

Die schottischen Unabhängigkeitsbestrebungen nach dem Brexit-Votum: neue Lage bei getrübbten Aussichten

Stefan Schieren*

There has been a connection between Scottish independence and Europe for decades. In 1988, the SNP introduced its slogan "Independence in Europe". However, recent constitutional, political and European developments led to the present situation that connects Brexit and the break-up of Britain in a way, one would not have thought of ten years ago. Considering these multilayered relations is crucial for understanding the current debate on Scotland's future relations with the EU. The article reviews the process of devolution and concludes that Brexit made Scottish independence rather unlikely.

„Brexit and the break-up of Britain“. So betitelte der New Statesman seine Ausgabe vom 17. bis 23. März 2017 und wies so auf den Zusammenhang hin, der zwischen dem Austritt des Landes aus der Europäischen Union (EU) und dem angekündigten zweiten Unabhängigkeitsreferendum in Schottland besteht. Den „Break-up of Britain“ hatte Tom Nairn bereits 1977 in seinem gleichnamigen Buch prophezeit, als die Regionalisierungspolitik in Großbritannien unter der Bezeichnung „devolution“ ihrem ersten dramatischen Höhepunkt entgegenstrebte.

Die tieferen Ursachen für den möglichen Zerfall des Vereinigten Königreichs sind folglich im Land selbst zu finden. Inwiefern hat er indes mit dessen Austritt aus der Europäischen Union zu tun? Diese Frage gilt umso mehr, als die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (später die Europäische Gemeinschaft bzw. EU) für die „devolution“ weitgehend bedeutungslos blieb, obwohl deren zeitgleiche Entdeckung der Region auf den ersten Blick anderes vermuten ließe. So ist es ein kompliziertes Beziehungsgeflecht aus verfassungs-, innen-, macht- und europapolitischen Faktoren, das zur Erklärung der gegenwärtigen Situation entwirrt werden muss, worum sich dieser Beitrag bemüht.

Von der Home Rule 1886 zum Kilbrandon Report 1973

Schottland ist eine alte Nation, die bis zur Union mit England 1707 ihre eigene Staatlichkeit hatte bewahren können. Danach wurde es Teil eines unitarischen Staates, dessen zentraler Verfassungsgrundsatz – die absolute Parlamentssouveränität – bis heute Fluchtpunkt der politischen und rechtlichen Praxis in Großbritannien geblieben ist.¹

Ungeachtet dessen hat sich Schottland seither faktisch (nicht rechtlich) ein erhebliches Maß an autonomer öffentlicher Gewalt bewahrt, die auf einen hohen Grad an Eigenständigkeit (nicht Eigenstaatlichkeit) hindeutet – in der Schul-, Hochschul- und Kommunalpo-

* Prof. Dr. Stefan Schieren, Fakultät für Soziale Arbeit, Katholische Universität Eichstätt-Ingolstadt.

Für hilfreiche Hinweise danke ich den beiden Gutachtern.

1 Ronald G. Asch: „This realm of England is an empire“: Die Krise der EU, das Brexit-Referendum und die europäische Rechtsgemeinschaft, in: Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften 2/2016, S. 174ff.; Nathaniel Copsey/Tim Haughton: Farewell Britannia? 'Issue Capture' and the Politics of David Cameron's 2013 EU Referendum Pledge, in: Journal of Common Market Studies, Jahressonderheft 2014, S. 74ff., hier S. 81; Cary Fontana/Craig Parsons: 'One Woman's Prejudice': Did Margaret Thatcher Cause Britain's Anti-Europeanism?, in: Journal of Common Market Studies, Jahressonderheft 2015, S. 89ff., hier S. 90ff.

litik oder im Justizwesen. Die vom Westminster Parliament verabschiedeten Gesetze für Schottland werden gesondert im Scottish Statute Book zusammengefasst.² Weiteres Indiz für die Eigenständigkeit ist das 1885 eingerichtete Scottish Office,³ das Schottland bis heute innerhalb von Whitehall repräsentiert. Obwohl institutionell und legitimatorisch in London verankert, war es bis zur Gründung des schottischen Parlaments 1999 das sichtbarste politisch-administrative Zentrum Schottlands. Das Scottish Office entstand als Reaktion auf die in den 1880er Jahren einsetzende und bis in die 1920er Jahre laufende Debatte über „Home Rule“, in der es um eine bundesstaatliche Ordnung Großbritanniens und eine Konstitutionalisierung des Weltreichs ging. Im Commonwealth kam der Föderalismus als Mittel zur Integration heterogener politischer Gemeinschaften erfolgreich zum Einsatz (Australien, Kanada und Südafrika). Im Vereinigten Königreich selbst blieb die Debatte indes ohne Folgen, weil sich der in der absoluten Parlamentsouveränität liegende Herrschaftsanspruch der Londoner Zentrale bis zuletzt als nicht kompatibel mit Plänen zur Schaffung einer gegliederten staatlichen Ordnung erwies. Daran scheiterte auch die Konstitutionalisierung des Empire.⁴

Als die Dezentralisierung in den 1960er Jahren auf die politische Agenda zurückkehrte, konnte das Land folglich auf eine lange geführte Debatte zurückblicken. Diese schlug sich im Kilbrandon Report von 1973 nieder. Nachdem der Bericht feststellt, Abstriche an der absoluten Parlamentsouveränität seien ausgeschlossen, befasst er sich auf seinen 579 Seiten in großer Ausführlichkeit mit den historischen, politischen und konstitutionellen Voraussetzungen für die „devolution“ und deren Folgen. Die Konsequenzen, die sich aus dem gerade vollzogenen Beitritt zur Europäischen Union für die „devolution“ ergaben, sind demgegenüber auf vier Seiten abgehandelt: „The full implications of joining the Community will not be clear for several years to come, but the indications are that, momentous as entry into Europe is, it does not have any major specific consequences for the questions remitted to us. In particular, it does not rule out devolution.“⁵

Die 1979 im Referendum gescheiterten Gesetze zur „devolution“ beruhten ebenso auf dem Kilbrandon Report wie alle seit 1997 beschlossenen Gesetze. Dass in Europa zahlreiche Länder den Weg der Regionalisierung beschritten, blieb für den Prozess der „devolution“ in Großbritannien ohne Bedeutung.⁶ Gelegentliche Bezugnahmen auf europäische

2 Michael Keating/Paul Cairney: The New Scottish Statute Book. The Scottish Parliament's Legislative Record Since 1999, in: Charlie Jeffery/James Mitchell (Hrsg.): The Scottish Parliament 1999-2009: The First Decade, Edinburgh 2009, S. 37ff., hier S. 37.

3 Zur Institutionenentwicklung siehe Florian Grotz: Europäisierung und nationale Staatsorganisation. Institutionenpolitik in föderalen und unitarischen EU-Staaten, Baden-Baden 2007, S. 265ff.; Michael Münter: Verfassungsreform im Einheitsstaat. Die Politik der Zentralisierung in Großbritannien, Wiesbaden 2005. Mit zeitlich weit zurückreichendem Blick Simon Meisch: Devolution in Schottland. Institutionelle Entwicklung zwischen Pfadabhängigkeit und graduelltem Wandel, Baden-Baden 2014.

4 John Kendle: Federal Britain. A History, London/New York 1997; Stefan Schieren: Lord Lothian und der Traum vom föderalen Weltstaat, in: Jens Steffek/Leonie Holthaus (Hrsg.): Jenseits der Anarchie. Weltordnungsentwürfe im frühen 20. Jahrhundert, Frankfurt am Main 2014, S. 152ff.

