



Sabine Riedel

## Kontroversen um den Brexit

Diskursanalyse, Integrationstheorien und Ordoliberalismus bieten Erkenntnis und Orientierung

„Drei große Ausschließungssysteme treffen den Diskurs: Das verbotene Wort, die Ausgrenzung des Wahnsinns, der Wille zur Wahrheit.“ (Michel Foucault: Die Ordnung des Diskurses, 2.12.1970; dt. 2019: 16).

**Die Berichterstattung über die (Post-)Brexit-Verhandlungen 2019–2020 ist ein Lehrbeispiel dafür, wie Medien immer stärker gesellschaftliche Diskurse steuern und Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse nehmen, die eigentlich in die Hand des Souveräns gehören, den Staatsbürgern. Die Diskursanalyse Foucaults macht mediale Techniken bewusst, um das Nichtgesagte zu erkennen, Doktrinen zu hinterfragen und sich ein eigenes Urteil zu bilden. So wird deutlich, dass der Austritt des Vereinigten Königreichs (VK) für die Europäischen Union (EU) mehr bedeutet als der Verlust eines Mitglieds. Es geht um die Deutungshoheit über „Europa“ und darüber, welche Richtung die Europäische Integration einschlagen soll. Die Mehrdeutigkeit der Europabewegung hat in diesem Diskurs keinen Platz mehr und das Narrativ eines naturwüchsigen „Spill-over“ (Neofunktionalismus) von Machtbefugnissen auf Brüssel wird so zur einzigen Wahrheit. Die funktionalistische Theorie, die von einer Kooperation souveräner Staaten ausgeht, soll für die Europapolitik nicht mehr gelten. Wohl deshalb wurde den nationalen Parlamenten vorenthalten, dass Brüssel neben dem Handelsvertrag, noch weitere Abkommen mit dem VK abgeschlossen hat, u.a. zur friedlichen Nutzung der Kernenergie. Schließlich kann der Ansatz des Ordoliberalismus den Dissens der Verhandlungen erklären: Die EU-Verhandlungsführer stellen die Souveränität des Binnenmarktes über die von Staaten.**

Der endgültige Austritt des Vereinigten Königreichs (VK) aus der Europäischen Union (EU) zum Jahresbeginn 2021 hatte nochmals heftige Kontroversen ausgelöst. Doch die Ungewissheit darüber, ob sich beide Seiten bis zum Ende der Übergangsfrist auf Nachfolge-Abkommen einigen werden, lag vor allem an der mangelnden Transparenz der Verhandlungsführung. Hinzu kam eine Berichterstattung, die offenbar in Ermangelung konkreter Informationen die strittigen Themen wie Fischereirechte, EU-Standards und der Status Nordirlands nur lückenhaft oder gar falsch wiedergab. Deshalb können sich glaubwürdige Analysen hierzu nicht auf eine Prüfung der Fakten allein beschränken.

Aus wissenschaftlicher Perspektive betrachtet sind der Brexit und die Verhandlungen über nachfolgende Abkommen ein Lehrstück dafür, wie leicht sich durch die Weitergabe bestimmter Informationen Meinungsbilder erzeugen lassen. Doch wenn sie bewirken sollen, dass aus langjährigen

Bündnis- und Handelspartnern nicht etwa Konkurrenten, sondern politische Gegner oder Feinde werden, könnte sich der Brexit als Vorbote für eine ganze Reihe innereuropäischer Konflikte erweisen. Sie werden statt der angestrebten Integration weitere Desintegrationsprozesse auf regionaler, inner-staatlicher und supranationaler Ebene auslösen.

Die nachfolgende Analyse möchte verschiedene Methoden vorstellen, mit denen die jüngsten Entwicklungen zum Thema Brexit aufgearbeitet werden können. Dabei erhebt dieser Beitrag nicht etwa den Anspruch, ein ausgereiftes Forschungsdesign vorzulegen. Er möchte aber verschiedene Anstöße für tiefere und weiterführende Analysen geben, um dem Anspruch einer pluralistischen Wissenschaft gerecht zu werden. Zur Überprüfung der bereits erwähnten Informationslücken bietet sich zunächst die **Diskursanalyse** an. Sie geht auf den französischen Philosophen Michel Foucault zurück und wurde

seit den 1970er Jahren von Sozialwissenschaftlern unterschiedlicher Schulen weiterentwickelt (Traue, Pfahl, Schürmann 2014: 566f.).

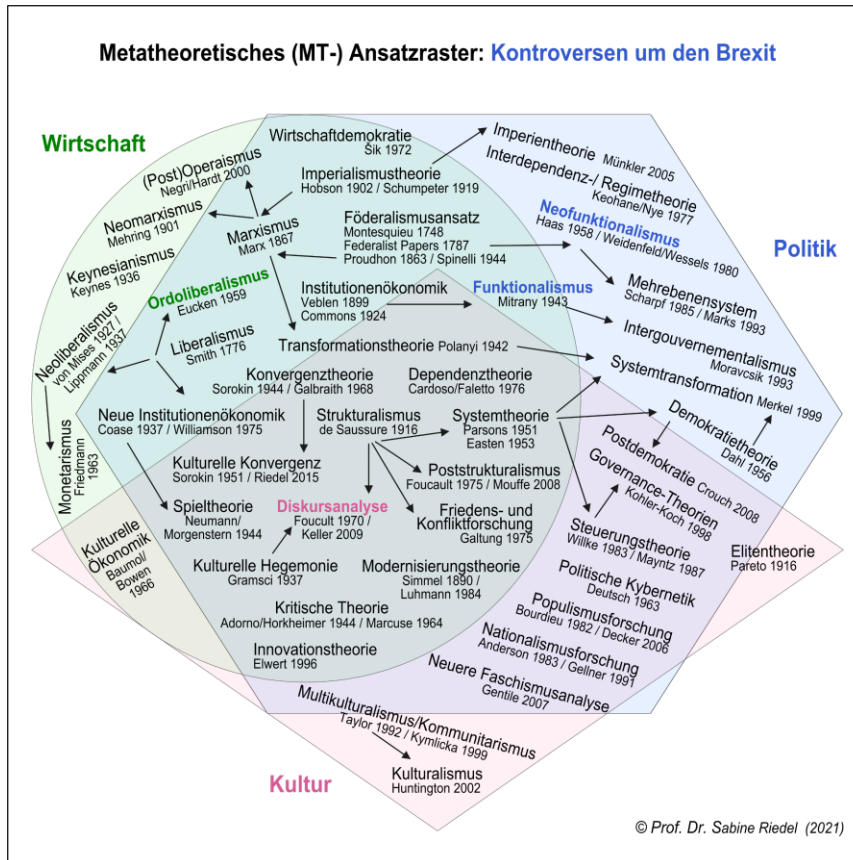
Einen theoretischen Zugang, der sich bei diesem Thema geradezu aufdrängt, bieten die Integrationstheorien, die von US-amerikanischen Forschern entwickelt wurden. Die Ansätze werden nicht ohne Grund stets im Plural genannt (bbp.de 2020), stehen dahinter doch ganz unterschiedliche Thesen zum Verlauf und zur Zielsetzung von Integrationsprozessen. Der größte Dissens besteht in der Einschätzung, ob es bei Integrationsprozessen zu Spill-over-Effekten kommt, die eine Staatswerdung anstoßen. Während der **Funktionalismus** (bzw. Intergouvernementalismus) dies verneint, ist der **Neofunktionalismus** normativ ausgerichtet. Er geht davon aus, dass sich z.B. die Europäische Union allmählich in einen supranationalen Staat verwandelt. Der Brexit bietet vor allem Politikwissenschaftlern eine gute Gelegenheit, diese Ansätze nochmals auf ihren Erklärungsgehalt hin zu prüfen.

Diese Prozesse finden nicht isoliert in Europa statt, sondern im Kontext globaler ökonomischer

Entwicklungen. Eines von vielen interessanten Modellen ist aus Sicht der Autorin die Interdependenz der Ordnungen. Es wird in der Fachliteratur auch als **Ordoliberalismus** bezeichnet und ist mit dem deutschen Ökonomen Walter Eucken verbunden (eucken.de). Dieser gilt als Vordenker der sozialen Marktwirtschaft in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg (kas.de, 2021). Sein Modell wurde anfangs von neoliberalen Lehrmeinungen und schließlich vom Monetarismus verdrängt, einer Theorie, der zufolge die Steuerung der Geldmenge den entscheidenden Einfluss auf das Wirtschaftsleben hat.

Abbildung 1 dient der Orientierung und Einordnung von Theorieangeboten aus den Sozialwissenschaften. Für dieses metatheoretischen Ansatzraster (MT-Ansatzraster) wurden die bekanntesten ausgesucht und danach platziert, welchen Grad an Komplexität sie zur Erklärung von Wirklichkeit bieten. Dabei fällt auf, dass ältere Theorien aus dem 19. Jahrhundert ökonomische, sozial-kulturelle wie auch politische Phänomene nicht getrennt voneinander betrachten. Dagegen war das 20. Jahrhundert die Zeit der Ausdifferen-

Abbildung 1



**Quelle:**  
Eigene Zusammenstellung.  
Dieses MT-Ansatzraster bietet einen Überblick über ausgewählte theoretische Ansätze in den Sozialwissenschaften und zeigt deren Wechselwirkungen. Komplexe Ansätze, die ökonomische, politische wie auch kulturelle, d.h. gesellschaftliche Faktoren berücksichtigen, wurden im Zentrum des Schabilds platziert, während fachliche weiter ausdifferenzierte Theorien in den Randbereich gesetzt wurden.  
Vgl. am Ende des Artikels ein **Fazit zu den farbig markierten Theorieansätzen** in Anwendung auf dieses Thema. Weitere Fallbeispiele siehe unter: [culture-politics.international](http://culture-politics.international)

zierung von neuen Wissens- und Forschungsgebieten, wie z.B. die der Politikwissenschaft. Heute geht der Trend eindeutig zurück zum interdisziplinären Denken und Handeln, nicht nur weil diese Methode tiefere Einblicke in gesellschaftliche Zusammenhänge verspricht, sondern auch Unternehmen ohne sie nicht innovativ sein können.

