

DOSSIER 2/2016

**DAS BREXIT-VOTUM**  
Europas Krisen und Wege in  
die Zukunft

STIFTUNG  
**MERCATOR**

## DAS BREXIT-VOTUM – EUROPAS KRISEN UND WEGE IN DIE ZUKUNFT

### Großbritannien votiert für den Brexit

Am 23. Juni votierte die Mehrheit der Briten für einen Ausstieg Großbritanniens aus der Europäischen Union (EU). Dies stellt die EU laut der Zeitung „Die Welt“ vor „die tiefste Zäsur in ihrer Geschichte.“

Bis zuletzt hatten die Spitzen der EU und der übrigen 27 EU-Regierungen auf die Konsequenzen eines Brexit hingewiesen: Die wirtschaftlichen Folgen seien für Großbritannien größer als für die EU; die Höhe wechselseitiger Direktinvestitionen stünde in Frage. Das „No“ zur EU-Mitgliedschaft sei „das größte unmittelbare Risiko für die britischen und weltweiten Finanzmärkte“, laut der Bank of England. Tatsächlich sorgt das Votum für Stabilitätsrisiken in der europäischen Finanzbranche. Die Bankentitel sind europaweit auf einem Tiefstand. In Brüssel hingegen versucht man, pragmatisch zu reagieren: Die Regierungschefs sprachen sich auf dem EU-Gipfel Ende Juni konzertiert für das europäische Projekt aus, um Dominoeffekten entgegenzuwirken; eine Arbeitsgruppe für Großbritannien unter Leitung des belgischen Diplomaten Didier Seeuws wurde prompt eingerichtet. Zugleich ist Premierminister Cameron am 13. Juli zurückgetreten; Nachfolgerin ist die bisherige Innenministerin Theresa May, eine Integrationsfigur.

Die Frage, die sich vor der Wahl der neuen Premierministerin May stellte, war: Wird ein legitimer Vertreter der Briten auf das juristisch nicht bindende Votum der Wähler eingehen und das formale Austrittsgesuch nach Artikel 50 des Lissaboner Vertrages stellen? Oder wird eine Verfassungskrise in Großbritannien mit möglichen profunden Veränderungen in der politischen Landschaft oder gar der territorialen Integrität des Vereinigten Königreichs zu einer anderen Realität als einem vollen Brexit führen, weil gewählte Repräsentanten mehrheitlich für den Verbleib sind? Dieses Szenario – Artikel 50 wird nicht aktiviert – gilt seit den gegenläufigen Äußerungen May's als eine nahezu unrealistische Möglichkeit. Ein zweites realistischeres Szenario ist ein Status der assoziierten Mitgliedschaft nach Abschluss des Artikel 50 Prozesses. Der Ablauf wäre folgender: Cameron-Nachfolgerin Theresa May aktiviert trotz politischer Turbulenzen im Herbst 2016 Artikel 50. Das löst den zweijährigen Prozess der Entflechtung der Vertragsbeziehungen zwischen Großbritannien und der EU aus. Auf diesen Prozess würden Verhandlungen über einen bilateralen Vertrag beginnen. Sie dauern wohl sieben oder acht Jahre. Großbritannien ist der Zugang zum Binnenmarkt wichtig - die britische Regierung dürfte versuchen, diesen so weit wie möglich zu erhalten. Eine Möglichkeit wäre ein Beitritt zum

Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) nach dem Vorbild Norwegens. Alternativ könnte London wie die Schweiz einen Marktzugang über gesonderte Abkommen aushandeln. Interessant würde, ob Großbritannien eine neue Art der assoziierten Mitgliedschaft aushandeln könnte. Ein derartiger Status könnte auch für die Türkei oder die Ukraine relevant werden. Für Großbritannien wird jedenfalls die Personenfreizügigkeit in der EU zentraler Verhandlungsgegenstand sein.

