

FORUM

Konsequenzen der Zusagen an das Vereinigte Königreich zur Abwehr eines Brexit

Waldemar Hummer*

Im Zuge der gegenwärtigen Bemühungen um die Vermeidung eines Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union („Brexit“¹) wurden diesem eine Fülle von Sonderregelungen konzedierte, die zu den bereits bestehenden Ausnahmen von der Anwendung des Rechts der Europäischen Union auf das Vereinigte Königreich hinzukommen – wie etwa die Nichteinführung des Euro,² die Nichtteilnahme am Schengen-Acquis,³ die Nichtmitwirkung am Schengener Grenzregime,⁴ die Opt-in- und Opt-out-Regelungen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts⁵ sowie die generelle Nichtanwendung der meisten vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon angenommenen Bestimmungen in den Bereichen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (bei gleichzeitiger Übernahme von 35 speziellen Bestimmungen davon).⁶

Das Forderungspaket des Vereinigten Königreichs

Die neuen Ausnahmebestimmungen betreffen ein ganzes Bündel von Maßnahmen, die der britische Premierminister David Cameron in einem Schreiben an den Präsidenten des Europäischen Rates, Donald Tusk, vom 10. November 2015 in folgenden vier Gruppen zusammengefasst hatte: „Economic Governance“, „Competitiveness“, „Sovereignty“ und „Immigration“. Nach einer Reihe von grundsätzlichen Diskussionen über einzelne Elemente dieses Forderungspakets einigten sich die im Europäischen Rat vereinigten Staats- und Regierungschefs der 28 EU-Mitgliedstaaten auf ihrer Tagung am 18. und 19. Februar 2016 auf einen „Beschluss über eine neue Regelung für das Vereinigte Königreich innerhalb der Europäischen Union“,⁷ der durch sechs zusätzliche einschlägige Erklärungen⁸ zu einer Reihe weiterer Sachgebiete flankiert wurde.

* Em. o. Univ.-Prof. DDr. Waldemar Hummer, Institut für Europarecht und Völkerrecht, Universität Innsbruck.

- 1 Julia Klein: Brexit, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration, 14. Auflage, Baden-Baden 2016, S. 111-112.
- 2 Protokoll (Nr. 15) über einige Bestimmungen betreffend das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 326 vom 26. Oktober 2012, S. 284-286.
- 3 Protokoll (Nr. 19) über den in den Rahmen der Europäischen Union einbezogenen Schengen-Besitzstand, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 326 vom 26. Oktober 2012, S. 290-292.
- 4 Protokoll (Nr. 20) über die Anwendung bestimmter Aspekte des Artikels 26 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf das Vereinigte Königreich und auf Irland, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 326 vom 26. Oktober 2012, S. 293-294.
- 5 Protokoll (Nr. 21) über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, in: Amtsblatt der Europäischen Union, Nr. C 326 vom 26. Oktober 2012, S. 295-298.
- 6 Art. 10 Abs. 4 und 5 des Protokolls (Nr. 36) über die Übergangsbestimmungen, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 326 vom 26. Oktober 2012, S. 322-327.
- 7 Europäischer Rat: Europäischer Rat (Tagung vom 18./19. Februar 2016). Schlussfolgerungen, EUCO 1/16, Anlage I, S. 8-24.
- 8 Vergleiche dazu die Anlagen II bis VII, in: Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Februar 2016, S. 25-36.

Den einzelnen Forderungen kommt dabei naturgemäß unterschiedliche politische Relevanz zu. Das gesamte Forderungspaket soll die Briten bei der für den 23. Juni 2016 vorgesehenen Abstimmung abhalten, für einen Brexit zu stimmen. Da nicht ausgeschlossen werden kann, dass diese Forderungen des Vereinigten Königreichs Schule machen und auch andere ‚unzufriedene‘ Mitgliedstaaten der Europäischen Union veranlassen könnten, ähnliche Erleichterungen zu beanspruchen, soll anhand einer der Forderungen dargestellt werden, wie weitreichend einzelne Ausnahmebestimmungen eigentlich sind, obwohl sie von den Briten im Grunde gar nicht so verstanden werden. Dies soll am Beispiel der Ablehnung der Bestimmung einer „immer engeren Union der Völker Europas“ exemplifiziert werden.