### 1. Die Diskursanalyse untersucht Regeln zur Teilnahme, Kontrolle und Steuerung

Seitdem Foucaults Diskursanalyse in Deutschland bzw. im deutschsprachigen Raum rezipiert wird, haben Sozialwissenschaftler diesen theoretischen Ansatz an ihre jeweilige Teildisziplin angepasst und weiterentwickelt (Keller u.a. 2011). Obwohl sich alle Autoren auf Michel Foucault berufen, so entfernten sich dabei nicht wenige von dessen ursprünglichen Kernpunkten. Die einen betrachten die Diskursanalyse heute als ein nützliches Set an Methoden der empirischen Sozialforschung zur Inhaltsanalyse von Debatten (Diaz-Bone 2006). Andere wiederum verwenden sie als „politisches Konzept“, um Diskurse nicht nur kritisch zu hinterfragen, sondern selbst zu initiieren und auf deren Verlauf Einfluss zu nehmen (Jäger/Jäger 2007: 37). Angesichts dieser Vielfalt an Interpretationen erscheint es sinnvoll, zum Original zurückzukehren und die wesentlichen Elemente der Diskursanalyse Foucaults in diesem thematischen Rahmen vorzustellen.

Als Strukturalist interessiert sich Foucault für die „Ordnung des Diskurses“, die durch „Prozeduren“ bzw. Verfahren konstituiert wird (Foucault 1970: 11): Kurz dargestellt unterscheidet der Autor zwischen den äußeren Kontrollverfahren, die über das Aufkommen von Diskursen entscheiden, den inneren Verfahren zur Steuerung von Inhalten bzw. deren Interpretationen und schließlich den Verfahren zur Regelung des Zugangs zu Diskursen und damit zur Begrenzung der beteiligten Akteure. Alle drei Verfahrensklassen zeigen sich in verschiedenen Ausprägungen, von den im Folgenden einige herausgegriffen und auf die Brexit-Verhandlungen angewandt werden. Dabei beschränkt sich diese Analyse auf Diskurse in deutschsprachigen Medien unter der Fragestellung, wie der Diskurs über die Austrittsverhandlungen auf Seiten der EU und deren Mitgliedstaaten geführt wurde.

Foucaults theoretischer Ansatz erweist sich bereits in Bezug auf die äußeren Kontrollmechanismen als sehr hilfreich, um den Diskursverlauf der Jahre 2019-2020 nachzuvollziehen. Interessant sind in diesem Zusammenhang zwei Grenzbeziehungen, die ein wichtiges Instrument zur Diskurskontrolle darstellen, nämlich die Unterscheidung

zwischen wahr und falsch und die „Unterscheidung zwischen Wahnsinn und Vernunft“ (Foucault 1970: 11 f.). Im Gegensatz zum offenen Verbot bzw. zur Tabuisierung ziehen diese beiden Instrumente eine unsichtbare Grenze, um unwillkommene Aspekte aus dem Diskurs auszuschließen. Sie wurden von führenden deutschen Medien gegen den neuen britischen Premierminister Boris Johnson eingesetzt, um offenbar die

### Abbildung 2

#### Hausmitteilung zum Spiegel-Cover „Mad in England“ vom 17.7.2019

Als sich Jörg Schindler, Großbritannienkorrespondent, erstmals intensiver mit Boris Johnson befasste, stand ihm dieser in Unterhosen gegenüber. Es war auf dem Fringe-Festival in Edinburgh, 2017, wo sich die Besucher des „Brexit-Musicals“ köstlich über diese Witzfigur der britischen Politik amüsierten, die ihre beste Zeit hinter sich zu haben schien. Johnson, damals immerhin Außenminister, taugte noch als menschlicher Wackeldackel und Spielzeugpuppe für Hunde. Seine Tory-Kollegen im Parlament rollten mit den Augen, wenn Schindler sie auf Johnson ansprach, und antworteten auf die Frage, wer nach Theresa May Premierminister werden würde: „Anyone but Boris.“ Nächste Woche nun wird ebenjener Boris sehr wahrscheinlich in 10 Downing Street einziehen. „Die Konservativen sind über den Brexit so verzweifelt, dass sie einen Harlekin zum Heiland verklären“, sagt Schindler. Für das SPIEGEL-Cover wurde ein Porträt von Johnson verfremdet, angelehnt an Alfred E. Neumann, die Titelfigur der Satirezeitschrift „Mad“.

#### Deutschlandfunk, 22.7.2019: „Boris Johnson. Politiker, Journalist, Märchenonkel“

[...] Das Gesicht von Alfred E. Neumann, dem Titelhelden der Satirezeitschrift MAD, ist ein weltweites Symbol für grenzenlose Dummheit. In genau dieses Gesicht hat das deutsche Nachrichtenmagazin „Der Spiegel“ in dieser Woche Boris Johnson gewandelt. Dem wahrscheinlich künftigen britischen Premierminister dürfte das wohl nur ein müdes Lächeln bereitet haben. Johnson ist wenig schmeichelhafte Vergleiche gewohnt, er wurde schon „Pinocchio“, „Baron von Münchhausen“ oder „Serial Liar“ genannt. [...]

Die Grenze von „Märchen und Wahrheit“ sei oft überschritten worden, findet auch Michael Stabenow von der FAZ. Manche Geschichten hätten ein „Körnchen Wahrheit“ enthalten, wie die, die EU wolle Kondomgrößen europaweit standardisieren. Andere seien „absolute Erfindungen“ gewesen. Mit dieser Art von Journalismus sei er für die britische Presse nicht stilbildend gewesen, habe das Ganze aber perfektioniert. „Mir kam er vor wie ein Autist, der an sich selbst und seine Stories dachte.“ [...]

Quellen: Der Spiegel, 19.7.2019 und 20.7.2020; Deutschlandfunk, 22.7.2019  
[Hervorhebung blau: S.R.].

Gründe für das Scheitern seiner Vorgängerin Theresa May aus den Schlagzeilen zu bringen. Die deutsche Presse diskutierte daraufhin kaum noch die Frage, warum sie im Herbst 2018 gegen ihre ursprüngliche Verhandlungsposition einen Kompromiss mit der EU eingegangen ist, der letztlich im VK scheiterte ([Riedel 6/2019: 4](#), [Riedel 7/2020: 3](#)).

Schon während sich nach Mays dritter Abstimmungsniederlage im britischen Parlament ein

Machtwechsel ankündigte ([zeit.de, 18.3.2019](#)), berichteten Journalisten des Nachrichtenmagazins Der Spiegel aus dem britischen Parlament: „Es gibt hier Anzeichen mentaler Krankheit.“ ([Der Spiegel, 12.4.2019](#)) Über den Tory-Wahlkämpfer Rupert Matthews hieß es: „Er glaubt an Aliens, Geister und den Brexit.“ ([Der Spiegel, 17.5.2019](#)) Als sich Boris Johnson als möglicher Nachfolger Mays ankündigte, widmete ihm der Spiegel kurz vor seiner Ernennung zum neuen Premierminister (24.7.2019) eine ganze Ausgabe unter dem Titel „Mad in England“ – „Verrückt in England“ mit seinem verfremdeten Portrait in Anlehnung an die Titelfigur der Satirezeitschrift „Mad“ ([Der Spiegel, 20.7.2019](#)). Darin wurde er medial als „Harlekin“, als „Witzfigur der britischen Politik“ und als „Politischer Illusionskünstler“ eingestuft (vgl. in Abbildung 2). Dieses Bild sollte offenbar einem breiten Leserspektrum vermittelt werden, vgl. weitere Schlagzeilen wie: „Politiker, Journalist, Märchenonkel“ und „Autist“ ([Deutschlandfunk, 22.7.2019](#), vgl. in Abbildung 2), „Ein Irrer oder ein Genie?“ ([Gala, 23.7.2019](#)), „Rüpel, Irrer, ‚Sextator‘ – oder doch ein Genie?“ ([rtl.de, 25.7.2019](#)), „So verrückt ist der britische Premier“ ([news.at, 30.8.2019](#)) oder „Größenwahnsinniger Irrer oder irrer Größenwahnsinniger?“ ([PamS, 8.9.2019](#))

Jene Medien, die sich schneller auf die neuen Machtverhältnisse im VK eingestellt haben, verwenden seither ein anderes Narrativ. Sie verorten den „geisteskranken Profilineurotiker“ „irgendwo zwischen einer Pathologie und einer Straßenräuber-Mentalität“ ([eurojournalist.eu, 26.6.2019](#)). Boris Johnson ist für sie also weniger ein bemitleidenswerter „Wahnsinniger“ als vielmehr „ein ungehobelter Schwindler“, der „trotz aller Fehlritte und Lügen immer wieder befördert wurde“ ([Cicero, 26.7.2019](#)). Nach der Diskursanalyse Foucaults wird hier ein Ausschließungsverfahren entlang des „Gegensatzes zwischen dem Wahren und dem Falschen“ angewendet (Foucault 1970: 13). In diesem Sinne weiß auch der ARD-Korrespondent in London zu berichten: „[...] er galt als Leichtfuß und Großmaul und ließ kein Fettnäpfchen aus. [...] Johnson hat es mit der Wahrheit nie so genau genommen.“ ([tagesschau.de, 23.7.2019](#), vgl. in Abbildung 3) Der Spiegel blieb auch weiterhin bei seinem dezidiert scharfen Ton und titelte: „König der Zocker“ ([Der Spiegel, 7.9.2019](#)) oder „Der Erpresser“ ([Der Spiegel, 2.10.2019](#)).

