

Ein Brexit ohne Schotten und Nordiren? Großbritannien droht der Staatszerfall - Hintergründe und Auswege

Riedel, Sabine

Veröffentlichungsversion / Published Version

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Riedel, S. (2016). *Ein Brexit ohne Schotten und Nordiren? Großbritannien droht der Staatszerfall - Hintergründe und Auswege*. (SWP-Aktuell, 54/2016). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-47819-3>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Ein Brexit ohne Schotten und Nordiren?

Großbritannien droht der Staatszerfall – Hintergründe und Auswege

Sabine Riedel

Schon vor dem britischen EU-Referendum vom 23. Juni 2016 haben sich nationalistische Parteien der autonomen Regionen des Vereinigten Königreichs dafür stark gemacht, dass diese in der EU bleiben. Dabei verschwiegen sie ihren Wählern nicht, dass ihnen der Brexit auch Vorteile bringt: Die Schottische Nationalpartei fordert ein zweites schottisches Unabhängigkeitsreferendum, die nordirischen Nationalisten streben nach einer Abstimmung über die Vereinigung mit der Republik Irland. Um ihre »nationale« Agenda voranzutreiben, verbündeten sich die Nationalisten dieser beiden Regionen ausgerechnet mit jenen Europapolitikern, die den Brexit für eine Vertiefung oder Zentralisierung der EU nutzen wollen. Deshalb drängen sie die britische Regierung, möglichst rasch einen Austrittsantrag nach Artikel 50 des EU-Vertrags zu stellen. Doch die neue Premierministerin Theresa May erklärte überraschend die staatliche Einheit des Vereinigten Königreichs zur obersten Priorität. Solange mit Schotten und Nordiren kein Einvernehmen über die Modalitäten eines EU-Austritts hergestellt sei, werde die britische Regierung ihn auch nicht beantragen. Es liegt im Interesse der EU und vor allem Deutschlands, May in dieser Haltung zu bestärken. Der Brexit sollte nicht zum Experimentierfeld für neue Europakonzepte werden.

Die Abstimmung vom 23. Juni 2016 über den Verbleib Großbritanniens in der Europäischen Union war ein großes Wagnis. Den britischen Premier David Cameron hat es die Macht gekostet. Dabei hatte gerade er den Kampf gegen populistische Versprechen aufgenommen und die Bürger zu seinem proeuropäischen Kurs befragt. Wäre die junge Generation, die der EU gegenüber eher positiv eingestellt ist, ebenso zahlreich an die Wahlurnen gegangen wie die älteren britischen Bürger, hätte seine Politik die erwartete Legitimation bekommen.

Nach dem knappen Ergebnis mit 52 Prozent für einen EU-Austritt steht das Vereinigte Königreich innenpolitisch vor einem schwierigen Konsultationsprozess. Bei ihrem Amtsantritt stellte die neue Premierministerin Theresa May klar: Solange ihre Regierung sich mit den autonomen Regionen Wales, Schottland und Nordirland nicht einig über die Bedingungen eines Brexit sei, werde sie keinen Austrittsantrag nach Artikel 50 des EU-Vertrags stellen. Denn Schotten und Nordiren wollen sich

dem Votum widersetzen und drohen für den Fall eines EU-Austritts mit Sezession.

Die schottischen Nationalisten als Profiteure eines Brexit?

Schon vor einigen Jahren deutete sich an, dass ein EU-Austritt des Vereinigten Königreichs secessionistische Reaktionen auslösen würde. Ursprünglich stand der damalige britische Premierminister David Cameron Referenden skeptisch gegenüber. Nach den schottischen Regionalwahlen im Frühjahr 2011 änderte er jedoch seine Meinung, denn die Schottische Nationalpartei (Scottish National Party, SNP) wurde durch einen Stimmenzuwachs von 13 Prozentpunkten alleinige Regierungspartei. Cameron sah sich nun gezwungen, auf deren Forderung nach Abhaltung eines Unabhängigkeitsreferendums einzugehen. Am 15. Oktober 2012 schlossen Zentral- und Regionalregierung das Abkommen von Edinburgh, welches die rechtlichen Grundlagen für das Referendum am 18. September 2014 enthielt.