Cameron führt dazu in seinem vorerwähnten Schreiben an Tusk wörtlich aus: „First, I want to end Britain’s obligation to work towards an ‚ever closer union‘ as set out in the treaty. It is very important to make clear that this commitment will no longer apply to the United Kingdom. I want to do this in a formal, legally-binding and irreversible way“.⁹

In den vorerwähnten Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 19. Februar 2016 gingen die Staats- und Regierungschefs der Mitgliedstaaten auf diese Forderung des Vereinigten Königreichs in einer vagen und eher „relativierenden“ Form ein, ohne die damit zweifellos verbundenen grundlegenden integrationspolitischen Konsequenzen auch nur anzudeuten. So hieß es in deren Stellungnahme zu Abschnitt C „Souveränität“, „dass es anerkannt ist, dass das Vereinigte Königreich in Anbetracht seiner Sonderstellung nach Maßgabe der Verträge nicht zu einer weiteren politischen Integration in die EU verpflichtet ist. Der materielle Gehalt dieser Ausführungen wird [...] in die Verträge aufgenommen werden, um deutlich zu machen, dass die Bezugnahmen auf eine immer engere Union nicht für das Vereinigte Königreich gelten [...]. Die Bezugnahmen auf eine immer engere Union der Völker sind daher vereinbar mit verschiedenen Wegen der Integration für verschiedene Mitgliedstaaten und stellen keine Verpflichtung für alle Mitgliedstaaten dar, ein gemeinsames Ziel anzustreben“.¹⁰

Sollte das britische Referendum zugunsten eines Verbleibs Großbritanniens in der Europäischen Union ausgehen, wird den Briten mit dieser Aufgabe der Verpflichtung, eine „immer engere Union der Völker“ anzustreben, aber eine ganz grundlegende ‚Marscherleichterung‘ im Rahmen der europäischen Integration gewährt, die von der Philosophie der Gründungsväter über die Ausgestaltung des europäischen Integrationsprozesses grundsätzlich abweicht. Wenngleich diese auch an keine fixe Zielsetzung der europäischen Integration – wie zum Beispiel einen völkerrechtlich immer engeren Staatenbund oder sogar einen staatsrechtlichen Bundesstaat – gedacht haben, gingen sie doch von einem sich ständig verdichtenden Integrationsprozess aus, in dem die einzelnen Mitgliedstaaten aber durchaus unterschiedliche Geschwindigkeiten einschlagen können.

Der Rüttschwur der sechs EWG-Gründungsmitglieder

Im Vorfeld der vorerwähnten Tagung des Europäischen Rates am 18. und 19. Februar 2016, auf der dem Vereinigten Königreich die geforderten Zugeständnisse konzedierte wurden, fühlten sich die Außenminister der sechs Gründungsmitglieder der Europäischen Ge-

9 David Cameron: A New Settlement for the United Kingdom in a Reformed European Union, 10.11.2015, abrufbar unter: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/475679/Donald_Tusk_letter.pdf (letzter Zugriff: 21.3.2016).

10 Europäischer Rat: Schlussfolgerungen, Februar 2016, S. 16-17.

meinschaften, nämlich Belgiens, Deutschlands, Frankreichs, Italiens, Luxemburgs und der Niederlande, in diesem Zusammenhang aber bemüht, am 9. Februar 2016 in einem „Joint Communiqué“ folgendes dezidiert festzustellen: „We remain resolved to continue the process of creating an ever closer union among the people of Europe“.¹¹ Damit sollte aber nicht nur jeder relativierenden Betrachtung der gegenständlichen Bestimmung, „eine immer engere Union“ anzustreben – ursprünglich in der Präambel des Vertrags zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft¹² und nunmehr in den Präambeln sowohl des Vertrags über die Europäische Union (EUV)¹³ als auch des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)¹⁴ sowie in Art. 1 Abs. 2 EUV enthalten – entgegengetreten, sondern vor allem wieder an deren Ursprung im Schoß der Jean-Monnet-Methode erinnert werden, was offensichtlich im Zuge der Bewältigung der mannigfachen Krisenlagen der letzten Jahre¹⁵ in Vergessenheit geraten ist.

