

Allmählicher Abschied von der europäischen Integration? Britische imperiale Erfahrungen, das Brexit-Votum und die Europäische Union

von Andreas Fahrmeir

Wenige Tage nach dem *Brexit*-Referendum am 23. Juni 2016 begann die Konkurrenz der Deutungen, worüber von wem, aus welchen Gründen und aufgrund welcher wahren oder falschen Informationen abgestimmt worden war. Die Vielfalt der Interpretationen stand der Pluralität der Zukunftsentwürfe im (noch) Vereinigten Königreich wie in der Europäischen Union kaum nach. Einige Interpretationen des Votums schienen sich dennoch in den ersten Wochen fest etabliert zu haben. Es gab die sehr stark personalisierte Erzählung vom Ehrgeiz eines Mannes (*Boris Johnson*), der – so die extremste Version – zunächst als Korrespondent in Brüssel im Alleingang die euroskeptische Haltung eines Teils der britischen Konservativen erzeugte, dann durch seine persönliche Popularität das Referendum gewann, um schließlich mangels eines Plans für den Umgang mit dem Sieg und wegen der Treulosigkeit seiner Gefährten trotzdem nicht Premierminister werden zu können.¹ Daneben stand das Narrativ von der Rückkehr der Verlierer ökonomischer Globalisierungs- und kultureller Pluralisierungsprozesse auf die politische Bühne. Deren Votum gegen die wachsende Effizienz des grenzenlosen Wirtschafts- sei angesichts ihrer konkreten Lage zwar verständlich, mache die Dinge für sie aber möglicherweise eher schlimmer als besser (vielleicht aber auch besser statt schlimmer).² Neben die auf die Schachzüge und persönlichen Interessen *David Camerons*, *Boris Johnsons*, *Michael Goves* und *George Osbornes* konzentrierte mikropolitische³ Interpretation und das ökonomische Narrativ, das dem wirtschafts- und sozialpolitischen Fokus der letzten Wochen des Wahlkampfs am

- 1 Vgl. *Staun, H.*: Der Mann, der nie an seine Sätze glaubt, in: Frankfurter Allgemeine Sonntagszeitung, v. 03.07.2016.
- 2 *Irwin, N.*: Populism pushes aside accepted logic of economic efficiency, in: International New York Times, v. 04.07.2016, 17.
- 3 *Reinhard, W.*: Die Nase der Kleopatra. Geschichte im Lichte mikropolitischer Forschung. Ein Versuch, in: Historische Zeitschrift, 293/3 (2011), 631–666.

ehesten entsprach, stach das Augenmerk auf einen Generationengegensatz heraus: das mehrheitliche Votum der „Alten“ (also über 45-Jährigen) für und das der „Jungen“, die allerdings seltener zur Wahl gegangen waren, gegen den Austritt aus der Europäischen Union.⁴ Diese Facette des Abstimmungsergebnisses führte neben seltsamen Vorschlägen wie der Ausgabe deutscher Pässe an jüngere Briten⁵ auch zu einem Appell an die deutsche Bundeskanzlerin *Angela Merkel*, die Interessen dieser Gruppe gegen die eigene Regierung und die britischen Senioren zu vertreten.⁶

Besonders die Unterschiede zwischen den Generationen legten für einige Kommentatoren die Annahme nahe, im Wahlverhalten spiegele sich neben ökonomischen Interessen die Sehnsucht nach der Wiederherstellung einer nostalgisch verklärten Vergangenheit, in der die Größe des britischen *Empire* (und damit die Grundlage der Fähigkeit, in einer gefährlichen Welt „alleine“ als souveräner Staat zu bestehen) einen bedeutenden Platz einnehme.⁷ Das am Tag des Referendums prominenteste Erbe der imperialen Geschichte, nämlich das Wahlrecht von im Vereinigten Königreich ansässigen Bürgern von *Commonwealth*-Staaten und der Republik Irland, wurde zwar gelegentlich erwähnt, aber bislang jenseits journalistischer Impressionen (die eine Mehrheit von *Remain*-Stimmen in dieser Gruppe andeuten⁸) nicht intensiver analysiert; eine wahlentscheidende Bedeutung ist auch kaum zu vermuten.

