

ARGUMENTATION KOMPAKT

Ein Service der Hanns-Seidel-Stiftung für politische Entscheidungsträger



Ausgabe vom 10. März 2016 – 4/2016

Großbritannien vor dem EU-Referendum

Als Zugeständnis an die EU-Kritiker in seiner Partei kündigte der konservative britische Premierminister David Cameron im Jahr 2013 an, ein Referendum über die EU-Mitgliedschaft seines Landes abzuhalten, das am 23. Juni 2016 stattfinden wird. Cameron spricht sich für den Verbleib Großbritanniens in der EU aus und erstritt neue rechtsverbindliche Vereinbarungen, die die Vorteile aus der Mitgliedschaft vergrößern und die Nachteile abzubauen sollen.

Großbritannien vor dem EU-Referendum

Alice Neuhäuser

Die britisch-europäische Beziehung

Großbritannien war nie annähernd solch ein überzeugter Anhänger der EU wie Deutschland oder Frankreich, die „aufgrund abweichender historischer Erfahrungen“¹ mit der europäischen Einigung vor allem ein „Friedens- und Wohlstandsprojekt“² verbinden. Die britische EU-Mitgliedschaft ist vielmehr das Ergebnis einer „kühlen Kosten-Nutzen-Abwägung“³. Erst spät erfolgte „die Hinwendung zum europäischen Festland, die schließlich im Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften am 1. Januar 1973 gipfelte“⁴. Dem Vereinigten Königreich wird aus Kontinentaleuropa eine große Europaskepsis attestiert, die sich am Festhalten an der nationalen Währung manifestiert und bis in den parteipolitischen Wettbewerb erstreckt, wo der Streit über die EU einen großen Stellenwert einnimmt. Anders als in der Bundesrepublik gibt es in Großbritannien keinen Konsens der Eliten und keinen Verfassungsauftrag zu proeuropäischem Handeln.⁵

Die Conservative Party von Premierminister Cameron ist tief gespalten zwischen Befürwortern und Gegnern der britischen EU-Mitgliedschaft. Unabhängig vom Ausgang der Volksabstimmung steht die Partei vor einer Zerreißprobe. 6 der 29 Kabinettsmitglieder und ein gutes Drittel der Tory-Fraktion werben für den EU-Austritt.

„Körbeweise“ Forderungen

Im November 2015 reichte Cameron seinen aus 4 Körben bestehenden Forderungskatalog bei EU-Ratspräsident Donald Tusk ein. Ein Vierteljahr wurde intensiv an einem Kompromisspaket gearbeitet, das erstens der Zustimmung aller 28 Mitgliedsländer bedurfte, zweitens mit EU-Recht mittelfristig in Einklang gebracht werden muss und drittens Cameron in die Lage versetzen soll, die Mehrheit der Briten von einem Votum für die EU-Mitgliedschaft zu überzeugen.⁶ Dieser letzte Aspekt, also die „größtmögliche Wahrscheinlichkeit für den Verbleib Großbritanniens in der EU“⁷, musste gleichzeitig mit dem „geringstmöglichen Schaden für die EU“⁸ verbunden werden.

Das Vereinigte Königreich hat auf dem EU-Gipfel Mitte Februar 2016 den anderen Mitgliedsländern neue Vereinbarungen abgerungen und seinen Sonderstatus in der EU behauptet, dessen Anfang in die 1980er-Jahre unter Premierministerin Margaret Thatcher zurückreicht. Die meisten Verhandlungspartner der EU und der übrigen 27 EU-Länder ließen es zu, dass bei aller

auch Cameron abverlangten Kompromissbereitschaft der Eindruck erweckt wurde, die anderen seien dem britischen Premierminister weit stärker entgegengekommen als er ihnen – „aus der Angst heraus, dass die EU mit Großbritannien erstmals ein Mitglied verlieren könnte“⁹.

Korb 1

Cameron forderte eine Neujustierung des Verhältnisses der 19 Eurostaaten zu den 9 Nicht-eurostaaten. Ein Präzedenzfall im Sommer 2015 war Wasser auf die Mühlen der bis dato eher abstrakten britischen Sorge vor Entscheidungen der Eurostaaten, die direkte Zahlungsverpflichtungen für Nichteurostaaten zur Folge haben. Die Eurozone – und damit unter Ausschluss der Nichteurostaaten – beschloss eine kurzfristige Brückenfinanzierung für Griechenland über den Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM), der von allen 28 EU-Mitgliedern getragen wird.