Dieses Zugeständnis an die Regionalisten weckte im euroskeptischen Lager ähnliche Begehrlichkeiten. Warum sollten die Schotten über ihre politische Zukunft abstimmen dürfen, die Briten über ihre EU-Mitgliedschaft aber nicht? Daher stellte Cameron erstmals im Sommer 2012 ein solches EU-Referendum in Aussicht, falls er die Parlamentswahlen 2015 gewinnen sollte. Damit setzte er sich wachsendem Druck in seiner konservativen Partei aus: Im Frühjahr 2013 forderten etwa 100 Tories aus unterschiedlichen Gründen, er solle sein Versprechen vorzeitig einlösen. Fürchteten die einen, Wähler an die EU-kritische United Kingdom Independence Party (UKIP) zu verlieren, schlossen sich andere deren Forderung nach einem Brexit an.

Nur einen Monat nach seiner Wiederwahl im Mai 2015 brachte Cameron wie versprochen das Gesetz zur Abhaltung des Brexit-Referendums auf den Weg. Dafür erhielt er im britischen Unterhaus eine Mehrheit von 91,6 Prozent. Die hohe Zustimmung geht auch darauf zurück, dass alle Parteien in

der Frage gespalten waren und über dieses demokratische Verfahren eine Klärung suchten. Denn der Brexit entzweite nicht nur die Konservativen, sondern auch die britische Linke, also die Gewerkschaften und die Labour Party. So positionierte sich der neue Labour-Vorsitzende Jeremy Corbyn erst zwei Monate vor dem Referendum für einen Verbleib (*remain*) seines Landes in der EU. Deswegen wird er heute für einen möglichen Austritt mitverantwortlich gemacht.

Die einzigen Abgeordneten, die ein Referendum über die EU-Mitgliedschaft ablehnten, waren die 53 Parlamentarier der SNP. Damit signalisierten sie, dass Schottland in der EU bleiben werde, selbst wenn die Mehrheit der Briten für einen Brexit votieren würde. Wegen dieser Interessenlage hätte man erwarten können, dass die SNP die Remain-Kampagne energisch unterstützen würde. Das tat sie aber nur halbherzig. Einige Vertreter spekulierten nämlich schon auf ein zweites schottisches Unabhängigkeitsreferendum für den Fall, dass das Vereinigte Königreich die EU verlassen würde. Zu ihnen gehört der frühere schottische Ministerpräsident und heutige außenpolitische Sprecher der SNP, Alex Salmond. Er selbst hatte mit London den Vertrag von Edinburgh ausgehandelt und zugesichert, das Resultat der Abstimmung vom 18. September 2014 zu akzeptieren: 55,3 Prozent der Wahlberechtigten (ab 16 Jahre) stimmten gegen, 44,7 Prozent für Schottlands Unabhängigkeit. Ein Brexit, hofft Salmond, könnte dieses Ergebnis umkehren.

Dieses Kalkül wirft Fragen zum Demokratieverständnis der schottischen Nationalisten auf: Sie stellen ein Mitspracherecht der britischen Bevölkerung im Hinblick auf die EU-Mitgliedschaft ihres Landes in Frage, reklamieren aber gleichzeitig ein zweites Referendum für sich (SNP 2016). Auch verschieben sie nach Belieben die Grenze zwischen Mehrheit und Minderheit. So zweifelt die SNP an der Gültigkeit des Brexit-Votums für ihre Region, weil 62 Prozent der Schotten am 23. Juni 2016 für den Verbleib Großbritanniens in der EU gestimmt haben. Dabei könnte man das Verhältnis von Minderheit

und Mehrheit auch an anderer Stelle hinterfragen: Warum sollten die Schotten allein über einen Austritt aus dem Vereinigten Königreich entscheiden dürfen, wenn alle Briten die Kosten eines Staatszerfalls schultern müssen? Großbritannien gehört zu den höchstverschuldeten Ländern der EU. Darauf machte Finanzminister George Osborne aufmerksam, als die schottische Regionalregierung im Jahre 2014 über die finanzpolitischen Folgen einer Unabhängigkeit Schottlands diskutierte. Nach der Empfehlung renommierter Finanzexperten entschied sie sich, im Währungsraum des Pfunds zu bleiben.