Die Jean-Monnet-Methode

Bei der Jean-Monnet-Methode,¹⁶ die der Gründungsphilosophie der Europäischen Gemeinschaften Anfang beziehungsweise Mitte der 1950er Jahre zugrunde lag, handelt es sich um eine geniale Überlegung, die verhindern soll, dass ein einmal eingeleiteter Integrationsprozess als gescheitert zu betrachten ist. Gemäß dieser Methode verläuft der Integrationsprozess nämlich nicht nur

- a) in Form eines sogenannten *Schritt-für-Schritt-Ansatzes*, sondern es ist ihm auch
- b) weder eine konkrete *Finalität*, noch eine entsprechende *Befristung* vorgegeben.

Ad a) Der *Schritt-für-Schritt-Ansatz* bedeutet in diesem Zusammenhang, dass der Prozess der europäischen Integration keiner vorgegebenen Methode oder Geschwindigkeit folgt, sondern genau in dem Tempo verläuft, das aufgrund der (innen-)politischen Situation in den jeweiligen Mitgliedstaaten – als ‚Herren der Verträge‘ – möglich ist. Bestehen diesbezüglich zum Beispiel massive Widerstände in einem oder mehreren Mitgliedstaaten, dann wird der Integrationsprozess nicht nur verlangsamt, sondern kann durchaus auch einmal zum Stillstand kommen beziehungsweise sich sogar in gewissem Maß ‚rückabwi-

11 Die Außenminister Belgiens, Deutschlands, Frankreichs, Luxemburgs und der Niederlande: Joint Communiqué – Charting the way ahead. An EU Founding Members’ initiative on strengthening Cohesion in the European Union, 9.2.2016, abrufbar unter: http://www.esteri.it/mae/it/sala_stampa/archivionotizie/comunicati/2016/02/joint-communique-charting-the-way.html (letzter Zugriff: 21.3.2016).

12 Präambel, Erwägungsgrund 2, Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) im Anhang zum Gesetz zu den Verträgen vom 25. März 1957 zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft, in: Bundesgesetzblatt Teil II, Nr. 23 vom 19. August 1957, S. 753-1224: Der Vertrag wurde abgeschlossen „in dem festen Willen, die Grundlagen für einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker zu schaffen“.

13 Präambel, Erwägungsgrund 13 der Konsolidierten Fassung des Vertrags über die Europäische Union, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 115 vom 9. Mai 2008, S. 13-45, hier S. 16: „Entschlossen, den Prozess der Schaffung einer *immer engeren Union der Völker Europas*, in der die Entscheidungen entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip möglichst bürgernah getroffen werden, weiterzuführen“.

14 Präambel, Erwägungsgrund 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, in: Amtsblatt der EU, Nr. C 115 vom 9. Mai 2008, S. 47-199, hier S. 49: „In dem festen Willen, die Grundlagen für einen *immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker* zu schaffen“.

15 Vgl. Waldemar Hummer: Die Europäische Union – ein „Sanierungsfall“?, in: Dietmar Halper/Arnold H. Kammel (Hrsg.): Quergedacht. Perspektiven zu Politik, Sicherheit und Europa. Werner Fasslabend zum 70. Geburtstag, Wien 2014, S. 367-395.

16 Zur Jean-Monnet-Methode unter anderem: Wolfgang Wessels: Revisiting the Monnet Method – A contribution to the periodisation of the European Union’s history, in: Michaela Bachem-Rehm/Claudia Hiepel/Henning Türk (Hrsg.): Teilung überwinden. Europäische und Internationale Geschichte im 19. und 20. Jahrhundert. Festschrift für Wilfried Loth, München 2014, S. 49-59.

ckeln¹⁷. Gemäß dem durch den Vertrag von Lissabon in Art. 50 EUV erstmals vorgesehenen Recht auf Austritt kann es dabei sogar zum (freiwilligen) Verlassen eines oder einiger Mitgliedstaaten der Europäischen Union kommen. Fallen die Widerstände aber weg, dann kann sich der Integrationsprozess wieder mit der entsprechenden Geschwindigkeit fortsetzen.

