

Deutschland, Großbritannien und Europa: Antinomien und Konvergenzen

von Thomas Oppermann

Mit der Brexit-Entscheidung vom 24. Juni 2016 hat England ein neues Kapitel seiner wechselvollen Beziehungen zum europäischen Festland seit dem 19. Jahrhundert aufgeschlagen. Vom Brexit würde in besonderer Weise Deutschland betroffen, das bisher in vielen Fragen innerhalb der EU mit Großbritannien ähnliche Ziele verfolgte und gut zusammenarbeitete. Auf den ersten Blick wirkte dies erstaunlich, da die grundsätzliche Haltung beider Länder zum europäischen Einigungsprozess nach dem Zweiten Weltkrieg unterschiedlicher kaum sein konnte. Es lohnt sich, dem heute in einem weiteren zeitlichen Rückblick nachzugehen, in welchem Deutschland nach der Bundestagswahl seine grundsätzlich aufgeschlossene EU-Politik neu justieren muss, während England sich je nach dem Ergebnis der Brexit-Verhandlungen mehr oder weniger schroff von der kontinentalen Union abwenden wird. Es werden Antinomien ebenso wie Konvergenzen sichtbar.¹

The Brexit-decision of June 24th 2016 has opened a new chapter in the very eventful relationship between England and the continent. Germany, which has shown similar goals within the EU as Great Britain and considers it a valuable partner, would be particularly affected by a Brexit. This seemed surprising on first glance, since the fundamental stance of those two towards the European unification process after the Second World War has been most disparate. It calls for a retrospective review. While Germany will have to adjust its liberal EU-policy after the federal elections, England will turn its back to the continent – whether in brusque fashion or not will depend on the Brexit-negotiations. Antinomies as well as convergences will become visible.

I. Deutschland – Mitte Europas

Aufgrund seiner geographischen Lage in der Mitte Europas hat sich für Deutsch-

1 Kundnam, H./Guérot; U./Miskimmon, A.: Deutschland in Europa. Drei Perspektiven, in: APuZ 52 (2015), 12 ff.; Brüggemeier, F.-J.: Geschichte Großbritanniens im 20. Jahrhundert, München, 2010.

land seit langen Jahrhunderten die Frage nach seiner politischen Positionierung innerhalb des Kontinents gestellt. Schon das Heilige Römische Reich Deutscher Nation des Mittelalters erhob bis zur Katastrophe des Dreißigjährigen Krieges im 17. Jahrhundert den Anspruch, eine Art europäische Führungsmacht zu sein.

Mit dem Wiedererstehen eines geeinten Deutschen Reiches 1871 ergab sich in kurzer Zeit erneut das Dilemma, dass dieses Deutschland aufgrund rasch wachsender wirtschaftlich-militärischer Stärke zu groß für ein Machtgleichgewicht in Europa war, aber andererseits doch zu klein, Hegemon eines „deutschen Europas“ zu werden.² Diese „Halbhegemonie“ fand ihr Ende zunächst im Ersten Weltkrieg, um schließlich 1945 nach einer zweiten verbrecherischen Anstrengung in Gestalt des *Hitler*-Regimes scheinbar definitiv unterzugehen.

II. Deutschland innerhalb der europäischen Einigung nach 1945

Dennoch ergab sich für Deutschland mit dem europäischen Einigungsprozess in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts die erneute Chance, als „europäisches Deutschland“ einen angemessenen, d. h. in seiner Macht beschränkten Platz unter den Nationen des Kontinents zu finden.³ Nachdem dies über die Gründung der Brüsseler Europäischen Gemeinschaften zunächst zu gelingen schien, wuchs Deutschland nach der Wiedervereinigung seit den neunziger Jahren aufgrund seiner wachsenden politisch-wirtschaftlichen Kraft jedoch aufs Neue in die prekäre Rolle halbhegemonialen Vorrangs innerhalb der Gemeinschaft. Die nur begrenzte Bewältigung der Finanz- und Flüchtlingskrisen Anfang des 21. Jahrhunderts ließ erneut erkennen, dass Deutschland wie schon vor dem Ersten Weltkrieg wieder die starke Mitte Europas mit Führungsverantwortung geworden war, jedoch in dieser Rolle stets Kompromisse mit den europäischen Nachbarn finden musste. Die Einbettung in die Gemeinschaften bedeutete Machtbeschränkung. Europäischer Hegemon konnte und kann Deutschland nicht werden, auch wenn es seine europäische Mission über den historischen Einigungsprozess seit 1950 anscheinend gefunden hat.⁴ Mag man daher heute von einem fest verankerten „europäischen Deutschland“ sprechen, ist die Stellung Großbritanniens innerhalb des zusammengewachsenen Nachkriegseuropas fundamental verschieden.