Die auf dem EU-Gipfel erzielte Einigung sieht vor, dass Nichteurostaaten nicht mehr von Entscheidungen der Eurozone benachteiligt werden dürfen. Gleichzeitig erklären die Nichteurostaaten, die Vertiefung der Eurozone zuzulassen. Die Aufsicht über die britischen Banken verbleibt bei der Bank of England. Die für die gesamte EU geltenden Finanzmarktregeln müssen auch weiterhin von den Nichteuroländern befolgt werden. Bei künftigen Konfliktfällen kann der Europäische Rat eingeschaltet werden, in dem das Prinzip der Einstimmigkeit gilt.

Korb 2

Die Wettbewerbsfähigkeit in der EU soll verbessert und Bürokratie abgebaut werden. Abermals verpflichtet sich die EU, notwendige Schritte einzuleiten, um zusätzliches Wirtschaftswachstum zu generieren.

Korb 3

In Großbritannien wird die Diskussion über die nationale Parlamentssouveränität intensiver als in Kontinentaleuropa geführt. Cameron setzte das Instrument einer roten Karte für die nationalen Parlamente durch, verzichtete im Gegenzug auf die Forderung „eines einzelstaatlichen Vetos für das Unterhaus“¹⁰. Im Verbund mit anderen nationalen Parlamenten soll die rote Karte als Weiterentwicklung der bisherigen gelben Karte Initiativen der Kommission verhindern können. Auf dem EU-Gipfel verständigten sich die Mitgliedsländer darauf, Gesetzesvorschläge der EU-Kommission auf die Tagesordnung des Ministerrats zu setzen, sofern 55 Prozent der nationalen Parlamente – gegenwärtig also 16 der 28 – binnen zwölf Wochen Subsidiaritätseinwände geltend machen. Zudem wird jährlich geprüft, ob Kompetenzen der EU wieder auf die nationale Ebene übertragen werden können.

Auch verlangt Großbritannien, nicht dem Ziel einer immer engeren Union verpflichtet zu sein. Schon in der Vergangenheit hat es Ausnahmen bei der Währungsunion, dem Schengener Abkommen und der Europäischen Grundrechtecharta erwirkt. Die Absage an eine immer engere Union bedeutet freilich nicht, dass das Vereinigte Königreich sich „der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs oder der Kontrolle der Kommission entziehen“¹¹ könnte. Auf dem EU-Gipfel wurde auf Wunsch Camerons festgeschrieben, dass sein Land vom Ziel einer immer engeren politischen Integration befreit wird. Eine neue Gesetzgebung kann darüber hinaus nicht mit dem Ziel einer immer engeren Union begründet werden. Im Grunde sind beide Punkte nichts Neues.

Korb 4

Die britische Regierung würde den Zuzug aus anderen EU-Ländern gern verringern. Bereits mit der Osterweiterung 2004 hatte Großbritannien seinen Arbeitsmarkt für Bürger aus den neuen Mitgliedstaaten geöffnet. Seither sind rund drei Millionen EU-Zuwanderer ins Vereinigte Königreich gezogen. Andere westeuropäische Länder hatten damals mit langen Übergangsregelungen die heimischen Arbeitnehmer vor vermeintlicher Konkurrenz schützen wollen.

Trotz der mit der Migration verbundenen ökonomischen Vorteile für Großbritannien und der Tatsache, dass der Beschluss vor über zwölf Jahren eine rein nationale britische Entscheidung war, die Brüssel nicht beeinflusst hat, wurden Stimmen in der britischen Öffentlichkeit lauter, das Land habe die Kontrolle über die Einwanderung verloren. In zahlreichen Konsultationen im Laufe des Jahres 2015 wurde deutlich, dass eine britische Forderung nach Veränderung des Prinzips der europäischen Freizügigkeit keine Aussicht auf Erfolg haben würde.¹²

Als Kompromiss wurde vereinbart, künftigen EU-Einwanderern in den ersten vier Jahren des Aufenthalts in Großbritannien bestimmte In-work-Sozialleistungen unter der Bedingung vorzuenthalten, dass die britische Regierung zuvor einen Notfallmechanismus aktiviert, der die Überlastung des britischen Sozialsystems infolge der EU-Zuwanderung begründet. Diese Ausnahmeregelung ist auf sieben Jahre begrenzt. Bei In-work-Sozialleistungen handelt es sich um die tax credits, Lohnergänzungsleistungen für Geringverdiener.