5 Royal Commission on the Constitution 1969-1973, Vol. 1: Report (Kilbrandon report), Cmnd. 5460, London 1973, Rn. 404, 413, 566, Zitat Rn. 566. Vgl. R. A. W. Rhodes: Regional Policy and a Europe of Regions, in: Regional Studies 1/1974, S. 105ff. Das Minderheitenvotum urteilt anders. Es sei unsinnig, „to move ‚sovereignty‘ downwards when in more and more subjects it is actually moving upwards“. Eine zusätzliche Ebene in Großbritannien „would produce a confused and double level of litigation“. Royal Commission on the Constitution 1969-1973, Vol. 2: Memorandum of Dissent by Lord Crowther-Hunt and Professor A. T. Peacock, Cmnd. 5460-I, London 1973, besonders S. VII-VIII, S. 37ff., Zitate S. VIII, 49.

6 Vgl. Grotz: Europäisierung, 2007, S. 265ff.

Vorbilder⁷ „operated at little more than a rhetoric level“⁸ Bestenfalls lässt sich sagen, dass Großbritanniens Begegnung mit den Verfassungs- und Rechtssystemen des Kontinents bei Modellen gestufter oder gepoolter Staatsgewalt weniger skeptisch ausfiel.⁹

House of Cards: „devolution“ im Machtpoker der britischen Parteien

Im Jahr 1967 verlor die regierende Labour Party einen der am sichersten geglaubten Unterhaussitze in Glasgow-Hamilton an die Scottish National Party (SNP). Weitere Erfolge der Separatisten zeigten, dass die Vormachtstellung der Labour Party in Schottland gefährdet war. Ihr Aufschwung stellte zudem die Einheit des Vereinigten Königreichs in Frage.

Diese Möglichkeit vor Augen liebäugelten sogar die Konservativen für einige Jahre mit „Home Rule“. Erst die neue Parteivorsitzende Margaret Thatcher brachte ihre Partei nach 1975 auf einen strikten Ablehnungskurs. Die „devolution“ wurde als „slippery slope to independence“¹⁰ kategorisch abgelehnt, auch zum Preis der Marginalisierung in Schottland. Diese war wegen der Vormacht in England leicht zu verkraften.

Für die Labour Party standen die Dinge anders. Die Partei hatte bei vier Wahlen 1964 bis 1974 nur mit ihren schottischen Abgeordneten eine Mehrheit im Parlament von Westminster erringen können. Die Erfolge der SNP bedrohten folglich ihre Machtoptionen. Es war also reines Machtkalkül, das die Führung von Labour veranlasste, den schottischen Wählern die „devolution“ in Aussicht zu stellen. Der Parteiführung gelang es aber nicht, die Partei auf diese Politik zu verpflichten. Aus Schwäche griff sie zum Instrument des Referendums, das 1979 knapp scheiterte. Die Umstände dieses politischen Scheiterns und die Unfähigkeit der Labour Party, die „devolution“ gegen innerparteilichen Widerstand durchzusetzen, säten die „Saat der Unzufriedenheit“,¹¹ die Labour langfristig die Vormacht in Schottland kosten sollte. Nur weil die SNP mit ihrem zwischen „devolution“ und „separation“ schlingernden Kurs zu dieser Zeit nicht weniger opportunistisch agierte als Labour, konnte sie die Unzufriedenheit zunächst nicht in Stimmen ummünzen. Der Wahlsieg der Konservativen 1979 ließ das Thema ohnehin in den Hintergrund treten.¹²

7 Stephen Tindale: Introduction, in: Stephen Tindale (Hrsg.): *The State and the Nations. The Politics of Devolution*, London 1996, S. 1ff., hier S. 4: „Our European partners have shown that devolution is an effective way to hold a country together, to undermine separatist feelings“.

8 James Mitchell: *The Scottish Question*, Oxford 2014, S. 234.

9 Vgl. Stefan Schieren: *Die stille Revolution. Der Wandel der britischen Demokratie unter dem Einfluss der europäischen Integration*, Darmstadt 2001; Alice Brown/David McCrone/Lindsay Paterson: *Politics and Society in Scotland*, Houndmills/London 1996, S. 22f.; Ian Bache: *Europeanization and Multilevel Governance. Cohesion Policy in the European Union and Britain*, London u.a. 2008, S. 102ff.

10 G. W. Jones: *Against Regional Government*, in: *Local Government Studies* 1/1988, S. 1ff., hier S. 2f.; vgl. John Major: *The Autobiography*, London 1999, S. 415ff.

11 T. M. Devine: *Independence or Union. Scotland's Past and Scotland's Present*, Falkirk 2016, S. 135.

12 Rob Johns/James Mitchell: *Takeover. Explaining the extraordinary Rise of the SNP*, London 2016, S. 157ff.; Devine: *Independence*, 2016; James Mitchell: *Devolution in the UK*, Manchester 2009, S. 111ff.; Vernon Bogdanor: *Devolution in the United Kingdom*, Oxford 1999; James Mitchell: *Sea Change in Scotland*, in: *Parliamentary Affairs* 1/2015, S. 88ff.; Wilfried Swenden/Simon Toubeau: *Mainstream parties and territorial dynamics in the UK, Spain, and India*, in: Arthur Benz/Jörg Broschek (Hrsg.): *Federal dynamics. Continuity, change, and the varieties of federalism*, Oxford 2013, S. 249ff.

Die Thatcher Legacy: schwache Regionen im unitarischen Staat

„Die Devolution war tot; beweint habe ich sie nicht.“¹³ Dieser lapidare Kommentar Thatchers zum gescheiterten Referendum über die „devolution“ 1979 ist für die Haltung ihrer Regierung zur Dezentralisierung des unitarischen Staates bezeichnend. Die Conservative and Unionist Party stand für das unitarische und Vereinigte Königreich. Der Zentralstaat stellte für die Thatcher-Regierung das Instrument zur Umgestaltung von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft dar. Die „market-focused ideology was largely devoid of a territorial dimension“.¹⁴ Gegen den europäischen Trend kam es daher zur weiteren Zentralisierung des Staates. In diesem Sinne wurden der Greater London Council und die Planungsregionen abgeschafft.¹⁵

Schottland bekam diesen Zentralisierungstrend dadurch zu spüren, dass die ohnehin kleinen Spielräume beim Einsatz europäischer Regionalfondsmittel weiter beschnitten wurden. Die Regierung in London sorgte für die „Nicht-Kongruenz von europäischem und nationalstaatlichem Fördergebiet“, damit die „Sicherung des Mittelzuflusses bei gleichzeitiger Minimierung des Einflusses der [Europäischen] Kommission“ gelang.¹⁶ Auch die von der Regierung unter John Major 1996 eingerichteten Government Offices for the Regions (GOR) blieben unter strikter Kontrolle Londons und erfüllten Verwaltungsaufgaben ohne politischen Gestaltungsauftrag.¹⁷ Die Funktionen, die in anderen Ländern die Regionen ausüben, wurden in Großbritannien stattdessen von der Zentrale selbst oder den Kommunen wahrgenommen, zunehmend unter der Maßgabe¹⁸ und Aufsicht Whitehalls,¹⁹ das insgesamt erfolgreich als „gatekeeper“ für europäische Fondsmittel agierte.²⁰ Das Ziel regionaler Konvergenz wurde abgelehnt.

13 Margaret Thatcher: Die Erinnerungen 1925-1979, Düsseldorf 1995, S. 382ff., 505, Zitat S. 505.

14 Mitchell: Scottish Question, 2014, S. 168.

15 Schieren: Revolution, 2001, S. 95ff.

16 Thomas Conzelmann: Große Räume, kleine Räume. Europäisierte Regionalpolitik in Deutschland und Großbritannien, Baden-Baden 2002, S. 251, 268; vgl. Ian Bache/Thomas Conzelmann: EU Structural Funds and Domestic Governance and Policy in Britain, in: Thomas Conzelmann/Randall Smith (Hrsg.): Multi-Level Governance in the European Union. Taking Stock and Looking Ahead, Baden-Baden 2008, S. 124ff., hier S. 130, 137.