2 *Beck, U.*: Das deutsche Europa, Berlin, 2012; *Geppert, D.*: Halbe Hegemonie. Das deutsche Dilemma, in: APuZ, 6-7 (2013), S. 6 ff.

3 *Brunn, G.*: Die Europäische Einigung. Von 1945 bis heute, Stuttgart, 2009⁴.

4 *Paterson, W. E.*: The Reluctant Hegemon? Germany moves Centre Stage in the European Union, in: Journal of Common Market Studies 49 (2011), S. 57 ff.

III. Das „goldene Zeitalter“ des britischen Empires bis 1914 – *Splendid Isolation*

Will man verstehen, weshalb die Briten sich so schwertun, ihre Rolle innerhalb Europas zu finden, dem sie schließlich geographisch und geschichtlich angehören, muss man sich wiederum des weltpolitischen Wandels erinnern, den das Vereinigte Königreich wie Europa insgesamt seit dem „Höllenstein“ (*Ian Kershaw*) des Ersten Weltkrieges 1914-1918 zu erdulden hatte.

Bis dahin war das britische Empire wirtschaftlich und militärisch (vor allem durch seine Flotte) die vorherrschende Macht nicht nur in Europa, sondern mit Kanada, Australien und seinen kolonialen Besitzungen in Indien und Afrika ebenso weltweit – bei aller heraufziehenden Konkurrenz vor allem durch das wilhelminische Deutschland und die Vereinigten Staaten.⁵ Wirtschaftlich galt die Insel lange als „Werkstatt der Welt.“ Das Eintreten für Freihandel war nur logische Konsequenz. Als führende Wirtschaftsmacht galt das außenpolitische Interesse Großbritanniens in erster Linie der Friedenswahrung. Die Flottenüberlegenheit ermöglichte Bündnisfreiheit in *splendid isolation*. In Europa pflegte England allerdings seit dem 18. Jahrhundert seine Suprematie durch Bündnisse mit einem jeweiligen „Festlandsdegen“ aufrechtzuerhalten, d. h. einem Verbündeten gegen die jeweilige stärkste Macht des Kontinents (Preußen oder Österreich gegen das napoleonische Frankreich, später Frankreich oder Russland gegen das deutsche Bismarckreich).

Die Wende vom 19. zum 20. Jahrhundert wurde im viktorianischen England später als das „goldene Zeitalter“ einer glanzvollen Ära der Prosperität und eines langen Friedens verklärt.

IV. Die Weltkriege – zwei Siege und doch Abstieg

Das kriegerische Engagement Großbritanniens in den beiden Weltkriegen 1914-1918 und 1939-1945 an der Seite Frankreichs, Russlands/der Sowjetunion und bald der USA gegen das zur See und auf dem Land erstarkte Deutsche Reich bedeutete nicht nur eine Abkehr von der *splendid isolation*, sondern ebenso eine tiefgreifende wirtschaftlich-finanzielle Anstrengung, welche die weltweite Position Englands veränderte.⁶ Obwohl Großbritannien in beiden Weltkriegen auf der Seite der Sieger stand, war der Machtverlust offensichtlich. Allein der erste

⁵ *Brüggemeier, F.-J.*, a.a.O.