Diese Position hat die SNP vor kurzem aufgegeben. In einem BBC-Interview erklärte die innenpolitische Sprecherin der SNP im britischen Unterhaus, Joanna Cherry, nach einem Brexit und der angestrebten Abspaltung von Großbritannien müsse sich Schottland auch finanzpolitisch von London abnabeln: »Wir werden uns sicherlich nicht mehr mit dem Pfund beschäftigen wollen, wenn es nach einem Brexit abstürzt.« (The Courier, 21.6.2016) Sie empfiehlt, den Euro als neue Währung in einem unabhängigen Schottland einzuführen. Unterstützung erhielt Cherry dabei von der schottischen Ministerpräsidentin Nicola Sturgeon (Sunday Post, 21.6.2016). Diese schadete damit nicht nur der Remain-Kampagne, sondern lässt im Nachhinein Zweifel daran aufkommen, ob sie den Ausgang des EU-Referendums wirklich bedauert. Denn erst jetzt bekommt die Forderung nach einem unabhängigen Schottland große Aufmerksamkeit auf nationaler und europäischer Ebene (The Spectator, 2.7.2016).

Nicht zuletzt stellt die neue britische Premierministerin Theresa May die pro-europäische Orientierung der SNP in Frage. Im britischen Unterhaus warf sie den schottischen Nationalisten vor, sie hätten mit ihrem Unabhängigkeitsreferendum 2014 auch den Verlust der EU-Mitgliedschaft Großbritanniens riskiert. Selbst José Manuel Barroso, damals Präsident der Europäischen Kommission, hatte 2014 in einem BBC-Interview erklärt, dass sich die Schotten

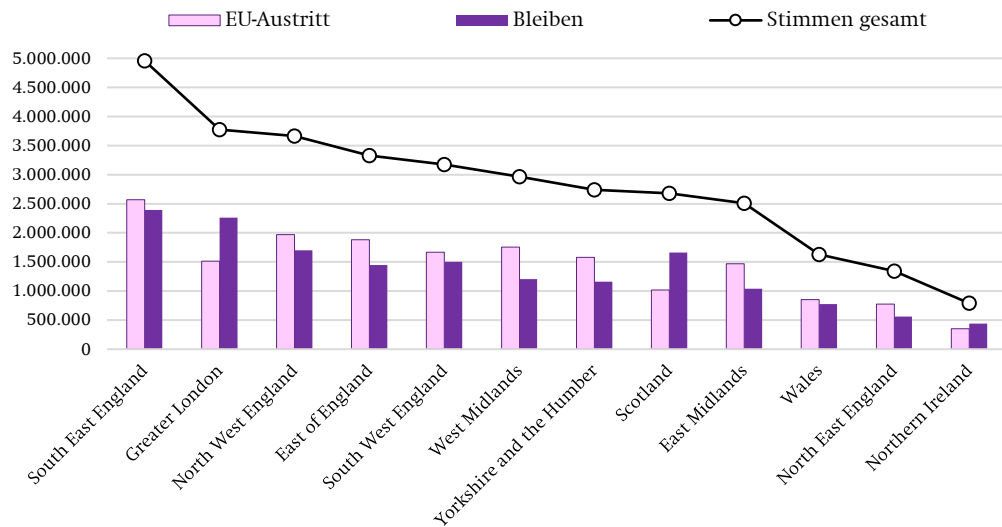
gemäß Artikel 49 des EU-Vertrags nach einer Trennung von Großbritannien erneut um eine EU-Mitgliedschaft bewerben müssten (BBC, 16.2.2014). An dieser Rechtslage hat sich bis heute nichts geändert. Umso mehr hofft Nicola Sturgeon nun darauf, von den bevorstehenden Austrittsverhandlungen zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU zu profitieren und daraus als »lachender Dritter« hervorzugehen. Um diese Gefahr weiß Theresa May und erklärte deshalb die Einheit des Landes zur obersten Priorität.

