

Der Brexit

Differenzierte (Des-)integration in der Praxis?

Lorenz Klumpp

03/2018

Lorenz Klumpp**Der Brexit: Differenzierte (Des-)integration in der Praxis?****1. Einleitung**

Mit dem mehrheitlichen „Ja“ zum Brexit im Zuge des Referendums am 23. Juni 2016¹ hat das britische Volk den Weg für einen bisher einmaligen Schritt in der Geschichte der Europäischen Union (EU) geebnet: den Austritt eines Mitgliedsstaats.² Art. 50 Abs. 1 des Vertrages über die Europäische Union (EUV) sieht zwar vor, dass ein Mitgliedstaat in Einklang mit den eigenen verfassungsrechtlichen Vorschriften aus der Union austreten kann. Eine „Austrittsdoktrin“³, welche die genauen Modalitäten regelt, existiert jedoch noch nicht. Wie genau die künftigen Beziehungen zwischen der EU und Großbritannien aussehen werden, müssen also die Verhandlungen zeigen. Mit dem Überreichen des Austrittsantrags am 29. März 2017 durch den britischen EU-Botschafter Tim Barrow an den EU-Ratspräsidenten Donald Tusk wurde der Prozess eingeläutet.

Bislang galt das Vereinigte Königreich in der Europäischen Union als „Meister“⁴ der differenzierten Integration. So wurde der Fall Großbritannien auch in der Europaforschung theoretisch lange unter Gesichtspunkten der differenzierten Integration betrachtet.⁵ In den letzten fünf Jahren wird – nicht zuletzt durch den plötzlich realistisch erscheinenden Brexit – jedoch zunehmend

über theoretische Modelle differenzierter Desintegration diskutiert.⁶ Dieser Beitrag fragt zum einen danach, inwiefern die britischen Differenzierungsschritte zum Brexit beigetragen haben. Dazu wird zunächst auf die traditionell schwierigen Beziehungen zwischen Großbritannien und der EU sowie das Opt-Out in der Wirtschafts- und Währungsunion eingegangen. Zum anderen wird daran anschließend die Debatte um theoretische Ansätze differenzierter *Desintegration* in den Blick genommen und argumentiert, weshalb eine Auseinandersetzung mit diesen bislang wenig beachteten theoretischen Modellen gewinnbringend sein kann.

2. Großbritannien und die EU: Differenzierung als Charaktermerkmal

Die schwierigen Beziehungen zwischen Großbritannien und der EU begannen bereits vor dem Beitritt zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG). Zwei Beitrittsversuche in den 1960er Jahren scheiterten am Veto Charles de Gaulles. Der französische Präsident wollte die britischen Forderungen einer stärkeren Anpassung der EWG an die Bedürfnisse Großbritanniens nicht akzeptieren. Nach über zwölf Jahren trat das Vereinigte Königreich 1973 schließlich bei. Bereits zwei Jahre später gab es ein erstes Referendum, das über die Mitgliedschaft Großbritanniens in der Europäischen Gemeinschaft (EG) entscheiden sollte. Damals sprachen sich 67 Prozent der britischen Bevölkerung für den Verbleib in der EG aus.⁷ Seitdem sind die Beziehungen Großbritanniens zur EU durch starke Differenzierung sowie einen ausgeprägten „Souveränitätsreflex“⁸ gekennzeichnet. Der Schutz von Souveränitätsrechten hat bis heute hohe Priorität in der britischen Europapolitik.⁹ Besonders stark war dies unter der Regierung Margaret Thatchers zu beobachten. Zum einen kritisierte sie die hohen britischen Beiträge für den EU-Haushalt, für den ihre Regierung den berühmten Briten-Rabatt erstritt.¹⁰ Zum anderen stand sie den Plänen einer gemeinsamen Währung äußerst skeptisch gegenüber, weil sie darin die Gefahr eines föderalen

¹ 51,9 Prozent der Wähler stimmten für und 48,1 Prozent gegen einen Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union. Vgl. The Electoral Commission: EU referendum results, <https://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/eu-referendum/electorate-and-count-information> (letzter Zugriff am 03.08.2017).