⁶ *Broadberry, S.*: The Economics of World War I, Cambridge, 2005; *Mowat, C. L.*: Britain between the Wars 1918-1940, London, 1956; *Hennessy, P.*: Never again. Britain 1945-1951, London, 1993.

Weltkrieg hatte 1 Mio. Tote und 2,5 Mio. Verwundete gefordert und das Land zum hohen Schuldner der Vereinigten Staaten gemacht. In den 1930er Jahren und im Zweiten Weltkrieg förderte die erneute wirtschaftlich-finanzielle Überbeanspruchung beim Widerstand und Krieg gegen das Deutschland *Hitlers* den Abstieg Großbritanniens im Konzert der Mächte ein weiteres Mal. Parallel hierzu wandelte sich das weltweite *Empire* mit englischer Suprematie in ein *Commonwealth* eigenständiger und gleichberechtigter *Dominions*.

V. 1945-2007 – Zögerliche Wendung zu Europa

Seit 1945 ist Großbritannien, bei Lichte betrachtet, militärisch wie wirtschaftlich eine mittlere Macht geworden, vergleichbar europäischen Nachbarn wie Frankreich, bald auch Deutschland oder Italien⁷ – mit anderen Worten ein Teil des Nachkriegseuropas. Problematisch blieb jedoch, dass die Briten diesen Status innerlich nicht annahmen, sondern sich weiterhin als Führungsmacht des Commonwealth im Sinne eines *global players* mit besonderen Beziehungen zu den USA und abseits vom nachrangigen übrigen Europa empfanden. Klassischen Ausdruck fand diese Haltung in der Zürcher Rede *Winston Churchills* vom 19.09.1946, in der er einerseits die Gründung der Vereinigten Staaten von Europa im Zusammengehen von Frankreich und Deutschland forderte, zugleich aber die Rolle Englands außerhalb als „wohlwollender Freund“ des Kontinents an der Spitze des Commonwealth und im Bündnis mit den Vereinigten Staaten sah.

Diese Ambivalenz ist bis heute erhalten geblieben.⁸ 1950 und 1958 versagte sich England der Teilnahme an der von *Robert Schuman* initiierten Gründung der supranationalen Europäischen Gemeinschaften EGKS, EWG und EAG. Zwar sah sich Großbritannien nach dem Scheitern freihändlerischer Verbindungen 1961 gezwungen, erstmals den Beitritt zur ungeliebten EWG zu beantragen. Mehrfach vom französischen Präsidenten *de Gaulle* zurückgestoßen, gelang der Beitritt schließlich im dritten Anlauf 1973 unter Premierminister *Edward Heath*, einem der wenigen britischen Politiker, die den Vorrang der europäischen Integration vor den alten überseeischen Bindungen Großbritanniens verstanden hatten.

Aber auch als EG-Mitglied vermochte sich England in den folgenden Jahrzehnten bis 2016 nie vorbehaltlos einer definitiven Einigung Europas im Sinne der EG-Integration zu öffnen.⁹ Die britische öffentliche Meinung und die Politik

7 *Hennessy, P.*, a.a.O.

8 *Brunn, G.*, a.a.O.; *Oppermann, T./Classen, C. D./Nettesheim, M.*: Europarecht, München, 2016⁷, §§ 2-3.

9 *Cullen, P. J.*: Die Stellung Großbritanniens in der EU, Vortrag vom 08.05.1996.

Londons in der Gemeinschaft blieben gespalten. Schon 1975 kam es unter einer Labour-Regierung zu einem ersten Austrittsreferendum, bei dem die Briten knapp für den Verbleib in der EWG stimmten. Gelegentlichen Anläufen, „im Herzen Europas“ (*John Major*) eine Führungsrolle innerhalb der Gemeinschaft anzustreben, stand meist eine Haltung gegenüber, bei maximaler Ausnutzung der wirtschaftlichen Vorteile der EG-Mitgliedschaft sich gleichzeitig notwendigen Opfern zu verweigern. Wichtigstes Beispiel war die Aushandlung des sogenannten „Britten-Rabatts“ bei der Finanzierung der EG durch die „eiserne Lady“ *Margaret Thatcher* in den 1980er Jahren („I want my money back“). England sparte hierdurch zwei Drittel seiner Nettobeiträge für den Gemeinschaftshaushalt, blieb jedoch immer noch Nettozahler.