Warum der Brexit den Frieden in Nordirland gefährdet

In Nordirland hat sich ebenfalls eine Mehrheit der Wahlberechtigten, nämlich 55,8 Prozent, gegen den Brexit ausgesprochen. Dass es weniger Remain-Stimmen gab als in Schottland, lässt sich mit zwei Faktoren erklären: Zum einen lag die Wahlbeteiligung in Nordirland um 10 Prozentpunkte unter dem Durchschnitt von 72 Prozent (BBC, 24.6.2016). Zum anderen rief die regierende Democratic Unionist Party (DUP) ihre Wähler auf, für einen EU-Austritt zu stimmen. Ihrer Meinung nach habe der britische Premier bei den Verhandlungen mit der EU im Vorfeld des Referendums zu wenig für das Vereinigte Königreich herausgeschlagen. Mit dieser Kritik setzte sich die DUP von ihrer einstigen Mutterpartei ab, der Ulster Unionist Party (UUP). Diese vertritt als eine der wenigen nordirischen Parteien den Status quo: Einen Brexit lehnt sie ebenso ab wie den Austritt Nordirlands aus dem Vereinigten Königreich. Doch schon seit Jahren ist sie nur noch zweitstärkste Kraft unter den protestantisch orientierten Unionisten.

Der Dissens zwischen DUP und UUP beim EU-Referendum hat jene Kräfte gestärkt, die eine Vereinigung Nordirlands mit der Republik Irland anstreben. Hierzu gehört an erster Stelle die irisch-republikanische Sinn Féin (SF). Sie ist nicht nur Koalitionspartner in der DUP-geführten Regionalregierung von Nordirland, sondern

Abbildung 1
Stimmenverteilung des EU-Referendums (23.6.2016)
nach den zwölf Regionen des Vereinigten Königreichs



Quelle: Eigene Zusammenstellung nach BBC, *EU Referendum: The Result in Maps and Charts*, 24.6.2016.

stellt auch Abgeordnete im irischen Parlament.

Lange galt sie als politischer Arm der irischen Widerstandsorganisation Irish Republican Army (IRA), hat aber seit dem Karfreitagsabkommen 1998 terroristischen Gewaltakten abgeschworen. Dennoch bezeichnet sie sich noch heute als »führende nationalistische Partei« mit dem Ziel, »die britische Herrschaft in Irland zu beenden. Sie strebt nach nationaler Selbstbestimmung, Einheit und Unabhängigkeit Irlands als souveräner Staat.« (SF 2016) Als Zeichen dieser nationalen Agenda weigert sich SF, ihre vier Parlamentssitze im britischen Unterhaus einzunehmen. Dagegen ist sie mit einem Abgeordneten im EU-Parlament aktiv und arbeitet dort mit den drei Parteikollegen aus der Republik Irland aufs engste zusammen.

Zweitstärkste Kraft im nordirisch-republikanischen Lager ist die Social Democratic and Labour Party (SDLP). Auch sie verfolgt das Ziel, Nordirland mit der Republik Irland zu vereinigen. In ihrem Manifest für die Regionalwahlen am 5. Mai 2016 heißt

es: »Es ist Zeit für einen neuen Typ von Nationalismus.« (SDLP 2016) Auf ihrer Webseite bekräftigt sie: »Irlands politische Wiedervereinigung bleibt die größte und beste Idee überhaupt.« Da die Sozialdemokraten dies am ehesten innerhalb der EU zu erreichen glauben, engagierten sie sich in der Brexit-Debatte für ein Nein.

Doch bleibt erklärungsbedürftig, warum die Lösung der »nationalen« Frage für die beiden irisch-republikanischen Parteien immer noch an erster Stelle steht. Infolge der EU-Mitgliedschaft ist die Grenze zwischen dem Vereinigten Königreich und der Republik Irland kaum noch sichtbar. Zudem gestattet das Karfreitagsabkommen Nordiren den Besitz der britischen und der irischen Staatsangehörigkeit (Agreement 1998, Art. 1 VI). Damit bleiben die Nordiren im Gegensatz zu den Schotten selbst nach einem Brexit Unionsbürger. Und dennoch arbeiten die irischen Nationalisten auf europäischer Ebene auf eine staatliche Neuordnung hin.