Ob mit diesen Maßnahmen die Zuwanderung gedrosselt werden kann, ist zweifelhaft. Die Migration nach Großbritannien erfolgt nicht wegen der Sozialleistungen, sondern wegen der erwarteten schnellen Integration in den Arbeitsmarkt und der im Vergleich zu Ostmittel- und Osteuropa erheblich höheren Löhne. Die Anhebung des britischen Mindestlohns um mehr als ein Drittel bis 2020 wird ein weiterer Anreiz sein, auf die britische Insel zu ziehen.¹³

Für im Heimatland verbliebene Kinder eines in Großbritannien beschäftigten EU-Bürgers kann die Höhe des Kindergelds demnächst an die niedrigeren Lebenshaltungskosten im Ursprungsland angepasst werden. Diese Regelung gilt für alle EU-Mitglieder, nicht ausschließlich für das

Vereinigtes Königreich. Bis 2020 betrifft die Absenkung nur neue Anträge, danach alle Kindergeldzahlungen für EU-Ausländer. Bundeskanzlerin Angela Merkel möchte diese Neuerung auch in Deutschland umsetzen.

Die Vereinbarungen aus Korb 4 bedürfen einer Änderung der EU-Rahmengesetzgebung, die die EU erst einleiten wird, wenn die Briten für den Verbleib gestimmt haben. Bei einem britischen EU-Austrittsvotum verfallen die Gipfelergebnisse. Verminderte Kindergeldbeträge für EU-Zuwanderer wären in Deutschland dann nicht möglich.

Risiken eines Brexits

Das Vereinigte Königreich ist die zweitgrößte Volkswirtschaft und der drittgrößte Nettozahler der EU. Einen Zugang zum europäischen Binnenmarkt haben zunächst nur EU-Mitglieder und nur sie können die Bedingungen des Binnenmarkts mitgestalten. Verbleibt Großbritannien nicht in der EU, kann es nach dem Vorbild Norwegens und der Schweiz einen Antrag auf Partizipation am Binnenmarkt stellen. Es müsste mit zähen Aufnahmeverhandlungen und geringem bis gar keinem Entgegenkommen von Seiten der EU rechnen. „Durch einen Austritt aus dem Binnenmarkt würden [die Briten] spontan mehr verlieren, als sie durch die – ohnehin reduzierten – Beiträge an Brüssel einsparen.“¹⁴

Am Finanzplatz London herrscht Nervosität: Schon Monate vor dem Referendum verzeichnet das Vereinigte Königreich eine Kapitalflucht und das Pfund Sterling fiel gegenüber dem Euro und dem US-Dollar. Dass die Position als „Magnet für ausländische Direktinvestitionen“¹⁵ nach einem Austritt gehalten werden kann, gilt als unwahrscheinlich. Ungewiss sind ferner die Auswirkungen auf dem Arbeitsmarkt. Die meisten Beobachter rechnen mit deutlichen Arbeitsplatzverlusten.

In Wirtschafts- und Finanzfragen sind sich Großbritannien und Deutschland in der EU oftmals einig. Beide sind gegen Aufweichungen des Fiskalpakts und gegen Eurobonds. Bei einem Ausscheiden des Vereinigten Königreichs aus der EU verlöre die Bundesrepublik einen essenziellen Partner, der die marktwirtschaftlichen Überzeugungen teilt.¹⁶ Das Kräfteverhältnis würde sich nach Süden verschieben. Ein Abrücken vom Sparkurs und die Einführung von Eurobonds wären nicht mehr ausgeschlossen.

Nicola Sturgeon, Ministerpräsidentin Schottlands und Vorsitzende der Scottish National Party, hat angekündigt, sollten die Briten mehrheitlich gegen die EU-Mitgliedschaft, die Schotten aber für die EU votieren, würde sie eine neue Abstimmung über die Unabhängigkeit Schottlands ansetzen. Bei den größtenteils proeuropäisch gesinnten Schotten ist in diesem Fall mit einem Austritt aus dem Vereinigten Königreich zu rechnen. Ein Nein zur EU kann also den Zerfall des Landes einläuten.