Als Außenseiter der Integration erwies sich das Vereinigte Königreich erneut in den 1990er Jahren, als sich die EG angesichts des Zusammenbruchs des Kommunismus in Europa 1993 im Maastricht-Vertrag zur Europäischen Union (EU) mit der Perspektive einer umfassenden Wirtschafts- und Sozialunion sowie einer Währungsunion fortentwickelte. Den meisten dieser Initiativen verweigerte sich England, insbesondere der Einführung des Euro 1999/2002.

Die weitere Entwicklung im 21. Jahrhundert war wieder durch die klassische englische Ambivalenz gekennzeichnet. Kleinere Fortschritte wie in den Verträgen von Amsterdam (1997) und Nizza (2001) wurden umstandslos mitgetragen und ebenso die große Osterweiterung der Gemeinschaft 2004/2007/2013 auf nunmehr 28 Mitgliedstaaten. Dagegen erhob sich Widerstand gegen die Versuche einer bundesstaatsnahen Vertiefung der EU durch den Entwurf eines Verfassungsvertrages 2004. Premier *Tony Blair* kündigte hierüber ein Referendum an, welches durch das vorherige Scheitern des Vertrages in Frankreich und den Niederlanden gegenstandslos wurde. Die Ratifikation des anschließend bescheideneren Lissabon-Vertrages 2007 bereitete dann keine Schwierigkeiten.

VI. Der Weg zum Brexit

Die Entscheidung zugunsten eines Austritts des Vereinigten Königreichs aus der EU (Brexit) 2016 war keineswegs zwangsläufig, sondern Folge eines ungeschickten Taktierens des britischen Premierministers *David Cameron*.¹⁰ Er sah sich einem Anwachsen der EU-Gegner gegenüber, der insbesondere im Erfolg der neugegründeten „Unabhängigkeitspartei“ (UKIP) bei den Europawahlen

10 *Hofmeister, H./Giupponi, B. O.*: *Britannia locuta, causa (non) finita*, DÖV 2016, 1031.

2009 zum Ausdruck kam. *Cameron* reagierte mit einem Versprechen, sich für EU-Reformen einzusetzen und hierüber ein Referendum zum Verbleib des Landes in der EU abzuhalten, wobei er mit einem sicheren Erfolg für seine Pläne rechnete. Nach dem Gewinn der Unterhauswahl 2015 gelang *Cameron* jedoch nur ein sehr bescheidenes Reformpaket für die Brüsseler Verhandlungen. Auf diese Weise ergab sich beim Referendum über dieses Paket am 26.06.2016 bei einer Wahlbeteiligung von nur 72,2 % eine knappe Mehrheit von 51,9 % zugunsten eines Austritts aus der EU. Ausschlaggebend war das klare Votum der über 65-jährigen für den Austritt, während die 18-24 Jahre alten Briten mit 73 % zugunsten der EU stimmten, aber nur zu 36 % zur Wahl gingen. In England (ohne London) und Wales ergaben sich Mehrheiten für den Ausstieg, während die Londoner, Schotten und Nordiren mehrheitlich für einen Verbleib in der EU stimmten. *Theresa May*, Nachfolgerin *Camerons* nach dessen Rücktritt, entschied sich ungeachtet dieses gemischten Bildes dafür, das Ergebnis des Referendums umstandslos anzuerkennen („Brexit is Brexit“).