### **Szenarien für die Zukunft der EU**

Das Brexit Referendum hat Europas Politik derart erschüttert, dass unabhängig von der Frage der zukünftigen Beziehungen zwischen der EU und Großbritannien bereits in den Tagen nach dem Votum Fragen und Vorschläge zur Zukunft der EU aufkamen. Dabei steht die EU vor dem grundsätzlichen Dilemma, wie sie sich zu einem effektiven Akteur gemeinschaftlicher Regierungsführung und gemeinsamen Krisenmanagements entwickeln und zugleich dem Wunsch nach demokratischer Mitbestimmung gleichkommen kann.

#### **Szenario eins: Zerfall (Domino-Effekt)**

Bei einem Zerfall der EU sind verschiedene Stufen der Eskalation denkbar, in deren Verlauf die erfolgten Integrationsschritte rückgängig gemacht würden. Nach einer teilweisen oder künftig auch stetigen Auflösung des Schengenraumes könnten sich einzelne Länder aus dem gemeinsamen Binnenmarkt lösen. Sollte das zur Zerschlagung europäischer Wertschöpfungsketten führen, verlöre die EU als globaler Akteur an Attraktivität und Einfluss.

Sämtliche Untersuchungen und Stimmen weisen darauf hin, dass eine Desintegration der EU hochgradig irrational wäre. Auch von Rechtspopulisten geführte Regierungen würden diesen Schritt wohl nicht vollziehen. Denn die zu befürchtenden Verluste würden eventu-

elle Gewinne bei weitem übersteigen. Insgesamt wird dieses Szenario trotz der momentanen teils emotionalen Debatte als unwahrscheinlich eingestuft, genauso wie Szenario 2:

#### **Szenario zwei: Jetzt erst recht zu „Mehr Europa“ (Vertragsänderungen)**

Die EU könne ihre Krisen nicht lösen, so die Stimmen mancher Analysten, weil man mit den Instrumenten eines Staatenbundes Probleme lösen wolle, die eines Bundesstaates, also einer politischen Union, bedürften. Man brauche ein gemeinschaftliches, für die gemeinsamen Finanzen verantwortliches Parlament; einer gemeinsamen Armee für die gemeinsame Verteidigung; eine gemeinsame, von allen im Interesse aller geschützten Grenze. Entwürfe für eine EU – ob mit oder ohne Großbritannien - mit bundesstaatlichen Merkmalen und Legitimationsverfahren diskutieren gegenwärtig vor allem Intellektuelle an den Universitäten<sup>1</sup>, ergänzt um Stimmen aus diversen Legislativen.

Doch für einen „großen Wurf“ wären umfangreiche Vertragsänderungen nötig—und diese lehnen die nationalen Hauptstädte bis auf weiteres ab. Denn der EU-Verfassungsvertrag wurde 2005 in Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden abgelehnt; der Lissaboner Vertrag von 2009 schließlich gilt als Stückwerk von Kompromissen. Seit diesem Rückschlag sind die EU-Staaten großen Vertragsänderungen ausgewichen.

---

<sup>1</sup> Siehe z.B. Brendan Simms, irischer Historiker und Cambridge-Professor: „Die Migrantenkrisen werden sich wie die übrigen europäischen Krisen nur im Rahmen eines großen Handels lösen lassen. Eine mit der Eurozone identische politische Union wird der bereits wankenden Souveränität aller Mitgliedstaaten ein Ende setzen, aber sie wird jedem Bürger der Union die Möglichkeit zu einer gleichberechtigten Teilhabe eröffnen. Sicherheit, Wohlstand und Stabilität Kontinentaleuropas sind nicht teilbar.“ (Simms, Brendan. Schmelzer, Lukas. Die deutsche Frage. FAZ, 20.3.2016)

### **Szenario drei: Abgestufte Integration/ Europa der zwei Geschwindigkeiten und Kerneuropa<sup>2</sup>**

Gestaltungswillige EU-Regierungen besinnen sich einstweilen auf reale Spielräume der Zusammenarbeit. Sie können auch ohne Vertragsänderungen und ohne klare Signale aus Großbritannien drängende Probleme lösen. Sie können in Fachpolitiken in Kleingruppen nach vorne gehen, wenn sie das möchten – was auch als nötig und machbar betrachtet wird.