17 L. J. Sharpe: British Regionalism and the Link with Regional Planning. A Perspective on England, in: Jonathan Bradbury/John Mawson (Hrsg.): British Regionalism and Devolution. The Challenges of State Reform and European Integration, London/Bristol 1997, S. 121ff.; Murray Stewart: The Shifting Institutional Framework of the English Regions. The Role of Conservative Party, in: Jonathan Bradbury/John Mawson (Hrsg.): British Regionalism and Devolution. The Challenges of State Reform and European Integration, London/Bristol 1997, S. 137ff.; John Mawson/Ken Spencer: The Origins and Operation of the Government Offices of the English Regions, in: Jonathan Bradbury/John Mawson (Hrsg.): British Regionalism and Devolution. The Challenges of State Reform and European Integration, London/Bristol 1997, S. 158ff.

18 Charlie Jeffery: Regional Information Offices in Brussels and Multi-Level Governance in the EU. A UK-German Comparison, in: Charlie Jeffery (Hrsg.): The Regional Dimension of the European Union. Towards a Third Level in Europe, London 1997, S. 183ff.; vgl. Mitchell: Scottish Question, 2014, S. 203.

19 Peter John: Europeanization in a Centralizing State. Multi-Level Governance in the UK, in: Charlie Jeffery (Hrsg.): The Regional Dimension of the European Union. Towards a Third Level in Europe, London 1997, S. 131ff.

20 Udo Bullmann: Introductory Perspectives. The Politics of the Third Level, in: Charlie Jeffery (Hrsg.): The Regional Dimension of the European Union. Towards a Third Level in Europe, London 1997, S. 3ff., hier S. 12f.; John: Europeanization, 1997, S. 137.

„There will be a Scottish Parliament“

Doch die „devolution“ war nicht tot. Nach Jahren der konservativen Dominanz rechnete eine verzweifelte Labour Party damit, ohne die Sitze aus Schottland keine Aussicht auf eine Mehrheit zu haben. Sogar die Notwendigkeit einer Koalition mit der SNP galt als wahrscheinlich. Aus diesen wahlstrategischen Erwägungen heraus schloss sich die Partei 1988 der Scottish Constitutional Convention an. Die Initiative zur Schaffung eines schottischen Parlaments bestand weiter aus Liberaldemokraten sowie aus Vertretern der Kirchen und anderer gesellschaftlicher Gruppen. Nicht beteiligt waren die Konservativen, die jede Form der Regionalisierung kategorisch ablehnten, und die SNP, die an ihrer Forderung nach Unabhängigkeit festhielt.

Es gehört zur Ironie dieser Geschichte, dass sich diese kopflosen Bemühungen um mögliche Koalitionspartner als überflüssig herausstellen sollten. Der erdrutschartige Wahlsieg 1997 bescherte der neuen Regierung unter Tony Blair auch ohne die Sitze aus Schottland eine deutliche Mehrheit. Doch das Versprechen war gegeben.²¹ So machte sich die neue Regierung umgehend daran, die Gründung des schottischen Regionalparlaments umzusetzen. Den Bedenken²² stand die Hoffnung gegenüber, dass die „devolution“ „kill[s] nationalism stone dead“.²³

Unfinished Business: die „halbe“ Dezentralisierung

Im Mai 1999 eröffnete in Edinburgh das neue schottische Parlament. Der Kilbrandon Report war für die Auswahl der übertragenen Aufgaben – „transferred matters“ – die Blaupause. Es waren im Wesentlichen die Aufgaben, die bis dahin in der Zuständigkeit des Scottish Office gelegen hatten, zuzüglich einer nie genutzten, begrenzten Steuergesetzgebungs- und Ertragshoheit.²⁴ Das Scottish Office blieb bestehen und bewahrte die Verankerung Schottlands in der Zentrale in Whitehall.²⁵ Die Befugnis zur Änderung des Scottish Act liegt als „reserved matter“ beim Parlament in Westminster. Dieses ist zudem befugt, die Gesetzgebung für Schottland auch auf den Gebieten vorzunehmen, die dem schottischen Parlament übertragen wurden.²⁶ So stammte ein beträchtlicher Anteil der für Schottland verabschiedeten Gesetze in den ersten beiden Legislaturperioden 1999 bis 2007 aus Westminster oder war die vom schottischen Parlament vorgenommene Übernahme britischer Gesetze. Das schottische Parlament war kaum mehr als „part of the legislative

21 James Mitchell: *Strategies for Self-government. The Campaigns for a Scottish Parliament*, Edinburgh 1996; Mitchell: *Scottish Question*, 2014, S. 219ff.; Meisch: *Devolution*, 2014, S. 221ff.

22 Rückblickend rechtfertigte Blair seine Politik so: „I was never a passionate devolutionist. It is a dangerous game [...]. However, [...] I thought it inevitable. [...] We didn't want Scotland to feel the choice was status quo or separation.“ Tony Blair: *A Journey*, London 2010, S. 251.

23 Der schottische Schattenminister George Robertson vor der Wahl, zitiert nach Peter Jones: *Scotland. The Nationalist Phoenix*, in: Alan Trench (Hrsg.): *The State of the Nations 2008*, Exeter 2008, S. 23ff., hier S. 23.

24 James Mitchell: *Devolution in the UK*, Manchester 2009, S. 130.

25 Roger Scully/Richard Wyn Jones: *Territorial Politics in Post-Devolution Britain*, in: Richard Heffernan/Philip Cowley/Colin Hay (Hrsg.): *Developments in British Politics 9*, Basingstoke/New York 2011, S. 113ff., hier S. 113f.; vgl. Peter Riddell: *The Scottish Parliament as seen from London*, in: Charlie Jeffery/James Mitchell (Hrsg.): *The Scottish Parliament 1999-2009. The First Decade*, Edinburgh 2009, S. 141ff.

26 Bogdanor: *Devolution*, 1999, S. 281: „[...] there is *no* matter on which the Scottish Parliament [...] will enjoy exclusive competence.“ (Hervorhebung im Original).

sausage machine“²⁷ des Zentralstaats. Über das System der Finanzzuweisungen übte London eine überaus wirksame Kontrolle über Schottland aus.²⁸

Die Koordination zwischen Londoner Zentrale und Peripherie gelang in dieser Zeit leidlich über die Parteischiene, weil Labour in London und in Edinburgh regierte.²⁹ Die Übernahme der Geschäfte durch die SNP-Minderheitsregierung 2007 erschwerte zwar die Zusammenarbeit, blieb aber ohne substanzielle Folgen, weil die vergleichsweise schwache Stellung der schottischen Organe nur den Wandel in der Rhetorik, nicht aber in der Sache erlaubte.³⁰

Die starken Vorbehalts- und Eingriffsrechte seitens der Zentrale korrespondieren mit deren Widerwillen, Arrangements zu finden, durch die eine Politikkoordination ermöglicht würde, weil bereits das als nicht hinnehmbare, wenn nicht unzulässige Beschränkung der parlamentarischen Souveränität gilt.³¹ So änderte sich nichts daran, dass die Koordination insgesamt schwach blieb,³² weil dies das Übergewicht der Zentrale stärkte.³³ Eine Reihe von Joint Ministerial Councils (JMC) für die verschiedenen Ressorts stellt keinen Ersatz für klare Befugnisse und Verfahren dar. Erschwerend kam hinzu, dass sich der britische Premierminister so gut wie nie an den Gesprächen beteiligte.³⁴ Politiker und Beamte aus den „devolvierten“ Landesteilen beklagen, dass das Bewusstsein und Interesse in Whitehall an den Regionen gering seien.³⁵ Im Ergebnis ist die „devolution“ maßgeblich durch die Prinzipien der britischen Verfassung diktiert und dadurch geprägt, die legale Prärogative Westminsters zu bewahren und die Abgabe politischer Autonomierechte weitgehend auf solche Bereiche zu beschränken, die den „low politics“ zuzurechnen sind.³⁶ Cairney kommt zu dem Urteil, dass „despite the range of Scottish Parliament ‚powers‘, it was not designed to be a policy making body“.³⁷