VII. Austrittsverhandlungen

Seit 2009 (Lissabon-Vertrag) ist der Austritt eines Mitgliedstaates aus der EU in Art. 50 EUV eingehend geregelt.¹¹ Der austrittswillige Mitgliedstaat teilt dem Europäischen Rat seine Absicht mit. Dies hat Großbritannien am 29.03.2017 getan. Nunmehr muss zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich binnen zwei Jahren, also bis März 2019, ein Abkommen über die Modalitäten des Austritts geschlossen werden. Die Frist kann nötigenfalls verlängert werden. An der britischen Haltung zum Austrittsbeschluss ließ sich ablesen, wie lebendig die ambivalente Haltung Englands gegenüber Europa und seine fragwürdige Selbsteinschätzung als unabhängige Führungsmacht neben der EU und den USA bis heute geblieben ist. Premierministerin *Theresa May* sprach Anfang 2017 bei ihrem Antrittsbesuch beim neuen amerikanischen Präsidenten *Trump* von nicht weniger als der Erneuerung einer „gemeinsamen Führung mit den Vereinigten Staaten in ein neues Zeitalter“, nach dem Austritt aus der EU.

So stehen sich vor Beginn der eigentlichen Verhandlungen (über die hier nicht zu berichten ist) die Positionen der EU und des Vereinigten Königreichs weitgehend diametral gegenüber.¹² *May* kündigte zunächst im Sinne eines „harten Brexit“ an,

11 *Wieduwilt, S.*: Article 50 TEU. The Legal Framework of Withdrawal, ZEuS 18/2(2015), 169.

12 *Simon, S.*: Rechtliche Vorgaben für den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU, in: JZ 72/10 (2017), 481; *Kramme, M./Baldus, C./Schmidt-Kessel, M.*: Brexit und die juristischen Folgen, Baden-Baden, 2017.

ihr Land werde nicht nur die Gemeinschaft, sondern auch den Europäischen Binnenmarkt verlassen und dafür ein „mutiges und ehrgeiziges Freihandelsabkommen“ mit der EU abschließen. Großbritannien „verlasse die EU, aber nicht Europa“. Andererseits werde die Einwanderung in das Königreich drastisch gesenkt und auch das Bleiberecht der ca. 2 Mio. EU-Bürger in Großbritannien stünde auf dem Prüfstand. Allerdings hatte der britische Supreme Court in einem aufsehenerregenden Urteil entschieden, dass die Regierung für den Brexit der Zustimmung des Parlaments bedürfe.

Nach dem enttäuschenden Ausgang der Parlamentswahlen vom 08.06.2017 für die Konservativen ist das bisherige Konzept *Theresa Mays* für den „harten Brexit“ ebenso wie der bisherige Zeitplan allerdings fraglich geworden.

Ein weiteres Problem des Brexit liegt in der Ablehnung Schottlands, die bis zu Überlegungen einer – schwierigen – Trennung von England und dem Beitritt zur EU als Neumitglied reichen. Auch für Irland bedeutet der Brexit eine neuerliche wirtschaftliche Trennung vom UK, verbunden mit einer Grenzziehung zu Nordirland. Dies möchten die Iren soweit als möglich vermeiden. Die nach den Juniwahlen 2017 nötige Koalition der Konservativen mit der nordirischen Partei könnte die britische Verhandlungsposition daher weniger „hart“ modifizieren.

Für Deutschland ist eine EU ohne Großbritannien angesichts bisher oftmals übereinstimmender europapolitischer Auffassungen eine wenig anziehende Perspektive.¹³ In einer 27er-EU verstärkten sich notwendig das Gewicht der schuldenbelasteten südlichen Mitglieder und damit deren Forderungen an Deutschland.

Auf diese Weise stehen überaus schwierige Verhandlungen zwischen *Michael Barnier*, dem französischen Chefunterhändler der EU, und seinem britischen Counterpart „Brexit-Minister“ *David Davis* bevor. Angesichts der weit auseinanderliegenden Positionen der beiden Seiten ist durchaus denkbar, dass bis zu der wegen der nötigen Ratifikationen abschließenden Frist Oktober 2018 noch keine Einigung erzielt wird. In diesem Falle bedürfte es – falls keine Verlängerung der Verhandlungszeit (Art. 50 Abs. 3 EUV) erzielt wird – der Vereinbarung eines Übergangsregimes, mit dem die Zeit bis zum Austritt zu überbrücken wäre. Über dessen Inhalt kann vorläufig noch nicht spekuliert werden. Grundsätzlich ist während der Austrittsverhandlungen ein unilateraler Widerruf des Austrittskandidaten möglich.¹⁴

13 *Sinn, H.-W.*: Die Bedeutung des Brexit für Deutschland und Europa, in: FAZ 16.03.2017, 19.