Ad b) Die fehlende *Finalität* und *Fristigkeit* des Integrationsprozesses wiederum bedeutet, dass dieser kein fixes Ziel hat, das auch nicht innerhalb einer vorgegebenen Frist erreicht werden muss. Allein ‚der Weg ist das Ziel‘, der eben in unterschiedlicher Geschwindigkeit gegangen werden kann. Ein Kommentar spricht in diesem Zusammenhang mit Blick auf die Jean-Monnet-Methode von „its deliberate ambiguity – defining a journey, not a destination“.¹⁷

Wenn aber einzelne Integrationsschritte in ihrer Intensität und Dimension dann umgesetzt werden können, wenn dies angezeigt und auch möglich ist – das heißt wenn es die innenpolitischen Gegebenheiten in den jeweiligen Mitgliedstaaten erlauben – und dabei auch kein vorgegebenes fixes Ziel Orientierung gibt, dann kann die Integration im Grunde nicht scheitern. Scheitern würde sie nur dann, wenn sie ein vorgegebenes Ziel zum vorgesehenen Zeitpunkt nicht erreicht hätte.

Daher waren auch *zeitliche Vorgaben* im Rahmen der europäischen Integration zur Erreichung von Teilzielen derselben an sich problematisch, wie sich in der Praxis auch gezeigt hat. Konnte die Zwölfjahresfrist zur Errichtung einer Zollunion gemäß Art. 8a EWGV (1958-1970) noch problemlos eingehalten werden, so verursachte bereits das durch die Einheitliche Europäische Akte (1986) in Art. 8a bis 8c EWGV niedergelegte Binnenmarktkonzept und dessen sechsjährige Befristung (1987-1993) größere Probleme, die sich in der Folge beim Eintritt in die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion und der Einführung des Euro (1999) noch verstärkten, da diesen Schritt zu diesem Zeitpunkt nur elf der damaligen 15 EU-Mitgliedstaaten vornehmen konnten. Die anderen vier¹⁸ waren nicht in der Lage, die Konvergenzkriterien zumindest tendenziell zu erfüllen und damit durch den Rat in die dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion kooptiert zu werden.

Wenngleich mit der Einführung einer Austrittsmöglichkeit aus der Europäischen Union in Art. 50 EUV durch den Vertrag von Lissabon die Jean-Monnet-Methode erstmals meritorisch konterkariert wurde,¹⁹ so stellt diese Möglichkeit keinen definitiven Bruch derselben dar. Sie dient nur dazu, einem Mitgliedstaat, der vor allem aus innenpolitischen Gründen seine Mitgliedschaft in der Europäischen Union nicht mehr beibehalten kann, eine ordnungsgemäße ‚Ausstiegsmöglichkeit‘ zu bieten, damit aber zugleich den anderen Mitgliedstaaten wieder eine entsprechende Weiterentwicklung der Europäischen Union zu ermöglichen. Mit der Aufgabe der Jean-Monnet-Methode – durch eine Reihe von Mitgliedstaaten, falls das britische Beispiel ‚Schule‘ machen sollte – wird das stete Fortschreiten des gesamten Integrationsprozesses an sich grundsätzlich infrage gestellt und damit die Situation einer *differenzierten* Integration geschaffen, in der sich integrationspolitisch meh-

17 The Economist: Ever farther union, 27.2.2016.

18 Griechenland gelang es in der Folge aufgrund ‚geschönter‘ Wirtschaftsdaten, im Jahre 2001 den Euro einzuführen.

19 Vgl. Waldemar Hummer: Unschlüssige Austrittsszenarien aus der EU und deren Konsequenzen. Austritt aus der EU, Austritt aus der Euro-Zone, Ausschluss?, in: Kea-Sophie Stieber (Hrsg.): Brexit und Grexit. Voraussetzungen eines Austritts, Hanns-Seidel-Stiftung/Akademie für Politik und Zeitgeschehen: Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen 102/2015, S. 15-26.

rere unterschiedlich ‚dichte‘ Integrationskerne herausbilden. Für ein besseres Verständnis dieser komplexen Situation muss nachstehend kurz auf die Varianten einer Flexibilisierung der europäischen Integration eingegangen werden.

