

Das britische EU-Referendum: Hintergründe und Rahmenbedingungen

Die Perspektiven nach dem *Brexit*

von Christian Schweiger, Durham University, Großbritannien

"See EU later" titelte die Boulevardzeitung *The Sun* am Tag nach der Entscheidung des historischen Referendums zur EU-Mitgliedschaft, das Großbritannien am 23. Juni diesen Jahres abgehalten hat. Es ist bereits das zweite mal seit dem Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft am 1. Januar 1973, dass die Briten über die Mitgliedschaft abstimmen. Die Vorgeschichte und die Rahmenbedingungen dieses nicht nur für das Land selbst epochalen Ereignisses waren komplexer als beim ersten Referendum am 5. Juni 1975. Eine Mischung außen- und innenpolitischer Faktoren spielten dabei eine Rolle. Beim ersten Referendum zur EG-Mitgliedschaft am 5. Juni 1975 stimmten 67,5 Prozent der Wahlberechtigten für den Verbleib in der Europäischen Gemeinschaft, nachdem sich mehrheitlich die Meinung durchgesetzt hatte, dass der Verbleib Großbritanniens im europäischen Binnenmarkt für die britische Wirtschaft von Vorteil sei. Schon allein die Tatsache, dass bereits zwei Jahre nach dem offiziellen Beitritt ein Referendum über die Zukunft der Mitgliedschaft abgehalten wurde, zeigte deutlich, wie schwer sich die Briten stets mit der Integration in die institutionalisierte europäische Zusammenarbeit getan haben.

Das schwierige europapolitische Erbe Großbritanniens

Im Gegensatz zu den meisten Mitgliedstaaten der EU hat sich in Großbritannien nie ein umfassender pro-europäischer politischer Konsens entwickelt. Winston Churchill propagierte nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs in seiner berühmten Züricher Rede am 19. September 1946 noch die "Vereinigten Staaten von Europa"¹. Für Churchill selbst hatten die Beziehungen zu Kontinentaleuropa jedoch keineswegs Priorität. Im Rahmen der von ihm definierten drei konzentrischen Kreise der britischen Außenpolitik stand Europa an letzter Stelle. Statt dessen wurden den transatlantischen Beziehungen mit den Vereingten Staaten (der "special relationship") und den Beziehungen mit den Staaten des Britischen Commonwealth, Priorität eingeräumt. Das politische Engagement in Europa wurde in diesem Zusammenhang als für die weltpolitischen Interessen Großbritanniens nicht

¹ Winston Churchill: Rede in Zürich, 19.09.1946, <http://www.churchill-society-london.org.uk/astonish.html>
[Stand: 06.07.2016]

förderlich erachtet.² Die politische Elite Großbritanniens, wie auch die Öffentlichkeit, waren deshalb in der Frage der Mitgliedschaft in der EG/EU stets gespalten. Man war nicht nur geographisch vom Kontinent getrennt, was durch den oft benutzten Slogan in dem Medien und im Wetterbericht "fog in the channel - continent cut off" verdeutlicht wurde, der sich seit dem zweiten Weltkrieg im britischen Selbstbewusstsein eingepreagt hat. Für die Briten war das Engagement in Europa nie Priorität weil sie stets davon überzeugt waren, dass Großbritannien als ehemalige Kolonialmacht seine globalen Beziehungen ausbauen sollte, anstatt sich auf Europa zu beschränken. Dies zeigt sich darin, dass die Zustimmung zur europäischen Integration in Großbritannien seit dem Beitritt 1973 permanent geringer war als in anderen Mitgliedstaaten. Besonders seit dem in der britischen Innenpolitik äußerst kontrovers diskutierten Maastrichter Vertrag zeichnete sich eine deutliche Abnahme zur Zustimmung gegenüber der europäischen Integration in der britischen Öffentlichkeit ab. Der Maastrichter Vertrag, der am 7. Februar 1992 von den EG-Mitgliedsstaaten unterzeichnet und erst am 1. November 1993 ratifiziert wurde, kann durchaus als Wendepunkt in Richtung der zunehmenden Europaskepsis in Großbritannien bewertet werden.³ Die Ratifizierung des Maastrichter Vertrages in Großbritannien gestaltete sich als äußerst schwierig, da sie die unversöhnliche europapolitische Spaltung in der Konservativen Partei offenbarte und beinahe zum Sturz der konservativen Regierung von Premierminister John Major geführt hätte. Die Europaskeptiker in der Konservativen Partei lehnten den Vertrag wegen der Schaffung der drei Säulen Struktur der Europäischen Union ab, die sie als deutlichen Schritt in Richtung politische Union bewerteten. Zudem gab es fundamentale Bedenken bezüglich der Konkretisierung der europäischen Währungsunion und der Perspektive der Abschaffung des britischen *Pound Sterling*. , Bereits zuvor wurde unter der Führung von Majors Vorgängerin Margaret Thatcher nicht nur die Skepsis gegenüber der Europäischen Gemeinschaft, sondern sogar ihre offene Ablehnung salonfähig. Bis in die späten 1980er Jahre war die Labour Partei die europaskeptische Kraft in der britischen Innenpolitik. Labour stand unter dem starken Einfluss der Gewerkschaften und des radikalen linken Flügels der Partei, der hauptsächlich durch den Europaskeptiker Tony Benn vertreten wurde. Die

² Wolfram Kaiser: *Using Europe, Abusing the Europeans: Britain and European Integration, 1945-63*, Basingstoke und London: MacMillan, S. 2.

³ David Sanders: *The Reluctant Europeans. Britain and the EU, 1952-2014*, in: *Drifting towards the exit?. Taking Stock of Britain's EU Membership after 40 years*, hg. v. Christian Schweiger, Augsburg 2015, S. 9-36, hier: S. 10.

Labour Regierungen Wilson und Callaghan mussten sich deshalb mit der Opposition des von den Gewerkschaften dominierten linken Parteiflügels gegenüber der Mitgliedschaft in der EG auseinandersetzen. Der linke Labour-Flügel betrachtete die Mitgliedschaft äußerst skeptisch, da die EG als von kapitalistischen Prinzipien bestimmte Organisation betrachtet wurde, die fundamental im Gegensatz zu den Werten einer sozialistischen geprägten Innenpolitik stehen würden.⁴ Die innerparteiliche Opposition gegenüber der EG zwang die Regierung Wilson letztendlich dazu, bereits zwei Jahre nach dem Beitritt ein öffentliches Referendum über die Mitgliedschaft abzuhalten. Nach der Wahlniederlage James Callaghans und der Regierungsübernahme Margaret Thatcher 1979 rückte Labour politisch stark nach links. Die neue Parteiführung unter Michael Foot positionierte die Partei in deutlicher Opposition zur weiteren Mitgliedschaft in der EG. Labour argumentierte nun, dass die Mitgliedschaft im EG-Binnenmarkt mit der Ausübung souveräner nationaler Wirtschafts- und Industriepolitik unvereinbar sei.⁵ Bei der Unterhauswahl 1983 präsentierte die Labour-Partei ein entschieden linksorientiertes Wahlprogramm, das unter anderem auch das Versprechen enthielt, bei einem Wahlsieg unmittelbar Austrittsverhandlungen mit der EG zu initiieren. Als Begründung dafür wurde die Unvereinbarkeit radikaler sozialistischer Wirtschafts- und Industriepolitik mit den Grundsätzen des EG-Binnenmarktes genannt.⁶

Im Gegensatz zu Labours Position befürwortete die Konservative Partei vor Beginn der Ära Thatcher die Mitgliedschaft in der EG. Besonders Edward Heath, Thatchers Vorgänger als Parteiführer, war deutlich pro-europäisch eingestellt und führte Großbritannien als Premierminister am 1. Januar 1973 in die Europäische Gemeinschaft. Heath war sich der Skepsis der Briten gegenüber den politischen Rahmenbedingungen der EG, die bereits stark durch Frankreich und Deutschland geprägt waren, durchaus bewusst. Der konservative Premier war jedoch davon überzeugt, dass letztendlich die ökonomischen Vorteile des

⁴ Dennis Kavanagh: *British Politics. Continuities and Change*, Oxford³ 1996c, S. 74.