Trotzdem lohnt ein zweiter Blick auf mögliche Folgen von Narrativen über und Erfahrungen mit der imperialen Vergangenheit für das Verhältnis des Vereinigten Königreichs zur Europäischen Union. Das liegt vor allem daran, dass diese

4 Als zentrale Quelle für diese Interpretation wurde die folgende – methodisch nicht unangreifbare – Abschätzung genannt: <http://lordashcroftpolls.com/2016/06/how-the-united-kingdom-voted-and-why/>, v. 24.06.2016; vgl. zur Wahlbeteiligung nach Generationen auch <http://www.bbc.com/news/uk-politics-36616028>, v. 24.06.2016.

5 Vgl. *Allen, C.*: Brexit: Dual nationality on the table for Britons?, v. 05.07.2016, <http://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-36703037>.

6 Vgl. *Der Tagesspiegel*: Germanisten in Großbritannien bitten Merkel um Solidarität, v. 01.07.2016, <http://www.tagesspiegel.de/wissen/offener-brief-an-bundeskanzlerin-germanisten-in-grossbritannien-bitten-merkel-um-solidaritaet/13817732.html>.

7 *Tomlinson, S./Dorling, D.*: Brexit has its roots in the British Empire – so how do we explain it to the young?, in: *The New Statesman*, v. 09.05.2016, <http://www.newstatesman.com/politics/staggers/2016/05/brexit-has-its-roots-british-empire-so-how-do-we-explain-it-young>.

8 Vgl. *McQuigge, M.*: The EU idea was good but it ‘got out of hand’: Canadians react to Brexit vote, v. 24.06.2016, <http://www.cbc.ca/news/politics/canadians-brexit-vote-reaction-1.3651252>; vgl. auch *Magdal, A./Yawar, M.*: How Canadian expats voted in Brexit, v. 24.06.2016, <http://www.theglobeandmail.com/news/world/how-canadian-expats-voted-in-brexit/article30616491/>; die in FN 4 zitierte Auswertung der Wahlergebnisse thematisiert die Stimmen von *Commonwealth*-Ausländern oder von Bürgern der Republik Irland nicht.

Erfahrung mit der Ver- und Entflechtung von Souveränitäten das Vereinigte Königreich von kontinentaleuropäischen Staaten unterscheidet und neben konkreten ökonomischen Interessenlagen den sehr unterschiedlichen Zeitdruck erklären könnte, der nach der prinzipiellen (aber in ihrem Umfang völlig unbestimmten) *Brexit*-Entscheidung in London einerseits, in Brüssel und in zahlreichen anderen kontinentalen Hauptstädten andererseits, gesehen wurde. Diese Erfahrung legt eine weitere Interpretation der Bedeutung des Referendums nahe, die vermutlich eher für Teile der politischen Eliten relevant (aber durchaus über eine breitere Resonanz verfügen könnte) und auch für Debatten über die Zukunft der Europäischen Union mit oder ohne Großbritannien bedeutend sein könnte.

Großbritannien fällt in der Europäischen Union nicht dadurch aus dem Rahmen, dass es ein Referendum über weitere europäische Integration abgehalten hat, obgleich die Frage nach Verbleib oder Austritt sich von der sonst üblichen Frage nach der Zustimmung zu weiteren Integrationsschritten unterschied. Es ist auch keine Besonderheit, dass das Ergebnis ein Votum gegen weitere Integration war – genau wie in Dänemark (1992), Norwegen (1994), Irland (2001 und 2008), Frankreich (2005) und den Niederlanden (2005 und 2016). Sehr untypisch ist dagegen die Erfahrung des Referendums über die Unabhängigkeit Schottlands, das 2014 stattfand; weder in Spanien noch in Frankreich sind derzeit ähnliche Initiativen denkbar, was zu der instinktiven Reaktion der Europäischen Union auf das britische Votum passte, durch eine harte Verhandlungsposition weitere Austrittsinitiativen auch um den Preis eigener Verluste zu verhindern.

Zu der Bereitschaft, die Auflösung des eigenen Staates zur Disposition eines Referendums zu stellen, tritt als weitere Besonderheit Großbritanniens die interne Pluralität. Das politische Gebilde, das am 23. Juni über seine Mitgliedschaft in der Europäischen Union abstimmte, verfügt z. B. über zwei Führerscheinsysteme, drei Varianten von Banknoten und drei Rechtssysteme. Es steht zu zahlreichen weiteren Staaten in einer komplexen Beziehung, etwa durch die „geteilte“ Person des Staatsoberhaupts, durch differenzierte Reise-, Niederlassungs- und Zugehörigkeitsregeln für Menschen, die in abgestuften juristischen Beziehungen zum Vereinigten Königreich stehen (wzu auch das Wahlrecht für *Commonwealth*-Bürger gehört), sowie den Sitz eines Appellationsgerichtshofs für derzeit 31 souveräne (wenn auch überwiegend sehr kleine) Staaten in London. Diese Eigenarten, die teilweise älteren Datums sind, teilweise erst auf das 20. Jahrhundert zurückgehen, verweisen auf eine begrenzte staatliche Integration und Zentralisierung in manchen Bereichen. Zur Einordnung wird zurecht auf die Effektivität des vergleichsweise zentralistischen Steuersystems und der staatlichen Schuldenverwaltung