- 2016 wird eine europäische Grenzschutzagentur ins Leben gerufen und mandatiert. Vor einem Jahr wäre diese Organisation noch nicht denkbar gewesen<sup>3</sup>.
- Weitere Beispiele für die abgestufte Integration sind die Europäische Währungsunion (eingeführt 1993 mit dem Vertrag von Maastricht) oder die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (eingeführt mit dem Vertrag von Lissabon). Über das Verfahren der Eurorettung und die Annäherung zu einer Fiskalunion wurde ebenfalls Vertiefung ohne Vertragsänderung erreicht bzw. Schengen; die Jus-

---

<sup>2</sup> Siehe die Stichworte Kerneuropa (<http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/pocket-europa/16845/kerneuropa>), abgestufte Integration (<http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/176981/flexible-integration>) und Europa der zwei Geschwindigkeiten (<http://www.bpb.de/nachschlagen/lexika/pocket-europa/16728/europa-der-zwei-geschwindigkeiten>) im Politischen Lexikon der Bundeszentrale für politische Bildung. Im Unterschied zum Konzept des „Kerneuropa“ wird bei der abgestuften Integration für alle das gleiche Ziel (die gleiche Integrationstiefe) angestrebt. Kerneuropa ist hiernach eine dauerhaft abgestufte Integration.

<sup>3</sup> Die Aufgabe der europäischen Grenzschutzagentur besteht darin, das integrierte europäische Grenzmanagement an den Außengrenzen zu gewährleisten und praktisch durchzuführen, um dadurch die Migration wirksam zu steuern und innerhalb der EU – unter Wahrung der Freizügigkeit in der EU – ein hohes Sicherheitsniveau zu gewährleisten. Sie wird aus einer Europäischen Agentur für den Grenzschutz (die bestehende Agentur Frontex mit erweiterten Aufgaben) sowie nationalen, für das Grenzmanagement zuständigen Behörden bestehen.

tiz- und Innenminister einigten sich Anfang des Jahrtausends ohne Vertragsänderungen auf verstärkte Kooperation im Schengenraum. Angesichts des Brexit Votums könnte es zu „Schengen Plus“ kommen, also der pragmatischen Zusammenarbeit jener zentralen EU-Länder, die die gemeinsame Verantwortung in der Asyl- und Flüchtlingsthematik schultern und über Verteilungsschlüssel und einen Fonds bearbeiten möchten.

Die 19 Mitgliedsstaaten der Europäischen Währungsunion („Eurozone“) bieten sich an als Gruppe der Länder, die aufgrund von Interessenkonvergenzen auch eine engere Zusammenarbeit anstreben könnten. Der pragmatische Weg nach vorne – also Kooperation ohne Kompetenzabgabe von der nationalen auf die europäische Ebene – wird als nötig wie möglich eingeschätzt. Konkrete Antworten zu den drängenden Themen – Eurozone, Migration, Beschäftigung, Außen- und Sicherheitspolitik (v.a. in Hinblick auf Russland) und möglichst klare gemeinsame Führung in Brüssel sind jetzt gefragt. Von konkreten und sichtbaren Outputs hängt – so die Meinung vieler politischer Verantwortlicher und Kommentatoren – die Legitimität europäischen Handelns ab und zwar vor allem in den Bereichen, die auch von europaskeptischen Bürgern als jenseits der Möglichkeiten nationaler Regierungen eingeschätzt werden. Inwieweit sich aus möglichen Fällen abgestufter Integration ein ‚Kerneuropa‘ dauerhaft ergibt oder ergeben soll, ist offen. Wie Jürgen Habermas in der ZEIT sagte, müsste für ein solches Kerneuropa auch um die Zustimmung der Mitgliedsstaaten geworben werden, die nicht zu einem Kerneuropa gehören würden.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> <http://www.zeit.de/2016/29/eu-krise-brexit-juergen-habermas-kerneuropa-kritik/komplettansicht?print>

