e.V. Zu seinen Schwerpunkten gehören die Systemtransformation in Osteuropa und die Steuerpsychologie.
 franzen@fores-koeln.de

Politisch, aktuell und digital

APuZ – auch im ePub-Format
für Ihren E-Reader. Kostenfrei auf
www.bpb.de/apuz





Gehören Sie zur Elite?

Oder verorten Sie sich eher in der Mittelschicht?

Fühlen Sie sich gar ausgegrenzt?

Wer zu den Eliten und zu den Reichen im Land gehört, wer die gesellschaftliche Mitte bildet, wer von Armut und Ausgrenzung betroffen ist und wie sich soziale Ungleichheit entwickelt hat, erfahren Sie in der APuZ-Edition „Oben – Mitte – Unten“. Diese bietet differenzierte Analysen zur Sozialstruktur, mit Fokus auf der Gesellschaft in Deutschland, verbunden mit Blicken auf europäische und globale Entwicklungen.



APuZ-Edition:

Oben – Mitte – Unten

Zur Vermessung der
Gesellschaft

Bonn 2015

Bestell-Nr.: 1576 | 4,50 Euro

Bestellbar unter:

www.bpb.de/205598

Herausgegeben von der
Bundeszentrale für politische Bildung
Adenauerallee 86, 53113 Bonn
Telefon: (0228) 9 95 15-0



Redaktionsschluss dieser Ausgabe: 25. November 2016

REDAKTION

Lorenz Abu Ayyash (verantwortlich für diese Ausgabe)
Martina Bauer (Praktikantin)
Anne-Sophie Friedel
Johannes Piepenbrink
Anne Seibring
apuz@bpb.de
www.bpb.de/apuz
twitter.com/APuZ_bpb

Newsletter abonnieren: www.bpb.de/apuz-aktuell
Einzelausgaben bestellen: www.bpb.de/shop/apuz

GRAFISCHES KONZEPT

Charlotte Cassel/Meiré und Meiré, Köln

SATZ

le-tex publishing services GmbH, Leipzig

DRUCK

Frankfurter Societäts-Druckerei GmbH, Mörfelden-Walldorf

ABONNEMENT

Aus Politik und Zeitgeschichte wird mit der Wochenzeitung
Das **Parlament** ausgeliefert.
Jahresabonnement 25,80 Euro; ermäßigt 13,80 Euro.
Im Ausland zzgl. Versandkosten.
Frankfurter Societäts-Medien GmbH, Frankfurt am Main
parlament@fs-medien.de

Die Veröffentlichungen in Aus Politik und Zeitgeschichte
stellen keine Meinungsäußerung der Herausgeberin dar;
sie dienen der Unterrichtung und Urteilsbildung.

ISSN 0479-611 X



Die Beiträge dieser Ausgabe stehen – mit
Ausnahme der Karikatur auf Seite 10 –
unter einer Creative Commons Lizenz vom
Typ Namensnennung-Nicht Kommerziell-Keine
Bearbeitung 3.0 Deutschland.

APuZ
Nächste Ausgabe
51/2016, 19. Dezember 2016
FACTS &
FICTION



APuZ

AUS POLITIK UND ZEITGESCHICHTE

www.bpb.de/apuz