

Nach der Unterhauswahl ist vor dem EU-Referendum: die britische Europapolitik am Scheideweg

*Kai Oppermann**

Die britische Unterhauswahl vom 7. Mai 2015 hat entgegen aller Umfragen überraschend die erste konservative Mehrheitsregierung seit 18 Jahren hervorgebracht. Mit 36,9 Prozent der abgegebenen Stimmen gewann die konservative Partei des alten und neuen Premierministers David Cameron 330 Parlamentssitze und damit eine knappe absolute Mehrheit im Unterhaus.¹ Die Labour-Partei unter dem mittlerweile zurückgetretenen Parteivorsitzenden Ed Miliband erreichte nur 232 Sitze und blieb deutlich unter den Erwartungen. Das schlechte Ergebnis der größten britischen Oppositionspartei war nicht zuletzt dadurch bedingt, dass sie in Schottland 40 Sitze an die schottischen Nationalisten verlor, die nunmehr die drittstärkste Fraktion im Unterhaus stellen. Der andere große Wahlverlierer waren die Liberaldemokraten, der bisherige Koalitionspartner Camerons, der nur acht seiner bis dahin 57 Parlamentssitze verteidigen konnte. Die europaskeptische UK Independence Party (UKIP), die den Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union fordert, stellt infolge des britischen Mehrheitswahlsystems trotz eines landesweiten Stimmenanteils von 12,7 Prozent nur einen Abgeordneten.

Dieses Wahlergebnis hat für die britische Europapolitik zwei bedeutende Konsequenzen. Erstens haben die Wählerinnen und Wähler einer Partei die volle Regierungsverantwortung übertragen, die der europäischen Integration seit den 1990er Jahren zunehmend kritisch bis ablehnend gegenübersteht. Innerhalb der konservativen Unterhausfraktion vertritt mittlerweile eine deutliche Mehrheit der Abgeordneten europaskeptische Positionen, darunter eine signifikante Minderheit, die entweder einen Austritt aus der Europäischen Union oder eine weitgehende Rückverlagerung von Kompetenzen auf die nationale Ebene fordert.² In der abgelaufenen Legislaturperiode haben konservative Abgeordnete in einer Reihe von Abstimmungen und in bis dahin beispielloser Anzahl außerdem bewiesen, dass sie ihre europaskeptischen Positionen auch im offenen Widerstand gegen Parteiführung und Regierung zu vertreten bereit sind.³ Angesichts der knappen Parlamentsmehrheit Camerons verfügen gerade die ‚harten‘ Europaskeptiker innerhalb der konservativen Unterhausfraktion nunmehr über ein gesteigertes Drohpotenzial, das ihnen erhebliche Einflusschancen auf die künftige britische Europapolitik eröffnet. Dies gilt umso mehr, da der konservativen Regierung im Vergleich zur vorangegangenen Koalitionsregierung mit den Liberaldemokraten ein pro-europäisches Korrektiv fehlt. In ihrer Rolle als Juniorpartner der Koalition gelang es den Liberaldemokraten zumindest teilweise, die Umsetzung europaskeptischer Forderungen der konservativen Partei zu verhindern oder abzuschwächen.⁴

* Dr. Kai Oppermann, Reader in Politics, Department of Politics, University of Sussex, Brighton.

1 Zum Wahlergebnis siehe Tabelle 1.

2 Philip Lynch: Conservative Modernisation and European Integration: From Silence to Salience and Schism, in: *British Politics* 2/2015, S. 185-203, hier S. 190-195.

3 Philip Cowley/Mark Stuart: The Cambusters: The Conservative European Union Referendum Rebellion of October 2011, in: *Political Quarterly* 2/2012, S. 402-406.

4 Kai Oppermann/Klaus Brummer: Patterns of Junior Partner Influence on the Foreign Policy of Coalition Governments, in: *British Journal of Politics and International Relations* 4/2014, S. 555-571, hier S. 566-567.

Ohne dieses Gegengewicht wird die britische Europapolitik stärker als bisher durch die europaskeptische Programmatik der konservativen Partei und die Forderungen aus den Reihen konservativer Abgeordneter geprägt sein.

Die zweite Konsequenz aus dem Wahlergebnis ist, dass es in Großbritannien spätestens bis Ende 2017, womöglich aber bereits 2016,⁵ zu einem Referendum über die Mitgliedschaft des Landes in der Europäischen Union kommen wird. Bereits im Januar 2013 hatte Premierminister Cameron in einer vielbeachteten europapolitischen Rede angekündigt, im Falle eines Wahlsieges auf europäischer Ebene eine Neuverhandlung der Konditionen der britischen EU-Mitgliedschaft anzustreben und das Ergebnis dieser Verhandlungen in einem Referendum zur Abstimmung zu stellen.⁶ Dieses Versprechen hat 2015 Eingang in das Wahlprogramm der konservativen Partei gefunden⁷ und wurde durch deren Wahlsieg bestätigt. Die notwendige Gesetzgebung zur Durchführung des Referendums hat die neu gewählte Regierung bereits in das Unterhaus eingebracht. Eine Mehrheit dafür steht außer Frage, da inzwischen auch die Labour-Partei ein Referendum unterstützt, obwohl sie sich im Wahlkampf noch dagegen ausgesprochen hatte. Es kann also kaum einen Zweifel geben, dass die britischen Wählerinnen und Wähler noch in der laufenden Legislaturperiode über den Verbleib Großbritanniens in der Europäischen Union abstimmen können.

Tabelle 1: Ergebnisse der britischen Unterhauswahlen

Partei	Stimmenanteil (in Prozent)	Änderung des Stimmenanteils zu 2010 (in Prozentpunkten)	Parlamentssitze	Änderung der Parlamentssitze zu 2010
Conservatives	37,7	+0,8	330*	+24
Labour Party	31,2	+1,5	232	-26
UK Independence Party	12,9	+9,7	1	+1
Liberal Democrat Party	8,1	-15,5	8	-49
Scottish National Party	4,9	+3,2	56	+50
Green Party	3,8	+2,9	1	0
* Anzahl der Sitze der konservativen Partei ohne den ‚Speaker‘ gerechnet.				

Quelle: Eigene Darstellung der Daten aus Oliver Hawkins/Richard Keen/Nambassa Nakatutte: *General Election 2015, House of Commons Library: Briefing Paper Nr. CBP7186*, 28. Juli 2015, S. 12.