⁵ Richard Heffernan: *Beyond Euro-Scepticism? Labour and the European Union since 1945*, in: *The Labour Party: A Centenary History*, hg. v. Brian Brivati und Richard Heffernan, 2000, S. 383-401, hier: S. 391.

⁶ *The Labour Party: New Hope for Britain. 1983 General Election Manifesto*, <http://www.politicsresources.net/area/uk/man/lab83.htm#Common> [Stand: 06.06.2016].

Beitritts überwiegen würden.⁷ Zudem war Heath persönlich ein leidenschaftlicher Europäer, der weit über den europäischen Kontinent gereist und für den Großbritannien eng mit den europäischen Nachbarn verbunden war: "We are part of Europe by geography, tradition, history and civilization"⁸ Der relativ späte Beitritt Großbritanniens im Jahre 1973 begründete sich hauptsächlich mit dem zweimaligen Veto des französischen Präsidenten De Gaulle in den 1960er Jahren. De Gaulle wollte Großbritannien nicht als Mitglied der europäischen Gemeinschaft akzeptieren, weil er zum einen um die schwindende französische Vormachtsstellung in der EG durch wachsenden anglo-amerikanischen Einfluss nach dem britischen Beitritt besorgt war. Zum anderen befürchtete De Gaulle, dass Großbritannien nach dem Beitritt auf eine fundamentale Veränderung der institutionellen und politischen Architektur der EG in Richtung einer Freihandelszone hinwirken würde. Der Zeitpunkt des Beitritts war jedoch sowohl aus politischer, wie auch aus wirtschaftlicher Sicht ungünstig. Politisch wurde der erhoffte Führungsanspruch der Briten äußerst schwierig, da sich Frankreich und Deutschland bereits als Führungsduo etabliert hatten.⁹ Zudem musste die Regierung Heath auch ungünstige finanzielle Arrangements, wie die Nettozahlerrolle Großbritanniens und die für die britische Landwirtschaft nicht vorteilhafte gemeinsame Agrarpolitik, akzeptieren.¹⁰ Doch der Beitritt brachte auch wirtschaftlich nicht die erhoffte positive Wirkung. Zum Zeitpunkt des britischen Beitritts rutschten die Mitgliedstaaten des EG-Binnenmarktes in der Folge der durch die Instabilität im Nahen Osten entstandenen Ölkrise in die Rezession.¹¹ Die britische Wirtschaft, die bereits vor dem Beitritt deutlich hinter den Wachstumsraten ihrer kontinentalen Nachbarn lag, geriet innerhalb des Binnenmarktes folglich in eine negative Sogwirkung, da sich die erhoffte rasche Belebung der Handelsbeziehungen mit den kontinentalen Nachbarn nicht erfüllte. Die durch die Ölkrise verursachte tiefe Rezession in Großbritannien führte bereits ein Jahr nach dem Beitritt zur

⁷ David Gowland and Arthur Turner: *Britain and European integration 1945-1998. A documentary history*, London and New York 2000, S. 271.

⁸ Zitiert nach Hugo Young: *This blessed plot: Britain and Europe from Churchill to Blair*, London and Basingstoke: MacMillan, S. 220

⁹ Stephen George: *An awkward partner. Britain in the European Community*, Oxford ^{3. Auflage} 1998, S.5.

¹⁰ Wolfram Kaiser: *Using Europe, Abusing the Europeans. Britain and European Integration 1945-63*, Basingstoke 1999, S. 214.

¹¹ David Sanders: *Losing an Empire, Finding a Role: British Foreign Policy since 1945*, Hampshire 1990, S. 145.

EG zu einem massiven Budgetdefizit auf der Insel. Der Labour-Schatzkanzler Denis Healy wurde deshalb praktisch dazu gezwungen den Internationalen Währungsfond um einen Milliardenkredit zu bitten, um die mögliche Insolvenz Großbritanniens abzuwenden.¹² Diese Entwicklung trug maßgeblich dazu bei, dass der Premierminister Heath bei den Unterhauswahlen im März 1974 keine erneute Mehrheit erringen konnte.

Sein Widersacher Harold Wilson (Labour), der das Land bereits von 1964 bis 1970 regiert hatte, übernahm erneut das Amt des Premierministers auf der Basis einer Minderheitsregierung. Labour hatte im Wahlkampf versprochen, nach erneuter Regierungsübernahme die EG-Mitgliedschaft Großbritanniens neu zu verhandeln. Bereits im Oktober 1974 wurde eine weitere Unterhauswahl abgehalten, da weder Labour noch die Konservativen eine Regierung mit den Liberalen und den schottischen Nationalisten bilden konnten. Labour gewann die Wahl knapp mit einer Mehrheit von drei Sitzen im Unterhaus. In ihrem Wahlprogramm hatte die Partei angekündigt, nach dem Wahlsieg ein öffentliches Referendum zur Zukunft der EG-Mitgliedschaft Großbritanniens abzuhalten. Dies führte zum ersten Referendum im Juni 1975, vor dem die Regierung Wilson noch die Bedingungen der EG-Mitgliedschaft neu verhandelte. Die Neuverhandlungen legten unter anderem eine flexiblere Handhabung der gemeinsamen Agrarpolitik, geringere britische Beiträge zum EG-Haushalt, keine automatische Teilnahme an einer europäischen Währungsunion, die Öffnung der EG-Außenhandelsbeziehung gegenüber den Commonwealth-Staaten fest. Die Regierung Wilson betonte auch die Notwendigkeit enger Handels- und Sicherheitsbeziehungen zwischen der EG und den Vereinigten Staaten. Großbritanniens Partner in der EG gingen auf diese britischen Forderungen ein, weil die Regierung Wilson angekündigt hatte, im Falle des Scheiterns der Neuverhandlungen der britischen Öffentlichkeit zu empfehlen, im Referendum für den Austritt aus der EG zu stimmen. Auf Druck des deutschen Bundeskanzlers Helmut Schmidt wurden Großbritannien gegen anfänglichen französischen Widerstand schließlich die Konzessionen im Bereich der EG-Haushaltsbeiträge und der Erweiterung der Aussenhandelsbeziehungen der EG gewährt¹³ Auf dieser Basis warb die

¹² Christian Schweiger: *The British Liberal Market Economy: Persistent Path-Dependency under Crisis Conditions*, in: *Drifting towards the Exit? Taking Stock of Britain's EU Membership after 40 years*, hg. v. Christian Schweiger, Augsburg 2015, S. 126-150, hier S. 129.

¹³ Vagne Miller: *The 1974-75 UK Renegotiation of EEC Membership and Referendum*, 13.07.2015, London: House of Commons, S. 19, <http://researchbriefings.files.parliament.uk/documents/CBP-7253/CBP-7253.pdf> [Stand: 06.07.2016].