Formen der Flexibilisierung des Integrationsprozesses

Die im Zusammenhang mit der Flexibilisierung der Integration in der politischen Diskussion undifferenziert verwendeten Begriffe wie zum Beispiel „Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten“, „Europa der konzentrischen Kreise“, „Kerneuropa“, „enhanced cooperation“, „permanent structured cooperation“, „Europe à la carte“, „Avantgarde“, „Europe à géométrie variable“ etc.²⁰ haben durchaus unterschiedliche Bedeutungsinhalte, die sich idealtypisch in folgende drei Modelle untergliedern lassen:

- a) abgestufte Integration,
- b) differenzierte Integration und
- c) Europe à la carte.

Ad a) Im Modell der *abgestuften Integration* steht das Leitbild eines Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten im Mittelpunkt, bei dem einige Mitgliedstaaten zur Erreichung der (Teil-)Ziele bestimmter Politikbereiche schneller vorangehen und die anderen erst später folgen. Da die langsamer vorschreitenden Mitgliedstaaten aber das entsprechende Integrations(-teil-)ziel ebenfalls erreichen müssen, bezieht sich die Abstufung lediglich auf die Geschwindigkeit, nicht aber auf die Zielerreichung selbst, sodass diesem Modell kein desintegrativer Charakter innewohnt.

Ad b) Im Gegensatz dazu schreiten bei der *differenzierten Integration* einige Mitgliedstaaten voran und bilden unter sich härtere Integrationskerne aus. Dabei kommt es nicht zur Verfolgung eines einheitlichen Integrationsziels – das von den einzelnen Mitgliedstaaten nur in unterschiedlichen Geschwindigkeiten erreicht werden muss – sondern es werden funktional ausdifferenzierte Teilintegrationen ausgebildet (sogenannte ‚Variable Geometrie‘), die allerdings den anderen Mitgliedstaaten für eine eventuelle Teilnahme offen stehen müssen. Dieser Integrationsansatz enthält daher für den Integrationsprozess problematische zentrifugale und dysfunktionale Ansätze.²¹

Ad c) Im Modell eines *Europe à la carte* wird den Mitgliedstaaten die Wahlfreiheit eingeräumt, in welchen Politikbereichen sie auf EU-Ebene partizipieren wollen und in welchen nicht. Technischen Ausdruck findet dieses Modell in Form von ‚Opt-outs‘ beziehungsweise ‚Opt-ins‘ einzelner Mitgliedstaaten, wie dies vorstehend bereits im Fall des Vereinigten Königreichs mit seinen Ausnahmebestimmungen dargestellt wurde. Dieses Modell ist integrationspolitisch deswegen negativ besetzt, da es zu einer zu großen Zersplitterung der einzelnen Integrationsbemühungen der jeweiligen Mitgliedstaaten führen würde.

20 Vgl. Fritz Breuss/Stefan Griller (Hrsg.): *Flexible Integration in Europa. Einheit oder „Europe à la carte“?*, Wien 1998; Almut Möller: *The Flexible Union: Rethinking Constitutional Affairs*, in: Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik: *What the EU Did Next. Short Essays For a Longer Life*, Berlin 2011, S. 25-29; Cyril Gläser/Wolfgang Wessels: *Die Europapolitik in der wissenschaftlichen Debatte*, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Jahrbuch der Europäischen Integration* 2015, Baden-Baden 2015, S. 29-42; Funda Tekin: *Differenzierte Integration*, in: Werner Weidenfeld/Wolfgang Wessels (Hrsg.): *Europa von A bis Z. Taschenbuch der europäischen Integration*, 14. Auflage, Baden-Baden 2016, S. 125-132; Funda Tekin: *Opt-Outs, Opt-Ins, Opt-Arounds? Eine Analyse der Differenzierungsrealität im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts*, in: *integration* 4/2012, S. 237-257.