Die britische Europapolitik steht seit den Unterhauswahlen daher ganz im Zeichen des angekündigten Referendums. Die europäischen Verhandlungen über die von der Regierung geforderten Reformen haben ebenso wie die innenpolitischen Debatten über die Beziehungen des Landes zur Europäischen Union bereits begonnen. Dieser Prozess wird auf britischer Seite von einer Regierung mit dezidiert europaskeptischen Positionen gestaltet, die zudem unter starkem Druck aus den Reihen der eigenen Unterhausfraktion handeln muss. Vor diesem Hintergrund fragt der nachfolgende Beitrag zunächst aus vergleichender Perspektive nach den politischen Beweggründen, die Cameron zu seinem Referendums-

5 Zeit Online: David Cameron will Abstimmung vorziehen, 26.7.2015.

6 David Cameron: EU Speech at Bloomberg, 23.1.2013, abrufbar unter: <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg> (letzter Zugriff: 20.7.2015).

7 Conservative Party: Strong Leadership. A Clear Economic Plan. A Brighter More Secure Future, Party Manifesto 2015, abrufbar unter: <https://s3-eu-west-1.amazonaws.com/manifesto2015/ConservativeManifesto2015.pdf> (letzter Zugriff: 20.7.2015).

versprechen veranlasst haben. Zweitens beleuchtet der Beitrag die Dynamiken der Verhandlungen zwischen der britischen Regierung und ihren europäischen Partnern, die im Schatten des angekündigten Referendums geführt werden. Die Analyse schließt mit Ausblicken auf die Referendumskampagne und das Referendum selbst.

Camerons Referendumsankündigung in vergleichender Perspektive

Referenden zu europapolitischen Themen sind ein immer häufiger zu beobachtender Bestandteil des Integrationsprozesses geworden. Europaweit hat es bislang nicht weniger als 53 solcher Referenden gegeben, die Mehrzahl seit der Unterzeichnung des Maastrichter Vertrags.⁸ Thematisch reichen diese Referenden von der Ratifikation europäischer Verträge über EU-Beitritte bis hin zu spezifischeren Themen, wie beispielsweise dem Euro. Obwohl viele der Referenden verfassungsrechtlich obligatorisch waren, kann eine beachtliche Anzahl zumindest teilweise auf strategische Regierungsentscheidungen zurückgeführt werden. Rechnet man die Fälle hinzu, in denen die Ankündigung eines Referendums (noch) nicht umgesetzt wurde, gab es bislang insgesamt 30 Fälle in 16 Staaten, in denen Regierungen Referenden zu europapolitischen Themen versprochen haben, obwohl sie dazu weder rechtlich noch politisch gezwungen waren. Angesichts der erheblichen politischen Risiken und Unwägbarkeiten, die mit solchen Versprechen einhergehen, erscheint es erklärungsbedürftig, warum Regierungen in unterschiedlichen Mitgliedstaaten so häufig auf das Instrument europapolitischer Referendumsankündigungen zurückgreifen.⁹

Diese Frage ist für die britische Europapolitik von besonderer Relevanz, da Regierungen in Großbritannien häufiger aus eigenem Antrieb EU-Referenden versprochen haben als in jedem anderen Mitgliedstaat der Europäischen Union. Zwar hat es in Großbritannien bislang nur ein einziges Referendum zur europäischen Integration gegeben, in dem sich die Wählerinnen und Wähler im Jahr 1975 mit deutlicher Mehrheit für den Verbleib des Landes in der Europäischen Gemeinschaft aussprachen.¹⁰ Hinzu kommen allerdings bereits vor Camerons Referendumsversprechen im Januar 2013 vier weitere Fälle, in denen sich britische Regierungen unter bestimmten Bedingungen auf EU-Referenden festgelegt hatten, auch wenn es letztlich aus unterschiedlichen Gründen nicht zu den Abstimmungen kam. Diese Fälle betreffen John Majors Versprechen im Jahr 1996, keine Entscheidung über einen Beitritt zum Euro ohne vorherige Zustimmung der Bevölkerung zu treffen; die Referendumsankündigungen Tony Blairs im Jahr 1997 ebenfalls zum Euro und im Jahr 2004 zur Ratifikation des Verfassungsvertrags; und der Beschluss der Koalitionsregierung unter Cameron im Jahr 2010, jeden zukünftigen europäischen Vertrag, der zusätzliche Kompetenzübertragungen auf die europäische Ebene vorsieht, der Bevölkerung zur Entscheidung vorzulegen. Mit seinem Versprechen eines Referendums zur britischen EU-Mitgliedschaft bis Ende 2017 steht Cameron damit in einer Tradition von Premierministern beider großer britischer Parteien.

Regierungsmotive zur Ankündigung von EU-Referenden

Was sind also die strategischen, politischen Motive, die Regierungen in Europa dazu veranlassen, EU-Referenden anzukündigen und warum sind solche Ankündigungen in der

8 Zu Referenden im europäischen Integrationsprozess vgl. Sara Binzer Hobolt: *Europe in Question: Referendums on European Integration*, Oxford 2009.

9 Kai Oppermann: *The Politics of Discretionary Government Commitments to European Integration Referendums*, in: *Journal of European Public Policy* 5/2013, S. 684-701.

10 David Butler/Uwe Kitzinger: *The 1975 Referendum*, London 1976.

britischen Europapolitik besonders verbreitet? Aus vergleichender Perspektive zeigt sich, dass die Entscheidungen von Regierungen, sich auf EU-Referenden festzulegen, einer Mischung aus innenpolitischen und europäischen Kalkülen folgen.¹¹ Innenpolitisch können Referendumsversprechen dazu dienen, strittige europapolitische Themen in der parteipolitischen Arena zu neutralisieren. Durch die Festlegung auf Referenden beschränken Regierungen ihren eigenen Entscheidungsspielraum in der Europapolitik und entziehen sich damit teilweise der politischen Verantwortung dafür. Diese Strategie entspricht einer Politik der Entpolitisierung,¹² mit der Regierungen versuchen, europapolitische Themen zumindest kurz- bis mittelfristig von der Agenda der wahlpolitischen und innerparteilichen Auseinandersetzung zu nehmen, um die von solchen Kontroversen erwarteten politischen Kosten zu vermeiden.¹³ Wahlpolitisch ermöglichen es Referendumsankündigungen, die Europapolitik von individuellen Wahlentscheidungen zu entkoppeln und damit die Bedeutung des Europathemas für den Wahlausgang gering zu halten.¹⁴ Als Instrument des Parteimanagements tragen sie dazu bei, zwischen widerstreitenden Parteiflügeln zu vermitteln und nach außen die Geschlossenheit des Regierungslagers zu wahren.¹⁵