Regierung für Unterstützung bei den Wählern für den Verbleib in der EG. Die deutliche öffentliche Unterstützung für die Fortsetzung der Mitgliedschaft konnte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die grundlegende Skepsis gegenüber der institutionellen politischen Zusammenarbeit innerhalb der EG bestehen blieb. Das Referendum zog keine eine stärkere, führungsorientierten Europapolitik Großbritanniens nach sich. Statt dessen blieb das Land ein zögerlicher und schwieriger Partner, der sich stets am Rande der Gemeinschaft positionierte und nicht nur jeglichen Idealismus gegenüber der Vertiefung der politischen Zusammenarbeit vermissen ließ, sondern diese auch häufig zu blockieren versuchte.¹⁴ Dies zeigte sich nicht nur in der zunehmenden Europaskepsis der Labour-Partei unter den Regierungen Wilson und Callaghan, sondern vor allem im grundlegenden Wandel der britischen Europapolitik unter der konservativen Premierministerin Margaret Thatcher ab 1979. Als konservative Parteivorsitzende und Oppositionsführerin zwischen 1975 und 1979 hatte sich Thatcher noch als Verfechterin der Mitgliedschaft Großbritanniens in der EG eingesetzt, wie auch im Referendum 1975. Als Premierministerin wuchs ihre Skepsis gegenüber der Europäischen Gemeinschaft zunehmend, die sie jetzt hauptsächlich als das Projekt einer vor allem von Deutschland und Frankreich vorangetriebenen kontinentaleuropäischen Föderation betrachtete. Noch 1986 hatte Thatcher gemeinsam mit Kommissionspräsident Jacques Delors, dem französischen Staatspräsidenten François Mitterrand und dem westdeutschen Bundeskanzler Helmut Kohl an der Vorbereitung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) gearbeitet. Die EEA trieb zwar einerseits deutlich die von Thatcher favorisierten Marktliberalisierung voran, andererseits bereitete das Abkommen auch den Weg für die deutliche politische Vertiefung der Gemeinschaft im Rahmen des nachfolgenden Maastrichter Vertrages und der Gründung der Europäischen Union. Thatcher lehnte letztere deutlich ab und machte aus ihrer Enttäuschung über die Entwicklung der EG nach Verabschiedung der EEA keinen Hehl. In ihrer Rede am Europakolleg in Bruges am 20. September 1988 forderte Thatcher ein Europa der souveränen Zentralstaaten und warnte vor der politischen Zentralisierung Europas, die Gefahr laufe in einen zentralisierten europäischen Superstaat unter der Dominanz der Europäischen Kommission zu münden. In diesem Zusammenhang machte Thatcher deutlich, dass sie sich dieser Zentralisierung vehement widersetzen würde: "Wir haben die

¹⁴ John W. Young: *Britain and European Unity 1945-1999*, Basingstoke, S. 198

staatlichen Schranken in Großbritannien nicht mit Erfolg zurückgedrängt, um mitanzusehen, dass sie jetzt auf der europäischen Ebene wieder eingeführt werden, in Verbindung mit einem europäischen Superstaat, der von Brüssel aus eine neue Vormachtstellung ausübt".¹⁵ Thatchers Position verlieh damit der Ansicht der Mehrheit der Briten Ausdruck, die als positiven Zweck der Europäischen Gemeinschaft stets die Schaffung einer liberalisierten Freihandelszone gesehen haben.¹⁶ Die von den Kontinentaleuropäern parallel betriebene politische Integration wurde und wird weitgehend abgelehnt.

Thatchers definierte mit ihrer auf nationalstaatliche Interessen ausgerichteten europäischen Diplomatie die bis heute gültigen Prinzipien der britischen Europapolitik. Sie definiert sich vor allem in Abgrenzung zu den multilateralen Entscheidungsprozesse im politischen Mehrebenensystem, die im deutlichen Kontrast zu den auf dem "*first-past-the-post*" Mehrheitswahlrecht basierenden schnellen Entscheidungsprozessen einer im Normalfall bestehenden Einparteienregierung stehen. Die zentralen Elemente der britischen Westminster- Demokratie bilden die Parlamentsouveränität ("*crown in parliament*"), die ungeschriebene und auf Konventionen beruhende Verfassung und die trotz der teilweisen Dezentralisierung ("*Devolution*") von Entscheidungsprozessen in die Regionen Schottland, Wales und Nordirland noch immer stark zentralisierte Exekutivregierung in Westminster.¹⁷ Diese Prinzipien stehen in starkem Kontrast zur EU, deren rechtlicher Rahmen auf einem komplexen und schriftlichen fixierten Vertragsgefüge basiert und deren Entscheidungsprozesse aufgrund der Einbeziehung multipler Akteure generell langwierig und auf Konsens angewiesen sind.

Die eng definierten Rahmenbedingungen der britischen Europapolitik

Aus britischer Sicht geht es bei der Europapolitik deshalb vor allem um die Verteidigung nationaler Souveränität und nicht maßgeblich um multilaterale Kooperation. Die britischen

¹⁵ Margaret Thatcher: *Speech to the College of Europe. "The Bruges Speech"*, 20.09.1988, <http://www.margaretthatcher.org/document/107332> [Stand: 09.06.2016]

¹⁶ Margaret Thatcher: *Statecraft*, London 2002, S. 372.

¹⁷ David Sanders: *The Reluctant Europeans. Britain and the EU, 1952-2014*, Augsburg 2015, S. 29-31.

Europaskeptiker sind hauptsächlich in der Konservativen Partei, der *United Kingdom Independence Party* (UKIP) vertreten. Sie werden tatkräftig von den im Besitz des australischen Medienmoguls Rupert Murdoch befindlichen Printmedien und Nachrichtensendern unterstützt und sehen es als ihre Aufgabe das europapolitische Vermächtnis Margaret Thatchers im Sinne des Mottos "Wir gegen die Anderen!" weiterzutragen. Teil dieses Erbes ist auch die Glorifizierung der angeblich privilegierten Partnerschaft (*special relationship*) der Briten mit den Vereinigten Staaten von Amerika und die nostalgische Fokussierung auf die diplomatischen und wirtschaftlichen Beziehungen mit den Staaten des Commonwealth, des ehemaligen britischen *Empires*.¹⁸ Zudem assoziieren vor allem die Europaskeptiker in England die Europäische Union mit der Dominanz Deutschlands. Diese Furcht vor einem „deutschen Europa“ wurde bereits von Thatcher häufig artikuliert. Thatcher nannte in ihren nach dem Ende ihrer Amtszeit als Premierministerin veröffentlichten politischen Memoiren Deutschland eine „destabilisierende Kraft“ in Europa, die zwischen „Aggression und Selbstzweifeln“ schwanken und letztendlich immer zur Dominanz tendieren würde.¹⁹ Thatcher ließ es noch als Premierministerin zu, dass Nicholas Ridley, ihr damaliger Minister für Handel und Industrie, im Juli 1990 in einem Interview mit der Zeitschrift *Spectator* die Europäische Gemeinschaft als deutsches Mittel zum Zweck der Unterwerfung Europas brandmarkte. Ridley rief durch seine Äußerung, dass der Transfer von Souveränität an die EG der Unterwerfung unter Hitlers Nazi-Deutschland gleichkomme, nicht nur bei Großbritanniens europäischen Partnern Wellen der Empörung hervor.²⁰ Doch anti-deutsche Ressentiments ziehen sich seit Thatcher wie ein roter Faden durch die Positionen der Europaskeptiker. Prominente konservative Europaskeptiker wie John Redwood werden nicht müde, vor der Gefahr der Unterdrückung Großbritanniens durch ein zunehmend hegemoniales Deutschland in der EU zu warnen. Hierbei wird vor allem die gemeinsame europäische

¹⁸ *Reginald Hibbert: Britain in search of a role, 1957-73: A role in Europe, European integration and Britain: a witness account, in From Reconstruction to Integration: Britain and Europe since 1945, hg. v. Brian Brivati und Harriet Jones 1993, S. 114-122, hier S. 115; Christian Schweiger: Britain, Germany and the Future of the European Union, Basingstoke 2007, S. 31-37.*

¹⁹ *Margaret Thatcher: The Downing Street Years, Glasgow 1993, S. 791.*

²⁰ *Britain and European Integration 1945-1998. A Documentary History, hg. v. David Gowland und Arthur Turner 2000, S. 178.*

Währung als Versuch Deutschlands gewertet, die EU schrittweise in Richtung eines föderalen Zentralstaates zu entwickeln.²¹ Sogar Boris Johnson, ehemaliger Bürgermeister Londons und prominenter Vertreter der konservativen Europaskeptiker in der *Vote Leave* Kampagne im bevorstehenden zweiten EU-Referendum, vergleicht die EU erneut mit Nazi-Deutschland. In einem Interview mit der britischen Tageszeitung *The Telegraph* am 15. Mai 2016 betonte Johnson, dass er davon überzeugt sei, dass die „Bürokraten in Brüssel“ genau wie Adolf Hitler „Europa unter eine Autorität vereinen“ wollten.²² Die Konservative Partei hat sich in der Nachfolge Thatchers seit den 1990er Jahren weitgehend in Richtung einer zutiefst europaskeptischen Partei entwickelt. John Major war der letzte Parteiführer der Konservativen, der noch einen pragmatisch pro-europäischen Kurs vertrat. Nachdem Majors Regierung zunehmend unter dem Druck der internen Machtkämpfe zwischen Europaskeptikern und Pragmatikern zerbrach und im Mai 1997 eine historische Wahlniederlage erlitt, übernahmen die Europaskeptiker das Ruder in der Partei. Seit 1997 waren alle Parteivorsitzenden der Konservativen mehr oder weniger Europaskeptiker, was auch den heutigen Vorsitzenden und Premierminister David Cameron einschließt. Cameron konnte den Parteivorsitz nach wiederholten Wahlniederlagen seiner Partei 2005 nur dadurch erringen, dass er deutliche Zugeständnisse gegenüber den kompromisslosen Europaskeptikern in der Partei machte.