Dies hat offensichtlich die nordirischen Unionisten ins EU-kritische Lager abdriften

lassen. Ende Februar 2016 sprach sich Arlene Foster, DUP-Vorsitzende und Chefin der nordirischen Regionalregierung, erstmals für einen Brexit aus. Offenbar wollte sie die Abstimmung zu einer Kraftprobe mit den irischen Nationalisten machen, die gemäß dem Friedensabkommen von 1998 den stellvertretenden Regierungschef stellen. Dieses Amt wird derzeit von Martin McGuinness (SF) bekleidet, der die Remain-Kampagne in Nordirland unterstützte. Allerdings sendete er widersprüchliche Signale aus. Wie die schottischen Nationalisten forderte auch er im Falle eines EU-Austritts des Vereinigten Königreichs ein Referendum über die irische Wiedervereinigung (The Guardian, 11.3.2016). Seitdem die Briten sich mehrheitlich für einen Brexit ausgesprochen haben, wirbt Gerry Adams, seit 1983 Parteivorsitzender der SF, auf internationaler Ebene um Unterstützung für die Vereinigung mit der Republik Irland (The New York Times, 12.7.2016). Die rechtlichen Voraussetzungen dazu wären aufgrund Nordirlands besonderen Autonomiestatus gegeben. Allerdings melden sich aus dem irisch-republikanischen Lager auch kritische Stimmen zu Wort: So warnte Colum Eastwood, Vorsitzender der SDLP, dass sich die Verfechter der Vereinigung zum jetzigen Zeitpunkt eine Niederlage in einem Referendum einhandeln könnten, und empfahl, noch zu warten.

Die britische Regierung sieht die Gefahr, dass der Nordirlandkonflikt wiederaufflammen könnte. Schon in den Wochen vor der Brexit-Abstimmung sowie wenige Tage danach suchte sie das Gespräch mit der irischen Regierung. Deshalb kam die klare Absage des irischen Außenministers Charlie Flanagan an ein irisches Vereinigungs-Referendum nicht überraschend. Die besondere Bedeutung, die der Nordirlandfrage gegenwärtig zukommt, lässt sich daran ablesen, dass die britische Königin Ende Juni 2016 Nordirland besuchte und dabei auch Martin McGuinness (SF) traf. Vier Wochen später folgte ihr die neue Premierministerin Theresa May. Sie sagte zu, bei der Ausarbeitung eines Austrittsszena-

rios alle Parteien Nordirlands einzubeziehen. Wichtigstes Anliegen der Nordiren ist, dass sie weiterhin ungehindert nach Irland reisen können. Doch das kann May zum jetzigen Zeitpunkt nicht glaubwürdig versprechen. Schließlich muss sie sich mit dieser Position erst in den bevorstehenden EU-Austrittsverhandlungen durchsetzen.

Die Engländer als Verlierer eines asymmetrischen Autonomiemodells

Der Frieden in Nordirland war offenbar schon vor dem EU-Referendum brüchig, weil sich das nationalistische Lager mit Selbstverwaltungsrechten nicht mehr begnügt. Dabei verkennt es die Bedeutung seines Autonomiemodells für das gesamte Vereinigte Königreich: Ab Mitte der 1990er Jahre forcierte die Labour Party eine landesweite Dezentralisierung (*Devolution*). Mit der Einführung von Regionalparlamenten wollte sie nicht nur den Nordirlandkonflikt entschärfen, sondern auch Schotten und Walisern politische Entscheidungsrechte übertragen. Nach regionalen Referenden in den Jahren 1998 und 1999 erhielten diese verschiedenen Autonomiestatuten die entsprechende Rechtsgrundlage.