Das entgegengesetzte innenpolitische Motiv für EU-Referendumsankündigungen folgt einer plebiszitären Logik.¹⁶ Danach stellen Regierungen EU-Referenden nicht in Aussicht, um sich vor den Auswirkungen parteipolitischer Debatten zur Europapolitik zu schützen, sondern um das Thema umgekehrt offensiv dafür zu nutzen, ihr öffentliches Prestige zu stärken und die Opposition zu schwächen. Mit der Ankündigung eines Referendums wenden sich Regierungen direkt an die Bevölkerung, um eine akklamatorische Zustimmung für ihre Europapolitik zu erreichen und ihren Rückhalt in der Bevölkerung zu demonstrieren.¹⁷ Darüber hinaus zwingt die Erwartung eines Referendums die Opposition dazu, europapolitisch Stellung zu beziehen. Aus Sicht der Regierung soll dies europapolitische Meinungsverschiedenheiten innerhalb der Opposition offenlegen oder provozieren.¹⁸ Insoweit eine Regierung auf öffentliche Zustimmung zu ihrer Europapolitik zählen kann, werden sich Oppositionsparteien zudem häufig veranlasst sehen, die Regierung im Referendum zu unterstützen, wodurch sie deren innenpolitische Machtposition zusätzlich stärken.¹⁹

Mit Blick auf die europäische Ebene besteht das vorrangige Motiv für Regierungsankündigungen von EU-Referenden darin, sich innenpolitisch ‚die Hände zu binden‘ und da-

11 Oppermann: *The Politics of Discretionary Government Commitments*, 2013, S. 688-691.

12 Peter Burnham: *New Labour and the Politics of Depoliticisation*, in: *British Journal of Politics and International Relations* 2/2001, S. 127-149.

13 Nicholas Aylott: *Let's Discuss This Later. Party Responses to Euro-Division in Scandinavia*, in: *Party Politics* 4/2002, S. 441-461.

14 Gary Sussman: *The Referendum as an Electoral Device in National Party Politics, 1917-60*, in: *Politikon* 3/2006, S. 259-275, hier S. 260-261.

15 Laurence Morel: *The Rise of 'Politically Obligatory' Referendums: The 2005 French Referendum in Comparative Perspective*, in: *West European Politics* 5/2007, S. 1041-1067, hier S. 1045-1047.

16 Markku Suksi: *Bringing in the People: A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*, Dordrecht 1993, S. 9-14.

17 Mark Clarence Walker: *The Strategic Use of Referendums. Power, Legitimacy and Democracy*, Basingstoke 2003, S. 3-5, 19-43.

18 Laurence Morel: *Party Attitudes Towards Referendums in Western Europe*, in: *West European Politics* 3/1993, S. 225-244, hier S. 236-238.

19 Ben Crum: *Party Stances in the Referendums on the EU Constitution: Causes and Consequences of Competition and Collusion*, in: *European Union Politics* 1/2007, S. 61-82, hier S. 64-67.

durch die eigene Verhandlungsposition gegenüber anderen Regierungen zu stärken.²⁰ Insbesondere soll die Festlegung auf ein Referendum die Glaubhaftigkeit von Vetodrohungen in europäischen Verhandlungen erhöhen und auf diese Weise die eigene Vetomacht ausbauen.²¹ Dieses Kalkül setzt voraus, dass Referendumsankündigungen im Zusammenhang mit laufenden europäischen Verhandlungen stehen und dass ein Veto der betreffenden Regierung von deren Verhandlungspartnern als kostspielig wahrgenommen wird.

Obwohl Regierungen gleichzeitig mehrere politische Beweggründe dafür haben können, EU-Referenden zu versprechen, ist es in der vergleichenden empirischen Analyse dennoch möglich herauszuarbeiten, durch welche innenpolitischen oder europäischen Erwägungen solche Versprechen hauptsächlich motiviert sind. Während die europaweiten Befunde je nach Kontext der einzelnen Referenden unterschiedliche politische Motive als vorrangig identifizieren,²² ist das Bild für Großbritannien eindeutig: Britische Regierungen setzen EU-Referendumsversprechen primär als innenpolitisches Instrument ein, um europapolitische Themen in der wahlpolitischen und innerparteilichen Arena zu entpolitisieren.

Dieses Kalkül war in der Vergangenheit für sämtliche Ankündigungen von EU-Referenden in Großbritannien handlungsleitend. Die Entscheidung von Premierminister Harold Wilson, das Ergebnis seiner Verhandlungen über die Bedingungen der britischen Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft zum Gegenstand eines Referendums zu machen, war fast ausschließlich innerparteilich motiviert und sollte die europapolitischen Spaltungen innerhalb der Labour-Partei und der Regierung entschärfen.²³ Gleichermäßen war der von Major garantierte Referendumsvorbehalt eines Beitritts Großbritanniens zum Euro hauptsächlich darauf ausgerichtet, die Europaskeptiker in den eigenen Reihen zu mäßigen und mit der Regierungspolitik zu versöhnen.²⁴ Ähnliches gilt für Camerons Festlegung im Jahr 2010, dass künftige Kompetenzübertragungen auf die europäische Ebene eines Referendums bedürfen.²⁵ Die beiden EU-Referendumsankündigungen Blairs zum Euro und zum europäischen Verfassungsvertrag folgten demgegenüber vor allem wahlpolitischen Motiven. Mit Blick auf den Euro ging es Blair darum, der europaskeptischen Mobilisierung der konservativen Opposition gegen die einheitliche europäische Währung den Boden zu entziehen. Das Versprechen eines Referendums zum Verfassungsvertrag sollte das in Großbritannien sehr unpopuläre Thema aus den Unterhauswahlen im Jahr 2005 heraushalten.²⁶

Regierungsankündigungen von EU-Referenden spielen in der britischen Europapolitik also eine prominentere Rolle als in anderen EU-Mitgliedstaaten und dienen in erster Linie dem innenpolitischen Zweck, europapolitische Themen parteipolitisch zu neutralisieren. Diese Sonderrolle Großbritanniens kann durch das Zusammenspiel von drei Faktoren er-

20 Andrew Moravcsik: Introduction. Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining, in: Peter B. Evans/Harold K. Jacobson/Robert D. Putnam (Hrsg.): *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley 1993, S. 3-42, hier S. 27-28.