verwiesen,⁹ die es Großbritannien im Konfliktfall ermöglichte, größere ökonomische und militärische Ressourcen zu mobilisieren als zentralisiertere Gegner. Dies erklärt teilweise, warum (fast nur) in Großbritannien das Rechtssystem oder die Gestaltung des zentralen Ausdrucks staatlicher Kreditwürdigkeit jenseits bestimmter Mindestanforderungen, wie der Beteiligung von Geschworenen an der Urteilsfindung oder der internen Konvertibilität der Banknoten, nicht zum Gegenstand der staatlichen Vereinheitlichung wurden. Die Frage wird freilich in dem Maße relevanter, in dem deutlich wird, dass die unvollständige Integration eine politische Desintegration erleichtert, weil sie durch eine klare Differenzierung Sollbruchstellen schafft. Diese verliehen etwa den von der Entscheidung in England abweichenden *Remain*-Mehrheitsvoten in Schottland und Nordirland die Legitimität eines quasi-staatlichen Votums – im Gegensatz zu jenen in London, Oxford oder Cambridge.

Dass solche Sollbruchstellen nicht als fundamentales Problem erscheinen (und die Reaktion auf den knappen Ausgang des schottischen Unabhängigkeitsvotums folglich kein Ruf nach „mehr Großbritannien“, sondern eine Vereinbarung über weitergehende Autonomie gerade im Bereich der Finanzen war), ist auffällig. Eine mögliche Erklärung für diesen „Sonderweg“¹⁰ ist die Geschichte der imperialen Desintegration, die im britischen Fall mit der Unabhängigkeit der 13 Kolonien in Nordamerika einsetzte und während des gesamten 19. und frühen 20. Jahrhunderts parallel zur imperialen Expansion verlief, bis nach 1945 die Desintegration zur dominanten Tendenz wurde. (Diese Chronologie macht es übrigens unwahrscheinlich, dass die Wählerinnen und Wähler über 45 Jahre vor allem im Lichte der Erinnerung an die Hochzeit des britischen *Empire* abstimmten – auch Erfahrungen der Desintegration dürften prägend gewesen sein.)

Zwar war auch der britische Staat nur in den seltensten Fällen bereit, seine Besitzungen spontan oder unter Verzicht auf den Einsatz von Gewalt aufzugeben – der Krieg um die amerikanischen Kolonien, der Bruch des *Vertrags von Waitangi* in Neuseeland, der teilweise brutale Umgang mit Emanzipationsbewegungen in Indien, Afrika und Südostasien, der erbitterte Widerstand gegen *Home Rule* in Irland sowie die Bereitschaft zur Verteidigung existierender Besitzungen wie der Falklandinseln sind Belege dafür, die in jeder Geschichte des *Empire* vorkommen.¹¹ Dennoch existierte spätestens seit der Veröffentlichung des Berichts, den *Lord*

9 Brewer, J.: *The Sinews of Power*, London, 1989; Daunton, M. J.: *Trusting Leviathan*, Cambridge, 2001.

10 Weisbrod, B.: Der englische „Sonderweg“ in der neueren Geschichte, in: Geschichte und Gesellschaft, 16/2 (1990), 233–252.

11 Louis, W. R. (Hg.): *The Oxford History of the British Empire*, 9 Bde., Oxford, 1998–2001.

Durham 1838 zu den Ursachen der jüngsten Revolutionen im britischen Nordamerika vorlegte,¹² parallel zur erbitterten Verteidigung von Besitzständen und Territorien eine Vision der politischen Entwicklung einer (britisch geprägten) Staatenwelt, deren Einheit gerade durch die Tendenz zur Entflechtung politischer Herrschaftsbeziehungen, Institutionen und Rechtssysteme betont und bewahrt wurde. Das sollte das Entstehen von Spannungen zwischen einer entfernten Zentrale und regional unterschiedlichen Bedürfnissen ausschließen und damit eine Wiederholung der amerikanischen Unabhängigkeit verhindern, die freilich ihrerseits im Laufe der Zeit immer weniger als Trennung und immer stärker als Beginn einer besonderen Beziehung gewertet wurde.