Das zeigte sich auch in den Beziehungen zur Europäischen Union. Die neue Labour-Regierung nahm bei ihren Verhandlungen in Brüssel wenig Rücksicht auf die Position der

- 27 Keating/Cairney: *New Scottish Statute Book*, 2009, S. 40; vgl. Bronwen Cohen: *Developing ECEC Services in Regionalised Administrations. Scotland's Post-Devolution Experience*, in: *International Journal of Early Childhood* 2/2013, S. 207ff., hier S. 212f.
- 28 Paul Hallwood/Ronald MacDonald: *Corks on a beach? Finding a hard budget constraint for the Scottish Government*, in: Duncan MacTavish (Hrsg.): *Politics in Scotland*, London/New York 2016, S. 91ff.
- 29 Charlie Jeffery: *Devolution and the Lopsided State*, in: Patrick Dunleavy et al. (Hrsg.): *Developments in British Politics*, Band 8, Basingstoke/New York 2006, S. 138ff., hier S. 145f., 156f.
- 30 Paul Cairney: *The Scottish Political System Since Devolution. From New Politics to the New Scottish Government*, Exeter 2011, S. 110ff.
- 31 Vgl. William Downs: *Sub-National Legislatures*, in: Martin Shane/Thomas Saalfeld/Kaare Strøm (Hrsg.): *The Oxford Handbook of Legislative Studies*, Oxford 2014, S. 609ff., hier S. 612. Er zitiert das bissige Urteil von Raunio und Wright zur britischen „devolution“: „regional parliaments have enjoyed their successes in attempting to exert a modicum of influence over how their ministers conduct themselves“.
- 32 Cairney: *Scottish Political System*, 2011, S. 85; vgl. Derek Birrell: *Comparing Devolved Governance*, Basingstoke 2012, S. 209ff. Eine Ausnahme war das Edinburgh-Agreement. Alan Convery: *Devolution and the Limits of Tory Statecraft. The Conservative Party in Coalition and Scotland and Wales*, in: *Parliamentary Affairs* 1/2014, S. 25ff., hier S. 33.
- 33 Michael Keating: *The Future of Scottish Devolution and the Calman Commission*, Aberdeen 2008, S. 20.
- 34 Charlie Jeffery: *Das Vereinigte Königreich. Devolution und Verfassungsreform*, in: *Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen* (Hrsg.): *Jahrbuch des Föderalismus* 2000, Baden-Baden 2000, S. 321ff., hier S. 336.
- 35 Cairney: *Scottish Political System*, 2011, S. 86, 90ff.
- 36 Convery: *Devolution*, 2014, S. 28; vgl. *White Paper: Our Changing Democracy. Devolution to Scotland and Wales*, Cmnd. 6348, London 1975.
- 37 Cairney: *Scottish Political System*, 2011, S. 53.

schottischen Regierung, selbst wenn es sich um „devolved matters“ handelte, worüber sich letztere massiv beklagte.³⁸

Eigene Kontakte schottischer Akteure nach Brüssel wurden von London misstrauisch beobachtet. Sorgsam achtete die Zentrale darauf, dass aus der „paradiplomacy“ der regionalen Akteure keine „protodiplomacy“ werden konnte, indem sie die konstitutionelle und institutionelle Abhängigkeit der schottischen Institutionen sicherstellte³⁹ und einen Zuwachs an Einfluss der Region unterband.⁴⁰ Am Beispiel der schottischen Western Isles konnte gezeigt werden, dass lediglich die Erschließung von Finanzquellen interessierte, nicht aber die Erweiterung regionaler Handlungsspielräume oder die Etablierung neuer Beteiligungs- oder transregionaler Kooperationsformen.⁴¹

Wollte sich die schottische Regierung an einer europäischen Initiative wie „Bildung in der frühen Kindheit“ beteiligen, wurde sie regelrecht ausgehungert. Die Mitarbeit an einer durch die zuständige Generaldirektion eingerichteten Arbeitsgruppe war deswegen wenig fruchtbar, weil weder eine der anderen Regionen noch „London“ mitarbeiteten. Außerdem verfügte die schottische Regierung über zu geringe autonome Mittel, um mit Hilfe der europäischen Programme eine Politik umzusetzen, die sich von der durch die britische Regierung vorgegebenen unterscheiden konnte.⁴² Schottland stand europapolitisch auf verlorenem Posten.

Angesichts der starken Vormachtstellung, die London im regionalisierten Staat behauptete, kam es lediglich zu einer „Minimalanpassung der intergouvernementalen Kooperationsstrukturen in EU-Angelegenheiten“.⁴³ Diese Erfahrungen nährten insgesamt den Eindruck, eine alternative Politik zu der „Londons“ sei „only achievable through independence“.⁴⁴

Der erstaunliche Aufstieg der SNP

Die schottische „devolution“ ist also kein „herausragendes Beispiel“ für eine „gelungene“ Dezentralisierung.⁴⁵ Weder entstand in Edinburgh ein relevantes Gegengewicht zur Londoner Zentrale noch war die Eigenständigkeit in den übertragenen Politikfeldern wirklich nennenswert.⁴⁶ Die Schotten begrüßen die „devolution“ zwar mehrheitlich, schreiben ihr

38 Vgl. Bogdanor: Devolution, 1999, S. 278f. Memorandum of Understanding and Supplementary Agreements between the United Kingdom Government, the Scottish Ministers, the Welsh Ministers, and the Northern Ireland Executive Committee, October 2013, Rn. B4.13-B4.15. Die SNP-geführte schottische Regierung beklagte die starke Aufsicht Londons. Scottish Government: Choosing Scotland's Future. A National Conversation, Edinburgh 2007, Rn. 2.41f.

39 James Mitchell: Lobbying 'Brussels'. The Case of Scotland Europa, in: European Urban and Regional Studies 4/1995, S. 287ff., hier S. 296ff.; Michael Keating: Scotland and the world, in: Duncan McTavish (Hrsg.): Politics in Scotland, London/New York 2016, S. 180ff., hier S. 192f.

40 Cairney: Scottish Political System, 2011, S. 107ff.

41 Ingo Mose/Marta Jacuniak-Suda/Georg Fiedler: Regional-Governance-Stile in Europa. Eine vergleichende Analyse von Steuerungsstilen ausgewählter LEADER-Netzwerke in Extremadura (Spanien), Warmińsko-Mazurskie (Polen) und Western Isles (Schottland), in: Raumforschung und Raumordnung 1/2014, S. 3ff.