21 Simon Hug: The Strategic Context of Referendums on the EU Constitution, in: Claes H. De Vreese (Hrsg.): *The Dynamics of Referendum Campaigns. An International Perspective*, Basingstoke 2007, S. 47-62, hier S. 52-53.

22 Oppermann: *The Politics of Discretionary Government Commitments*, 2013, S. 693.

23 Butler/Kitzinger: *The 1975 Referendum*, 1976.

24 John Turner: *The Tories and Europe*, Manchester 2000, S. 153-159.

25 Philip Lynch: The Con-Lib Agenda for Europe, in: Simon Lee/Matt Beech (Hrsg.): *The Cameron-Clegg Government. Coalition Politics in an Age of Austerity*, Basingstoke 2011, S. 218-233, hier S. 227-231.

26 Kai Oppermann: The Blair Government and Europe: The Policy of Containing the Salience of European Integration, in: *British Politics* 2/2008, S. 156-182, hier S. 168-177.

klärt werden. Erstens lässt der verfassungsrechtliche Rahmen britischen Regierungen nahezu unbeschränkten Spielraum, EU-Referenden anzukündigen und durchzuführen. Ganz im Sinne von Lord Hailshams klassischer Beschreibung des britischen politischen Systems als „elective dictatorship“²⁷ können Regierungen in Großbritannien, solange sie eine Mehrheit im Unterhaus hinter sich haben, jederzeit die erforderliche Gesetzgebung für europapolitische Referenden durchsetzen, wenn ihnen dies aus innenpolitischen Gründen opportun erscheint.

Zweitens haben sich Referenden in Großbritannien, trotz der repräsentativ-demokratischen Tradition des Landes, seit den 1990er Jahren zu einem ‚normalen‘ Verfahren der Entscheidung quasi-konstitutioneller Fragen entwickelt. Prägend hierfür waren nicht zuletzt die Erfahrungen mit einer Reihe von Referenden zur Dezentralisierung des Vereinigten Königreichs (‚devolution‘), zum nordirischen Friedensabkommen und zur Wahlrechtsreform. Auch infolge der verschiedenen Referendumsversprechen zu europäischen Fragen erscheinen Referenden in der Europapolitik immer mehr als angemessenes Instrument der Entscheidungsfindung. Es besteht vielfach geradezu die Erwartung, dass wichtige europapolitische Entscheidungen per Referendum getroffen werden.

Drittens sehen sich britische Regierungen auf innenpolitischer Ebene regelmäßig mit einer außerordentlichen Mobilisierung europaskeptischer Forderungen konfrontiert. Regierungen haben in Großbritannien daher einen starken Anreiz, dieser Mobilisierung durch Referendumsankündigungen entgegenzuwirken. Insbesondere sind europaskeptische Positionen im britischen Parteiensystem stärker verankert als in jenen der meisten anderen EU-Mitgliedstaaten.²⁸ Europapolitische Auseinandersetzungen haben in der britischen Parteipolitik daher traditionell eine größere Bedeutung als anderswo. So vertritt seit den Anfängen der europäischen Integration in der Regel eine der beiden großen britischen Parteien dezidiert europaskeptische Positionen und setzt die jeweils andere Partei damit wahlpolitisch unter Druck. Der wachsende Zuspruch für UKIP hat dafür gesorgt, dass sich dieser Druck auf die etablierten britischen Parteien vor allem in der außerparlamentarischen Arena noch erhöht hat.²⁹ Außerdem hat die Europapolitik wie kein anderes politisches Thema seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs offene Brüche und Differenzen innerhalb der Labour-Partei und der konservativen Partei provoziert. Gerade die Verbindung wirtschaftspolitischer und identitätspolitischer Gesichtspunkte im Europathema bereitet beiden großen britischen Parteien große Schwierigkeiten, sich dazu auf eine einheitliche Linie festzulegen.³⁰ Schließlich können europaskeptische Positionen auf großen Rückhalt in der Bevölkerung zählen. Die öffentliche und veröffentlichte europapolitische Debatte in Großbritannien ist wesentlich durch europaskeptische Diskurse geprägt³¹ und in der britischen öffentlichen Meinung bleiben europaskeptische Einstellungen weiter verbreitet als in den meisten anderen EU-Staaten.³²

27 Lord Hailsham: *Elective Dictatorship*. The Richard Dimbleby Lecture, London 1976.

28 Paul Taggart/Aleks Szczerbiak: *Conclusion: Opposing Europe? Three Patterns of Party Competition over Europe*, in: Aleks Szczerbiak/Paul Taggart (Hrsg.): *Opposing Europe? The Comparative Party Politics of Euroscepticism. Case Studies and Country Surveys*, Oxford 2008, S. 348–363, hier S. 350.

29 Robert Ford/Matthew Goodwin: *Understanding UKIP: Identity, Social Change and the Left Behind*, in: *Political Quarterly* 3/2014, S. 277–284.

30 Andrew Geddes: *Britain and the European Union*, Basingstoke 2013, S. 218–251.

31 Oliver Daddow: *New Labour and the European Union. Blair and Brown's Logic of History*, Manchester 2011, S. 63–89.

32 Europäische Kommission: *Die Öffentliche Meinung in der Europäischen Union. Erste Ergebnisse, Standard-Eurobarometer 82*, Herbst 2014.

Der starke parteipolitische und öffentliche Europaskeptizismus in Großbritannien wirkt somit als wichtiger Beweggrund und Katalysator von Regierungsentscheidungen, sich auf EU-Referenden festzulegen. Dies wird noch dadurch verstärkt, dass die Forderung solcher Referenden Teil des politischen Standardrepertoires europaskeptischer Parteien und Parteiströmungen geworden ist.³³ Zum einen entsprechen Referendumsforderungen der häufig populistischen Mobilisierungsstrategie von Europaskeptikern, sich gegen das politische Establishment zu profilieren. Zum anderen sind Forderungen, die Wählerinnen und Wähler direkt über wichtige politische Sachfragen entscheiden zu lassen, in der Regel äußerst populär. Wenn britische Regierungen Referenden zu europapolitischen Fragen ankündigen, neutralisieren sie somit nicht nur die parteipolitische Kontroverse über diese Fragen, sondern häufig auch innenpolitische Referendumsforderungen.