21 Waldemar Hummer: *Reform und Reformbedarf der EU vor und nach Nizza*, in: Waldemar Hummer (Hrsg.): *Rechtsfragen in der Anwendung des Amsterdamer Vertrages*, Wien 2001, S. 297-331, hier S. 318.

Die Konsequenzen einer Aufgabe der Jean-Monnet-Methode

Mit der Weigerung, sich der Philosophie der Jean-Monnet-Methode weiterhin zu unterwerfen, hat das Vereinigte Königreich – vor allem unter ‚Präjudiziaspekten‘ – der europäischen Integration einen viel größeren ‚Bärendienst‘ erwiesen, als dies bei seinem eventuellen Brexit der Fall wäre. Den Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union würde diese verkraften, nicht aber eine größere Zahl von Mitgliedstaaten, die sich nach dem Muster des Vereinigten Königreichs ebenfalls von der Jean-Monnet-Methode abkoppeln. In dieser Hinsicht handelt es sich bei der Ablehnung des Postulats einer „immer engeren Union“ durch Großbritannien keinesfalls nur um eine Paraphernalie, wie dies anfangs noch vermutet wurde: „The paragraphs about ever closer union in the basket of sovereignty in the Presidency draft were widely regarded as harmless when they first came out“.²² Es wurde dabei unter anderem Bezug auf die, die Jean-Monnet-Methode ‚relativierenden‘, vorstehend erwähnten Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 26. und 27. Juni 2014 genommen, in denen dieser festgestellt hatte, „dass das Konzept einer immer engeren Union für verschiedene Länder verschiedene Wege der Integration zulässt und es denen, die die Integration vertiefen wollen, ermöglicht, weiter voranzugehen, wobei gleichzeitig die Wünsche derjenigen, die keine weitere Vertiefung möchten, zu achten sind“.²³

Es wird aber auch auf die Vagheit und den damit fehlenden normativen Charakter der Formel verwiesen, indem festgestellt wird, dass der Bezug auf eine „immer engere Union der Völker Europas“ „stresses its application to peoples, not states, and says the formula is too vague to have any legal force“.²⁴ Ein nicht näher genannter EU-Beamter wird, parallel dazu, mit folgender Äußerung zitiert: „Every lawyer in Europe agrees ‚ever closer union‘ doesn’t mean anything. It’s just a nice phrase“.²⁵

Auf der anderen Seite nimmt der Europäische Gerichtshof (EuGH) in einer Reihe von Judikaten auf diese Formel aber bewusst Bezug, was Martin Howe veranlasste, festzustellen, dass diese Formel „strongly influences the ECJ’s interpretation of other treaty articles and general principles of EU law“.²⁶ Eines der letzten Beispiele dafür war das negative Gutachten 2/13 des EuGH vom 18. Dezember 2014²⁷ über die Unzulässigkeit des Beitritts der Europäischen Union zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) auf der Basis des Entwurfs des Beitrittsvertrages,²⁸ in dem das Ziel der Erreichung einer „immer engeren Union“ vom EuGH einmal mehr angesprochen wurde.

22 Peter Ludlow: 18-19 February 2016: The British Problem and Migration Policy, EuroComment Pre-summit Briefing 1/2016, S. 3.

23 Europäischer Rat: Europäischer Rat (Tagung vom 26./27. Juni 2014). Schlussfolgerungen, EUCO 79/14, S. 11.

24 Aussage des früheren Chefs des Rechtsdienstes des Rates, Jean-Claude Piris, zitiert in: The Economist: Britain and Europe. Never closer union. Does the European treaty commitment matter?, 24.10.2015.