² Eine Ausnahme bildet der Austritt Grönlands 1985 nach der Abspaltung vom EU-Mitglied Dänemark.

³ Lippert, Barbara/von Ondarza, Nicolai: Der Brexit als Neuland. Mit dem britischen Referendum beginnt ein komplexer Austrittsprozess – und vielleicht die Erneuerung der EU, Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Aktuell 42/2016, S. 1-8, hier S. 1.

⁴ Tekin, Funda: Was folgt aus dem Brexit? Mögliche Szenarien differenzierter (Des-)Integration, in: *integrati-on*, 39 (2016), Nr. 3, S. 183-197, hier S. 188.

⁵ Für einen Überblick über die Entwicklung des Konzepts der differenzierten Integration auf politischer und wissenschaftlicher Ebene vgl. Göler, Daniel: Differenzierte Integration: Konzeptionelle Überlegungen, politische Projekte und theoretische Ansätze, in: Stratenschulte, Eckart (Hrsg.): *Der Anfang vom Ende? Formen differenzierter Integration und ihre Konsequenzen*, Baden-Baden 2015, S. 9-34.

⁶ Vgl. Scheller, Henrik/Eppler, Annegret: *European Disintegration – non-existing Phenomenon or a Blind Spot of European Integration Research? Preliminary Thoughts for a Research Agenda*, Institute for European Integration Research: Working Paper 2/2014, S. 1-46.

⁷ Vgl. Tekin, Was folgt aus dem Brexit?, a.a.O., S. 184.

⁸ Ebd., S. 185.

⁹ Die Frage der Souveränität war letztlich entscheidend für die Befürworter des Brexit, wie der Slogan der Vote Leave-Kampagne ‚Let’s take back control‘ zeigt. Vgl. Niedermeier, Alexander/Ridder, Wolfram: *Das Brexit-Referendum. Hintergründe, Streitthemen, Perspektiven*, Wiesbaden 2017, S. 27.

¹⁰ Vgl. Tekin, Was folgt aus dem Brexit?, a.a.O., S. 185.

Europa sah, was gleichbedeutend mit nationalen Souveränitätseinbußen gewesen wäre. Zugleich machte sie sich jedoch im Rahmen der Verhandlungen zur Einheitlichen Europäischen Akte für die Schaffung des Binnenmarktes stark.¹¹

Ein zweiter zentraler Schritt der britischen Differenzierung betrifft den Schengenraum und den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Ein Europa ohne Grenzkontrollen war nicht im Sinne Großbritanniens, zudem wollte die britische Regierung die alleinige Kontrolle über die Zuwanderung behalten.¹² So hat das Vereinigte Königreich keinerlei Verpflichtung an den Maßnahmen dieser beiden Kooperationsformen teilzunehmen (Opt-Out), kann aber selbst entscheiden, an welchen Einzelmaßnahmen es sich ad hoc beteiligt (Opt-In). Besonders in Angelegenheiten zur gemeinsamen Terror- und Kriminalitätsbekämpfung macht Großbritannien von diesem Sonderrecht Gebrauch, wohingegen es sich in der gemeinsamen Asylpolitik zurückhält.¹³ Jüngstes Beispiel hierfür ist die 2015 von der Europäischen Kommission vorgestellte Quotenregelung zur Verteilung von 160.000 Flüchtlingen, welche die damalige Innenministerin Theresa May ablehnte.¹⁴