Dazu gehörte das Versprechen, die britische EU- Mitgliedschaft neu zu verhandeln und die britischen Wähler in einem Referendum über die Verhandlungsergebnisse abstimmen zu lassen. Cameron verfolgte auch nach seiner Wahl als Premierminister 2010 einen sehr defensiven europapolitischen Kurs, bei dem er den von Thatcher propagierten „Souveränitätsfetisch“²³ weiterverfolgte. In der Folge sind von der Regierung Cameron kaum europapolitische Initiativen ausgegangen. Statt dessen hat Cameron sich darauf beschränkt, Großbritannien aus jeglicher Vertiefung der politischen Kooperation in der EU

²¹ John Redwood: *Our Currency, our Country: The Dangers of European Monetary Union*, London 1997, S.33; John Redwood: *Thank you, Mrs Merkel*, <http://johnredwoodsdiary.com/> [Stand: 11.06.2016].

²² Tim Ross: *The EU wants a superstate, just as Hitler did*, *Daily Telegraph* 15.06.2016, <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/05/14/boris-johnson-the-eu-wants-a-superstate-just-as-hitler-did/> [Stand: 11.06.2016]

²³ William E. Paterson: *Britain and German Leadership, : Drifting towards the Exit? Taking Stock of Britain's EU Membership after 40 years*, hg. v. Christian Schweiger, Augsburg 2015, S. 126-150, hier S. 42.

herauszuhalten, wie durch sein Veto gegen den europäischen Fiskalpakt im Dezember 2011 deutlich wurde.

Mit der Ausnahme der ersten Amtszeit der *New-Labour*-Regierung von Premierminister Tony Blair vor dem Ausbruch des Irak-Krieges (1997 bis 2001), während der Blair eine sehr engagiert pragmatische und konstruktive Europapolitik verfolgte, hat sich die britische Europapolitik parteiübergreifend beständig an Thatchers isolationistischer Einstellung orientiert. Blair vollendete den Wandel der Labour-Partei hin zu einer pragmatisch pro-europäischen Partei, den er als Teil der Modernisierung der Partei und ihrer politischen Ausrichtung in Richtung der politischen Mitte verstand. Das erste Kabinett Blair, das im Mai 1997 nach dem überwältigenden Wahlsieg der Partei die Regierung bildete, war durchgehend pro-europäisch. Der Premier konnte den europäischen Partnern deshalb überzeugend vermitteln, dass er einen Wandel der britischen Europapolitik in Richtung kooperativem Pragmatismus anstrebe. Er vertrat dabei die Position, dass Großbritannien in der EU eine führende Rolle übernehmen müsse. Er begründete dies nicht nur mit der Notwendigkeit, institutionelle Reformen der EU voranzutreiben, sondern auch damit, eine führende Rolle Großbritanniens in der EU würde deren internationales Ansehen stärken. Damit positionierte er sich in deutlichen Gegensatz zur passiven und überwiegend defensiven Europapolitik der konservativen Vorgängerregierung Major, deren Isolationismus britischen Interessen geschadet hätte.²⁴ In seiner ersten Amtszeit suchte Blair den Schulterschluss mit Deutschland und Frankreich, um gemeinsam zentrale Politikbereiche der EU voranzutreiben. Mit dem deutschen Bundeskanzler Schröder verfasste Blair ein gemeinsames Strategiepapier für die Modernisierung des europäischen Sozialmodells auf der Basis des von New Labour propagierten „Dritten Weges“ zwischen traditionellem sozialdemokratischem Keynesianismus und Thatchers Marktfundamentalismus in der Wirtschaftspolitik.²⁵ Der „dritte Weg“ akzeptierte einerseits die Notwendigkeit, wirtschaftsfreundliche Rahmenbedingungen durch die Begrenzung unnötiger staatlicher Eingriffe in die Wirtschaft zu schaffen. Andererseits lehnte er den

²⁴ Hugo Young: *This blessed plot. Britain and Europe from Churchill to Blair*, London 1998, S. 485

²⁵ Gerhard Schröder und Tony Blair: *Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten*, 08.06.1999, <http://www.albanknecht.de/materialien/Schroeder-Blair-Paper.pdf> [Stand: 12.06.2016]

neoliberalen Marktfundamentalismus der 1980er Jahre ab und betonte die Notwendigkeit staatlicher Aktivitäten im Hinblick auf die Investition in Bildung und Ausbildung im Rahmen aktivierender Arbeitsmarktprogramme. Auf der Grundlage solider Wachstumsraten und einer deutlichen Reduzierung der Arbeitslosigkeit unter seiner Regierung in Großbritannien wurde Blair mit Unterstützung des deutschen Bundeskanzlers Schröder die treibende Kraft bei der Entwicklung der Lissabon-Strategie, die von der EU im Jahr 2000 zur Grundlage der Reform des europäischen Sozialmodells gemacht wurde. Lissabon beinhaltete die zentralen Elemente des Dritten Weges, vor allem in der Forderung nach der Reform nationaler Sozialstaatsstrategien in Richtung aktivierender Arbeitsmarktpolitik durch Investitionen in Bildung und Kürzungen der staatlichen Unterstützungen für nicht aktive Arbeitslose.²⁶ Blair und Schröder übernahmen gemeinsam auch eine führende Rolle in der Vorbereitung der EU-Osterweiterung, die im Mai 2004 acht osteuropäische Staaten in die EU brachte. Gemeinsam mit dem französischen Präsidenten Chirac arbeitete der Premierminister Ende der 90er Jahre an der Entwicklung der gemeinsamen EU-Sicherheitspolitik in der Folge der Kosovo-Krise im Frühsommer 1999, durch die die fehlende militärische Krisenbewältigungskapazität der EU offensichtlich wurde. Blair, Schröder und Chirac hatten gemeinsam Luftschläge der NATO gegen Serbien unterstützt, um den vom serbischen Präsidenten Milosevic begonnenen Völkermord an der albanischen Minderheit in der Provinz Kosovo zu stoppen. Es war jedoch vor allem Blair, der die EU ermahnte, eine militärische Eingreiftruppe zu entwickeln, um die Krisen in der unmittelbaren Nachbarschaft der EU ohne die Unterstützung von NATO und vor allem von amerikanischen Streitkräften bewältigen zu können. Dies war durchaus beachtlich, da Blair damit die britische Verteidigungspolitik, die sich traditionell an NATO und der transatlantischen Partnerschaft orientiert, deutlich mehr in Richtung Europa zu orientieren schien. Blair selbst sprach stets von der Brückenfunktion Großbritanniens zwischen europäischen und amerikanischen Sicherheitsinteressen.²⁷

Blairs Unterstützung für die vom amerikanischen Präsidenten George W. Bush initiierte militärische Intervention im Irak 2003 machte es für seine Regierung fortan unmöglich, diese Ambition in die Realität umzusetzen. Blair hatte durch seine uneingeschränkte

²⁶ Christian Schweiger: *Towards convergence? New Labour's Third Way and the SPD's Agenda 2010 in comparative perspective*, in: *Sozialer Fortschritt* 59 (2010), H.9, S. 244-253.