Auftrieb erhielten daneben die EU-kritischen Kräfte in den übrigen EU-Mitgliedsländern, die in den letzten Jahren stärker geworden sind, weil sie von der abnehmenden Anziehungskraft des europäischen Einigungsprozesses profitiert haben. Die EU ist jedoch darauf angelegt, dass neue Mitglieder dazu stoßen, nicht austreten. Ein Abschied Großbritanniens aus der EU würde der europäischen Idee einen schweren Rückschlag versetzen.

Referendum

Die Bedeutung der Volksabstimmung ist Cameron bewusst: „Wir gehen auf eine der größten Entscheidungen zu, die dieses Land zu unseren Lebzeiten trifft.“¹⁷ Der Ausgang des Referendums ist völlig offen. Anhänger und Gegner der EU-Mitgliedschaft liegen in etwa gleich auf; 18 Prozent der Wähler wissen noch nicht, wo sie ihr Kreuz machen. Der scheidende Londoner Bürgermeister Boris Johnson befürwortet den Austritt, stellt sich also gegen die Interessen der London City und könnte aufgrund seiner Popularität viele Unentschlossene für seinen Kurs gewinnen. Bei einem Nein der Briten zur EU-Mitgliedschaft sieht er sich als Favorit für die Nachfolge Camerons im Amt des Premierministers.

Die Anti-EU-Stimmung, die zahlreiche britische Politiker über Jahre erzeugt haben, könnte sich im Wahlergebnis niederschlagen. Zudem wird erwartet, dass die Murdoch-Medien eine Brexit-Kampagne fahren werden, um die Abstimmung auf das aktuelle Erscheinungsbild der EU – Flüchtlingsproblematik, Schuldenkrise, Griechenland-Rettungspakete – zu reduzieren.

Emotional sind viele Briten gegen die EU eingestellt; aber die Sorge vor den ungewissen ökonomischen Folgen eines Austritts könnte eine knappe Mehrheit der Briten dazu motivieren, für den Verbleib in der EU zu stimmen.

Autorin

Dr. Alice Neuhäuser ist promovierte Politikwissenschaftlerin, Altstipendiatin der Hanns-Seidel-Stiftung, Lehrende an der Katholischen Hochschule NRW, Abteilung Münster.

Anmerkungen

- ¹ Zitiert nach Dominik Geppert, www.bapp-bonn.de/veranstaltungen/612-decker-rv-23-november-2015-geppert, Stand: 26.1.2016.
- ² Ebd.
- ³ Mussler, Werner: Nach der Show ist vor der Show, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22.2.2015, S. 15.
- ⁴ Stiefmüller, Christian M.: Grexit, Brexit – quo vadis Europa?, in: Brexit und Grexit – Voraussetzungen eines Austritts, hrsg. von Kea-Sophie Stieber (= Argumente und Materialien zum Zeitgeschehen 102), München 2015, S. 53-65, S. 56.
- ⁵ Vgl. Art. 23 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland.
- ⁶ Vgl. Brössler, Daniel: Auf Tournee, in: Süddeutsche Zeitung, 30./31.1.2016, S. 8.
- ⁷ Ebd.
- ⁸ Ebd.
- ⁹ Berschens, Ruth / Slodczyk, Katharina: Das Beste aus zwei Welten, in: Handelsblatt, 22.2.2016, S. 8.
- ¹⁰ Von Ondarza, Nicolai: Kerneuropa und Großbritannien, in: SWP Aktuell 96, Dezember 2015, S. 1-8, S. 2.
- ¹¹ Bubrowski, Helene: Vier Körbe für Cameron?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26.1.2016, S. 10.
- ¹² Vgl. Neuhäuser, Alice: Großbritannien nach der Unterhauswahl 2015 (= Aktuelle Analysen 64), München 2015, S. 31-33.
- ¹³ Vgl. Theurer, Marcus: Bleiben die Briten, oder gehen sie?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 22.2.2016, S. 17.
- ¹⁴ Trentmann, Nina / Eckert, Daniel: Bei einem Brexit wäre der Euro einer der großen Gewinner, in: Die Welt, 9.2.2016, S. 13.
- ¹⁵ Ebd.
- ¹⁶ Vgl. Stoiber, Edmund: 2016 ist ein Schicksalsjahr für Europa, in: Bayernkurier 2/2016, S. 26 f.
- ¹⁷ Zitiert nach David Cameron, 20.2.2016.