42 Cohen: Developing ECEC Services, 2013, S. 212f.

43 Grotz: Europäisierung, 2007, S. 316.

44 Cohen: Developing ECEC Services, 2013, S. 207.

45 Andreas Wirsching: Der Preis der Freiheit. Geschichte Europas in unserer Zeit, München 2012, S. 304.

46 Scott L. Greer/Iain Wilson/Peter Donnelly: The Wages of Continuity. Health Policy under the SNP, in: Scottish Affairs 1/2016, S. 28ff.

aber eine insgesamt begrenzte Bedeutung zu.⁴⁷ Die teils hohen Erwartungen an sie erfüllten sich also nicht.⁴⁸

Diese bescheidene Bilanz wurde in erster Linie der Labour-Regierung zur Last gelegt. Die Entfremdung der Schotten von der Konservativen Partei war zu diesem Zeitpunkt ohnehin weit fortgeschritten.⁴⁹ 1987 war die Zahl der konservativen Abgeordneten aus Schottland auf zehn der insgesamt 72 schottischen Mandate gefallen. Die Einführung der „poll tax“ zunächst nur für Schottland erweckte den Eindruck, die Region sei das Versuchslabor für umstrittene Politik. Das alles gab dem Argument weiteren Auftrieb, Schottland werde von „London“ „fremdregiert“.⁵⁰ Die Ablehnung der Konservativen war so fundamental, dass Thatcher als „Mother“ der „devolution“ bezeichnet wurde.⁵¹

Das alles brachte der SNP Sympathien ein, doch zunächst keine zusätzlichen Wähler. Dafür musste sich die Partei selbst wandeln. Erstens schlug sie nach 1997 einen klar erkennbaren Kurs in Bezug auf ihre Forderung nach Unabhängigkeit ein.⁵² Zweitens wandelte sie sich programmatisch zu einer glaubwürdigen sozialdemokratischen Alternative zu Thatcherismus und New Labour, der es um mehr als engstirnigen Nationalismus ging.⁵³ Drittens servierte ihr Labour die „devolution“ auf dem Silbertablett. Ohne das schottische Parlament als Machtbasis wäre es weder zum Unabhängigkeitsreferendum noch zum Triumph bei den Unterhauswahlen 2015 gekommen, welcher der SNP 56 von nunmehr 59 schottischen Sitzen bescherte.

„Short Track Out, Long Way In“: Unabhängigkeit in Europa

Bei ihren Forderungen nach Unabhängigkeit stand die SNP vor dem Problem, dass ein souveränes Schottland ein ziemlich verlorenes, kleines Land im Nordwesten Europas wäre. Unabhängigkeit bedeutete einen „leap in the dark“.⁵⁴ Zudem bestand die Gefahr, dass der südliche Nachbar Revanchegelüste hegen würde. Da der Binnenmarkt seinen Mitgliedern

47 Cairney: *Scottish Political System*, 2011, S. 161.

48 Keating: *Future of Scottish Devolution*, 2008, S. 3; Downs: *Sub-National Legislatures*, 2014, S. 612; Kirstein Rummery: *Social Policy in a devolved Scotland. Different, fairer?*, in: Duncan McTavish (Hrsg.): *Politics in Scotland*, London/New York 2016, S. 140ff.; Lindsay Paterson: *Utopian Pragmatism, Scotland's Choice*, in: *Scottish Affairs* 1/2015, S. 22ff., hier S. 28f.

49 Alan Convery: *The Territorial Conservative Party. Devolution and party change in Scotland and Wales*, Manchester 2016.

50 Vgl. Owen Dudley Edwards: *A Claim of Right for Scotland*, Edinburgh 1989, S. 13, 28f.; Eberhard Bort: *The Annals of the Parish. Referendum Year 2014*, in: *Scottish Affairs* 1/2015, S. 1ff., hier S. 4. Ein zweischneidiges Argument, denn die Labour Party regierte das Land von 1964 bis 1970 und von 1974 bis 1979, ohne über eine Mehrheit in England zu verfügen; vgl. Mitchell: *Scottish Question*, 2014, S. 225.

51 Devine: *Independence*, 2016, S. 166; vgl. Ewen A. Cameron: *Unionism and nationalism. The historical context of Scottish politics*, in: Duncan McTavish (Hrsg.): *Politics in Scotland*, London/New York 2016, S. 6ff., hier S. 15f.

52 Devine: *Independence*, 2016, S. 127ff.

53 Paolo Dardanelli: *Between two Unions. Europeanisation and Scottish devolution*, Manchester/New York 2005, S. 85ff.; vgl. James Mitchell/Lynn Bennie/Rob Johns: *The Scottish National Party. Transition to Power*, Oxford 2012, S. 30ff.; Johns/Mitchell: *Takeover*, 2016; Bort: *Annals*, 2015, S. 6.

54 Michael Keating: *The Union Under Strain. Constitutional Reform and the Territorial State*, in: Hans Kasting/Richard Stinshoff (Hrsg.): *Changing Conceptions of Constitutional Government. Developments in British Politics and the Constitutional Debate since the 1960s*, Bochum 1994, S. 23ff., hier S. 38.

jede Form der Diskriminierung untersagt, bot sich „Independence in Europe“⁵⁵ als Königsweg an, um sich gegen die möglichen Folgen eines waghalsigen Schritts abzusichern.

In diesem Sinne legte die SNP-Minderheitsregierung 2007 ein Grünbuch vor, in dem sie versprach: „An independent Scotland would continue in the European Union and bear the burdens and fulfil the responsibilities of membership“.⁵⁶ Die Regierung wählte sich sogar in der Position, über die Konditionen der Mitgliedschaft verhandeln zu können.⁵⁷ Besonders die Fischereipolitik könne Schottland als souveräner Staat blockieren.⁵⁸

Das war ein durchaus zwiespältiges Argument. Mit Blick auf Europa überschätzte die SNP sicher die schottische Verhandlungsposition. Mit Blick auf die Stellung der britischen Region Schottland in der Europapolitik hatte die Argumentation aber durchaus Gewicht. Die Regierung in London räumte Schottland auch nach 15 Jahren „devolution“ keine nennenswerte Mitsprache in der Europapolitik ein. Die Zusicherung, die Stimme eines britischen Schottlands sei wegen Größe und Bedeutung des Vereinigten Königreichs besser als die eines souveränen Schottlands zu vernehmen,⁵⁹ war daher kaum überzeugend. Das im Oktober 2013 ausgehandelte Memorandum of Understanding betont die Vorrechte der britischen Regierung: „This concordat is not intended to constitute a legally enforceable contract or to create any rights or obligations which are legally enforceable.“ Die Entsendung schottischer Minister in den Rat der Europäischen Union erfolgt nicht aus eigenem Recht, sondern nur auf Einladung „Londons“, das die Verhandlungslinie bestimmt.⁶⁰ Von veritablen Beteiligungsbefugnissen Schottlands in Angelegenheiten der Europäischen Union ist das beträchtlich entfernt.⁶¹ Die nach dem Referendumsschock im Scotland Act 2016 gemachten Zugeständnisse an Edinburgh sehen diesbezüglich keine substanziellen Änderungen vor.⁶² Unter diesen Voraussetzungen versprach „Independence in Europe“, nicht

55 Keating: Union, 1994, S. 39; vgl. Swenden/Toubeau: Mainstream parties, 2013, S. 264. Über die Bedeutung dieser Frage für die Mobilisierung der Wähler gehen die Meinungen auseinander. Michael Keating: The Independence of Scotland. Self-government and the Shifting Politics of Union, Oxford 2009, S. 90; Ross G. Anderson: Schottland und Europa nach dem Brexit, in: Malte Kramme/Christian Baldus/Martin Schmidt-Kessel (Hrsg.): Brexit und die juristischen Folgen. Privat- und Wirtschaftsrecht der Europäischen Union, Baden-Baden 2017, S. 323ff., hier S. 324; Johns/Mitchell: Takeover, 2016, S. 256f.

56 Scottish Government: Choosing Scotland's Future, 2007, Rn. 3.21.

57 Robert Hazell: Salmond has far to leap. The Scottish Route to Independence is More Complicated than the SNP would have you believe, in: Prospect 7/2008, S. 18f., hier S. 18.