Was am Ende dieser Entwicklung stand oder stehen sollte, war ebenso unbestimmt wie im Detail zu jedem Zeitpunkt Gegenstand expliziter Kontroversen. Eine Folge war trotzdem die Zunahme der Zahl der Territorien, die sich als relativ autonome Staaten aus dem *Empire* entwickelten, um sich dann in einem zweiten Schritt teilweise zu Föderationen zusammenzuschließen. Langfristig erwies sich die Lockerung der Beziehungen zwischen der imperialen Metropole und den zunächst als Kolonien, dann als *dominions* und schließlich als Mitglieder des *Commonwealth* beschriebenen Staaten als die dominante Tendenz.¹³ Sie erfolgte schrittweise, oft mit langen Pausen und – was die Kompetenzen betraf, die von der Metropole abgegeben wurden – bisweilen in unterschiedlicher Reihenfolge. Der Zeitpunkt der einzelnen Schritte war nicht selten auf ähnliche mikropolitische Motive und Konstellationen zurückzuführen wie das gegenwärtige Referendum.¹⁴

So wurde Kanada auf der Ebene der einzelnen Provinzen die interne Selbstverwaltung (einschließlich der Fiskalpolitik) in den 1840er Jahren definitiv zugestanden, die interne Selbstverwaltung der Konföderation 1867 bestätigt. Die Außenpolitische Autonomie folgte 1931 mit dem *Statute of Westminster*, die Einführung einer eigenen Staatsbürgerschaft 1946, zwei Jahre vor der offiziellen Freigabe durch das Vereinigte Königreich 1948.¹⁵ 1959 wurde der letzte kanadische Fall (*Ponoka-Calmar Oils v Wakefield*) vor dem *Privy Council* verhandelt, nachdem die Berufung dorthin 1949 für die Zukunft ausgeschlossen worden war. Erst 1982 trat das britische Parlament das Recht, die Verfassung Kanadas zu ändern, förmlich an das

12 Kritisch *Martin, G.*: *The Durham Report and British Policy*, Cambridge, 1972.

13 Kanonisch (und im Unterricht sehr einflussreich) *Mansergh, N.*: *The Commonwealth Experience*, London, 1969 (u. ö.).

14 *Martin, G.*: *Britain and the origins of Canadian Confederation 1837-67*, Basingstoke, 1995.

15 *Fahrmeir, A.*: *Citizenship*, New Haven, 2007, 170–172.

kanadische Parlament ab, um bei dieser Gelegenheit gleich auch die kanadischen Grundrechte zu verabschieden.¹⁶

Solche Prozesse der allmählichen politischen Distanzierung veränderten zweifellos die Beziehungen. Durch die Visumspflicht für längeren Aufenthalt wurde Migration vom Vereinigten Königreich nach Kanada schwieriger – in der anderen Richtung galt das aber erst ab 1962. Das konnte durchaus Folgen für den wissenschaftlichen Austausch haben, und besonders die steigenden Hürden, die Einwanderern aus ehemaligen Kolonien im Großbritannien der 1960er und 1970er Jahre auferlegt wurden, veränderten viele Lebensplanungen plötzlich und radikal.¹⁷ Die allmähliche Entflechtung von (Finanz-)Märkten bedingte die Verlagerung von Aktivitäten aus London an andere Standorte wie Montreal oder Toronto, schloss aber eine Rückkehr nicht aus. In keinem Fall wurden ökonomische, kulturelle und wissenschaftliche Beziehungen oder Migrationsbewegungen vollständig beendet, und zumindest die Geschichte der *dominions* liefert keine Belege für die These, eine „Abspaltung“ im Sinne eines Anspruches auf mehr wirtschaftliche Souveränität ziehe den sofortigen ökonomischen Niedergang nach sich.

Außerdem war 1939 ebenso wie in zahlreichen Konflikten nach 1945 sichtbar, dass die außenpolitische Autonomie die gemeinsame Mobilisierung von Ressourcen in einem bewaffneten Konflikt keineswegs ausschloss, wenn sie auch dazu führte, dass die Wahrscheinlichkeit wechselnder Koalitionen zunahm. Aus der Verschiebung staatlicher Souveränität an sich folgten somit auch keine negativen Effekte für ein System kollektiver Sicherheit.