25 Alastair Macdonald: This is not a pipe: the surrealist Brexit summit, in: Reuters, 18.2.2016.

26 The Economist: Britain and Europe, 2015; im Gegensatz zu dieser Quelle, die 53 einschlägige Judikate des EuGH erwähnt, listet die Studie von Vaughne Miller: „Ever Closer Union“ in the EU Treaties and Court of Justice case law, House of Commons Library: Briefing Paper 07230, 16 November 2015 nur einige wenige Judikate auf; vgl. dazu Stefani Weiss/Steven Blockmans: The EU deal to avoid Brexit: Take it or leave, Centre for European Policy Studies: Special Report 131, Februar 2016, S. 59.

27 Europäischer Gerichtshof: Gutachten 2/13 des Gerichtshofs (Plenum), 18. Dezember 2014, ECLI:EU:C:2014:2454.

28 Vgl. Waldemar Hummer: Ein Justamentsstandpunkt des Europagerichts?, in: Salzburger Nachrichten, 16.2.2015.

Auch Belgien, das die „immer engere Union“ als Gegengewicht zu seinen ethnischen und sprachlichen Divergenzen angesehen hatte, ließ durch seinen Premierminister Charles Michel anmerken „that Belgium’s Wallon parliament will scupper any attempt to grant the United Kingdom a Treaty opt out from ever closer European Union“.²⁹ Da das Vereinigte Königreich davon ausgeht, dass seine Ausnahme von der Jean-Monnet-Formel in den Verträgen verankert werden muss – was ja eine Ratifikation der Vertragsnovellierung durch alle Mitgliedstaaten voraussetzt – kommt dieser Bemerkung des belgischen Regierungschefs grundlegende Bedeutung zu.

Erst nach und nach wurde von einigen wenigen Kommentatoren der Ernst der Situation erkannt, wie er vorstehend geschildert wurde. Am markantesten drückt dies wohl Andrew Duff in seinem Schreiben vom 10. Dezember 2015 an Premierminister Cameron wie folgt aus: „Many lazy commentators treat these words (‘ever closer union of the peoples of Europe’) as if they are of marginal or only preambular importance. On the contrary, ‘ever closer union’ defines the historic mission of the EU: without defining precisely the *finalité politique* of the Union, it describes the federal process of continuing integration that has been underway since the end of the Second World War [...]. We have had a multi-speed Europe for many years: what you want now is not a yet more circuitous route to the same destination but an agreement that we will henceforward be travelling to separate destinations“.³⁰

Selbst wenn sich die über 46 Millionen Wahlberechtigten im Referendum am 23. Juni 2016 bei der Beantwortung der Frage „Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?“ für einen Verbleib des Vereinigten Königreichs in der Europäischen Union aussprechen sollten, ist nichts mehr so wie es war. Zum einen hat die am 15. April begonnene und zuletzt erbitterter geführte Referendums-kampagne in der politischen Landschaft des Vereinigten Königreichs tiefe Gräben hinterlassen, die auch durch den Entfall der Verpflichtung, eine „immer engere Union“ anstreben zu müssen, nicht überbrückt werden konnten. Zum anderen hat diese aber auch folgenden negativen Nebeneffekt gehabt, wie ein Kenner der Situation treffend ausführt: „The referendum process has virtually exhausted whatever political capital the UK still had in the EU“.³¹

29 FlandersNews.be: „No second chance for Brits“, 27.2.2016, abrufbar unter: <http://deredactie.be/cm/vrtnieuws.english/News/1.2584139> (letzter Zugriff: 7.4.2016); Alex Barker/Jim Brunson: Beware the Walloons, Belgium tells Cameron in EU deal warning, in: Financial Times, 12.2.2016.

30 Andrew Duff: „Dear Prime Minister“. An open letter to David Cameron from Andrew Duff, 10.12.2015, abrufbar unter: <https://andrewduff.blogactiv.eu/2015/12/10/dear-prime-minister-an-open-letter-to-david-cameron-from-andrew-duff/> (letzter Zugriff: 25.4.2016).

31 Peter Ludlow: And what if we Remain wins?, EuroComment: Commentary 4/2016, S. 1-6, hier S. 4.