## Die Arbeit der Stiftung Mercator vor dem Hintergrund der Krise Europas

Im Herbst 2014 hat der Beirat der Stiftung Mercator die Einrichtung des Clusters Europa beschlossen. Darin schreiben wir, dass das geeinte Europa das Beste für unseren Kontinent ist. Nur gemeinsam können wir Europäer in einer komplexen, multipolaren Welt Lösungen für globale Herausforderungen wie den Klimawandel oder Integration und Migration finden und umsetzen. „Europas Zusammenhalt und Handlungsfähigkeit stärken“ lautet unser Ziel im Clusterthema Europa.“ Allein seit 2014 hat die Stiftung etwa 100 Projekte im Cluster Europa auf den Weg oder zum Abschluss gebracht. Wie aber verhält sich unser Stiftungshandeln zu den aktuellen politischen und gesellschaftlichen Entwicklungen?

### Die Ebene des Zusammenhalts

Im Cluster Europa fördern wir den Austausch und die Begegnung über Landes-, Kultur- und Sprachgrenzen hinweg. Wir tun dies mit den Instrumenten der Analyse, der Kommunikation und der Begegnung und Befähigung. Mit der Wirkkraft von Austausch und Begegnung beschäftigt sich Josef Janning (ECFR). Jüngst stellte er seine Studie „Cohesion Monitor“ vor. Er schreibt, „Zusammenhalt bedeutet heute, dass Staaten und Gesellschaften dazu bereit sind, bei europäischen Themen zusammen zu arbeiten. ... Zusammenhalt setzt Vertrauen voraus und erfordert die Fähigkeit, die Erwartungen anderer zu erkennen und zu integrieren.“<sup>5</sup>

Die Studie des „Cohesion Monitors“ gibt Hinweise darauf, dass Austausch und Begegnung harte Faktoren sind, die zum Zusammenhalt

beitragen. Für zwei Vergleichsjahre „vor“ und „während“ Europa in der Krise (2007 und 2014) legte Janning eine Reihe von strukturellen Indikatoren wie Handelsbeziehungen, Geografie/ Nachbarschaft, EU Nettozahler/-Empfänger und individuellen Indikatoren wie Kontakt mit anderen Europäern, persönliche Erfahrungen, usw. aufeinander. Das Ergebnis zeigt, dass sich Länder wie Ungarn zwar strukturell gut entwickelt haben (Transformationsgewinne durch EU Mitgliedschaft). Jedoch driftete Ungarn mangels individueller europäischer Erfahrungen seiner Bevölkerung im vergangenen Jahrzehnt dramatisch vom Rest der zentraleuropäischen und vor allem der baltischen Staaten ab. Großbritannien übrigens weist 2007 und 2014 insgesamt das niedrigste Potenzial für Zusammenhalt sowohl auf struktureller wie auf individueller Ebene auf.

„Zusammenhalt erfordert die Fähigkeit, die Erwartungen anderer zu erkennen und zu integrieren.“ - Josef Janning

In unserer Projektarbeit tragen wir zum Zusammenhalt bei, indem wir Möglichkeiten von Zusammenkunft und Zusammenarbeit fördern:

- **fachliche Begegnungen** innerhalb der Zivilgesellschaft, Raum für gemeinsame Arbeit (Advocate Europe, Citizens Lab)
- **bildungsfokussierte Begegnungen** von Jugendlichen, Schülern und Nachwuchsführungskräften etwa in den Projekten der Schwarzkopf Stiftung Junges Europa und des Mercator Programme Centers.
- **journalistischen Austausch** für grenzüberschreitendes Verständnis für politische Öffentlichkeit (Internationale Journalistenprogramme, Alpbacher Medienakademie)
- **rotierende Begegnungen** junger Akademiker zu Europa (RUB Europadialog)
- **multisektorale Begegnungen** und Auseinandersetzungen mit Europa- und Außenpolitik etwa im Europe Turkey Future Forum oder dem Open Situation Room

<sup>5</sup> Janning, Josef: Was Europa zusammenhält. ECFR: Juni 2016, [http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR\\_Rethink\\_Europe\\_EU\\_Cohesion\\_Monitor\\_Was\\_Europa\\_Zusammenh%C3%A4lt.pdf](http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR_Rethink_Europe_EU_Cohesion_Monitor_Was_Europa_Zusammenh%C3%A4lt.pdf)

- **strategische und krisenfeste Netzwerkbildung** von Entscheidern aus Ministerialbüros (ECFR), von fachlichen Experten etwa zu kultureller Bildung in der Flüchtlingshilfe, oder etwa von nationalen Abgeordneten im Mercator Europadialog (Mercator Europadialog).