Das Bild eines erfolgreichen „Zockers“ deutete darauf hin, dass Brüssel einen Erfolg Johnsons bei den Neuverhandlungen befürchtete. Die Diskreditierung seiner Person diente offenbar der Erklärung für ein mögliches Scheitern der Post-Bre-

### Abbildung 3

#### **Die Tagesschau, 23.7.2019: „Boris Johnson. Der großspurige Unruhestifter“**

Lange Zeit trauten viele Tories Johnson kein wichtiges Amt zu. Mit der Wahrheit nahm er es nie so genau, er galt als Leichtfuß und Großmaul und ließ kein Fettnäpfchen aus. Jetzt wird er Premierminister. [...]

Lügen und Fettnäpfchen

Johnson hat es mit der Wahrheit nie so genau genommen. Als junger Korrespondent der "Times" in Brüssel schüttete er regelmäßig Gift und Galle über der EU-Bürokratie aus. Die Zeitung schmiss ihn dann allerdings raus, weil viele Zitate, mit denen er seine Artikel aufpeppte, frei erfunden waren. Vor dem Referendum versprach die Aufschrift auf dem roten Bus, mit dem Johnson durchs Land fuhr, man könne 350 Millionen Pfund pro Woche durch den Austritt aus der EU sparen und stattdessen in britische Krankenhäuser investieren. Die Zahl stimmte nicht. [...]

#### **Cicero, 26.7.2019: „Boris Johnson. Großbritanniens Mogelpackung“**

[...] Man kann die Meinung und Aussagen der vielen kritischen Stimmen gegenüber Boris Johnson nicht einfach wegwischen. Die Fakten, die Johnson so gerne verdreht, sind eindeutig: Er ist ein ungehobelter Schwindler. Wie also konnte es möglich sein, dass dieser Mann trotz aller Fehlritte und Lügen immer wieder befördert wurde? Wie konnte er sogar zum mächtigsten Mann Großbritanniens werden? Wieso ist Johnson von weiten Teilen der britischen Bevölkerung so sehr ins Herz geschlossen worden? [...]

Die Londoner liebten ihn in seiner Zeit als Bürgermeister, weil er in Funk und Fernsehen stets erfrischende Statements zum Besten gab. Oder wegen der „Boris Bikes“, Leihfahrräder, die man sich an jeder Ecke borgen konnte. Sie lieben ihn, weil er in der Auto-Show Top Gear mit Kult-Moderator Jeremy Clarkson feixt und witzige Antworten gibt. Seine Direktheit, seine Ruppigkeit, sein Charme, seine Wuschelhaare, all das sind die Geschenke für Boris Johnson. Er versteckt seine Inkompetenz hinter einem Schleier aus großen Gesten und noch größeren Worten. Wenn Boris Johnson spricht, scheint er an einem Baum zu rütteln, und der zuvor narkotisierte Zuhörer fällt herab. [...]

Quellen: [tagesschau.de, 23.7.2019](#), [Cicero, 26.7.2019](#) [Hervorhebung blau: S.R.].

xit-Verhandlungen. Der Artikel mutmaßte, dass dessen Kompromissangebot „der EU aber praktisch keine andere Wahl lässt, als es abzulehnen. Manche in London glauben: Genau das ist es, worauf Johnson es anlegt“. (a.a.O.) Das Bild des „Erpressers“ wird wie in einem Hollywood-Drehbuch phantasievoll ausgeschmückt: Erst kurz vor der Wiederaufnahme der beidseitigen Gespräche Anfang Oktober 2019 „sickerten Johnsons Pläne durch, und diese erwischten die EU-Verhandlungsführer offenbar kalt“, so dass ein „zweiwöchiger Showdown“ bevorstehe (a.a.O.).

Die öffentlich-rechtlichen Medien hielten sich eher an Tatsachen und berichteten, dass schon Wochen zuvor Alternativen zum umstrittenen Sonderstatus (Backstop) für Nordirland vorlagen. Die ARD informierte: „Nun deutet sich eine Lösung für den Streitpunkt an. Neu ist die allerdings nicht.“ (tagesschau.de, 13.9.2019) Der Kernpunkt des Streits wird ebenso sachgemäß geschildert: Der Austritt des VK aus dem EU-Binnenmarkt macht Kontrollen zwischen Irland und Nordirland notwendig. Aus der Sicht Brüssels hätte der Backstop dies vermieden und den Frieden in Nordirland erhalten, aus der Sicht Londons dagegen eine „neue Handelsgrenze zwischen Nordirland und Großbritannien“ geschaffen (a.a.O.). Was selbst solche sachlichen Berichte ausblendeten, war die Mitverantwortung der EU für das Scheitern des ersten Vertragsentwurfs. Die britische Premierministerin Theresa May hatte sich Anfang 2019 an EU-Politiker gewandt und sie um eine Garantieerklärung gebeten. Diese sollten Argumente entkräften, dass der Brexit-Vertrag vom 14.11.2018 Nordirland noch längere Zeit im EU-Binnenmarkt halten und auf diesem Wege auch politisch aus dem VK herauslösen könne (Legal advice, 5.12.2018). Doch aus der EU kam keine Antwort (Riedel 2/2019: 2). Hätte Brüssel mit einem kurzen Statement Klarheit geschaffen, wäre der Vertrag mit großer Wahrscheinlichkeit durchs britische Parlament gekommen. So aber schlossen sich allmählich die Reihen der Skeptiker im VK, was sich in einem historischen Wahlerfolg für Boris Johnsons nach dem Vertragsabschluss am 12.11.2019 niederschlug. Damit hatte die EU im Zuge der Neuverhandlungen sogar politisches Terrain verloren: Die umstrittene Backstop-Regel wurde gestrichen.

## 2. Funktionalismus – Neofunktionalismus: Konkurrierende Integrationskonzepte für Europa seit 1945

Bevor wir den Nutzen integrationstheoretischer Ansätze am Beispiel des Brexits erörtern, wird zunächst die Schilderung der Entwicklungen des

Jahres 2020 aus dem Blickwinkel der Diskursanalyse fortgesetzt. Erst dann ergibt sich ein Gesamtbild, das einen sinnvollen Vergleich der Theorieangebote und einen Blick auf die Zukunft Europas bzw. der EU erlaubt. Das emotional angespannte wie inhaltlich komplexe Thema soll damit auf eine sachliche Grundlage gestellt werden. Erst dieser Schritt erlaubt Einschätzungen darüber, ob die Europäische Integration ihre, wie auch immer gesteckten Ziele erreichen kann oder möglicherweise das Gegenteil bewirkt.

Die Steuerung der öffentlichen Diskurse über die Brexit-Verhandlungen setzte sich mit dem Austritt des VK zum 31.1.2020 fort. In der darauffolgenden 11-monatigen Übergangsphase kamen – von Foucaults Ansatz aus betrachtet – weitere Kontrollverfahren zum Einsatz. Das wohl wichtigste Instrument zur Steuerung von Diskursinhalten ist der „Kommentar“ (Foucault 1970: 18). Er kann sich in den Vordergrund drängen und damit an Authentizität gewinnen, d.h. den Anschein von Echtheit und Vertrauenswürdigkeit wecken. Dabei werden nicht nur andere Interpretationen marginalisiert, sondern unter Umständen auch der ursprüngliche Text vollständig ersetzt.

Beispiel hierfür ist die Berichterstattung nach der Unterzeichnung des Brexit-Abkommens am 24.1.2020. Wie erklärten die deutschsprachigen Medien ihrer Leserschaft den erzielten Kompromiss, insbesondere den Wegfall der umstrittenen Backstop-Regel? Zur Erinnerung: Danach sollte für eine Übergangszeit von mindestens 1,5 Jahren a) Nordirland im EU-Binnenmarkt bleiben, während der Rest des VK ihn verlässt, und b) das gesamte VK eine neue Zollunion mit der EU bilden, unter Wahrung der EU-Standards (Riedel 6/2019: 3). Das hätte aus Sicht Londons eben nicht die Wiederherstellung seiner vollen Souveränität bedeutet, weil es die Möglichkeit von Verträgen mit weiteren Staaten verhindert hätte.

Die Wirtschaftswoche, „Deutschlands führendes Wirtschaftsmagazin“, kommentierte sachgemäß, dass am 17.10.2019 eine Kompromiss-Regelung gefunden wurde: „Mays Nachfolger ist es gelungen, den ungeliebten Backstop-Mechanismus aus dem Abkommen zu entfernen.“ (wiwo.de, 17.10.2019). Im Vertragstext selbst, d.h. im Protokoll zu Irland/Nordirland, schlug sich das explizit in zwei Artikeln nieder. In Artikel 4 heißt es: „Nordirland ist Teil des Zollgebiets des Vereinigten Königreichs.“ Das Zusatzprotokoll hielt zudem fest, dass das VK nicht daran gehindert werden kann, „Nordirland in den räumlichen Geltungsbereich etwaiger Übereinkünfte einzubeziehen, die das Vereinigte Königreich mit Drittländern schließt, [...]“ (Brexit-Vertrag 2019-I: 94).