Im Ergebnis haben Regierungen in Großbritannien somit verfassungsrechtlich weitgehend unbeschränkte Möglichkeiten, europapolitische Themen zum Gegenstand von Referenden zu machen. Dies wird in der britischen Debatte mittlerweile weitgehend als angemessenes Instrument der Entscheidungsfindung betrachtet. Zudem sehen sich britische Regierungen angesichts des starken Europaskeptizismus in Großbritannien besonderen innenpolitischen Anreizen gegenüber, die Ankündigung von EU-Referenden als strategisches Instrument zu nutzen, um europapolitische Themen in der parteipolitischen Arena zu entpolitisieren. Vor dem Hintergrund dieser Ausgangslage beleuchtet der nachfolgende Abschnitt die politischen Beweggründe für Camerons Ankündigung eines Referendums über die britische EU-Mitgliedschaft.

Die innenpolitische Logik von Camerons Referendumsversprechen

Mit seinem Referendumsversprechen im Januar 2013 revidierte Premierminister Cameron seine frühere Ablehnung einer solchen Abstimmung, die er noch im Jahr 2011 gegen den Willen zahlreicher konservativer Abgeordneter vertrat. Diese Entscheidung markiert zugleich den Übergang zur letzten Phase der Koalitionsregierung zwischen der konservativen Partei und den Liberaldemokraten, in der Cameron immer weniger Rücksicht auf seinen Koalitionspartner nahm und seinen Blick stattdessen verstärkt auf die Geschlossenheit seiner Partei und die anstehenden Unterhauswahlen richtete.³⁴ Durch die Referendumsankündigung versuchte Cameron, seine europaskeptischen Kritiker innerhalb der konservativen Unterhausfraktion zufriedenzustellen und der erheblichen Gefährdung der Wahlchancen seiner Partei durch UKIP entgegenzuwirken.

Die innerparteiliche Position Camerons als Parteichef hing von Anfang an wesentlich von der Unterstützung europaskeptischer Hardliner in der eigenen Fraktion ab. Zwar wird Cameron selbst als instinktiver Europaskeptiker beschrieben,³⁵ sein politischer Pragmatismus und seine Bestrebungen zur Modernisierung der konservativen Partei ließen allerdings gerade die Parteirechte an dessen europaskeptischen Überzeugungen zweifeln. Um solche Zweifel zu zerstreuen, sah sich Cameron verschiedentlich veranlasst, europaskeptische Signale zu senden, die seinen Rückhalt im rechtskonservativen Flügel der Partei stär-

33 Kai Oppermann: Derailing the Process of European Integration? Euroscepticism and the Politics of EU Referenda, in: Nick Startin/Simon Usherwood (Hrsg.): *The Routledge Handbook of Euroscepticism*, London (im Erscheinen).

34 Richard Hayton: Conservative Party Statecraft and the Politics of Coalition, in: *Parliamentary Affairs* 1/2014, S. 6-24, hier S. 15-16.

35 Philip Lynch: European Policy, in: Timothy Heppell/David Seawright (Hrsg.): *Cameron and the Conservatives. The Transition to Coalition Government*, Basingstoke 2012, S. 74-88, hier S. 88.

ken sollten. So gelang es ihm schon bei seiner Wahl zum Parteivorsitzenden, mit seinem Versprechen, die pro-integrationistische Europäische Volkspartei zu verlassen und stattdessen eine europakritische Fraktion im Europäischen Parlament zu gründen,³⁶ Stimmen von seinem größten Konkurrenten abzuwerben und damit die Wahl für sich zu entscheiden.³⁷

Nach den Unterhauswahlen von 2010 und seiner Wahl zum Premierminister an der Spitze einer Koalitionsregierung wurde Camerons Rückhalt im europaskeptischen Lager seiner eigenen Unterhausfraktion jedoch immer prekärer. Dies hatte mehrere Gründe. Zum einen wurde seine innerparteiliche Stellung dadurch geschwächt, dass es ihm nicht gelang, in den Wahlen die von vielen erwartete absolute Mehrheit im Unterhaus zu gewinnen und somit eine Alleinregierung zu bilden. Insbesondere die Parteirechte, die Cameron vor allem deshalb als Parteichef akzeptierte, weil er die besten Wahlaussichten versprach, begannen nach dem aus ihrer Sicht enttäuschenden Wahlausgang ihre Kritik am Parteichef und am Kurs der Partei deutlicher zu formulieren.³⁸ Zum anderen übergab Cameron aus Rücksicht auf seinen Koalitionspartner bei der Regierungsbildung ‚harte‘ Europaskeptiker innerhalb der eigenen Fraktion, die sich wie der Schatten-Europaminister Mark Francois gute Chancen auf einen Kabinettsposten ausgerechnet hatten.³⁹ Dies verstärkte die in Teilen der Fraktion ohnehin existierenden Vorbehalte gegen Cameron.

Vor allem aber vergrößerten sich die Probleme des innerparteilichen Managements für die Parteispitze infolge der wachsenden Diskrepanz zwischen den vorherrschenden Einstellungen einer zunehmend europaskeptischen Unterhausfraktion und der von Koalitionswängen geprägten Regierungspolitik. Auf der einen Seite war die Kohorte der im Jahr 2010 neu in das Unterhaus gewählten konservativen Abgeordneten im Vergleich zu früheren Kohorten besonders europaskeptisch.⁴⁰ Das ideologische Spektrum der konservativen Fraktion hat sich somit weiter in Richtung eines ‚harten‘ Europaskeptizismus verschoben, der unter bestimmten Bedingungen einen Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union befürwortet. Auf der anderen Seite erforderte die Koalition mit den vergleichsweise pro-europäischen Liberaldemokraten Abstriche von konservativen Positionen. Dies war bereits in einigen pro-europäischen Formulierungen der Koalitionsvereinbarung erkennbar und manifestierte sich später beispielsweise darin, dass die Koalition entgegen den Forderungen des konservativen Wahlprogramms keine Renationalisierung europäischer Politikfelder anstrebte.⁴¹

Die wachsende Unzufriedenheit europaskeptischer Abgeordneter mit Cameron und der Koalitionsregierung äußerte sich in der zunehmenden Bereitschaft von Teilen der Fraktion, sich offen gegen die Parteiführung zu stellen. Während der ersten 18 Monate der Koalitionsregierung stimmten Mitglieder der konservativen Fraktion häufiger und zahlreicher gegen Regierungsvorlagen als in jeder anderen Legislaturperiode nach dem Zweiten Welt-

36 Die Fraktion der Europäischen Konservativen und Reformer wurde 2009 gegründet.

37 Philip Lynch: *The Conservatives and the European Union: The Lull Before the Storm?*, in: Simon Lee/Matt Beech (Hrsg.): *The Conservatives Under Cameron. Built to Last?*, Basingstoke 2009, S. 187–207, hier S. 200.