²⁷ Tony Blair: *Rede beim Parteitag der Labour Party, 28.09.1999.*

Unterstützung der amerikanischen Intervention im Irak maßgeblich zur Spaltung der EU beigetragen. Während Italien, Spanien und die osteuropäischen Staaten Blairs Kurs unterstützten, stellten sich Frankreich und Deutschland deutlich und fundamental gegen die Intervention, die sie als völkerrechtswidrigen Angriffskrieg brandmarkten. Durch die außenpolitische Spaltung der EU verlor Blair substantiell an Einfluss. In der Folge schwand sein europapolitisches Engagement und Großbritanniens Rolle in der EU wurde wieder zunehmend passiv. Dies änderte sich auch nicht, als Blair 2007 vom Amt des Premierministers zurücktrat und von seinem innerparteilichen Rivalen Gordon Brown beerbt wurde. Brown hatte sich als Labour-Schatzkanzler den Ruf erworben, eher europaskeptische Positionen zu vertreten. Brown verhinderte den Eintritt Großbritanniens in die Eurozone und war generell mehr an globaler politischer Kooperation als an der Vertiefung der europäischen Zusammenarbeit interessiert. Mit Ausnahme seines Engagements für eine gemeinsame europäische Initiative zur Stabilisierung und besseren Koordinierung der europäischen Finanzindustrie blieb Browns kurze Amtszeit ohne nennenswerte europapolitische Initiativen. Bis zu seiner Niederlage gegen David Cameron bei der Unterhauswahl im Mai 2010 beschränkte sich Brown auf die Erhaltung des europapolitischen Status Quos. Dies wurde vor allem durch seine Forderung deutlich, nach dem Scheitern der Ratifizierung der Europäischen Konstitution durch Irland im Jahre 2008 keine weiteren Vertragsänderungen durchzuführen.²⁸ Brown beteiligte sich nur sehr widerwillig an der Verhandlung des Lissabon-Vertrages und blieb auch der Ratifizierung fern.

Der Weg zum zweiten Referendum: Die Regierung Cameron im Spannungsfeld zwischen wachsender Europaskepsis und EU-Krisensymptomen

Die Veränderungen in der internen politischen Dynamik der EU unter den Bedingungen der globalen Finanzkrise und der nachfolgenden Krise in der Eurozone trug maßgeblich dazu bei, dass Großbritannien unter der Regierung Cameron zunehmend in den Sog wachsender Europaskepsis geriet. David Cameron selbst und die Mitglieder seiner Regierung verfielen in ihrer Europapolitik wieder in den traditionellen Reflex der Forderung nach Abgrenzung

²⁸ Clara Marina O'Donnell und Richard G. Whitman: *European policy under Gordon Brown: Perspectives on a future prime minister*, in: *International Affairs* 83 (2007), H. 2, S. 253-272, hier S. 262.

gegenüber der sich unter Führung Deutschlands vertiefenden politischen Koordination in der Eurozone. Cameron nahm im Wahlkampf 2010 eine deutlich europaskeptische Haltung ein. Das Wahlprogramm der Konservativen kritisierte die Regierung Brown dafür, dass sie den Vertrag von Lissabon ratifiziert habe, ohne zuvor die britische Öffentlichkeit in einem Referendum zu konsultieren. Auf der Basis des Wahlprogramms führte die Regierung Cameron folglich eine sogenanntes „Referendum Lock“ ein. Hierbei wurde das Gesetz zum *European Communities Act* aus dem Jahre 1972 so geändert, dass es alle zukünftigen Regierungen dazu verpflichtet, bei grundlegenden EU-Vertragsänderungen ein Referendum abzuhalten²⁹. Cameron kam nach der Regierungsübernahme in der Koalition mit den Liberaldemokraten zunehmend unter Druck aus seiner eigenen Partei und den Medien, ein öffentliches Referendum zur EU-Mitgliedschaft abzuhalten. Offiziell wurden die Forderungen mit der Vertiefung der politischen Zusammenarbeit im Rahmen neuer Koordinationsmechanismen in der Eurozone und in der Steuerung des EU-Binnenmarktes begründet. Nachdem Cameron 2011 durch sein Veto verhindert hatte, dass der europäische Fiskalpakt, der die Einführung einer Schuldenbremse und die verstärkte Kontrolle nationaler Budgets durch die Europäische Kommission beinhaltet, bindend in die Vertragsstruktur der EU integriert werden konnte, forderten konservative Europaskeptiker und vor allem die UK Independence Party die Neuverhandlung der Bedingungen für die britische EU-Mitgliedschaft. Cameron reagierte auf die innerparteiliche und öffentliche Kritik, wie auch die wachsende Zustimmung für UKIP in den Wahlumfragen, mit der Ankündigung der Neuverhandlung der britischen Mitgliedschaft und der Abhaltung eines Referendums nach der Unterhauswahl 2015. In seiner mit Spannung erwarteten *Bloomberg*-Rede am 23. Januar 2013 wurde Cameron wenig konkret bezüglich der Forderungen nach der Neuverhandlung der britischen Mitgliedschaft. Statt dessen konzentrierte er sich darauf deutlich zu machen, dass es ihm vor allem auf die rechtlich gültige Abgrenzung von der Vertiefung der politischen Integration in der Eurozone ankommen würde. Cameron äußerte seine volle Unterstützung für die Notwendigkeit der vertieften politischen Koordination in der Eurozone. Seine Bedingung war jedoch, dass Mitgliedstaaten, die den Euro nicht

²⁹ *Conservative Party: Invitation to join the government of Britain. The Conservative Manifesto 2010, S. 113, <https://www.conservatives.com/~media/Files/Manifesto2010> [Stand: 13.06.2016].*

einführen wollen, nicht diskriminiert werden³⁰. Die Entscheidung, sich auf die Durchführung des Referendums nach der Unterhauswahl 2015 festzulegen, war jedoch tatsächlich weniger darin begründet, diese Abgrenzung sicherzustellen. Der Hauptgrund lag vielmehr im zunehmenden innenpolitischen Druck, vor allem der wachsenden politischen Zustimmung für die politischen Positionen von UKIP. Die von Nigel Farage geführte Partei hat sich seit der globalen Finanzkrise vom politischen Außenseiter zu einer zentralen politischen Kraft entwickelt, die die öffentliche Debatte über die Europäische Union in Großbritannien medienwirksam negativ beeinflusst.

Der Parteivorsitzende Farage favorisiert den kompromisslosen Austritt Großbritanniens aus der EU. Er betont dabei den Verlust der britischen Souveränität in der EU, vor allem im Hinblick auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit, die es seiner Ansicht nach dem Land auch außerhalb des Schengen-Raums unmöglich macht, Zuwanderung effektiv zu begrenzen. Farage thematisierte seit der Ankündigung des Referendums vor allem die Auswirkungen der Zuwanderung aus den osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten, die er vornehmlich als „Sozialstaatstourismus“ klassifiziert. Cameron hatte versucht, UKIP durch das Ansprechen dieses Themas den politischen Wind aus den Segeln zu nehmen. Er machte die Begrenzung der Möglichkeit für Arbeitnehmer aus anderen EU-Staaten deshalb auch zu einer der zentralen Forderungen seiner Neuverhandlung der Mitgliedschaft. Insgesamt hat Cameron die Festlegung konkreter Forderungen bezüglich der Neuverhandlung der Mitgliedschaftskriterien ziemlich lange hinausgezögert. Bei seinem knappen Wahlsieg im Mai 2015 gelang es Cameron eine knappe Mehrheit der Sitze für die Konservative Partei zu erringen. Er nutzte die konservative Alleinregierung jedoch nicht, um europapolitisch mit größerer Entschlusskraft aufzutreten. Statt dessen bezog Cameron erst sehr spät Position für die Neuverhandlung. Im November 2015 äußerte er in einer Rede am Royal Institute of International Affairs in London erste konkrete Forderungen. Diese umfassten die Nichtdiskriminierung der EU-Mitgliedstaaten außerhalb der Eurozone, eine schnelle Deregulierung des Binnenmarktes, mehr demokratische Mitbestimmung in der EU, Maßnahmen zur Eindämmung des Missbrauch der Arbeitnehmerfreizügigkeit und ein dauerhaftes britisches *opt out* vom Prinzip der „ständig enger zusammenwachsenden