Der Artikel 6 zum „Schutz des Binnenmarkts des Vereinigten Königreich“ führt aus, „dass Nordirland wesentlicher Bestandteil des Binnenmarkts des Vereinigten Königreichs ist, [...]“ (a.a.O.: 96). Als Gegenleistung für diese Anerkennung seiner vollen staatlichen Souveränität akzeptierte das VK EU-Standards in Nordirland für eine Übergangszeit. Die offene Frage, wo und wie notwendig werdende Kontrollen durchzuführen sind, hat der Vertragstext ausgeklammert und dem Ausschuss zum Nordirlandprotokoll übergeben, einem von insgesamt sechs Fachausschüssen (vgl. Artikel 165, a.a.O.: 83; [Riedel 7/2020: 7, Meetings, EU-UK J&SC](#)).

Trotz dieser klar formulierten Textpassagen hielten einige Journalisten in ihren Kommentaren an der Backstop-Regel fest. So hieß es etwa in einer Ausgabe der Frankfurter Allgemeinen Zeitung (FAZ) im Spätsommer 2020 rückblickend: „Im Oktober [2019, S.R.] wurde dann auf Johnsons Bestreben eine neue Lösung gefunden: Nordirland bleibt zu wesentlichen Teilen im EU-Binnenmarkt, ist aber auch Teil des britischen Zollgebiets.“ ([FAZ, 10.9.2020](#)). Diese Meldung war kein Einzelfall, wie ein Kommentar des Deutschlandfunks kurz vor dem Abschluss des neuen Handelsabkommens zeigt: „Doch nach ihrem [Theresa Mays, S.R.] Scheitern und Sturz übernahm Boris Johnson die britische Führung und unterschrieb ein Scheidungsabkommen, das die britische Provinz Nordirland im Europäischen Binnenmarkt und in der Zollunion beließ.“ ([Deutschlandfunk, 30.12.2020](#))

Nicht nur Pressevertreter, auch die EU-Verhandlungsführer waren mit ihren Kommentaren zum Brexit-Vertrag äußerst kreativ. Sie ließen Fehlinterpretationen zu, die in der Übergangszeit zwischen dem 1.2. und 31.12.2020 die Verhandlungen über Nachfolgeabkommen erschwerten. Hatten sich beide Seiten in ihrer Politischen Erklärung auf „hohe Standards für freien und fairen Handel und Arbeitnehmerrechte, den Verbraucher- und den Umweltschutz“ geeinigt, ([Brexit-Vertrag 2019-II](#): 178, Punkt 2.) legte die EU diesen normativen Rahmen nachfolgend eigenwillig aus. In den EU-Leitlinien für die Verhandlungen war plötzlich von Standards die Rede, die „Normen der EU als Bezugspunkt“ haben sollen, nämlich „in den Bereichen staatliche Beihilfen, Wettbewerb, staatseigene Unternehmen, Sozial- und Beschäftigungsstandards, Umweltnormen, Klimawandel, einschlägige Steuerfragen und andere Regulierungsmaßnahmen und -praktiken in diesen Bereichen“ ([Directives 25.2.2020](#)).

Die britische Regierung musste also zusehen, wie in der ersten Jahreshälfte 2020 jene strittigen

Themen wieder auf die Agenda gesetzt wurden, die Boris Johnson „wegverhandelt“ hatte, nämlich Backstop und EU-Standards. Dies geschah nicht in Hinterzimmern, sondern in medial aufbereiteten Statements. So verteidigte EU-Chef-Unterhändler Michel Barnier seine Position selbstbewusst: „Die britische Regierung weigert sich bisher, Sozial-, Umwelt- und Verbraucherstandards der EU im Gegenzug für einen weitgehend ungehinderten Zugang zum europäischen Binnenmarkt zu akzeptieren.“ ([zeit.de, 5.6.2020](#)) Die britische Seite versuchte medial gegenzusteuern. In einem offenen Brief wandte sich der britische Chef-Unterhändler David Frost an seinen EU-Amtskollegen mit den Worten: „Wir wollen nicht Teil des Binnenmarktes oder der Zollunion bleiben, da dies unseres Erachtens nicht im Interesse des Vereinigten Königreichs liegt.“ ([gov.uk, 19.5.2020](#)). Weiter heißt es in dem auch auf Deutsch verfassten Schreiben, „dass unser Ziel ein Paket von Abkommen ist, dessen Kernstück ein Freihandelsabkommen bildet.“ Diese Information wurde von der deutschen Presse völlig ignoriert und aus dem Diskurs ausgeschlossen.

Weil auch die Arbeit im gemeinsamen Fachausschuss zum Irland/Nordirland-Protokoll ins Stocken geriet und ein Abbruch der Verhandlungen drohte, brachte London Ende Mai 2020 ein Binnenmarktgesetz auf den Weg, das Nordirland in den zukünftigen Handel innerhalb des VK fest einbinden sollte. Es gab der Regierung die Befugnis, im Falle eines Scheiterns der Gespräche einige Vorschriften des Nordirland-Protokolls auszusetzen und staatliche Beihilfen für nordirische Unternehmen zuzulassen ([Briefing Paper, 23.12.2020](#)). Deutschsprachige Medien sprachen bereits von einem Rechtsbruch ([tagesschau.de, 21.9.2020](#)), ohne jedoch die Mitverantwortung der EU zu thematisieren. Im Gegenteil boten sie Michel Barnier ein Forum, um einen möglichen Abbruch der Vertragshandlungen zu rechtfertigen: „Wer will schon ein Handelsabkommen mit einem Land abschließen, das internationale Verträge nicht umsetzt?“ ([zeit.de, 7.9.2020](#)) So wiederholte sich die Inszenierung eines „Showdown“ Ende 2019 ([Der Spiegel, 2.10.2019](#)) im Folgejahr ([sueddeutsche.de, 7.12.2020](#)). Die Verkündung einer Einigung auf ein Handelsabkommen am 24.12.2020 kam deshalb völlig überraschend.

Mithilfe der Diskursanalyse konnte herausgearbeitet werden, dass die Debatten vor allem während der Post-Brexit-Verhandlungen wichtige Informationen ausschlossen, so dass es zu Fehlannahmen und Fehleinschätzungen kommen musste. Die Integrationstheorien erklären darüber hinaus die dahinterliegenden Interessen

und den entscheidenden Dissens zwischen den beteiligten Akteuren: es geht um Souveränitätsrechte. Während das VK auf der Wiederherstellung seiner vollen nationalstaatlichen Souveränität besteht, einschließlich seines Außenhandels, wollte Brüssel so wenig wie möglich davon zurückgeben. Meinungsverschiedenheiten betreffen jedoch weniger den Souveränitätsbegriff im Allgemeinen, etwa die Frage, ob er in einer globalisierten Welt nicht überholt sei ([nzz.ch, 18.12.2020](#)). Der Streit um Austrittsmodalitäten und Nachfolgeabkommen zeigt im Gegenteil, dass sich gerade heute der Kampf um nationale Souveränitätsrechte zuspitzt. Denn sie stehen für die Kontrolle der Rechtssysteme und ermöglicht den Eintritt in die internationale Diplomatie.

Dabei stand vor allem für Brüssel Entscheidendes auf dem Spiel: Es musste befürchten, im Zuge des Brexits die Deutungshoheit über den Charakter und das Ziel der Europäischen Integration zu verlieren. Diese basiert auf der neofunktionalistischen Annahme, dass eine enge staatliche Zusammenarbeit im Rahmen gemeinsamer Institutionen einen Spill-over-Effekt auslöse. Es komme automatisch zu einem „Überschwappen“, zu einer Vertiefung der Integration in Form einer Souveränitätsübertragung auf die supranationale Ebene: „Die Grundannahme des Ansatzes ist, dass der Prozess der Integration Eigendynamiken entfaltet, die nicht ursprünglich von den mitgliedstaatlichen Regierungen intendiert, nicht kontrollierbar und nicht rückgängig zu machen sind.“ ([Holzinger 2013: 469](#)) Der Ausgang des Brexit-Referendums (23.6.2016) hat umso mehr die Anhänger dieser Schule überrascht: Entgegen ihrer Theorie kehrt zum ersten Mal ein Mitgliedstaat der EU den Rücken, zudem auf der Grundlage demokratischer Verfahren. Die reale Entwicklung hat die wissenschaftliche These vom Spill-over-Effekt, die mehr als 50 Jahre galt und bereits zur politischen Doktrin erstarrt ist, faktisch widerlegt. So ist es kein Zufall, dass die etablierte Europaforschung seitdem über Desintegrationsprozesse nachdenkt. Alternative Ansätze, die man ignorierte, werden nun wieder aufgegriffen und der wissenschaftliche Diskurs um schillernde Begriffe wie „Postfunktionalismus“ bereichert ([Desintegration 2016: 207](#), [Schimmelpfennig 2018: 13](#)).

Der Hauptkonkurrent des neofunktionalistischen Ansatzes bleibt bis heute der um 15 Jahre ältere Funktionalismus, den der britische Historiker David Mitrany noch während des Zweiten Weltkriegs entwickelt hatte. Er wollte damit einen wissenschaftlichen Beitrag für einen raschen Wiederaufbau von Wirtschaft, Politik und Gesell-

schaft nach Kriegsende leisten. Sein funktionalistisches Konzept sollte den Weg zu einer engeren Kooperation auf internationaler Ebene weisen. Dabei setzte sein Ansatz jedoch keine Institutionen auf supranationaler Ebene voraus, die nationale Souveränitätsrechte beschneiden würden. Mitrany erklärte dies mit dem Argument, dass eine solche Voraussetzung eine viel zu hohe Hürde dargestellt hätte, um Staaten für eine Zusammenarbeit zu gewinnen, die sich zu jener Zeit noch im Krieg befanden (Mitrany 1943: 99, vgl. Abbildung 4).