58 Vgl. Scottish Government: Choosing Scotland's Future, 2007, Rn. 3.22; Memorandum of Understanding, 2013, S. 208f., 216ff.; Keating: Independence, 2009, S. 59; Scottish Office: Scotland's Future in the United Kingdom. Building on ten years of Scottish devolution, Cm. 7738, London 2009; Scottish Office: Scotland analysis: Devolution and the implications of Scottish independence, Cm. 8554, London 2013; Foreign and Commonwealth Office: Scotland analysis. EU and international issues, London 2014. Dokumente der Europäischen Union oder des Ausschusses der Regionen zu den europäischen Regionen und deren Stärkung spielten in der Debatte, soweit ersichtlich, keine Rolle.

59 Scottish Office: Scotland's Future, 2009, Rn. 3.12: „Scotland's voice in Europe is stronger as part of the UK. As one of the larger Member States of the European Union, the UK carries greater weight in EU discussions [...]“.

60 Keating: Scotland, 2016, S. 191.

61 Memorandum of Understanding, 2013, Rn. 18ff., B1.1-B1.8, B4.1-4.5, Zitat: B1.2. Nach der Regierungsübernahme 2007 hatten SNP-Minister darüber geklagt, systematisch von Gesprächen über EU-Fragen ferngehalten zu werden. Birrell: Comparing, 2012, S. 226f.; vgl. Anna-Lena Högenauer: The Scottish Parliament. Active Player in a Multilevel European Union?, in: Gabriele Abels/Annegret Eppler (Hrsg.): Subnational Parliaments in the EU Multi-Level Parliamentary System. Taking Stock of the Post-Lisbon Era, Innsbruck 2016, S. 251ff.; Keating: Scotland, 2016, S. 190.

62 Secretary of State for Scotland: Scotland in the United Kingdom: An enduring settlement, Cm. 8990, London 2015, S. 82ff.

nur unter den Schutzmantel der Europäischen Union schlüpfen zu können, sondern auch näher an „Brüssel“ heranzurücken und sich dort nachdrücklicher Gehör zu verschaffen.⁶³

Nach dem Gewinn der absoluten Mehrheit 2011 erteilte das schottische Parlament der schottischen Regierung das Mandat, mit der Zentralregierung über die Bedingungen für ein Unabhängigkeitsreferendum zu verhandeln, denn diese verfassungsrechtliche Entscheidung liegt als „reserved matter“ bei der Regierung in London. Rechtlich gesehen hätte die Regierung David Camerons das Anliegen der Schotten ablehnen können. Doch politisch bestand dazu keine Möglichkeit. Im Abkommen von Edinburgh vom Oktober 2012 stimmte sie einem Referendum zu und erließ dazu wenig später eine „Order“ gemäß „Section 30 Scotland Act 1998“.⁶⁴

Zu diesem Zeitpunkt erschien das Risiko, das Cameron einging, kalkulierbar. Seit vielen Jahren sprach sich eine klare Mehrheit der Schotten gegen die Unabhängigkeit aus.⁶⁵ Außerdem zeigte sich zunehmend deutlich, dass die „Independence in Europe“-Kampagne einen grundlegenden Konstruktionsfehler aufwies. Mit der Unabhängigkeit würde Schottland seine Mitgliedschaft in der Europäischen Union unvermeidlich einbüßen.⁶⁶ Die Regierung in London wies nachdrücklich darauf hin.⁶⁷ Ende 2012 bestätigte der damalige Kommissionspräsident José Manuel Barroso gegenüber dem Oberhaus diese Rechtsauffassung. Andere führende Akteure der Europäischen Union hielten sich nicht damit zurück, diese Sichtweise zu bekräftigen.⁶⁸ Die schottische Regierung fügte sich. Sie sprach fortan nicht mehr davon, dass Schottland das Recht habe, weiter Mitglied in der Europäischen Union zu sein. Stattdessen propagierte sie die Absicht, den sofortigen Wiedereintritt beantragen zu wollen.⁶⁹

Das ist alles andere als eine Kleinigkeit, denn Schottland würde erst einmal die Europäische Union verlassen müssen. Als Beitrittskandidat sähe es sich den massiven Vorbehalten

63 Bogdanor: *Devolution*, 1999, S. 126; George Foulkes: *The Claim*, in: Owen Dudley Edwards (Hrsg.): *A Claim of Right for Scotland*, Edinburgh 1989, S. 62ff., hier S. 63f.

64 Siehe Secretary of State for Scotland: *The Referendum on Separation for Scotland, making the process legal*, 1023, abrufbar unter: www.publications.parliament.uk/pa/cm201213/cmselect/ckscotaf/542/54202.htm (letzter Zugriff: 19.6.2016).

65 Johns/Mitchell: *Takeover*, 2016, S. 120; Bort: *Annals*, 2015, S. 3.

66 Answer given by Mr Prodi on behalf of the Commission, 1 March 2004, in: *Official Journal of the European Union*, No. C84 E, 3. April 2004, S. 422; siehe Stefan Schieren: „Independence in Europe“? Schottland nach der Wahl 2011, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* 4/2011, S. 433ff.; Stefan Schieren: „Short Track out, Long Track in!“ The Separation from Britain Will Cost Scotland Its EU Membership, in: Richard Nate/Verena Gutsche (Hrsg.): *Cultural Identities in Europe. Nations and Regions, Migration and Minorities*, Würzburg 2014, S. 108ff.; zu den rechtlichen und politischen Problemen eines Beitrittsgesuches siehe Kenneth Armstrong: *Memorandum. European and External Relations Committee. Scottish Parliament. Scottish Membership of the European Union. Written Evidence, Centre for European Legal Studies: CELS Working Paper, New Series, No. 2/2014*.

67 House of Commons Library: *Scotland, independence, and the EU*, Standard Note SN/IA/6110, 8. November 2011; Scottish Office: *Devolution*, 2013, Rn. XXIII, 3.15ff., Annex A Rn. 152ff.; Scottish Office: *Scotland analysis: EU and international issues*, Cm. 8765, London 2014, S. 55f., Rn. 3.9ff.

68 Lawrence Fullick: *Scotland, Possible Independence and the EU*, in: *The Federalist Debate* 26/2013, S. 19ff., hier S. 21; Angela K. Bourne: *Europeanization and Secession. The Cases of Catalonia and Scotland*, in: *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 3/2014, S. 94ff., hier S. 106.

69 Scottish Government: *Scotland's Future. Your Guide to an Independent Scotland*, Edinburgh 2013, S. 220f.; Scottish Office: *EU and international issues*, 2014, Rn. 3.12; vgl. Dauvit Broun: *Scotland as Part of the UK. International Law and Medieval History*, in: Klaus-Peter Müller (Hrsg.): *Scotland 2014 and Beyond. Coming of Age and Loss of Innocence?*, Frankfurt 2015, S. 45ff., hier S. 45f.; Iain McLean/Jim Gallagher/Guy Lodge: *Scotland's Choices. The Referendum and What Happens Afterwards*, 2. Auflage, Edinburgh 2014, S. 37f.; Daniel Kenealy: *Much Ado About (Scotland in) Europe*, in: *Scottish Affairs* 3/2014, S. 369ff., hier S. 371.