38 Stephen Evans: *Reluctant Coalitionists: The Conservative Party and the Establishment of the Coalition Government in May 2010*, in: *Political Quarterly* 3/2012, S. 478–486, hier S. 479–480; Hayton: *Conservative Party Statecraft*, 2014, S. 10.

39 Eunice Goes: *The Coalition and Europe: A Tale of Reckless Drivers, Steady Navigators and Imperfect Roadmaps*, in: *Parliamentary Affairs* 1/2014, S. 45–63, hier S. 49; Timothy Heppell: *Ministerial Selection and Portfolio Allocation in the Cameron Government*, in: *Parliamentary Affairs* 1/2014, S. 64–79, hier S. 74.

40 Timothy Heppell: *Cameron and Liberal Conservatism: Attitudes within the Parliamentary Conservative Party and Conservative Ministers*, in: *British Journal of Politics and International Relations* 3/2013, S. 340–361, hier S. 349.

41 Goes: *The Coalition and Europe*, 2014, S. 47–48.

krieg.⁴² Bei mehr als einem Drittel aller Abstimmungen im Unterhaus, die der Fraktionsdisziplin unterworfen waren, gab es konservative Abweichler von der Parteilinie.⁴³ Zu europapolitischen Fragen war die Anzahl solcher Abweichler im Durchschnitt doppelt so hoch wie bei anderen Themen.⁴⁴ Insgesamt beteiligten sich während der Legislaturperiode von 2010 bis 2015 mehr als 100 konservative Abgeordnete an 49 parlamentarischen ‚Rebellionen‘ gegen die Europapolitik der Koalition und verursachten der Regierung eine Abstimmungsniederlage zum Haushalt der Europäischen Union.⁴⁵ Der wichtigste Kristallisationspunkt der europaskeptischen Kritik aus den Reihen der konservativen Fraktion war dabei die Forderung nach einem Referendum über die EU-Mitgliedschaft Großbritanniens. So haben sich in einer bis dahin nie erreichten Anzahl im Oktober 2011 81 konservative Abgeordnete der Parteispitze widersetzt und für einen Gesetzentwurf gestimmt, der ein solches Referendum vorsah.⁴⁶

Der immer offenere und vehementere Widerstand konservativer Europaskeptiker im Unterhaus gegen die Europapolitik der Koalition entwickelte sich zur mit Abstand größten Gefahr für den inneren Zusammenhalt der konservativen Partei und die Position Camerons als Parteivorsitzender. Die Warnung von Außenminister William Hague an Cameron noch bevor die Koalitionsregierung ins Amt kam, die Europapolitik sei für die Partei „eine tickende Zeitbombe“⁴⁷, schien sich zu bewahrheiten. Mit Blick auf die innerparteiliche Arena wurde es für die konservative Parteiführung zur obersten Priorität, die ‚harten‘ Europaskeptiker und deren Sympathisanten mit der Europapolitik der Koalition und der Koalitionsregierung an sich zu versöhnen. Dies war allerdings nicht zuletzt deshalb schwierig, weil Versuche der Regierung, die europaskeptischen Einstellungen innerhalb der konservativen Partei zu bedienen, fast unweigerlich Konflikte zwischen den Koalitionspartnern nach sich ziehen mussten. Beispielhaft dafür steht Camerons nicht mit den Liberaldemokraten abgestimmtes Veto gegen den Europäischen Fiskalpakt im Dezember 2011, das aus den Reihen der konservativen Fraktion sehr begrüßt wurde, aber erhebliche Verstimmungen innerhalb der Koalition verursachte.⁴⁸

In dieser Konstellation war Camerons Referendumsankündigung ein innerparteilicher Befreiungsschlag. Zwar äußerten sich führende Liberaldemokraten kritisch zu der Ankündigung,⁴⁹ da diese jedoch nicht unmittelbar die Europapolitik der Koalition betraf, sondern auf die nachfolgende Legislaturperiode zielte, hielt sich der Konflikt zwischen den Koalitionspartnern in Grenzen. In der innerparteilichen Arena erfüllte Cameron mit dem Referendumsversprechen demgegenüber eines der wichtigsten Anliegen der Europaskeptiker. Trotz weiter bestehender Differenzen zwischen Teilen der Fraktion und der Parteiführung bot sich diesen nunmehr die Aussicht, im Falle eines konservativen Wahlsieges entweder im Zuge der ebenfalls angekündigten europäischen Verhandlungen eine Rückverlagerung von Kompetenzen auf die nationale Ebene zu erreichen oder im Referendum für einen britischen Austritt aus der Europäischen Union zu werben. Damit neutralisierte Camerons

42 Philip Cowley/Mark Stuart: A Coalition with Two Wobbly Wings: Backbench Dissent in the House of Commons, in: *Political Insight* 1/2012, S. 8–11.

43 Hayton: *Conservative Party Statecraft*, 2014, S. 14.

44 Evans: *Reluctant Coalitionists*, 2012, S. 478–479.

45 Lynch: *Conservative Modernisation and European Integration*, 2015, S. 193.

46 Cowley/Stuart: *The Cambusters*, 2012, S. 402.

47 James Kirkup: Why David Cameron is keeping quiet about Europe, in: *Daily Telegraph*, 21.9.2009.

48 BBC: Nick Clegg warns European veto 'bad for Britain', 11.12.2011.

49 Goes: *The Coalition and Europe*, 2014, S. 55–56.

Referendumsankündigung zumindest für die laufende Legislaturperiode ein zentrales innerparteiliches Mobilisierungsthema seiner europaskeptischen Kritiker.