Wie schon der Begriff Neofunktionalismus andeutet, versteht er sich als eine Weiterentwicklung des früheren, scheinbar „überholten“ Funktionalismus. Dieses Narrativ hat über die Jahre Eingang in Lehrbücher und Internet-Plattformen erhalten ([wikipedia, 27.4.2020](#)) und bewirkte, dass der neofunktionalistische Ansatz – trotz vieler anderer Integrationstheorien – bis heute als

Abbildung 4

#### David Mitrany: A World Peace System (1943)

##### Der funktionalistische Ansatz

Kann man diesen grundsätzlichen Bedenken Rechnung tragen und die Bedürfnisse des Friedens und des sozialen Fortschritts auf andere Weise erfüllen, indem man die Nationen zu einem gemeinsamen Handeln zusammenbringt? [...] Eine Frage, die man zu Beginn einer Prüfung der Eignung dieses Ansatzes für internationale Zwecke stellen könnte, ist die: Können solche Funktionen auf internationaler Ebene ohne einen umfassenden politischen Rahmen organisiert werden? Zunächst ist festzuhalten, dass der funktionalistische Ansatz als solcher weder mit einem allgemeinen verfassungsrechtlichen Rahmen unvereinbar ist noch dessen Zustandekommen ausschließt. [...] Einer der Misserfolge des Völkerbundes war, dass eine neue Institution auf der Grundlage von Prämissen entwickelt wurde, die sich als überholt erwiesen haben. Wir sollten uns auch daran erinnern, dass von den Verfassungsreformen, die nach dem Ersten Weltkrieg in Europa eingeführt wurden, keine auch nur eine Generation überlebt hat, so gut und durchdacht sie auch gewesen sein mögen. Wie viel größer wird das Risiko der Erfolglosigkeit in Europa nach dem Zweiten Weltkrieg sein, wenn die Spaltung innerhalb und zwischen den Nationen viel schlimmer sein wird als 1919? [...] Selbst wenn eine Aktion ohne einen formalen politischen Rahmen bis zu einem gewissen Grad behindert würde, ist es eine Tatsache, dass kein erkennbares Interesse für eine gemeinsame verfassungsrechtliche Verankerung besteht und sich wahrscheinlich auch in den kommenden Jahren keines herauskristalisieren wird.

Quelle: David Mitrany, A World Peace System, 1943, Reprinted, Quadrangle Books, Chicago 1966, S. 93-113, insb. 99. [Übersetzung und Hervorhebung blau: S.R.]

ausgereift und nahezu unangreifbar gilt. Gegen die namentliche Vereinnahmung seiner Theorie hatte sich vor allem Mitrany als Begründer des Funktionalismus stets zur Wehr gesetzt und dafür wissenschaftliche Argumente vorgetragen. Er betonte stets den wichtigen Unterschied seiner Theorie zum neofunktionalistischen Ansatz: Zwischenstaatliche Kooperation erfordern keine Abtretung staatlicher Souveränität. Seine Anhänger finden sich heute in der Schule des (liberalen) Intergouvernementalismus wieder, demzufolge die Nationalstaaten die eigentlichen Akteure der internationalen Politik sind und auf absehbare Zeit auch bleiben werden ([bbp.de, Integration](http://bbp.de/Integration)).

### 3. Ordoliberalismus: Die Interdependenz von Staats- und Wirtschaftsordnung

Die dominante Stellung des neofunktionalistischen Ansatzes in der Europaforschung hat zur Folge, dass die Politikwissenschaft die Leistungen der funktionalistischen Theorie nur in Bezug auf die Internationale Politik würdigt. Seine Bedeutung für die Europäische Integration wird durchgehend vernachlässigt oder wenn, dann nur im historischen Kontext berücksichtigt. Den Startschuss für den Integrationsprozess in Westeuropa gab nämlich der Europarat, der schon ein Jahr nach seiner Konstituierung im Jahre 1949 die Europäische Menschenrechtskonvention als Basisdokument verabschiedet hatte ([EMRK, 4.11.1950](#)): Die 10 Gründungsmitglieder, darunter Großbritannien, Frankreich, die Beneluxländer und die Nordischen Staaten, folgten also zuerst diesem funktionalistischen Ansatz, bevor sie nach Lesart des Neofunktionalismus eine Wirtschaftskooperation in Form der Montanunion und EURATOM (s.u.) vereinbarten. Die Europäische Integration begann also auf politischer Ebene durch ein Bekenntnis zu Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, ohne dass eine supranationale Institution mit Weisungsrechten geschaffen worden wäre. Die einzige Kontrollinstanz ist bis heute der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR). Dies entspricht ganz dem Rechtsstaatsgedanken und der in demokratischen Systemen verankerten Gewaltenteilung. Weil das VK zwar die EU verlassen hat, jedoch Mitglied des Europarats bleibt, wäre es politisch geboten, dieser intergouvernementalen Institution wieder mehr Aufmerksamkeit zu geben und den funktionalistischen bzw. intergouvernementalistischen Ansatz für die Europaforschung fruchtbar zu machen.

Es lohnt sich, die Kontroverse zwischen Funktionalismus und Neofunktionalismus von einem weiteren theoretischen Ansatz aus zu betrachten, nämlich aus der Perspektive des Ordoliberalis-

mus. Diese Schule geht auf den deutschen Ökonomen Walter Eucken zurück und basiert auf der Annahme einer engen Verflechtung von Wirtschaft und Politik. Der Autor hat seine zentrale These wie folgt auf den Punkt gebracht: „Wie die Wirtschaftspolitik eines aktionsfähigen Staates bedarf, so bedarf es einer bestimmten Wirtschaftsordnungspolitik, um den Staat aktionsfähig zu machen.“ (Eucken 1959: 188, vgl. ausführlicher in Abbildung 5) Aus dieser „Interdependenz der Ordnungen“ stellt sich für Eucken die Frage, auf welchen Prinzipien eine Wirtschaftspolitik beruhen sollte, „damit ein unabhängiger Staat entsteht, der selbst eine ordnende Potenz werden kann?“ (a.a.O.). Kurz zusammengefasst nennt er zwei Grundsätze: Aufgabe der Wirtschaftspolitik sei zum einen, die Entstehung von wirtschaftlichen Machtgruppen, d.h. von privatwirtschaftlichen oder staatlichen Monopolen zu verhindern. Zum anderen soll sie „Ordnungsformen der Wirt-

Abbildung 5

#### Walter Eucken: Grundsätze der Wirtschaftspolitik, 1959

##### a) Rechtsstaat

Die Politik des Laissez-faire ließ – wie sich zeigte – keine Wirtschaftsordnungen entstehen, die dem Rechtsstaat adäquat sind, und zwar deshalb nicht, weil sich bei dieser Wirtschaftspolitik unkontrollierte Monopole oder Teilmonopole bilden können. Wenn es auch im 19. Jahrhundert weitgehend gelang, den einzelnen gegen die Willkür des Staates zu schützen, gelang es doch nicht, die Übergriffe anderer privater in die Freiheitsphäre des Einzelnen zu verhindern. Sobald aber eine Politik zentraler Leitung betrieben wird, ist gleichsam die umgekehrte Situation hergestellt. [...]

In dieser Richtung bedrohen die Wirtschaftsordnungen, die aus der Politik zentraler Leitung des Wirtschaftsprozesses entstehen, den Rechtsstaat gleichsam von einer anderen Seite. Die eine Bedrohung – durch Private – mag verschwinden; die andere Bedrohung – durch den Staat selbst – wächst stark an. [...]

Zentral geleitet Ordnungen der Wirtschaft und freie Ordnungen des Staates, des Rechts, der Erziehung müssen in Konflikt miteinander geraten. Es entsteht eine „Kollision“ der Ordnungen, ein tiefgehender innerer Widerspruch. [...] Ein wesentlicher Grundsatz wirtschaftspolitischen Handelns tritt hervor: Die Ordnungsprinzipien der Wirtschaft sollten mit den Prinzipien anderer Ordnungen – z.B. des Staates – von vornherein abgestimmt sein. Oder anders gefaßt: Es sollten die Versuche unterbleiben „kollidierende“ Ordnungen zeitgleich zu verwirklichen. [...]

Quelle: Walter Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Tübingen 1959, weitere Ausgabe 1962, S. 91 [Hervorhebung kursiv im Original, blau: S.R.].



schaft“ gestalten und nicht die Wirtschaftsprozesse selbst lenken (a.a.O.: 189).

Der ordoliberalen Ansatz zur Beschreibung des Verhältnisses von Politik und Wirtschaft erlaubt einen ganz anderen Blick auf die beiden oben besprochenen Integrationstheorien: So ist der Funktionalismus Mitrany's kompatibel mit Euckens Grundsätzen zur Wirtschaftspolitik: Der Staat ist für die Wirtschaftsordnung zuständig und muss den Wirtschaftsakteuren Rechtssicherheit bieten. Folgerichtig liegt es in der Verantwortung der Außenwirtschaftspolitik, über internationale Verträge und Abkommen geeignete Rahmenbedingungen für die heimische Wirtschaft zu schaffen. Hierzu passt ebenso die Arbeit des Europarats und dessen Gerichtshof für Menschenrechte als intergouvernementale Institutionen. Sie garantieren den europäischen Bürgern ein hohes Niveau an politischen und sozialen Rechten (vgl. hierzu ausführlicher: [Riedel 10/2019: 7](#)).