Neben den mit der EU verhandelten primärrechtlich verankerten Formen der Differenzierung, schlägt sich der Souveränitätsreflex auch in der nationalen Gesetzgebung nieder. Ein Beispiel hierfür aus jüngerer Vergangenheit ist der *European Union Act* von 2011. Dieser sieht vor, dass jeder mögliche Souveränitätstransfer nach Brüssel durch ein Referendum bestätigt werden muss.¹⁵ Diese skeptische Grundhaltung in Bezug auf die Europäische Union, der damit eng zusammenhängende intergouvernementale Charakter britischer Europapolitik sowie der Wunsch nach einer losen, vornehmlich an wirtschaftlicher Kooperation ausgerichteten Staatengemeinschaft an Stelle einer auch politisch immer engeren Union sind Dauerstreitthemen in den euro-britischen Beziehungen.¹⁶

3. Das Opt-Out in der Währungsunion

Um die möglichen Auswirkungen differenzierter Integrationsformen auf die Entstehung bzw. den Ausgang des Referendums besser nachvollziehen zu können, wird im Folgenden auf eine zentrale, primärrechtlich verankerte Regelung der Differenzierung eingegangen: die besondere Rolle Großbritanniens in der Wirtschafts- und Währungsunion.

Die Entscheidung den Euro nicht einzuführen verdeutlicht beispielhaft den europapolitischen Grundsatz Großbritanniens des „maximalen Profitierens bei gleichzeitig minimalen Verpflichtungen“¹⁷. Denn während einerseits die Opt-Out-Regelung hinsichtlich der gemeinsamen Währung beschlossen wurde, wollte Großbritannien andererseits an Entscheidungen bezüglich der Eurozone mitwirken.¹⁸ Die Vorteile dieser Sonderregeln sind jedoch nur für den hohen Preis einer Marginalisierung in den entsprechenden Politikbereichen zu bekommen. So haben sich speziell für die Währungsunion Gremien wie die Euro-Gruppe und der Euro-Gipfel institutionalisiert, deren Bedeutung durch die Eurokrise extrem zugenommen hat. Großbritannien nimmt an diesen Sitzungen jedoch nicht teil.¹⁹ Diese Tendenz hin zu institutionalisierten Gremien der Eurozone scheint sich auch in Anbetracht der Pläne um eine Bankenunion, bestehend aus den Ländern der Eurogruppe und unter der Aufsicht der Europäischen Zentralbank, weiter zu verfestigen. Darüber hinaus wurden die Kompetenzen der Eurogruppe erweitert, sodass sie gegenüber dem Rat für Wirtschaft und Finanzen, in dem Großbritannien vertreten ist, erheblich an Einfluss gewonnen hat.²⁰ Die britische Regierung beobachtete diesen Trend mit Skepsis. So war es beispielsweise David Camerons Bestreben, das Fiskalabkommen 2011 im Europäischen Rat zu blockieren, was sowohl bei Euromitgliedern als auch Nichtmitgliedern für Unmut sorgte und Großbritannien weiter isolierte.

¹¹ Vgl. Niedermeier/Ridder: Das Brexit-Referendum, a.a.O., S. 5ff.

¹² Vgl. ebd., S. 11.

¹³ Vgl. Tekin, Was folgt aus dem Brexit?, a.a.O., S. 187.

¹⁴ Vgl. F.A.Z. vom 13. Mai 2015, EU stellt neue Flüchtlingsstrategie vor, <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/europa/theresa-may-gegen-aufnahmequoten-der-eu-fuer-fluechtlinge-13590937.html> (letzter Zugriff am 03.08.2017).

¹⁵ Vgl. Tekin, Was folgt aus dem Brexit?, a.a.O., S. 185.

¹⁶ Vgl. ebd.

¹⁷ Niedermeier/Ridder, Das Brexit-Referendum, a.a.O., S. 9. David Cameron bezeichnete die britische Position 2015 in einer Rede als die Möglichkeit, vom „besten beider Welten“ profitieren zu können. Siehe Chatham House: The Future of Britain's Relationship with the European Union, London 10. November 2015, <https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/events/special/20151110DavidCameron%20%28NEW%29.pdf> (letzter Zugriff am 03.08.2017).