³⁰ David Cameron: EU Bloomberg Rede, 23.01.2013, <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg> [Stand: 13.06.2016]

Union".³¹ Am selben Tag übermittelte Cameron diese Forderungen offiziell in einem Brief an den EU-Ratspräsidenten Donald Tusk.³²

Premier Cameron gelang es, seine generellen Forderungen in den Neuverhandlungen der britischen Mitgliedschaft weitgehend durchzusetzen. ~~Falls Großbritannien in der EU bleibt, kann es nicht gezwungen werden, sich an der weiteren politischen Vertiefung der EU zu beteiligen.~~ Cameron konnte sich in den Verhandlungen zwar nicht mit der Forderung nach einem Vetorecht gegen die politische Vertiefung in der Eurozone durchsetzen; es wurde jedoch im Vorfeld des Referendums sichergestellt, dass Mitgliedstaaten außerhalb der Eurozone weder diskriminiert noch dazu verpflichtet werden können, sich an Transferleistungen für Staaten mit finanziellen Problemen zu beteiligen. Zudem wird die Rolle nationaler Parlamente durch die Einführung einer „roten Karte“ gegen EU-Gesetzesinitiativen gestärkt, die wirksam wird, falls 55 Prozent der nationalen Parlamente in den 28 Mitgliedstaaten dafür stimmen. Entscheidend war für Cameron jedoch, dass es ihm im Falle des Verbleibs Großbritanniens ermöglicht werden würde die sozialstaatlichen Leistungen für Arbeitnehmer aus anderen EU-Mitgliedstaaten in Großbritannien fürbis zu sieben Jahre zu begrenzen. Zudem hätte die britische Regierung in Zukunft die Höhe des Kindergeldes für EU-Migranten auf das Lebensstandardsniveau des jeweiligen Herkunftslandes absenken können. Das Gesamtpaket der Neuverhandlungen ist mit der Entscheidung für den Austritt aus der EU jedoch vom Tisch, da diese Regelungen erst nach einem positiven Ausgangs des Referendums in Kraft getreten wären (siehe Tabelle).

³¹ *David Cameron: Prime Minister's speech on Europe at Chatham House, 10.11.2015, <https://www.gov.uk/government/speeches/prime-ministers-speech-on-europe> [Stand: 14.06.2016].*

³² *David Cameron: A New Settlement for the United Kingdom in a Reformed European Union. Letter to EU Council President Donald Tusk, 10.11.2015, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/475679/Donald_Tusk_letter.pdf [Stand: 14.06.2016]*

Die Ergebnisse der Neuverhandlungen der britischen EU-Mitgliedschaft

- **Mitgliedstaaten außerhalb der Eurozone sind garantiert von Finanztransfers und verstärkter gemeinschaftlicher Regulierung nationaler Banken- und Finanzindustrie ausgenommen, ohne das sie dabei politisch diskriminiert werden dürfen**
- **Großbritannien ist nicht länger verpflichtet an der Vertiefung der politischen Integration teilzunehmen und vom Prinzip der "ever closer Union" in den Römischen Verträgen ausgenommen**
- **Nationale Parlament können durch die "rote Karte" (basierend auf mindestens 55 Prozent aller Parlamente) Gesetzesvorhaben stoppen**
- **Nationale Regierungen können "Notbremse" bezüglich der Zahlung von Sozialleistungen an Arbeitnehmern aus anderen EU-Staaten ziehen: Zahlungen erfolgen können in den ersten vier Jahren vorenthalten werden, Kindergeld kann auf das Niveau der Herkunftsstaaten beschränkt werden**

Im Februar 2016 kündigte die Regierung Cameron schließlich den Termin des Referendums an: den 23. Juni 2016. Im offiziellen Bericht zu den Verhandlungsergebnissen an das britische Parlament betonte der Premier, dass die Verhandlungen Großbritannien einen neuen und sehr vorteilhaften Mitgliedsstatus in der EU ermöglichen würde, bei dem das Land nicht an der politischen Vertiefung in Bereichen teilnehmen werde, die nicht im britischen Interesse seien. Cameron unterstrich zugleich, dass die EU in Zukunft noch grundlegender reformiert werden müsse.³³ Die Forderungen nach grundlegenden Reformen der EU fand jedoch vor dem Referendum wenig Widerhall bei anderen Regierungen und auch nicht bei der Europäischen Kommission. Der vor allem von Merkel, Hollande und Juncker vertretene Kurs vor dem britischen Referendum war, das man auf absehbare Zeit keine weiteren fundamentalen Änderungen der EU-Verträge anstrebe.

³³ HM Government: *Best of both worlds. The United Kingdom's special status in a reformed European Union*, London 2016, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/502291/54284_EU_Series_No_1_Web_Accessible.pdf [Stand: 14.06.2016]

Die schwierige Referendumskampagne: Großbritannien als „Schlafwandler“ in Richtung Brexit

Obwohl es durch die relativ späte Ankündigung konkreter Forderungen versäumt worden war, unter den EU-Mitgliedstaaten Partner für ein weitreichenderes Programm für die Reform der EU zu gewinnen, kam es Cameron wohl vor allem darauf an, eine langwierige innenpolitische Auseinandersetzung zu vermeiden. Camerons Strategie war es durch eine kurze und effektive Referendumskampagne die britische Öffentlichkeit vom Verbleib in der EU zu überzeugen. Cameron hat sich diesbezüglich jedoch deutlich verkalkuliert. Die Referendumskampagne gestaltete sich für Cameron schwieriger als erwartet. Innenpolitisch war Cameron durch die Spaltung seines Kabinetts geschwächt. Cameron machte den entscheidenden politischen Fehler, in der Referendumskampagne nicht auf Kabinettsdisziplin zu bestehen. Führende Kabinettsmitglieder wie Michael Gove, Ian Duncan Smith und vor allem Camerons innerparteilicher Rivale Boris Johnson versagten dem Premier daraufhin die Gefolgschaft und entschieden sich dafür, die pro-Brexit *Vote-Leave*-Kampagne anzuführen. Johnson wurde zunächst als wahrscheinlichster Nachfolger Camerons im Amt des Premierministers angesehen, falls die Mehrheit der Briten für den Austritt stimmen würden. Die Referendumskampagne wurde deshalb von dem innerparteilichen Machtkampf zwischen den Anhängern Johnsons und den Vertrauten Camerons, wie zum Beispiel Schatzkanzler George Osborne, überschattet. Europapolitische Themen rücken dadurch in den Hintergrund; die Ergebnisse der Neuverhandlungen der EU-Mitgliedschaft, die Cameron erreicht hat, spielten in der öffentlichen Debatte kaum eine Rolle. Statt dessen ist es den Brexit-Anhängern gelungen, die Bedrohung der nationalen Souveränität Großbritanniens, vor allem im Hinblick auf die Arbeitnehmerfreizügigkeit und die dadurch verursachte unbegrenzte Einwanderung, wie auch die „Überregulierung“ durch die Brüsseler Bürokratie und die nicht ausgeglichenen britischen Beitragszahlungen in den EU-Haushalt, in den Vordergrund zu rücken. In diesem Zusammenhang thematisierte die *Vote-Leave*-Kampagne das bilaterale Abkommen zwischen der EU und der Türkei, das Bundeskanzlerin Merkel federführend verhandelt hatte. In der Perspektive der Kampagne stand hier vor allem die bevorstehende Einführung der Visafreizügigkeit für türkische Staatsbürger und die Perspektive des beschleunigten EU-Beitritts der Türkei im Vordergrund. Boris Johnson und Nigel Farage warnten die britische Öffentlichkeit, der Verbleib in der EU würde die effektive