Anders sind dagegen der Neofunktionalismus und davon abgeleitete Lehren einzuschätzen. Sie beantworten die Frage nach der Rolle des Staates in Wirtschaft und Gesellschaft völlig anders: Während Mitrany und Eucken diesem eine große Verantwortung zumessen, plädiert Ernst B. Haas für eine Beschränkung der staatlichen Souveränität. Dies sei die Konsequenz aus dem Zweiten Weltkrieg, in dem ein totalitäres Regime seine unbeschränkte Machtfülle missbraucht hatte. So behauptet der Begründer der neofunktionalistischen Theorie bereits in seinem viel zitierten Buch „The Uniting of Europe“, dass die Europäische Bewegung nach 1945, die sich aus unterschiedlichen ideologischen Strömungen zusammensetzte, in vier Punkten übereinstimmte, darunter: „(4) Die nationale Souveränität muss soweit erforderlich eingeschränkt werden, um die Ziele der sozialen und wirtschaftlichen Verbesserung zu erreichen.“ ([Haas 1958: 27](#)). Als Quelle nennt er den [Haager Europa-Kongress](#) aus dem Jahre 1948, was einer Prüfung aber nicht standhält. Dieser Kongress war sicher die Initialzündung für die Europäische Integration, doch die Forderung nach Einschränkung der nationalen Souveränität konnte sich nicht durchsetzen. Dagegen einigten sich eben diese Kongressteilnehmer auf die Gründung des Europarats als intergouvernementale Institution, was als Erfolg des funktionalistischen Ansatzes gesehen werden muss.

Dennoch bietet Ernst B. Haas mit seiner Analyse zu den Anfängen der Europabewegung wertvolle Informationen über die Erwartungen jener Kreise, die sich trotz ihrer ideologischen Gegensätze für supranationale Organe mit Entscheidungskompetenzen aussprachen. Ihr Ziel war die

Etablierung „regulierter industrieller Großunternehmen“ mit einem „dauerhaften Einfluss der Arbeitnehmer“ ([Haas 1958: 292](#), vgl. ausführlicher Abbildung 6). Auf diese Formel konnten sich offenbar konservative, liberale und linke Strömungen verständigen. Als Beispiel hierfür nannte Haas die Gründung von EGKS [Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl bzw. die Montanunion in 1951], EWG und EURATOM [Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und Europäische Atomgemeinschaft in 1957]. Diese supranationalen Organe lenkten teils direkt oder indirekt große Staatsunternehmen, so wie dies in den damaligen sozialistischen Zentralverwaltungswirtschaften Osteuropas durchgängig der Fall war. Besonders in den ersten Jahrzehnten schützten sie die Monopolstrukturen im Energiesektor (Kleinwächter 2012: 100). Bis heute verspricht die Europäische Kommission den Verbrauchern faire Wettbewerbsbedingungen, gesteht jedoch zugleich

Abbildung 6

**Ernst B. Haas:  
The Uniting of Europe, 1958**

**Der „Spill-over“ und politische Erwartungen**

Nur der überzeugte „Europäer“ hatte 1950 langfristige positive Erwartungen in Bezug auf die EGKS [Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl, S.R.], und unter den Eliten, die direkt mit Kohle und Stahl befasst waren, gab es nur wenige solcher Personen. Die äußerst bedeutsame Entwicklung solcher Erwartungen bei der Masse der EGKS-Arbeiterführer, sowohl bei den Sozialisten als auch bei den Christen, ist einer der deutlichsten Hinweise auf die Rolle einer kombinierten Ideologie der sozialen Wohlfahrt und der Wirtschaftsdemokratie, die ihre Verwirklichung im Rahmen neuer zentraler Institutionen sucht. [Diese Gruppen sowie die mit ihnen verbundenen sozialistischen und linken Kreise der christlich-demokratischen Parteien stehen nun an der Spitze einer vertieften Integration durch die EGKS sowie in Form von Euratom und dem Gemeinsamen Binnenmarkt, weil sie in supranationalen Regeln und Organen das Instrument sehen, um regulierte industrielle Großunternehmen zu etablieren, die die Entwicklung eines dauerhaften Einflusses der Arbeitnehmer auf die Industrie ermöglicht. So kam es tatsächlich zu einem „spill-over“ auf neue wirtschaftliche und politische Bereiche in Form von Erwartungen, die sich allein in den nationalen Kontexten der beteiligten Eliten entwickelten.](#) Doch diese Erwartungen wurden durch supranationale Regelungen verstärkt, nicht nur, weil von der hohen Behörde Maßnahmen gefordert wurden, sondern weil eine kontinuierliche gemeinsame Lobbyarbeit mit den Gewerkschaftsführern anderer Länder notwendig und möglich wurde. [...]

*Quelle: Ernst B. Haas, The Uniting of Europe. Political, Social, and Economic Forces 1950-1957, Notre Dame, Indiana, USA 1958, S. 291 [Übersetzung und Hervorhebung blau: S.R.].*

ein, dass „Verkehr, Energie, Post und Telekommunikation, [...] bislang vielfach in der Hand staatlicher Monopole lagen“ ([ec.europa.eu](#)). Ein weiteres anschauliches Beispiel ist die EU-Agrarwirtschaft, in der Monopolanbieter bis heute die Preise bestimmen ([br.de, 14.1.2021](#))

Der Ansatz des Ordoliberalismus kann sowohl wertvolle Erkenntnisse zur Geschichte der Europäischen Integration beisteuern als auch den Verlauf des Jahres 2020 erklären: Es ging nicht nur – wie bei allen Verhandlungen auf internationaler Ebene – um die Aufteilung bislang gemeinsamer Souveränitätsrechte zwischen den EU-Mitgliedern und dem VK. Der Kern der Auseinandersetzung betraf Brüssels gefordertes Primat des EU-Binnenmarkts gegenüber der staatlichen Souveränität des VK, das EU-Verhandlungsführer Michel Barnier in dem Satz zusammenfasste: „Unser Binnenmarkt ist unser Heimatmarkt.“ ([Barnier, 29.5.2020](#)) Vom Ansatz der Interdependenz der Ordnungen ausgehend würde diese Prioritätensetzung jedoch die Unabhängigkeit des Staats gefährden, gegenüber Wirtschaftsinteressen im Allgemeinen und Monopolanbietern im Besonderen. Die staatlichen Institutionen auf beiden Seiten könnten demnach ihre „ordnende Potenz“ nicht mehr entfalten (Eucken 1959: 188).

In der deutschsprachigen Presse war das Argument zu lesen, dass die Rücknahme der völligen Souveränität ein „Märchen“ sei: „Kein Staat ist völlig autonom.“ ([rnd.de, 10.12.2020](#)) Diese Behauptung verwischt den Unterschied zwischen ökonomischen Abhängigkeiten und der politischen Souveränität von Staaten im Rahmen des geltenden Völkerrechts. Danach kann jede Regierung selbst entscheiden, wie sie politisch mit den gegebenen Abhängigkeiten umgeht. Dies heißt jedoch auch, dass die Staaten ein hohes Maß an Selbstverantwortung für ihre wirtschaftliche Entwicklung tragen. Das von der Europäischen Kommission postulierte Primat des EU-Binnenmarkts ist daher nicht nur für das scheidende Mitglied zum Problem geworden. Auch Kandidatenländer, die sich wie der Balkan, die Ukraine oder die Türkei Hoffnungen auf einen EU-Beitritt machen, stehen vor dem Dilemma wachsender Abhängigkeiten, die eine prosperierende Eigenentwicklung erschweren und ihre wirtschaftspolitische Entscheidungsfreiheit erheblich einschränken.

Hinter dem beanspruchten Primat des EU-Binnenmarkts steht nicht zuletzt ein Machtanspruch der Europäischen Kommission, der tendenziell über ihre Kompetenzen hinausgeht. So hat EU-Verhandlungsführer Michel Barnier neben dem Handelsvertrag weitere Abkommen mit dem VK vereinbart ([gov.uk, 24.12.2020](#)), darunter

über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der friedlichen Nutzung der Kernenergie. Dieses war notwendig geworden, weil das VK zeitgleich mit dem Brexit auch den EURATOM-Vertrag (1957) gekündigt hatte. Nach Artikel 101 ist die Kommission zwar berechtigt, Vereinbarungen mit Drittstaaten zu schließen, in diesem Fall ein Nachfolgeabkommen mit dem VK (vgl. [EURATOM 2010: 41](#)). Doch tat sie dies hinter den Kulissen, wohlwissend, dass es seit Jahren Kontroversen um eine Reform des EURATOM-Vertrags gibt.

Die Kritik reicht von einer mangelnden Beteiligung des Europäischen Parlaments an Gesetzesvorhaben bis zur Förderung neuer Atomkraftwerke. So boten die Post-Brexit-Verhandlungen der Kommission eine günstige Gelegenheit, über ein bilaterales Abkommen von mehr als 30 Jahren Laufzeit den umstrittenen EURATOM-Vertrag fortzuschreiben (Artikel 24, [eur-lex.europa.eu, 31.12.2020: 18](#)). Sie nimmt so direkt Einfluss auf die Energiepolitik der Mitgliedstaaten, was ihr nach Artikel 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union in diesem Umfang nicht zusteht ([AEUV; bfee-online.de](#)). Dabei hält Brüssel an einer Energieform fest, die nach dem Regierungsprogramm der amtierenden Bundesregierung in Deutschland eigentlich ad acta gelegt werden soll ([taz.de, 3.8.2018](#)). Nach Walter Euckens Ordoliberalismus lässt sich prognostizieren, dass die Monopolanbieter samt ihrer Lobbyisten zu den Gewinnern gehören werden (vgl. [Der Spiegel, 23.1.2020](#), [Euractiv, 20.12.2020](#)).