¹⁸ Vgl. Niedermeier/Ridder, Das Brexit-Referendum, a.a.O., S. 9.

¹⁹ Vgl. Tekin, Was folgt aus dem Brexit?, a.a.O., S. 188.

²⁰ Vgl. Adler-Nissen, Rebecca: The Vocal Euro-outsider: The UK in a Two-speed Europe, in: The Political Quarterly, 87 (2016), Nr. 2, S. 238-246, hier S. 243.

Es bleibt festzuhalten, dass der Wunsch nach einer Nichtteilnahme an der Währungsunion letztlich zu einer verstärkten Marginalisierung Großbritanniens beigetragen hat. Das in diesem Zusammenhang häufig bemühte ‚Dilemma zwischen Einfluss und Autonomie‘ ließ sich letztlich nicht auflösen.²¹

Ob der Weg in den Brexit angesichts des dramatischen Bedeutungsverlusts Großbritanniens in der EU-28 in Zeiten der Eurokrise als „beinahe (...) notwendige Konsequenz“²² bezeichnet werden kann, sei dahingestellt. Gleichwohl kann davon ausgegangen werden, dass die beschriebenen Dynamiken in der Eurozone sowohl bei der politischen Elite als auch bei der Bevölkerung Großbritanniens die europaskeptische Haltung verstärkt und die Debatte um einen möglichen Austritt befeuert haben.²³ Insofern wird hier die These vertreten, dass die allgemeine „politische Kultur der Europaskepsis“²⁴ gepaart mit aktuellen europäischen Krisenerscheinungen in von Differenzierung geprägten Politikfeldern die Festsetzung eines Referendums durch die Regierung und letztlich auch das Votum für den Brexit entscheidend begünstigt hat.

4. Für eine theoretische Debatte über (differenzierte) Desintegration

Die kurz nach dem Referendum diskutierten Szenarien über eine künftige interne Differenzierung Großbritanniens²⁵ sind mit dem Einreichen des Austrittsgesuchs obsolet geworden. Am Wahrscheinlichsten gelten derzeit Szenarien, bei denen Großbritannien zwar kein EU-Mitglied mehr ist, aber durch Assoziierungsabkommen weiter an die Union gebunden bleibt. Diese Option wird auch als „externes Differenzierungsszenario“ oder als „Out mit Opt-ins“²⁶ bezeichnet. Unabhängig vom Ausgang der Verhandlungen sollte neben den politischen Konsequenzen jedoch auch grundlegend über die Auswirkungen des Brexit-Votums für die europäische Integrationsforschung nachgedacht werden.

Wird unter europäischer Integration der Prozess der Vertiefung und Erweiterung im Sinne des

„Souveränitätstransfer[s] auf die supranationale Ebene bei zunehmender Vergemeinschaftung der Entscheidungsmechanismen beziehungsweise [...] die territoriale Expansion der Europäischen Union“²⁷

verstanden, dann müsste im Falle Großbritanniens konsequenterweise von (differenzierter) Desintegration gesprochen werden. Dieser Logik folgend wird hier die These vertreten, dass es lohnenswert ist, die wenigen bestehenden theoretischen Ansätze zur differenzierten Desintegration aufzugreifen und weiter auszuarbeiten. Denn die großen Integrationstheorien beziehen sich Scheller und Eppler zufolge bis auf wenige Ausnahmen auf integrative und nicht auf desintegrative Elemente bzw. vernachlässigen sie die Wechselwirkungen zwischen beiden Phänomenen.²⁸ Hierfür scheint es im Wesentlichen zwei Ursachen zu geben. Zum einen galt der mögliche Austritt eines Mitgliedstaates bisher als sehr unwahrscheinlich, d.h. es fehlte an empirischer Evidenz für einen solchen ‚Extremfall‘ der Desintegration. Zum anderen besteht ein normativer *bias* in der Integrationsforschung, der Vertiefungs- und Erweiterungsprozesse in gewissem Maße voraussetzt und desintegrative Momente weitestgehend außen vor lässt. Dieser Umstand wird in der theoretischen Forschung seit langem kritisiert.²⁹ Auch wenn ein Dominoeffekt auf andere Mitgliedstaaten ungewiss ist,³⁰ stellt der Brexit ein stark desintegrativ wirkendes Phänomen dar, das von den Integrationstheorien letztlich nicht erfasst und erklärt werden kann.