Doch schon bald traten die Konstruktionsmängel dieses Konzepts zutage. So erzeugt es unweigerlich rechtliche Asymmetrien, da die Autonomierechte auf Verträgen zwischen den jeweiligen Regionen und der Zentralregierung beruhen. Die Schotten etwa erwiesen sich als die geschickteren Verhandlungsführer, weil sie im Gegensatz zu Nordiren und Walisern ihren Vertrag, den Scotland Act (1998), schon zweimal zu ihren Gunsten reformieren konnten (2012, 2016).

Infolge dieser Dynamik wuchs in England allmählich der Unmut darüber, dass dort keine Selbstverwaltungsstrukturen in Form eigener Parlamente eingeführt wurden. Dabei haben sieben der neun englischen Regionen jeweils mehr Einwohner als Schottland, Wales oder Nordirland. Für diesen Stillstand tragen die Engländer jedoch große Mitverantwortung, weil sie

der *Devolution* bislang skeptisch gegenüberstehen. Auch in England wurden schon 1999 Regionalversammlungen etabliert, deren Mitglieder allerdings nicht aus Wahlen hervorgingen. Dies war wohl einer der Gründe, warum sie von der Bevölkerung nicht angenommen und schließlich 2009/10 aufgelöst wurden. Im Jahre 2004 gab es in der Region North East England einen letzten Rettungsversuch, als die Bevölkerung zu dem Thema befragt wurde. Doch rund 78 Prozent stimmten gegen eine Regionalversammlung ohne demokratische Vertretungsrechte (BBC, 5.11.2004). Daraufhin wurden ähnliche Referenden in North West England sowie in Yorkshire and the Humber abgesagt.

Gegen diesen Trend stellt sich allein die Großregion London, wo sich bereits im Jahre 2000 eine Regionalversammlung aus 25 gewählten Mitgliedern konstituierte. Auch bei der Brexit-Abstimmung hob Groß-London sich deutlich von den anderen englischen Regionen ab: Rund 60 Prozent votierten für einen Verbleib des Vereinigten Königreichs in der EU. Zurzeit formiert sich dort gegen den Brexit ein Widerstand, der das Autonomiesystem zusätzlich ins Wanken bringt. Der neue Bürgermeister Sadiq Khan sorgt sich um Londons künftige Rolle als internationaler Finanzstandort. Er fordert größere Spielräume bei der finanziellen Selbstverwaltung der Metropole.

Abbildung 2
Die administrative Gliederung des Vereinigten Königreichs



Quelle: Eigene Darstellung nach European Parliament, *Electoral Regions for the European Parliament*, Juni 2004.

Föderalismusdebatten als Ausweg aus der Verfassungskrise

Bereits das Schottlandreferendum von 2014 hat in der britischen Öffentlichkeit eine lebhafte Diskussion über das Autonomiemodell ausgelöst. Die Anhänger der *Devolution*, überwiegend in der Labour Party beheimatet, waren bis dahin der Meinung gewesen, ihre Politik habe eine Föderalisierung des Landes bewirkt. Nun aber wurde offenbar, dass es lediglich um die Erweiterung einzelner Regionalautonomien ging. Damit traten die Asymmetrien zwischen den Regionen umso deutlicher zutage. Ein föderales System dagegen muss andere Kriterien erfüllen: Zum einen müssten alle Regionen gleichermaßen über ein Parlament mit Gesetzgebungskompetenz verfügen. Zum anderen bedarf es auf gesamtstaatlicher Ebene neben der Abgeordnetenversammlung einer zweiten Kammer, in der ähnlich wie im deutschen Bundesrat alle Länder beziehungsweise im britischen Fall alle Regionen vertreten sind.

Die konservative Regierung hat dieses Defizit aufgegriffen und Reformvorschläge entwickelt. So brachte David Cameron nicht nur einen verbesserten Scotland Act (2016) auf den Weg. Nach seiner Wiederwahl im Mai 2015 ging er die sogenannte West Lothian Question an, auch als »Englische Frage« bekannt, die seit rund zwei

Jahrzehnten schwelt (Devolution 2014). Englische Unterhausabgeordnete störte es, dass Iren, Schotten und Waliser über die Belange englischer Regionen mitentscheiden, selbst aber Autonomierechte genießen. Dem sollte die Gesetzesinitiative »English Votes for English Laws« (EVEL) abhelfen. Danach könnten sich demnächst die 533 Abgeordneten der englischen Regionen in einem »English Grand Committee« zusammenfinden, in dem über ihre regionalen Belange verhandelt würde.