#### 4. Fazit: Die Leistungen der Theorieansätze bezüglich der Brexit-Verhandlungen

##### Die Diskursanalyse Foucaults:

- ◆ Nach Michel Foucaults *Diskursanalyse* (1970) wurden nachweislich die folgenden Techniken zur Ausgrenzung von Diskursinhalten angewendet: Die *Ausgrenzung des Wahnsinns*, der *Wille zur Wahrheit* und der *Kommentar*.
- ◆ Mit der Ernennung von Boris Johnson zum britischen Premier hat der Diskurs über die Post-Brexit-Verhandlungen eine neue Richtung eingeschlagen. Er wurde anfangs als „*mad (verrückt)*“, „*Irrer*“ oder „*Autist*“, später als „*Märchenonkel*“, „*Großmaul*“ oder „*Schwindler*“ bezeichnet. Dies hat seine Rolle als ein ernstzunehmender Vertragspartner diskreditiert.
- ◆ Mit Hilfe des *Kommentars* konnte der revidierte Brexit-Vertrag (12.11.2019) umgedeutet werden. So kamen EU-Forderungen aus dem ersten Entwurf (14.11.2018) wieder auf die Agenda, insbesondere der Backstop für Nordirland und EU-Standards. *Journalisten hielten die Kommentare – nicht mehr den Vertragstext – für authentisch*.

- ◆ Diese Techniken verhinderten eine Veröffentlichung der **britischen Vorschläge für Nachfolgeabkommen** über den Handelsvertrag hinaus. Die deutsche Öffentlichkeit wurde getäuscht und konnte nicht mehr einschätzen, welche Chancen die Verhandlungen mit dem Vereinigten Königreich boten.
- ◆ Hinter den Kulissen wurden weitere Verträge geschlossen und den Unionsbürgern vorenthalten, u.a. ein **Abkommen zur friedlichen Nutzung der Kernenergie**. Da es nicht nur für die deutsche Energiewende relevant ist, sondern Einfluss auf alle EU-Mitglieder nimmt, hat die Europäische Kommission ihre Kompetenzen überschritten.
- ◆ Während die Europäische Kommission die Verhandlungsführung für alle Nachfolgeabkommen mit dem Vereinigten Königreich an sich gezogen hat, waren **Frankreich, Spanien, Irland und Zypern in Fachausschüssen** vertreten, wo sie ihre **nationalstaatlichen Interessen** einbringen konnten (Atomenergie, Gibraltar, Nordirland).

#### Der Neofunktionalismus:

- ◆ Der **neofunktionalistische Ansatz** von Ernst B. Haas (1958) besagt, dass die staatliche Zusammenarbeit automatisch zu einem **Spill-over** führt, d.h. zu einem "Überschwappen" bzw. einer Übertragung von nationalen Souveränitätsrechten auf supranationale Institutionen. Dieser Effekt wird als entscheidender **Motor der Europäischen Integration** betrachtet.
- ◆ Anhänger dieses Ansatzes behaupten, dass er eine **Weiterentwicklung des Funktionalismus** sei, was seine **dominante Stellung in der Europaforschung** begründet. Erst seit dem Brexit-Referendum (23.6.2016) erscheint ein Rückschritt der Integrationsprozesse möglich. Der Neofunktionalismus entwickelt sich zum „Postfunktionalismus“.
- ◆ Mit dem endgültigen Brexit zum 1.1.2021 ist der **Spill-over-Effekt widerlegt** worden. Einen Automatismus hin zu einer Souveränitätsübertragung auf die supranationale Ebene gibt es nicht. **Damit verliert die neofunktionalistische Theorie ihre Deutungshoheit** und muss sich wieder an anderen Ansätzen messen lassen.
- ◆ Dies ist die **Chance für die Europaforschung** für eine Erneuerung im Sinne einer Rückkehr zu **Pluralismus und Wettbewerb der Theorieangebote**. Der neofunktionalistische Ansatz verliert seinen normativ-ideologischen Charakter, wodurch die Europaforschung in der internationalen Scientific Community mehr Beachtung finden könnte.

#### Der Funktionalismus:

- ◆ Der **Funktionalismus** von David Mitrany (1943) setzt für zwischenstaatliche Kooperationen keine supranationalen Strukturen voraus. Er prognostiziert auch **keinen automatischen Spill-over-Effekt** in Form einer Übertragung von Souveränitäts-

rechten auf gemeinsame Institutionen wie die in der Europäischen Union.

- ◆ Sein Gründer David Mitrany sah in dem **neofunktionalistischen Ansatz** (Haas 1958 u.a.) **keine Weiterentwicklung**, sondern einen konkurrierenden theoretischen Ansatz, mit dem er sich zeit seines Lebens kritisch auseinandersetzte.
- ◆ David Mitrany's Argument war, dass die **Forderung nach einem Souveränitätsverzicht** zugunsten supranationaler Organisationen eine **große Hürde** darstellt und deshalb eine zwischenstaatliche Zusammenarbeit verhindern kann.
- ◆ Diese Feststellung gilt nicht nur im historischen Kontext nach dem zweiten Weltkrieg, sondern ist für Europa aktueller denn je. So ist es die **Stärke des neofunktionalistischen Ansatzes**, dass er eine **Zusammenarbeit auch zwischen (ehemals) verfeindeten Staaten** für möglich und sogar im Interesse des Friedens für notwendig hält.

#### Der Ordoliberalismus:

- ◆ Dieser Ansatz geht auf den deutschen Ökonomen Walter Eucken zurück (1959), den Begründer des Modells der sozialen Marktwirtschaft. Er geht von der These aus, dass eine **permanente Interdependenz**, also wechselseitige Abhängigkeit zwischen Ordnungssystemen gibt, vor allem **zwischen Wirtschaft und Politik**.
- ◆ Eucken formulierte zwei Prinzipien für eine unabhängige staatliche Wirtschaftspolitik: Sie soll die **Entstehung von wirtschaftlichen Machtgruppen, von privatwirtschaftlichen oder staatlichen Monopolen verhindern** und einen **gesetzlich verankerten Ordnungsrahmen** schaffen, statt Wirtschaftsprozesse selbst zu lenken.
- ◆ Dieser Ansatz kann einen wichtigen **Dissens in den Post-Brexit-Verhandlungen** erklären: Brüssel verteidigte das **Primat des EU-Binnenmarkts** gegenüber der **staatlichen Souveränität** des Vereinigten Königreichs: „Unser Binnenmarkt ist unser Heimatmarkt“ (Michel Barnier, 29.5.2020).
- ◆ **Eine Folge des Primats des Binnenmarkts** ist nicht mehr Wettbewerb, sondern die **Stärkung von Monopolanbietern**. Beispiel hierfür ist der Abschluss eines Vertrags zwischen Brüssel und London über die friedliche **Nutzung der Kernenergie**, der im Stillen zugunsten großer Energieunternehmen abgeschlossen wurde.

#### Quellen und weitere Literatur

(Alle Links wurden zuletzt am 18.1.2021 eingesehen)

AEUUV, Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, konsolidierte Fassungen 2016.

Barnier, 29.5.2020, EU-Chefunterhändler Michel Barnier: „Britten verstehen nicht, dass der Brexit mit Folgen verbunden ist“, Michel Barnier im Gespräch mit Christoph Heinemann, in: Deutschlandfunk.