Kontrolle der britischen Grenzen unmöglich machen. Zudem betonen Johnson, Farage und weitere führende Vertreter von *Vote Leave*, dass Großbritannien letztendlich den Beitritt der Türkei zur EU nicht verhindern könne, obwohl dieser natürlich nur durch einen einstimmigen Beschluss aller 28 Mitgliedsstaaten im Rat möglich würde. Die europaskeptischen Medien nutzten dieses Thema im Rahmen ihrer Brexit-Kampagne gegen die EU-Arbeitnehmerfreizügigkeit. Ein Paradebeispiel war das europaskeptische Massenblatt *Express*, das am 24. Mai mit der Ankündigung aufmachte, dass beim Verbleib in der EU zwölf Millionen Türken nach Großbritannien einwandern würden.³⁴ Die von Cameron angeführte Pro-EU-Kampagne *Stronger In* beschränkte sich bis zu diesem Zeitpunkt hauptsächlich darauf, vor den negativen Folgen des Brexit für die britische Wirtschaft und die Lebenshaltungskosten zu warnen. *Stronger In* wurden von den Medien deshalb hauptsächlich als Angstkampagne gebrandmarkt. Camerons Warnung vor Brexit als dem „Schritt ins Ungewisse“ fand bei den Wählern dagegen nur in begrenztem Maß Zuspruch. Die von Teilen der Medien und der *Vote Leave* Kampagne geförderte Konzentration auf das Thema Zuwanderung führte letztendlich dazu, dass die öffentliche Debatte sich deutlich polarisierte und bis zu der tragischen Ermordung der Labour-Abgeordneten Jo Cox nur eine Woche vor der Abstimmung am 16. Juni durch einen rechtsradikalen Aktivisten einen deutlich wachsenden Zuspruch für die Argumente von *Vote Leave* zeigte. Der Einfluss von *Stronger In* wurde darüber hinaus dadurch geschwächt, dass weder die Labour-Partei noch die Liberaldemokraten derzeit über führende charismatische Persönlichkeiten verfügen. Der ehemalige Labour-Parteivorsitzende Tony Blair ist durch seine Unterstützung für den Irak-Krieg innenpolitisch sehr unpopulär, weshalb er in der pro-EU Kampagne kaum eine Rolle spielt. Das trifft ebenso auf Nick Clegg, den ehemaligen Parteivorsitzenden der Liberaldemokraten zu, der durch unpopuläre Entscheidungen in der Koalitionsregierung mit David Cameron von 2010 bis 2015 deutlich an politischem Ansehen eingebüßt hat. Labours neuer Parteivorsitzender Jeremy Corbyn hat zudem im Hinblick auf die EU ein massives Glaubwürdigkeitsproblem. Er gilt allgemein als Europaskeptiker des traditionellen linken Flügels der Partei, der die EU wiederholt als undemokratisch und unsozial kritisiert hat. Corbyn hatte es deshalb schwer, in der Öffentlichkeit überzeugend für den Verbleib in der

³⁴ Caroline Wheeler und Nick Gutteridge: *Exclusive Poll. 12 million Turks say they'll come to the UK once EU deal is signed*, *Daily Express* v. 24.05.2016, <http://www.express.co.uk/news/uk/672563/Turkey-EU-Britain-exclusive-poll-crime-figures-Turks> [Stand: 14.06.2016].

EU zu werben. Die Voraussetzung für ein positives Votum für den Verbleib in der EU wäre hauptsächlich die Teilnahme von Labour- und Liberal-Democrat-Anhängern am Referendum und ihre Unterstützung gewesen.

Die Umfragen zum Referendum deuteten schon im Vorfeld auf ein Kopf-an-Kopf Rennen zwischen Gegnern und Befürwortern des Brexit hin, beim dem das Zünglein an der Wage letztendlich die Wahlbeteiligung jüngerer Wähler sein würden. Die knappe Entscheidung für den Brexit mit 51,9 Prozent der Stimmen der teilnehmenden Wahlberechtigten gegenüber 48,1 Prozent, die für den Verbleib in der EU stimmten, kam letztendlich durch die zu geringe Wahlbeteiligung bei jüngeren Wählern und die überraschend starke Unterstützung für den Brexit in Nordengland und Wales zustande. Offizielle Wahlanalysen des Referendums zeigen, dass jüngere Wähler unter 45 Jahren mehrheitlich für den Verbleib in der EU votierten. Die Zustimmung zur EU war besonders stark bei 18-24jährigen, die mit 73 Prozent für den Verbleib in der EU stimmten. Im Gegensatz dazu stimmten 60 Prozent der über 65jährigen für den Brexit. Die Wahlbeteiligung in Wahlbezirken mit mehrheitlich jüngeren Einwohnern war jedoch deutlich geringer als in denen mit einer älteren Bevölkerung. Zudem stimmten nur London (59,9 Prozent), Schottland (62 Prozent) und Nordirland (55,8 Prozent) mehrheitlich für den Verbleib in der EU. Alle anderen Regionen Großbritanniens votierten für den Brexit, besonders deutlich in den englischen Regionen West Midlands (59,3 Prozent), Yorkshire (57,7 Prozent), East Midlands (58,8 Prozent) und im Nordosten Englands (58 Prozent). Wales votierte mit 52,5 Prozent für den Brexit³⁵. Die Werte in den englischen Regionen erklären sich damit, dass vor allem die wirtschaftlich ärmeren Regionen den Argumenten von *Vote Leave* gefolgt sind, die im Falle des Brexit den deutlichen Rückgang von Zuwanderung aus der EU und dadurch bedingt bessere Arbeitsmarktbedingungen für gering qualifizierte englische Arbeitnehmer versprochen hatten.

Welche Folgen die Entscheidung für den Brexit xxx auf lange Sicht für die Zukunft Großbritanniens und der EU insgesamt haben wird, ist heute noch kaum absehbar. Mit Sicherheit werden die Austrittsverhandlung schwierig und potentiell auch langwierig, vor

³⁵ BBC News: EU referendum: The results in maps and charts, 24.06.2016, <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-36616028> [Stand: 07.07.2016].

allem falls die britische Regierung beabsichtigt, auch nach dem Austritt den Zugang zum EU-Binnenmarkt sicherzustellen. Nach Artikel 50 des Vertrages von Lissabon muß Großbritannien nach dem Referendum offiziell den Antrag auf den Austritt aus der EU stellen, falls die neue Regierung sich tatsächlich dafür entscheidet, das Votum der Wähler umzusetzen. Die Bedingungen für den Austritt werden dann innerhalb von zwei Jahren von den 27 verbleibenden Mitgliedstaaten in Kooperation mit dem Europäischen Parlament mit qualifizierter Mehrheit entschieden.³⁶ Die britische Regierung kann dabei versuchen, in bilateralen Verhandlungen mit der Europäischen Kommission einen Sonderstatus außerhalb der EU zu erhalten. Die Entscheidung liegt jedoch letztendlich bei den verbleibenden 27 Mitgliedsstaaten. Der von der *Vote-Leave*-Kampagne auch nach dem Austritt in Aussicht gestellte fortbestehende unbegrenzte Zugang zum EU-Binnenmarkt ist nur dann realistisch, falls die britische Regierung sich dazu bereit erklärt, weiterhin die rechtlichen Rahmenbedingungen des Binnenmarktes zu akzeptieren.³⁷ Die völlige politische Autonomie Großbritanniens, die die *Vote Leave Kampagnen* nach dem Brexit anscheinend anstreben wollte, gibt es weder für die Nicht-EU-Mitglieder im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) Norwegen, Island und Lichtenstein, noch für die Schweiz, die nur bilateral mit der EU assoziiert ist. Die EWR-Staaten haben sich im Gegenzug zur vollen Teilnahme am EU-Binnenmarkt dazu verpflichtet, die geltenden Verordnungen vollständig zu beachten. Dazu gehört auch die Arbeitnehmerfreizügigkeit. Selbst die Schweiz, die nicht im EWR ist, musste in mühsamen bilateralen Verhandlungen mit der EU viele der Verordnungen des Binnenmarktes implementieren. Dazu gehört auch die Personenfreizügigkeit mit der EU und das Schengen-Abkommen³⁸. Auch innenpolitisch stellt der Austritt aus der EU die britische Regierung vor zahlreiche Herausforderungen. Nach dem Rücktritt Camerons im Oktober diesen Jahres wird sein Nachfolger im Amt des Premiers dann mit großer Wahrscheinlichkeit nicht nur den Austritt seines Landes aus der EU verhandeln müssen, sondern sich sehr

³⁶ Europäische Union: Vertrag von Lissabon unterzeichnet am 13.12.2007, Artikel 50, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2007:306:FULL&from=DE> [Stand: 14.06.2016]

³⁷ Jean-Claude Piris: *If the UK votes to leave: The seven alternatives to EU membership*, London 12.01.2016, <https://www.cer.org.uk/publications/archive/policy-brief/2016/if-uk-votes-leave-seven-alternatives-eu-membership> [Stand: 14.06.2016].