### **Die Ebene der Handlungsfähigkeit**

Wir wollen Akteure in die Lage versetzen, sich zum gemeinsamen Blick auf oder gemeinsames Handeln für ein drängendes Thema zu verständigen. Akteure sollen im politischen Gefüge handlungsfähig sein. Übersetzt in unser Portfolio heißt das, wir befördern die Analysearbeit mit paneuropäischen Think Tanks wie den ECFR oder etwa dem Mercator Dialogue on Asylum and Migration (MEDAM), dem Dahrendorf Forum oder der China-Europe Policy Unit an MERICS. Wir bringen Akteursgruppen etwa in der Trilateralen Initiative, im Projekt Global Turkey in Europe oder mit der European Stability Initiative zu einem gemeinsamen Blick auf die Türkei im internationalen Zusammenspiel.

### **Wie geht es weiter?**

Das Brexit Votum und die multiplen Krisen Europas stellen uns vor die Aufgabe, in unseren Projekten die Treiber für den Zusammenhalt und Handlungsfähigkeit noch klarer zu identifizieren und unsere Projekte noch stärker dahingehend auszurichten.

Im Bereich der Handlungsfähigkeit ist es unser Ziel, über unsere Arbeit mit einer Reihe einflussreicher Think Tanks und akademischer Partner relevante Beiträge zur Debatte in unseren Themen zu befördern. Wir wollen uns noch stärker an der Entwicklung konkreter Politikoptionen für einzelne identifizierte tatsächlich europäische Politikthemen beteiligen.

Klimapolitik, europäische Migrationspolitik und Außenbeziehungen v.a. gegenüber der Türkei

aber auch China sind aus unserer Sicht besonders geeignete Politikfelder

Handlungsfähigkeit entsteht auch, wenn wir mit unseren Projekten Akteure befähigen, in ihrem heimatlichen oder dem europäischen Kontext anders zu handeln. Dies beabsichtigen wir in der Deutsch-Türkischen Zusammenarbeit in der Flüchtlingshilfe, im Mercator Europadialog und perspektivisch in einem europäischen Austausch zu regionalen Bildungsnetzwerken.

Für Zivilgesellschaftsprojekte wie Advocate Europe oder das Citizens Lab heißt das, dass wir die Anschlussleistung von der engagierten Zivilgesellschaft hin zu kommunalen und sozialen Realitäten stärker in den Blick nehmen möchten. Wir stellen immer wieder fest, dass zivilgesellschaftliche Akteure, gerade die besonders innovativen und talentierten unter ihnen, sich in der gegenwärtigen Gesellschaft schwer tun, ihr Denken und ihr Tun mit anderen Akteursgruppen zu koppeln. Etwa mit kommunalen Lebensrealitäten oder gemeinschaftsbildenden Gruppen in Kleinstädten, Stadtteilen oder in ruralen Kontexten, aber auch umgekehrt mit den politischen Aushandlungsprozessen und Realitäten. Akteure, die in örtlichen Kontexten tägliche Beiträge zum Zusammenhalt leisten – etwa als Kommunalpolitiker oder ehrenamtlich Aktive – wollen wir verstärkt erreichen.

Perspektivisch könnten wir das Konzept von Mercator Exchange (Schüler- und Jugendaustausch China und Türkei) auf spezifische Zielgruppen innerhalb Europas anwenden.

Nicht zuletzt über Mercator Fellowships wollen wir kontinuierlich versuchen, unser Denken nicht nur über konkrete Politiken, sondern auch über Konzepte wie Nationalstaat, Demokratie oder Populismus zu schärfen.

DOSSIER 2/2016

Verfasserin: Verena Ringle

Stand: Juli 2016