Obwohl das EVEL-Gesetz bereits am 22. Oktober 2015 mit einer Mehrheit von 312 gegen 270 Stimmen angenommen wurde, hat es weitere Hürden zu überwinden. Denn es berührt erklärtermaßen die »Zukunft der Union«, also den Staatsaufbau des gesamten Vereinigten Königreichs. Deshalb gilt Vorschlägen zur Einführung eines föderalen Modells derzeit besondere Aufmerksamkeit. Foren hierfür bieten wissenschaftliche Institute wie die London School of Economics oder die Denkfabrik The Federal Trust for Education and Research. Doch auch Politiker plädieren bereits für eine Reform des Unionsgesetzes (Act of Union). So gründete Peter Hain, ehemaliger Labour-Abgeordneter und heute Mitglied des britischen Oberhauses, im Jahre 2015 eine parteiübergreifende Initiative, um für ein föderales Modell in Großbritannien zu werben (CRG 2015). Auch wenn diese schon mit konkreten Vorschlägen aufwartet, sieht sie den Motor für eine Verfassungsänderung in einem Bottom-up-Ansatz und damit in einem Prozess demokratischer Willensbildung.

Das Interesse der EU und Deutschlands am Erhalt Großbritanniens

Dieser britische Diskurs über die Umwandlung des Vereinigten Königreichs in ein föderales System wäre es wert, auf europäischer Ebene mehr beachtet zu werden. Denn er zeigt, dass die europäischen Gesellschaften erhebliches Potential für demokratische Veränderungen in sich bergen. Auch Deutschland mit seinem föderalen

Modell verfügt über einen reichen Schatz an Erfahrungen, die es intensiver mit seinen EU-Partnern austauschen könnte.

Allerdings erweist sich die Europapolitik derzeit nicht als Unterstützer solcher Reformprozesse, sondern als Bremser und sogar als externer Einflussfaktor, der die Regionalkonflikte zusätzlich anheizt. Nur wenige Tage nach dem britischen EU-Referendum haben EU-Parlamentspräsident Martin Schulz und EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker die Chefin der schottischen Regionalregierung in Brüssel empfangen. Dies war mehr als eine Geste, zumal Juncker zur selben Zeit EU-Spitzenpolitiker davor gewarnt hatte, mit London Vorgespräche zu führen. Wie Nicola Sturgeon drängen auch Juncker und Schulz die britische Regierung dazu, möglichst rasch ein Austrittsgesuch nach Artikel 50 des EU-Vertrags zu stellen. Damit zeigen sie keinerlei Verständnis für die kritische innenpolitische Lage Großbritanniens nach dem Brexit. Vielmehr riskieren sie mit ihrer – zumindest symbolischen – Unterstützung separatistischer Kräfte einen möglichen Staatszerfall, um sich einen Positionsvorteil für die Austrittsverhandlungen zu sichern.

Schließlich wundert es, dass sich die schottische Regionalregierung auf eine solche Kooperation einlässt, zumal Juncker und Schulz erklärtermaßen den Brexit für eine Vertiefung der EU nutzen möchten (Der Spiegel, 27.7.2016). Auch das Gipfeltreffen der sechs EWG-Gründerstaaten in Berlin Ende Juni 2016 steht für das Modell eines neuen »Kerneuropa«. So suchen die schottischen Nationalisten das Bündnis mit europäischen Zentralisten, um Großbritannien oder auch andere Nationalstaaten unter Druck zu setzen. Allerdings ist dies für beide Seiten nur ein Zweckbündnis auf Zeit. Denn die SNP verfolgt im EU-Parlament kein zentralistisches Europakonzept, sondern einen völlig anderen Plan, wonach die EU aus 50 und mehr Staaten bestehen soll. Als Mitglied der Partei Europäische Freie Allianz (EFA) wirbt die SNP nicht nur für Schottlands Unabhängigkeit, sondern ihrer Auffassung nach sollten alle »Völker«