Das zweite innenpolitische Motiv für Camerons Referendumsankündigung betraf den wachsenden Zuspruch der Wählerinnen und Wähler für UKIP und die dadurch befürchtete Verschlechterung der konservativen Aussichten bei den Unterhauswahlen im Mai 2015. Bereits seit der zweiten Jahreshälfte 2012 wiesen zahlreiche Umfragen mit eher steigender Tendenz darauf hin, dass UKIP bei den Wahlen mit mehr als 10 Prozent der Stimmen rechnen konnte.⁵⁰ Da allgemein erwartet wurde, dass diese Stimmen eher aus dem konservativen Lager als von Unterstützern anderer Parteien kommen würden, musste der Aufstieg von UKIP vor allem von der konservativen Partei als wahlpolitische Bedrohung betrachtet werden. Dies galt insbesondere für die zwischen den beiden großen britischen Parteien besonders umkämpften Wahlkreise, die für den Ausgang von Unterhauswahlen große Bedeutung haben. Hier schien der Aufstieg von UKIP indirekt den Wahlaussichten der Labour-Partei zugutezukommen.

Die wachsende Popularität von UKIP war in erster Linie ihrer klaren europaskeptischen Positionierung zu verdanken. Die Partei lehnt den europäischen Integrationsprozess grundsätzlich ab und fordert einen Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union.⁵¹ Mit dieser eindeutigen Botschaft besitzt die Partei ein Alleinstellungsmerkmal im britischen Parteiensystem, das für ihre Erfolge bei Europawahlen ausschlaggebend war. Die wahlpolitische Strategie von UKIP besteht deshalb darin, das Europathema in das Zentrum der politischen Debatte zu rücken, um dessen Salienz für die Wahlentscheidungen der Wählerinnen und Wähler zu erhöhen. Dafür verbindet UKIP ihre europaskeptische Position zudem mit anderen identitätspolitischen Fragen, insbesondere der Einwanderungspolitik.⁵²

Für die konservative Partei ist die innenpolitische Mobilisierung des Europathemas durch UKIP in zweierlei Hinsicht problematisch. Erstens ist es UKIP weitgehend gelungen, in der öffentlichen Wahrnehmung das europaskeptische Argument zu besetzen und zu vertreten. Damit untergräbt UKIP den pragmatisch-europaskeptischen Kurs Camerons und empfiehlt sich gerade konservativen Wählerinnen und Wählern, die mit diesem Kurs unzufrieden sind, als authentische Stimme des Europaskeptizismus in Großbritannien. Insofern es UKIP daher gelingt, das Europathema in den Augen solcher Wählergruppen wahlentscheidend zu machen, geht damit eine erhebliche Schwächung des wahlpolitischen Rückhalts der konservativen Partei in einer für sie wichtigen Klientel einher. Zweitens verschärft die europapolitische Mobilisierung der UKIP die Probleme der Konservativen im internen Parteimanagement. Zum einen rücken die Differenzen zu dem Thema innerhalb der konservativen Partei umso mehr in das öffentliche Bewusstsein, desto prominenter die Europapolitik in der politischen Auseinandersetzung ist. Zum anderen verstärkt der Erfolg der UKIP die Unzufriedenheit ‚harter‘ Europaskeptiker in der konservativen Partei mit

50 UK Polling Report, abrufbar unter: <http://ukpollingreport.co.uk/voting-intention-2> (letzter Zugriff: 23.7.2015).

51 United Kingdom Independence Party: Believe in Britain, UKIP Manifesto 2015, S. 70-71, abrufbar unter: <https://d3n8a8pro7vhnmx.cloudfront.net/ukipdev/pages/1103/attachments/original/1429295050/UKIPManifesto2015.pdf?1429295050> (letzter Zugriff: 23.7.2015).

52 Philip Lynch/Richard Whitaker: Rivalry on the Right: The Conservatives, the UK Independence Party (UKIP) and the EU Issue, in: *British Politics* 3/2015, S. 285-312, hier S. 285-293.

dem europapolitischen Kurs der Parteiführung. Dies gilt insbesondere für Abgeordnete, die ihre Wiederwahlchancen durch UKIP infrage gestellt sehen.⁵³

Die konservative Parteiführung um Cameron hatte somit ein starkes wahlpolitisches Motiv, die Bedeutung der Europapolitik in der parteipolitischen Auseinandersetzung gering zu halten und der europaskeptischen Mobilisierung durch UKIP entgegenzuwirken. Das maßgebliche politische Instrument, das Cameron zu diesem Zweck einsetzte, war seine Ankündigung eines Referendums über die britische EU-Mitgliedschaft. Dies sollte das Thema von den Unterhauswahlen entkoppeln und den Versuch der UKIP ins Leere laufen lassen, die Wahlen zu einer Abstimmung über den europapolitischen Kurs der Regierung und die Mitgliedschaft Großbritanniens in der Europäischen Union zu machen. Ein der plebiszitären Logik entsprechender Nebeneffekt war darüber hinaus, dass Camerons Versprechen die Labour-Partei, die ein solches Referendum ablehnte, wahlpolitisch unter Druck setzte, ihre Position zu rechtfertigen oder zu revidieren.

Schließlich bleibt im Rückblick auf das Ergebnis der Unterhauswahlen zu konstatieren, dass Camerons innenpolitisches Kalkül zumindest kurz- und mittelfristig aufgegangen ist. Die Aussicht auf ein Referendum ermöglichte es selbst ‚harten‘ Europaskeptikern, sich im Wahlkampf hinter das Parteiprogramm zu stellen, sodass offen ausgetragene europapolitische Konflikte innerhalb der Partei während des Wahlkampfs ausblieben. Zwar wurde die Partei laut Umfragen im Vorfeld der Wahlen noch immer von 43 Prozent der Befragten als uneinig wahrgenommen, dieser Anteil war jedoch geringer als im Vorjahr und blieb sogar knapp unter dem Wert für die Labour-Partei.⁵⁴ Zudem spielte die Europapolitik im Wahlkampf und für die Wahlentscheidungen der Wählerinnen und Wähler nur eine sehr untergeordnete Rolle. In der öffentlichen Wahrnehmung gehörte die Europafrage im Vorfeld der Wahlen nicht zu den vorrangigen politischen Problemen. Umfrageergebnisse zeigen beispielsweise, dass die Europapolitik im April 2015 nur von 9 Prozent der Befragten als eines der beiden wichtigsten Themen der politischen Agenda identifiziert wurde und damit deutlich im Schatten anderer Politikfelder stand.⁵⁵ Selbst UKIP versuchte im Wahlkampf infolge der Referendumsankündigung kaum noch, mit der Forderung eines EU-Austritts zu punkten, sondern fokussierte primär auf die Einwanderungspolitik. Im Ergebnis kamen die Stimmen für UKIP gerade in umstrittenen Wahlkreisen ebenso aus den Reihen früherer Labour-Wähler wie von enttäuschten Anhängern der konservativen Partei.