Spaniens gegenüber, das mit Blick auf Katalonien und das Baskenland offen erklärte, einem Antrag auf Wiedereintritt reserviert begegnen zu wollen.⁷⁰ Vergeblich warb die schottische Regierung gegen die Einflussnahme der britischen Regierung bei einigen osteuropäischen EU-Staaten um Unterstützung für ihren Unabhängigkeitskurs.⁷¹ Der ehemalige Generaldirektor bei der EU-Kommission, Jim Currie, prophezeite Edinburgh daher „that the negotiations will be tough“.⁷²

Daran ändert auch der mit dem „ungewollten“ Austritt verbundene Verlust der Unionsbürgerschaft nichts. Ob die Mitgliedstaaten zu Wohlwollen gegenüber einem schottischen Wiederaufnahmeantrag verpflichtet sind, ist strittig.⁷³ Weitergehende Rechtspositionen, die eine ununterbrochene Mitgliedschaft zur Folge haben könnten, begründet die Unionsbürgerschaft trotz ihres „grundlegenden Status“ nicht, allenfalls einen Anspruch auf Verhandlungen.⁷⁴

Dennoch ist nicht zu leugnen, dass das politische System und die Rechtsordnung der Europäischen Union für die Positionsbestimmung und die Argumentation der Akteure von zentraler Bedeutung waren, auch wenn das auf den Ausgang des Unabhängigkeitsreferendums am 18. September 2014 nur geringen Einfluss gehabt haben dürfte.⁷⁵ Nicht zuletzt die starke Überrepräsentation der kleinen Mitgliedstaaten in allen wichtigen Institutionen der Europäischen Union lässt die Perspektive „Independence in Europe“ deutlich attraktiver erscheinen als die Stärkung der Region als Teil des immer noch stark auf London ausgerichteten Vereinigten Königreichs.⁷⁶ Nach dem Scheitern des Unabhängigkeitsreferendums schien dies jedoch nur noch eine akademische Frage zu sein – bis der Brexit eine neue Situation schuf.⁷⁷

„Brexit means ...“

Am 23. Juni 2016 votierte eine Mehrheit in England und Wales für den Austritt aus der Europäischen Union. Im schottischen Abstimmungsgebiet sprachen sich 62 Prozent der Wähler für den Verbleib aus. Die schottische Regierungschefin und Vorsitzende der SNP, Nicola Sturgeon, kündigte postwendend an, ein zweites Referendum über die Unabhängig-

70 So der spanische Vizepräsident des EU-Parlaments, Alejo Vidal-Quadras, in *The Scotsman*: Scottish Independence. Spain ‚would not allow Scots automatic entry‘, 19. Oktober 2012; vgl. Keating: Independence, 2009, S. 90ff.; Michael Keating: Scottish Independence, in: Klaus Stolz (Hrsg.): Ten Years of Devolution in the United Kingdom. Snapshots at a moving target, Augsburg 2010, S. 110ff., hier S. 117.

71 Bourne: Europeanization and Secession, 2014, S. 104.

72 In einer Sitzung des European and External Relations Committee des schottischen Parlaments am 20. Februar 2014, zitiert in House of Commons: Scottish Affairs Committee, Twelfth Report, 13. Mai 2014, Rn. 47.

73 Vgl. Bardo Fassbender: Flügel – und dann? Wenn Schottland und Katalonien eigene Staaten werden sollten, müssten sie einen EU-Beitritt beantragen. Die einstigen Mutterländer wären zu Wohlwollen verpflichtet, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 5. April 2013. Er verwendet die Frage der Unionsbürgerschaft in einem etwas anderen Zusammenhang als zentrales Argument.

74 Rudolf Streinz: Brexit. Weg, Ziele, Lösungsmöglichkeiten, in: Malte Kramme/Christian Baldus/Martin Schmidt-Kessel (Hrsg.): Brexit und die juristischen Folgen. Privat- und Wirtschaftsrecht der Europäischen Union, Baden-Baden 2017, S. 17ff., hier S. 28f.; Markus D. W. Stoffels: EU-Mitgliedschaft und Abspaltung, Baden-Baden 2017, S. 353ff.

75 Diego Muro/Martijn C. Vlakamp: How do prospects of EU membership influence support for secession? A survey experiment in Catalonia and Scotland, in: West European Politics 6/2016, S. 1115ff.; Bourne: Europeanization and Secession, 2014, S. 94ff.

76 Alice Brown/David McCrone/Lindsay Paterson: Politics and Society in Scotland, Houndmills/London 1996, S. 86ff.; Seth K. Jolly: The European Union and the Rise of Regionalist Parties, Ann Arbor 2015.

77 Siehe Anderson: Brexit, 2017, S. 330ff.

keit Schottlands durchführen zu wollen. Doch zunächst musste eine Reihe von Fragen geklärt werden.

Nach dem unausweichlichen Rücktritt Camerons war Theresa May als Nachfolgerin zwar schnell gefunden. Deren inhaltsloses Mantra „Brexit means Brexit“ ließ die Briten aber lange über die Absichten der Regierung im Unklaren. Erst am 17. Januar 2017 kündigte May in einer Rede im Lancaster House den „harten“ Brexit an. Die Unsicherheit dauerte allerdings noch einige Zeit an, weil das Oberste Gericht am 24. Januar 2017 entschied, dass der Antrag auf Austritt aus der Europäischen Union nur auf der Grundlage eines Parlamentsgesetzes gestellt werden darf. Ein Mitspracherecht der Regionalparlamente schloss das Gericht hingegen aus.⁷⁸ Nachdem beide Kammern des Parlaments der Regierung einen Blankoscheck ausgestellt hatten, war der letzte Zweifel ausgeräumt, dass das Land auf einen „harten“ Brexit zusteuern würde.

Der Regierung in Whitehall ist wohl bewusst, dass dieser Schritt die staatliche Einheit des Landes gefährdet. Im Weißbuch zum Brexit beschwört die Premierministerin die „strength of our identity as one nation“.⁷⁹ Außerdem sagt sie den Regionalparlamenten zu, über das JMC an der Ausformulierung der Great Repeal Bill beteiligt zu werden. Doch das ist politischer Pragmatismus, denn das Gesetz wird auch zu regeln haben, was aus der europäischen in die Zuständigkeit der Regionen übertragen wird. Die Mitwirkung bei der Aushandlung der Austrittsbedingungen ist mit der Zusage sicher nicht verbunden.

Die Ereignisse brachten die schottische Regierung zu der Einschätzung, dass der Wille des schottischen Volkes nur außerhalb des Vereinigten Königreichs zur Geltung gebracht werden könne. Am 28. März 2017 erteilte das schottische Parlament der SNP-Minderheitsregierung mit den Stimmen der Grünen das Mandat, mit der Londoner Regierung über ein zweites Unabhängigkeitsreferendum zu verhandeln.

Ein zweites Unabhängigkeitsreferendum?

Wie gesehen, wäre die Abspaltung Schottlands im Jahr 2014 mit dem Ausscheiden aus der Europäischen Union verbunden gewesen. Das wäre zwar nicht der Wille des schottischen Volkes gewesen, aber die unvermeidliche und diesem bekannte Nebenfolge dieser souveränen Entscheidung. Der Brexit hingegen erfolgt gegen den erklärten Willen der Mehrheit der Wähler im schottischen Abstimmungsgebiet. So begründet die schottische Regierung das zweite Unabhängigkeitsreferendum. Doch unabhängig davon, wie dieses ausginge, wird Schottland aus der Europäischen Union ausscheiden: entweder als Teil des Vereinigten Königreichs durch den Brexit oder als unmittelbare Folge der Abspaltung, sollte diese, was allerdings höchst unwahrscheinlich ist, vor dem Brexit erfolgen. Schottland wird folglich in jedem Fall seine EU-Mitgliedschaft verlieren, zumindest für einige Jahre.

78 R (on application of Miller and another) (Respondents) v. Secretary of State for Exiting the European Union (Appellant) [2017] UKSC 5, Rn. 101, 129f.: „[...] in light of the terms and effect of the 1972 [European Community] Act, and subject to considering the effect of subsequent legislation and events, the prerogative could not be invoked by ministers to justify giving Notice: ministers require the authority of primary legislation before they can take that course.“ „Within the United Kingdom, relations with the European Union, like other matters of foreign affairs, are reserved or excepted in the cases of Scotland and Northern Ireland, and are not devolved in the case of Wales [...]. Accordingly, the devolved legislatures do not have parallel legislative competence in relation to withdrawal from the European Union.“

79 Cabinet Office: The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union, Cm. 9417, London 2017, S. 3, Rn. 1.7, Rn. 3.1ff.