³⁸ Europäische Union: *Die Schweiz und die EU. Eine enge Partnerschaft*, http://eeas.europa.eu/delegations/switzerland/eu_switzerland/political_relations/index_de.htm [Stand: 14.06.2016].

wahrscheinlich früher oder später mit einem zweiten schottischen Unabhängigkeitsreferendum konfrontiert sehen würde. Dies ist äußerst wahrscheinlich, da der Brexit gegen die deutliche Mehrheit der schottischen Wähler entschieden wurde. Nicola Sturgeon, die Parteivorsitzende und erste Ministerin Schottlands, hat deshalb bereits angekündigt, dass ein erneutes schottisches Unabhängigkeitsreferendum sehr wahrscheinlich sein wird. Sturgeon betonte dabei, dass die Brexit-Entscheidung nicht von den schottischen Wählern getragen wird, die die Zukunft ihrer Region weiterhin in der EU sehen.³⁹ Die Schotten sind traditionell weitgehend pro-europäisch eingestellt, da Schottland von der EU substantielle finanzielle Unterstützung für Infrastruktur erhält und zudem außerhalb der EU befürchtet, zu stark von England abhängig zu sein, mit dem die Schotten seit jeher in starker Rivalität stehen. Großbritanniens Austritt aus der EU wird folglich mit ziemlicher Wahrscheinlichkeit zur schottischen Unabhängigkeit und damit zum beginnenden Zerfall des Vereinten Königreiches führen. Der Brexit wird deshalb für Großbritannien nicht nur außenpolitisch, sondern auch innenpolitisch und konstitutionell potentiell gravierende Auswirkungen haben.

Sowohl für Großbritannien als auch für die EU stand beim britischen Referendum viel auf dem Spiel. Die EU wird es in ihrem andauernden kritischen Zustand nur schwer verkraften können, den drittgrößten Mitgliedsstaat und einen substantiellen Beitragszahler zum EU-Haushalt zu verlieren. Zwar könnte man argumentieren, dass ohne den oftmals schwierigen britische Partner die Vertiefung der politischen Zusammenarbeit zwischen den verbleibenden Mitgliedsstaaten eventuell erleichtert werden könnte. Diese Sicht verkennt jedoch die zentrale Rolle Großbritanniens für die außen- und sicherheitspolitischen Stellung der EU und als Verfechter der Dezentralisierung und der globalen Wettbewerbsfähigkeit der EU. Vor allem die Mitgliedsstaaten in Osteuropa, denen diese Politikbereiche sehr am Herzen liegen, appellieren deshalb an die britische Öffentlichkeit, sich weiterhin in der EU zu engagieren. Die Staaten in der Visegrád-Gruppe (Polen, Ungarn, die Tschechien und die Slowakei) hatten sich im Vorfeld des Referendums deutlich in einer gemeinsamen Erklärung für den Verbleib der Briten in der EU ausgesprochen. Die Visegrád-Länder sehen die

³⁹ *The Guardian: Nicola Sturgeon: second Scottish referendum poll highly likely, 24.06.2016, <http://www.theguardian.com/politics/2016/jun/24/alex-salmond-second-scottish-independence-referendum-is-certain> [Stand: 07.07.2016].*

fortdauernde britische Mitgliedschaft als essentiell für die Bewältigung der vielen schwierigen Herausforderungen, vor denen die EU steht, an.⁴⁰ Auch Deutschland hat ein grundlegendes Interesse am Verbleib Großbritanniens in der EU, da es dringend starke Partner braucht, um die internen und externen Herausforderungen der EU zu bewältigen. Weder Polen, Italien Spanien sind derzeit aus politischen und wirtschaftlichen Gründen in der Lage, einen substantiellen Beitrag zur Führung der EU zu leisten. Dies trifft in gewissen Maße auch auf das deutlich wirtschaftlich geschwächte Frankreich zu. Trotz dieser Umstände wird Großbritannien jedoch bei den verbleibenden EU-Partnern bei den Verhandlungen über den Austritt auf wenig Konzessionsbereitschaft stoßen, vor allem falls die Forderungen der Brexit-Befürworter in vollem Maße umgesetzt werden sollen. Führende *Vote Leave* Vertreter, darunter auch die wahrscheinlichste Nachfolgerin Camerons als Premier, die derzeitige konservative Innenministerin Theresa May, haben angekündigt, dass sie im Zuge der Neuverhandlungen die Personenfreizügigkeit zwischen Großbritannien und der EU zur Disposition stellen wollen. In diesem Fall kann die britische Regierung keinerlei Entgegenkommen bezüglich des freien Handels mit dem EU-Binnenmarkt erwarten. Vor allem die osteuropäischen Mitgliedsstaaten, deren in Großbritannien lebenden Bürger von der Einschränkungen der Personenfreizügigkeit zu großer Zahl betroffen wären, werden sich in diesem Fall gegen jegliche Konzessionen für Großbritanniens Status gegenüber der EU nach dem Austritt stellen.

Der 23. Juni 2016 war eine historische Zäsur, bei der die britischen Wähler nicht nur über die Rolle Großbritanniens in Europa, sondern auch über die zukünftige Verfassung der EU insgesamt abstimmt haben. Die britischen Wähler haben sich mit knapper Mehrheit dafür entschieden den europapolitischen status quo hinter sich zu lassen und, um mit David Camerons Worten zu sprechen, den "Schritt ins Ungewisse" zu wagen. Diese Entscheidung hat bereits wenige Tage danach zu einem bisher nicht dagewesenen innenpolitischen Chaos im Land geführt, bei dem sowohl die regierende Konservative Partei als auch die oppositionelle Labour Partei in tiefe innerparteiliche Führungskämpfe gestürzt wurden. Nach der Wahl des neuen Parteivorsitzenden der Konservativen im Oktober wird es zudem

⁴⁰ *Visegrád Group: Joint Declaration of the Visegrád Group Prime Ministers*, Prag 08.06.2016, <http://www.visegradgroup.eu/documents/official-statements/joint-declaration-of-the-160609> [Stand: 14.06.2016].

höchstwahrscheinlich Neuwahlen geben. Großbritannien wird folglich noch viele Monate brauchen, um sich innenpolitisch zu konsolidieren und eine tragfähigen Verhandlungsposition für den Austritt aus der EU zu finden. Aufgrund der knappen Entscheidung für den Brexit und der bereits nach wenigen Tagen gravierenden wirtschaftlichen Folgen mit starkem Kursverlust des britischen *Pound Sterling* gegenüber dem Dollar und Euro und der Wahrscheinlichkeit einer baldigen wirtschaftlichen Rezession im Land kann es auch nicht völlig ausgeschlossen werden, dass die neue Regierung sich unter wachsendem öffentlichen Druck dazu entscheidet, ein neuerliches Referendum über die offizielle Verhandlungsposition oder letztendlich über die Verhandlungsergebnisse mit der EU abzuhalten. Ob der Brexit letztendlich kommt und welche langfristigen Folgen er haben wird kann zum heutigen Zeitpunkt niemand sagen. Mit Gewissheit hat die Entscheidung der Briten vom 23. Juni jedoch das Vereinigte Königreich und die EU grundlegend und dauerhaft verändert.