14 *Kotzur, M./Wassmuth, M.*: „Do you regret it?“ Die grundsätzliche Möglichkeit (unilateralen) Widerrufs einer Austrittserklärung nach Art. 50 EUV, in: JZ 72/10 (2017), 489.

VIII. Großbritannien – ein besonderer Teil Europas

Blickt man noch einmal zurück auf das geschilderte Verhältnis Großbritanniens zum kontinentalen Europa einschließlich Deutschlands in den letzten anderthalb Jahrhunderten, kann seine Ambivalenz eigentlich nicht überraschen.

Ist doch die Geschichte Englands grundlegend verschieden von derjenigen aller Nachbarn auf dem Kontinent.¹⁵ Seit tausend Jahren, dem Sieg der Normannen *Wilhelm des Eroberers* in der Schlacht bei Hastings 1066, hat keine auswärtige Macht mehr ihren Fuß auf die Insel gesetzt. Selbst *Napoleon I.* und *Adolf Hitler* nahmen auf der Höhe ihrer Erfolge letztlich Abstand vom Versuch einer Überquerung des Kanals.

Parallel zur äußeren Sicherheit ergab sich im Inneren über die Jahrhunderte hinweg eine Stabilisierung des politischen Lebens. Die ungeschriebene Verfassung Großbritanniens entwickelte sich schrittweise über die Auseinandersetzung zwischen den Königen und den geistlichen und weltlichen Großen des Reiches. In der *Magna Charta libertatum* von 1215 erzwangen diese bleibende Rechte gegenüber der Krone. So wurde der Absolutismus früh vermieden und der Weg in den Parlamentarismus eröffnet (u.a. Habeas Corpus-Akte 1679, Bill of Rights 1689). 1707 erfolgte die Union mit Schottland. Über die schrittweise Erweiterung des seit 700 Jahren in der Grundstruktur unveränderten Wahlrechts zum Unterhaus erfolgte seit dem 19. Jahrhundert der allmähliche Übergang in die Demokratie, wobei die traditionellen monarchischen Formen aufrechterhalten blieben.¹⁶ Parallel liefen seit dem 17. Jahrhundert der Aufbau des weltweiten Empires und die Industrialisierung Englands. Beides mündete in das „goldene“ viktorianische Zeitalter bis 1914.¹⁷

Vor diesem einzigartigen geschichtlichen Hintergrund wird begreiflich, weshalb die Briten bis heute kein Lebensgefühl wie ihre europäischen Nachbarn auf dem Kontinent zu entwickeln vermochten, sondern sich allen Abstiegs seit Anfang des 20. Jahrhunderts zum Trotz immer wieder als eine besondere, dem Kontinent gegenüber unabhängige, ja überlegene Macht empfinden.¹⁸ Die Brexit-Entscheidung von 2016 war die jüngste „Aufwallung“ in diesem Sinne. Der Erfolg oder Misserfolg dieser erneuten Unabhängigkeit Großbritanniens vom kontinentalen Europa wird darüber entscheiden, wohin der weitere Weg des

15 Davies, N.: *Europe. A History*, Oxford, 1996.

16 Oppermann, T.: *Britisches Unterhauswahlrecht und Zweiparteiensystem*, Karlsruhe, 1961.

17 Howard, M.: *The Oxford History of the Twentieth Century*, Oxford, 1998.

18 Etwa bei Thatcher, M.: *Downing Street No.10. Die Erinnerungen*, Düsseldorf, 1993.

Landes führt: in Wiederbelebungen nostalgischer Isolation oder in Erkenntnis seines wirklichen politischen Gewichts im Verhältnis zu seinen Nachbarn. Deutschland kann im eigenen Interesse nur auf den oftmals zitierten britischen Realismus hoffen.