ein Recht auf Selbstbestimmung haben. Dabei gibt die Partei vor, was ein »Volk« oder eine »Nation« sein soll: Sie verwirft das Modell einer politischen, demokratisch legitimierten Willensnation, auf dem die (noch) 28 EU-Mitgliedstaaten sowie der EU-Vertrag basieren. Stattdessen seien alle Kultur- und Sprachgemeinschaften eigene Nationen, die das Recht auf einen eigenen Staat hätten. In ihrem Programm zu den Europawahlen 2014 schlug die SNP eine »innere EU-Erweiterung« (*internal enlargement*) vor, also einen »Mechanismus, durch den Nationen, die zu einem Staat werden, EU-Mitglieder bleiben« (EFA 2014).

Der Brexit bietet derzeit die Gelegenheit, verschiedene neue Europakonzepte populär zu machen und in die Verhandlungen einzubringen. Sie sind aus mehreren Gründen mit größter Vorsicht zu betrachten:

- ▶ Das Konzept einer inneren EU-Erweiterung mit der Gründung neuer Staaten verstößt gegen Artikel 4 des EU-Vertrags zur »Wahrung der territorialen Unversehrtheit« der Mitgliedstaaten.
- ▶ Mehrere EU-Mitglieder sehen sich bereits mit separatistischen Forderungen konfrontiert und werden sich deshalb einem solchen EU-Modell entgegenstellen.
- ▶ Sollte die EU-Kommission Schottland in seinem Streben nach Unabhängigkeit unterstützen, um Druck auf London auszuüben, wird ihm die Anerkennung als Staat versagt bleiben. Schottland könnte zu einem »Quasistaat« werden.
- ▶ Schließlich wird das Modell eines »Kern-europa« Sezessionsbestrebungen in den schwächeren EU-Staaten begünstigen und die Gefahr eines Staatszerfalls innerhalb der EU erhöhen.

Deutschland ist gemäß EU-Vertrag verpflichtet, sich für den Erhalt und die Unversehrtheit des Vereinigten Königreichs wie auch anderer EU-Mitgliedstaaten einzusetzen. Dies sollte die Maxime für die bevorstehenden Brexit-Verhandlungen sein.

Quellen und weitere Literatur

- Agreement 1998**, *The Northern Ireland Peace Agreement*, 10.4.1998.
- BBC**, *EU Referendum: The Result in Maps and Charts*, 24.6.2016.
- CRG 2015**, Constitution Reform Group, *Towards a new Act of Union. A Discussion Paper*, London, September 2015.
- Devolution 2014**, Government of the UK, *The Implications of Devolution for England*, London, Dezember 2014.
- EFA 2014**, European Free Alliance, *EFA Manifesto. Elections European Parliament 22–25 May 2014*, Brüssel.
- Lippert, Barbara, Nicolai von Ondarza**, *Der Brexit als Neuland. Mit dem britischen Referendum beginnt ein komplexer Austrittsprozess – und vielleicht die Erneuerung der EU*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2016 (SWP-Aktuell 42/2016).
- LSE 2015**, London School of Economics, *The People's Constitution*, London, Mai 2015.
- Riedel, Sabine**, *Das Referendum über die Unabhängigkeit Schottlands (18.9.2014). Politische Hintergründe und Folgen für die Zukunft Europas*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2014 (SWP-Arbeitspapier FG8, 2014/2).
- Riedel, Sabine**, *Föderalismus statt Separatismus. Politische Instrumente zur Lösung von Sezessionskonflikten in Europa*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2016 (SWP-Studie 5/2016).
- SDLP 2016**, Social Democratic and Labour Party, »Progressive Nationalism«, in: *SDLP Manifesto 2016*.
- SF 2016**, Sinn Féin, *Sinn Féin Manifesto. General Election 2016*.
- SNP 2016**, Scottish National Party, *Manifesto 2016*.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2016
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorin wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364