So führten die Kämpfe um die Unabhängigkeit Irlands zwar dazu, dass sich der irische Freistaat nicht am Krieg gegen das Dritte Reich beteiligte. Aber weder diese Zäsur noch die Nachwirkungen irischer Freiheitskämpfe bis ins 21. Jahrhundert bewirkten zwischen dem Vereinigten Königreich in den Grenzen von 1923 und der Republik Irland eine geschlossene Grenze, ein Ende der Personenfreizügigkeit oder einen Entzug des Wahlrechts für in Großbritannien lebende Bürger der irischen Republik (wiederum ein Privileg, das umgekehrt nicht besteht).

Interpretiert man die Debatte über die Stellung Großbritanniens in der Europäischen Union im Lichte dieser Erfahrungen, so wird erstens die besondere Skepsis gegenüber einer *ever closer Union* als dominanter historischer Tendenz deutlich: Die jüngere britische Geschichte kann auch als die Geschichte eines Gegenmodells zu einem expandierenden und sich intern immer stärker homogenisieren-

16 *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.)

17 Hansen, R.: *Citizenship and Immigration in Post-War Britain*, Oxford, 2000.

den Staatsensystem gelesen werden, dessen Risiko, durch interne Spannungen belastet zu werden, größer sein könnte als in einer *ever looser Union*. Das könnte die begrenzte Resonanz der einhellig negativen wirtschaftlichen Prognosen im Wahlkampf plausibler machen, denn es fügt der Erfahrung eines schmerzhaften Strukturwandels und der notorischen Unzuverlässigkeit ökonomischer Prognosen ein weiteres Argument hinzu: das Prosperieren von Staaten außerhalb einer größeren Gemeinschaft, die sie vor nicht allzu langer Zeit Schritt für Schritt verlassen haben.

Was diese unterschiedlichen politischen Visionen – Stabilität durch Integration und Stabilität durch Desintegration – für die Zukunft der Europäischen Union bedeuten könnten, lässt sich ebenso wenig sagen wie, ob, wann und in welcher Form ein *Brexit* gemäß Art. 50 des Lissabon-Vertrags oder auf anderem Wege wirklich erfolgen wird, ob er das gesamte Vereinigte Königreich oder nur einen Teil betrifft, und was er genau bedeuten wird.

Es könnte aber bei den Debatten über die Zukunft der Europäischen Union – vor allem angesichts der vermutlich polarisierenden Debatte über die Notwendigkeit der Zentralisierung und Integration einerseits, der Rückgabe von Kompetenzen an die (National-)Staaten andererseits – sinnvoll sein, zu bedenken, dass besonders die britische imperiale Erfahrung neben der Geschichte kolonialer Unterdrückung und Desintegrationen, die nach langen Konflikten in Bürgerkriegen endeten und zu wenig stabilen und wenig wohlhabenden Staaten führen konnten, auch Beispiele für relativ erfolgreiche Geschichten der Ver- und Entflechtung bereithält. Vor allem belegt sie, dass es sowohl sinnvoll als auch möglich sein kann, für begrenzte, aber auch für längere Zeit asymmetrische Systeme der Regulierung von Migration (welche völlige Freizügigkeit nur in eine Richtung vorsehen, in einer anderen aber Beschränkungen zulassen, sei es, um populistischen Bedenken Rechnung zu tragen, sei es, um ein ökonomisches Gefälle abzufedern) oder asymmetrische Zuweisungen politischer Rechte zuzulassen. Sie belegt auch, dass sich Integrations- und Desintegrationsgeschichten nicht mechanistisch oder gar deterministisch voraussagen lassen: Weder folgt auf eine Währungsunion automatisch eine politische Union, noch verhindert Binnenfreiheit notwendigerweise zentrifugale Tendenzen. Man sollte sich zumindest wünschen, dass solche komplexeren Lösungen auch für europäische Fragen stärker in den Blick genommen würden, denn das könnte die zweifellos wachsenden Spannungen innerhalb der Europäischen Union vielleicht entschärfen. Auch diese Möglichkeit wird aber – wie vieles andere – durch ein Verstummen der britischen Stimme in den EU-Debatten leider unwahrscheinlicher. Allerdings würde diese Lesart es wahrschein-

licher machen, dass das *Brexit*-Votum sich ohne eine grobe Missachtung des Wählerwillens als in ihren Implikationen sehr viel offenere Stellungnahme zu den Beziehungen zwischen Großbritannien und der EU deuten lässt als derzeit meist angenommen.