- [bfee-online.de](#), Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle, Effizienzpolitik, Europäische Energieeffizienzpolitik, 2019.
- [bpb.de 2020](#), Bundeszentrale für politische Bildung, Theorien der Europäischen Integration, aus: Große Hüttmann / Wehling, Das Europalexikon (3.Auflage), Bonn 2020.
- [br.de, 14.1.2021](#), Milchbauern empört über Preissenkung bei Butter.
- [Briefing Paper, 23.12.2020](#), House of Commons. Library, Joint Committee decisions on the Northern Ireland Protocol, Briefing Paper, Number 09102, 23.12.2020.
- [Brexit-Vertrag 2018](#), Draft Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community, as agreed at negotiators' level on 14 November 2018, TF50 (2018) 55 – Commission to EU27.
- [Brexit-Vertrag 2019-I](#), Abkommen über den Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union und der Europäischen Atomgemeinschaft, Amtsblatt der Europäischen Union, Mitteilungen und Bekanntmachungen, 62. Jg., 12.11.2019, 2019/C 384 I/01-177.
- [Brexit-Vertrag 2019-II](#), Politische Erklärung zur Festlegung des Rahmens für die künftigen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und dem Vereinigten Königreich, Amtsblatt der Europäischen Union, Mitteilungen und Bekanntmachungen, 62. Jg., 12.11.2019, 2019/C 384 I/178-193.
- [Cicero, 26.7.2019](#), Jannik Wilk, Großbritanniens Moglepackung.
- [Der Spiegel, 12.4.2019](#), Jörg Schindler, Alexander Smoltczyk, Sturheit, Wut und Drama im britischen Unterhaus. "Es gibt hier Anzeichen mentaler Krankheit".
- [Der Spiegel, 17.5.2019](#), Jörg Schindler Tory-Wahlkämpfer Rupert Matthews. Er glaubt an Aliens, Geister und den Brexit.
- [Der Spiegel, 19.7.2019](#), Jörg Schindler, Audiostory. Wie Boris Johnson die Briten gegen Europa aufstachelt.
- [Der Spiegel, 20.7.2019](#), Jörg Schindler, England. »Politischer Illusionskünstler«.
- [Der Spiegel, 7.9.2019](#), König der Zocker. Großbritannien.
- [Der Spiegel, 2.10.2019](#), Jörg Schindler, Parteitagssrede von Boris Johnson. Der Erpresser.
- [Der Spiegel, 23.1.2020](#), Susanne Götze, Klimakrise. Die Renaissance der Atomlobby.
- [Desintegration 2016](#), Lisa H. Anders, Annegret Eppeler, Thomas Tuntschew, Europäische Integration: zweidirektional und mehrdimensional, in: Integration, 3/2016.
- [Deutschlandfunk, 22.7.2019](#), Boris Johnson. Politiker, Journalist, Märchenonkel. Michael Stabenow im Gespräch mit Brigitte Baetz, Text von Michael Borgers.
- [Deutschlandfunk, 30.12.2020](#), Martin Alioth, Stimmung in Irland und Nordirland. Trotz Brexit: Erleichterung in Dublin und Belfast.
- [Diaz-Bone 2006](#), Rainer Diaz-Bone, Zur Methodologisierung der Foucaultschen Diskursanalyse, in: Forum Qualitative Sozialforschung / Forum: Qualitative Social Research, 7 (2006) 1.
- [Directives 25.2.2020](#), Council of the European Union, Directives for the Negotiation of a New Partnership with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland.
- [ec.europa.eu](#), Europäische Kommission, Information für Verbraucher. Was ist Wettbewerbspolitik? Eucken 1959, Walter Eucken, Grundsätze der Wirtschaftspolitik, Tübingen 1959, Ausgabe 1962.
- [Euractiv, 20.12.2020](#), Kira Taylor, EU-Kommission: Aus Atomkraft produzierter Wasserstoff ist „CO2-arm“.
- [EURATOM](#), Europäische Union, Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (am 25.3.1957), konsolidierte Fassung 2010.
- [eur-lex.europa.eu, 31.12.2020](#), Abkommen zwischen der Regierung des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland und der Europäischen Atomgemeinschaft über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der sicheren und friedlichen Nutzung der Kernenergie, in: Amtsblatt der Europäischen Union, L445, 31.12.2020.
- [eurojournalist.eu, 26.6.2019](#), Wann genau sind die Briten eigentlich durchgedreht?
- [europa.eu, 30.4.2020](#), European Commission, Technical Note: Implementation of the Protocol on Ireland / Northern Ireland.
- [europa.eu, 23.7.2020](#), European Commission, Press statement by Michel Barnier following Round 6 of the negotiations for a new partnership between the European Union and the United Kingdom.
- [FAZ, 10.9.2020](#), Thomas Gutschker, Post-Brexit-Verhandlungen. Worüber streiten sich London und die EU?
- Foucault 1970, Foucault, Michel, Die Ordnung des Diskurses, Frankfurt/M. 1991, 15. Auflage 2019, S. 9-49.
- [Gala, 23.7.2019](#), Boris Johnson. Ein Irrer oder ein Genie?
- [gov.uk, 19.5.2020](#), Schreiben des britischen Chef-Unterhändlers in den Verhandlungen über die zukünftigen Beziehungen zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU, David Frost, an den Leiter der UK Task Force der EU-Kommission, Michel Barnier, [offizielle] Übersetzung.
- [gov.uk, 27.5.2020](#), Cabinet Office, Policy paper. The UK's approach to the Northern Ireland Protocol, Updated 27 May 2020.
- [gov.uk, 24.12.2020](#), Government UK, International treaty. Agreements reached between the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the European Union, 24.12.2020.
- [Haas 1958](#), Ernest B. Haas, The Uniting of Europe. Political, Social, and Economic Forces 1950-1957, Notre Dame, Indiana, USA 1958

- [Holzinger 2013: 469](#), Katharina Holzinger, Europäische Union, in: Manfred G. Schmidt (Hg.), Studienbuch Politikwissenschaft, Wiesbaden 2013, S. 465-493.
- Jäger/Jäger 2007, Margarete Jäger, Siegfried Jäger, Deutungskämpfe. Theorie und Praxis Kritischer Diskursanalyse, Wiesbaden 2007.
- [kas.de, 2021](#), Konrad Adenauer Stiftung, Ordoliberalismus. Ideengeschichtlicher Hintergrund.
- Keller u.a. 2011, Reiner Keller, Andreas Hirsland, Werner Schneider, Willy Viehöver (Hg.), Handbuch sozialwissenschaftliche Diskursanalyse. Band 1: Theorien und Methoden, 3. Auflage, Wiesbaden 2011; Band 2: Forschungspraxis, 4. Auflage, Wiesbaden 2010.
- Kleinwächter 2012, Kai Kleinwächter, Die Anreizregulierung in der Elektrizitätswirtschaft Deutschlands. Positionen der staatlichen sowie privaten Akteure, Potsdam 2012.
- [Legal advice, 5.12.2018](#), Department for Exiting the European Union, Attorney General's legal advice to Cabinet on the Withdrawal Agreement and the Protocol on Ireland/Northern Ireland.
- [Meetings, EU-UK J&SC](#), European Commission, Meetings of the EU-UK Joint and Specialised Committees under the Withdrawal Agreement.
- Mitrany 1943, David Mitrany, A World Peace System, 1943, Re-printed, Quadrangle Books, Chicago 1966, S. 93-113.
- [news.at, 30.8.2019](#), Carina Fritzl, Boris Johnson: So verrückt ist der britische Premier.
- [nzz.ch, 18.12.2020](#), Niklaus Nuspliger, Die Realitäten des harten Brexits – oder warum die britische Souveränität auch nach dem EU-Austritt nicht absolut ist.
- [PamS, 8.9.2019](#), Boris Johnson – Größenwahnsinniger Irrer oder irrer Größenwahnsinniger?
- [Riedel 2020-7](#), Sabine Riedel, Brexit-Verhandlungen 2.0 vorzeitig am Ende? Die neue Partnerschaft scheitert nicht zuletzt an den nationalen Interessen einiger EU-Mitglieder, in: Forschungshorizonte Politik und Kultur (FPK), Vol. 4, No. 7 (2020 July 27), 12 Seiten.
- [Riedel 2019-6](#), Sabine Riedel, Konzeptionelle Defizite des Brexit-Vertrags. Die Mitverantwortung der Europäischen Union am Scheitern der Verhandlungen, in: Forschungshorizonte Politik und Kultur (FPK), Vol. 3, No. 6 (2019 Aug 12), 8 S.
- [Riedel 2019-2](#), Sabine Riedel, Nordirland –Der Faustpfand im Brexit-Vertrag. Ein Landesteil des Vereinigten Königreichs wird zum Spielball (supra-)nationaler Interessen, in: Forschungshorizonte Politik und Kultur (FPK), Vol. 3, No. 2 (2019 Feb 7), 8 Seiten.
- [Riedel 10/2019](#), Flucht und Religion. Aktuelle Herausforderungen an europäische Standards des Menschenrechtsschutzes, in: Judith Könemann, Marie-Theres Wacker (Hg.), Flucht und Religion. Hintergründe, Analysen, Perspektiven, Münster, 2018, S. 67-96, Nachdruck in: Forschungshorizonte Politik und Kultur (FPK), Vol. 3, No. 10 (2019 Dec 26), 15 Seiten.
- [Riedel 2015](#), Sabine Riedel, Die kulturelle Zukunft Europas. Demokratien in Zeiten globaler Umbrüche, Wiesbaden, 2015.
- [rnd.de, 10.12.2020](#), Karin Pribyl, Boris Johnson und das Märchen der völligen Souveränität.
- [rtl.de, 25.7.2019](#), Boris Johnson: Rüpel, Irrer, „Sex-tator“ – oder doch ein Genie?
- [Schimmelpfennig 2018](#), Frank Schimmelpfennig, Theorien der europäischen Integration, in: Peter Becker, Barbara Lippert (Hg.), Handbuch Europäische Union, Wiesbaden 2018, S. 1-23.
- [sueddeutsche.de, 7.12.2020](#), Björn Finke, Alexander Mühlauer, Brexit. Showdown zwischen London und Brüssel.
- [tagesschau.de, 23.7.2019](#), Jens-Peter Marquardt, Boris Johnson. Der großspurige Unruhestifter.
- [tagesschau.de, 13.9.2019](#), Sabina Matthay, Brexit-Verhandlungen Bewegung beim „Backstop“?
- [tagesschau.de, 21.9.2020](#), Max Ulrich, Britisches Binnenmarktgesetz. Ein Rechtsbruch, dem das Parlament zustimmt.
- [taz.de, 3.8.2018](#), Malte Kreuzfeldt, Atompolitik der Bundesregierung. Keine Reform von Euratom-Vertrag.
- [Traue, Pfahl, Schürmann 2014](#), Boris Traue, Lisa Pfahl, Lena Schürmann, Diskursanalyse, in: Nina Baur, Jörg Blasius (Hg.), Handbuch Methoden der empirischen Sozialforschung, Wiesbaden 2014, S. 493-508.
- [VK's Approach, 27.2.2020](#), The Future Relationship with the EU. The UK's Approach to Negotiations.
- [wikipedia, 27.4.2020](#), Neofunktionalismus.
- [wiwo.de, 17.10.2019](#), Silke Wettach, Brexit. Ein Deal mit vielen Fragezeichen.
- [zeit.de, 18.3.2019](#), Britisches Parlament. Parlamentspräsident lehnt erneute Abstimmung über Brexit-Abkommen ab.
- [zeit.de, 5.6.2020](#), Brexit. Kaum Fortschritte in Verhandlungen der EU mit Großbritannien.
- [zeit.de, 7.9.2020](#), Brexit. Michel Barnier wirft Großbritannien Kompromisslosigkeit vor.