So kann abschließend festgehalten werden, dass der Fall Großbritannien Anlass bietet, Modelle der (differenzierten) Desintegration aufzugreifen und weiter auszuarbeiten. Dabei steht keine generelle Bewertung der europäischen Integration und der Konsequenzen von Vertiefung und Erweiterung im Mittelpunkt. Vielmehr soll es darum gehen, der aktuellen Differenzierungsrealität auch auf theoretischer Ebene gerecht zu werden. Dies betrifft nicht nur ‚Extremfälle‘ wie den Austritt eines Mitgliedstaats, sondern allgemeine Tendenzen zur Rückbesinnung auf nationalstaat-

²¹ Vgl. ebd.

²² Niedermeier/Ridder, Das Brexit-Referendum, a.a.O., S. 11.

²³ Vgl. die Forderungen der Vote Leave-Kampagne, http://www.voteleavetakecontrol.org/why_vote_leave.html (letzter Zugriff am 03.08.2017).

²⁴ Niedermeier/Ridder, Das Brexit-Referendum, a.a.O., S. 3.

²⁵ Vgl. Tekin, Was folgt aus dem Brexit?, a.a.O., S. 196f.

²⁶ Vgl. ebd., S. 195.

²⁷ Ebd., S. 189.

²⁸ Vgl. Scheller/Eppler, European Disintegration, a.a.O., S. 23; Webber, Douglas: How likely is it that the European Union will disintegrate? A critical analysis of competing theoretical perspectives, in: European Journal of International Relations, 20 (2014), Nr. 2, S. 341-365, hier S. 350.

²⁹ Vgl. Faber, Anne/Wessels, Wolfgang: Die Verfassungskrise der EU als Krise der Integrations-theorie? Plädoyer für eine Neufokussierung der theoretischen Debatte, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen, 12 (2005), Nr. 2, S. 353-359, hier S. 355.

³⁰ Vgl. Tekin, Was folgt aus dem Brexit?, a.a.O., S. 196.

liche Souveränität. So konstatiert Funda Tekin, dass die

„Dominanz des Souveränitätsreflexes und der Europaskeptizismus [...] keinen Nährboden für positive Effekte differenzierter Integration dar[stellen]. Das heißt, sie erzeugen ein Klima, in dem Differenzierungstendenzen den europäischen Integrationsprozess nicht unbedingt fördern, sondern im Gegensatz durchaus auch Desintegrationspotenzial aufweisen.“³¹

Eine wie oben beschriebene neu ausgerichtete theoretische Debatte könnte dies auffangen und gleichzeitig dazu beitragen, den normativen *bias* in der Integrationsforschung zu überwinden.

³¹ Ebd., S. 192.

Literaturverzeichnis:

- Adler-Nissen, Rebecca*: The Vocal Euro-outsider: The UK in a Two-speed Europe, in: *The Political Quarterly*, 87 (2016), Nr. 2, S. 238-246.
- Chatham House*: The Future of Britain's Relationship with the European Union, Transkript der Rede von David Cameron, London 10. November 2015: <https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/events/special/20151110DavidCameron%20%28NEW%29.pdf> (letzter Zugriff am 03.08.2017).
- The Electoral Commission*: EU referendum results, <https://www.electoralcommission.org.uk/find-information-by-subject/elections-and-referendums/past-elections-and-referendums/eu-referendum/electorate-and-count-information> (letzter Zugriff am 03.08.2017).
- Faber, Anne/Wessels, Wolfgang*: Die Verfassungskrise der EU als Krise der Integrationstheorie? Plädoyer für eine Neufokussierung der theoretischen Debatte, in: *Zeitschrift für Internationale Beziehungen*, 12 (2005), Nr. 2, S. 353-359.
- F.A.Z. vom 13. Mai 2015*: EU stellt neue Flüchtlingsstrategie vor, <http://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/europa/theresa-may-gegen-aufnahmequoten-der-eu-fuer-fluechtlinge-13590937.html> (letzter Zugriff am 03.08.2017).
- Göler, Daniel*: Differenzierte Integration: Konzeptionelle Überlegungen, politische Projekte und theoretische Ansätze, in: Stratenschulte, Eckart (Hrsg.): *Der Anfang vom Ende? Formen differenzierter Integration und ihre Konsequenzen*, Baden-Baden 2015, S. 9-34.
- Lippert, Barbara/von Ondarza, Nicolai*: Der Brexit als Neuland. Mit dem britischen Referendum beginnt ein komplexer Austrittsprozess – und vielleicht die Erneuerung der EU, *Stiftung Wissenschaft und Politik: SWP-Aktuell* 42/2016, S. 1-8.
- Niedermeier, Alexander/Ridder, Wolfram*: Das Brexit-Referendum. Hintergründe, Streitthemen, Perspektiven, Wiesbaden 2017.
- Scheller, Henrik/Eppler, Annegret*: European Disintegration – non-existing Phenomenon or a Blind Spot of European Integration Research? Preliminary Thoughts for a Research Agenda, *Institute for European Integration Research: Working Paper* 2/2014, S. 1-46.
- Tekin, Funda*: Was folgt aus dem Brexit? Mögliche Szenarien differenzierter (Des-)Integration, in: *integration*, 39 (2016), Nr. 3, S. 183-197.
- Vote Leave-Kampagne*: Why Vote Leave, http://www.voteleavetakecontrol.org/why_vote_leave.html (letzter Zugriff am 03.08.2017).
- Webber, Douglas*: How likely is it that the European Union will disintegrate? A critical analysis of competing theoretical perspectives, in: *European Journal of International Relations*, 20 (2014), Nr. 2, S. 341-365.

Zum Autor

Lorenz Klumpp studiert derzeit im Master Governance and Public Policy an der Universität Passau. Zuvor erwarb der Autor den Bachelor of Arts in Deutsch-Französische Studien an der Universität Regensburg.

Zu den Passauer Jean Monnet Papieren

Die Passauer Jean Monnet Papiere werden vom Jean-Monnet-Lehrstuhl für Europäische Politik der Universität Passau herausgegeben. Sie dienen der Veröffentlichung der verschiedenen, von der Europäischen Kommission geförderten Projektaktivitäten des Jean-Monnet-Lehrstuhls und stehen darüber hinaus auch besonders qualifizierten Studierenden zur Publikation ihrer Arbeiten offen. Interessierte Autoren können Manuskripte unter jeanmonnet.lehrstuhl@uni-passau.de einreichen.

Impressum

Universität Passau
Jean-Monnet-Lehrstuhl für Europäische Politik
Dr. Hans-Kapfinger-Str. 14, 94032 Passau
E-mail: jeanmonnet.lehrstuhl@uni-passau.de
Fon: +49 (0)851 509 2981
Fax: +49 (0)851 509 2977
www.uni-passau.de/goeler

ISSN: 2194-1580

Dieses Projekt wurde mit Unterstützung der Europäischen Kommission finanziert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung trägt allein der Verfasser; die Kommission haftet nicht für die weitere Verwendung der darin enthaltenen Angaben.



Programm für
lebenslanges
Lernen