Doch während Schottland als Teil des Vereinigten Königreichs dauerhaft aus der Europäischen Union ausscheiden würde,⁸⁰ öffnet die Abspaltung den Weg für einen Wiederaufnahmeantrag. Insofern wäre die Abspaltung tatsächlich der einzige Weg, die Mitgliedschaft in der Europäischen Union wiederzuerlangen und so, wie die schottische Regierung betont, den Willen der Schotten zu beachten. Insoweit hat der Brexit tatsächlich zu einer neuen Lage geführt.

Eine Lage, die allerdings den Separatisten nicht in die Karten spielt. Denn die Vorbehalte in Europa gegen eine Region, die ihre Unabhängigkeit erklärt hat, bleiben unverändert erheblich. Schottland müsste sich auf viele Jahre einstellen, die bis zum Wiedereintritt vergehen.⁸¹ Dies wären Jahre großer Unsicherheit. Für diese Zeit wäre eine eigene Währung nötig, weil die britische Regierung die Teilnahme am britischen Pfund ausgeschlossen hat.⁸² Paul Krugman hat die Schotten in der New York Times International Weekly vom 12. September 2014 eindringlich davor gewarnt: „Be afraid; be very afraid“.

Die für Schottland aus einer Abspaltung resultierenden wirtschaftlichen Risiken sind durch den Brexit weiter gestiegen. 80 Prozent des schottischen „Außenhandels“ gehen nach England.⁸³ Vor dem Brexit hätte der Wiedereintritt in die EU den Zugang zu diesem Markt wieder eröffnet, weil das verkleinerte England EU-Mitglied geblieben wäre. Durch den Brexit hingegen würde nach der Abspaltung und mit dem Wiedereintritt die EU-Außengrenze durch die britische Hauptinsel verlaufen, mit den dann geltenden Marktzugangsbeschränkungen. Schottland wäre so von seinem wichtigsten Markt abgeschnitten. Der Verbleib im Vereinigten Königreich würde den Marktzugang hingegen sichern. Die Separatisten haben die harte ökonomische Wirklichkeit gegen sich.

Die schottische Regierung weiß natürlich um diese Bedingungen und wollte daher das Momentum nutzen, das die Wut über den Brexit in Schottland erzeugt hat. Sie drängte auf ein frühes Referendum, noch vor dem endgültigen Austritt aus der Europäischen Union, um es zu einem nachgeholten Votum über den Brexit zu machen. Das hat die Londoner Regierung aus ebendiesen Gründen abgelehnt. Das Ergebnis der vorgezogenen Unterhauswahl am 8. Juni 2017 gab ihr zumindest in dieser Hinsicht recht. Die SNP verlor 13,1 Prozentpunkte und 21 Sitze, während die Konservativen mit 13 Sitzen ihr bestes Ergebnis seit drei Jahrzehnten erzielten. Ein erheblicher Teil der Wähler, die sich von der SNP abwandten, lehnte deren Fokussierung auf die Unabhängigkeit ab. Unter diesen Vorzeichen ist es unwahrscheinlich, dass es in der näheren Zukunft tatsächlich zu einer zweiten Abstimmung über die Unabhängigkeit kommen wird.

80 Es ist zwar rechtlich denkbar, dass Schottland als britische Region am Binnenmarkt teilnimmt, während das Vereinigte Königreich ausgeschieden ist. Das ist allerdings weder wahrscheinlich noch zu empfehlen. Peter-Christian Müller-Graff: Brexit. Die unionsrechtliche Dimension, in: Malte Kramme/Christian Baldus/Martin Schmidt-Kessel (Hrsg.): Brexit und die juristischen Folgen. Privat- und Wirtschaftsrecht der Europäischen Union, Baden-Baden 2017, S. 33ff., hier: S. 44f.; Eberhard Bort: Brexit. Europe's Black Thursday and Scotland's Future, in: Scottish Affairs 4/2016, S. 530ff., hier S. 534f.

81 Derzeit wird kontrovers diskutiert, wie Spaniens Haltung unter den neuen Umständen sein wird. Vgl. Julia Rampen: Independent Scotland could join the EU. Let's not pretend otherwise, in: New Statesman, 7.-20. April 2017. Die Europäische Union lehnt vorsorgliche Verhandlungen mit der schottischen Regierung über die Optionen nach einer Abspaltung strikt ab.

82 Vgl. Bort: Annals, 2015, S. 4, 9; Bourne: Europeanization and Secession, 2014, S. 108ff.

83 Scottish Government: National Statistics. Export Statistics Scotland 2015, Edinburgh 2017.

Nach dem Brexit: der Weg zur Unabhängigkeit bleibt schwierig

Seit ihrer Gründung 1934 verfolgt die SNP das Ziel der staatlichen Unabhängigkeit Schottlands. Durch das vielschichtige Zusammenspiel verfassungs-, macht-, innen- und europapolitischer Faktoren ist sie heute ihrem Ziel so nahe gekommen wie nie zuvor. Der 1988 von der SNP kreierte Wahlslogan „Independence in Europe“ verbindet die verschiedenen Stränge zu dem Knoten, der sich als ein gordischer erweisen könnte. Die „devolution“ ist ungeachtet ihrer langen Vorgeschichte das Ergebnis eines kurzsichtigen Machtkalküls der Labour Party. Kurzsichtig ist sie, weil sie der Partei nicht wie erhofft die Machtposition in Schottland sicherte, sondern diese zerstörte und der SNP erst die Basis dafür lieferte, ihren erstaunlichen Aufstieg zu nehmen. Hinzu kam, dass die „devolution“ unvollendet blieb, ja, unvollendet bleiben musste, weil die Verfassungstradition es nicht zuließ, Souveränitätsrechte zu übertragen. Da sich die Wünsche der Schotten nach größerer Autonomie innerhalb des Vereinigten Königreichs als schwer erfüllbar erwiesen, konnte die SNP immer mehr Schotten davon überzeugen, dass dieses Ziel nur über die Unabhängigkeit zu erreichen sei. Hier kommt die Europäische Union ins Spiel, und zwar in ambivalenter Weise. Auf der einen Seite verheißt die Mitgliedschaft gerade einem kleinen Land wie Schottland Geborgenheit, Sicherheit und Wohlstand – deswegen „Independence in Europe“. Auf der anderen Seite musste Schottland anerkennen, dass die Unabhängigkeit den Verlust der EU-Mitgliedschaft nach sich ziehen würde und der Wiedereintritt nicht als gesichert gelten kann, weil einige Mitgliedstaaten, in denen es Separationsbewegungen gibt – besonders Spanien mit Katalonien und dem Baskenland – die Abspaltung einer Region von der Nation nicht durch eine umstandslose Wiederaufnahme prämiieren würden. In diesem Spannungsfeld wurden auf politischer Ebene hitzige Kontroversen ausgetragen, auch wenn diese Fragen für die öffentliche Auseinandersetzung geringe Bedeutung hatten.

Durch den Brexit haben sich die Bedingungen zwar erneut verändert, aber nicht in der fundamentalen Weise, wie die schottische Regierung glauben machen möchte. Das Ausscheiden Schottlands aus der Europäischen Union ist im Falle der Abspaltung unvermeidlich, der Wiedereintritt wird kompliziert. Am Ende verlief die EU-Außengrenze entlang des Hadrianswalls und würde Schottland von seinem wichtigsten Markt abschneiden. Der Brexit dürfte die Aussichten auf die Unabhängigkeit daher sogar eher geschmälert als verbessert haben.