Ganz in der Tradition bisheriger Regierungsankündigungen von EU-Referenden in Großbritannien war Camerons Referendumsversprechen also durch innenpolitische Kalküle motiviert. Bis zu den Unterhauswahlen waren zudem auch die Konsequenzen dieser Ankündigung in erster Linie innenpolitischer Natur. Seit Beginn der europäischen Diskussionen über die Vorschläge und Forderungen der neu gewählten britischen Regierung rücken jedoch verstärkt die Auswirkungen des bevorstehenden Referendums auf die Zukunft Großbritanniens in der Europäischen Union in den Blick. Der nachfolgende Abschnitt beleuchtet daher die laufenden Verhandlungen zwischen der britischen Regierung und ihren europäischen Partnern.

53 Karine Tournier-Sol: Reworking the Eurosceptic and Conservative Traditions into a Populist Narrative: UKIP's Winning Formula?, in: *Journal of Common Market Studies* 1/2015, S. 140-156, hier S. 141-149.

54 Ipsos Mori: Conservative and Labour Party Image, Research Archive, abrufbar unter: <https://www.ipsos-mori.com/researchpublications/researcharchive.aspx?keyword=Party+image> (letzter Zugriff: 23.7.2015).

55 Ipsos Mori: The Most Important Issues Facing Britain Today, Issues Index, abrufbar unter: <https://www.ipsos-mori.com/researchpublications/researcharchive/2905/Issues-Index-2012-onwards.aspx> (letzter Zugriff: 23.7.2015).

Ein besserer Deal für Großbritannien in der EU? Die Verhandlungen auf europäischer Ebene

Die wesentlichen Ziele der britischen Regierung in den europäischen Verhandlungen schälen sich mittlerweile heraus.⁵⁶ Dabei handelt es sich zum einen um eher symbolische Forderungen, wie ein britisches Opt-out von dem in der Präambel des Vertrags über die Europäische Union formulierten Ziel der „Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas“, oder um recht unspezifische Punkte, wie Fortschritte beim Bürokratieabbau oder die Stärkung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit. Zum anderen hat Cameron allerdings kontroversere Themen auf die Verhandlungsagenda gesetzt, wie beispielsweise die Stärkung nationaler Parlamente in der europäischen Gesetzgebung. Die bei Weitem strittigsten Forderungen betreffen eine Mitsprache Großbritanniens bei Entscheidungen der Eurozone, welche den Finanzplatz London betreffen, sowie Regelungen, die es der britischen Regierung erlauben, den Zugang geringverdienender Einwanderer aus der Europäischen Union zu Sozialleistungen in Großbritannien zu beschränken. Fraglich scheint zudem der Zeitpunkt des Referendums, da einerseits ausreichend Zeit für gründliche Verhandlungen bleiben soll, andererseits eine Abstimmung in der zweiten Jahreshälfte 2017 mit Blick auf die britische EU-Ratspräsidentschaft zu dieser Zeit sowie die deutschen Bundestagswahlen im Herbst 2017 ungeeignet erscheint. Im Lichte der bis dahin erzielten Verhandlungsfortschritte will Cameron spätestens Ende diesen Jahres entscheiden, ob das Referendum daher bereits 2016 stattfinden kann. Angesichts des in jedem Falle engen Zeitplans hat die britische Regierung zudem bereits eingeräumt, bis zum Referendum keine EU-Vertragsänderungen erreichen zu können. Stattdessen strebt Cameron lediglich eine rechtlich verbindliche Vereinbarung an, die Verhandlungsergebnisse zu einem späteren Zeitpunkt im Rahmen einer größeren Vertragsrevision in europäisches Primärrecht zu überführen.⁵⁷

Die britische Regierung wird in dem Referendum nur dann mit Aussicht auf Erfolg ein Verbleiben Großbritanniens in der Europäischen Union empfehlen können, wenn sie den Wählerinnen und Wählern und nicht zuletzt den Europaskeptikern innerhalb der konservativen Partei bei ihren zentralen Forderungen merkliche Verhandlungserfolge präsentieren kann. Für den Fall, dass Cameron keine signifikanten Reformen der Europäischen Union erreicht, haben beispielsweise bereits 50 konservative Unterhausabgeordnete angekündigt, für einen Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union zu werben.⁵⁸ Die britische Regierung steht in den Verhandlungen somit unter erheblichem innenpolitischen Druck.

Auf europäischer Ebene wird das von Großbritannien erreichbare Verhandlungsergebnis in besonderer Weise von der Unterstützung der deutschen Bundesregierung abhängen. Zum einen ist Deutschland unter den großen EU-Staaten das Land, das den britischen Anliegen am aufgeschlossensten gegenübersteht. Bundeskanzlerin Angela Merkel hat bereits früh zum Ausdruck gebracht, dass sie sich in den Verhandlungen für einen tragfähigen Kompromiss einsetzen wird und einen britischen Austritt aus der Europäischen Union ver-

56 Katya Adler: What Does David Cameron Want?, BBC News, 25.6.2015, abrufbar unter: <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-33253209> (letzter Zugriff: 1.9.2015); Ian Traynor: EU Referendum: Cameron in Uncharted Territory as He Lays Out UK Demands, in: The Guardian, 25.6.2015.

57 Patrick Wintour: EU Referendum: Cameron to Hold New Round of Talks with European Leaders, in: The Guardian, 27.7.2015.

58 The Sun: Tory EU Plot: Fifty Senior MPs in Exit Threat to Cameron, 7.6.2015.

hindern will.⁵⁹ Zum anderen wird die Vermittlung der deutschen Bundesregierung entscheidend dafür sein, die anderen EU-Mitgliedstaaten für ein Großbritannien zufriedensstellendes Verhandlungspaket zu gewinnen. Es entspricht der führenden Rolle, die Berlin, wenn auch häufig widerstrebend, in europäischen Verhandlungen zunehmend einnimmt,⁶⁰ dass die deutsche Position in den Gesprächen mit Großbritannien für andere EU-Mitglieder eine wichtige Orientierungsgröße sein wird. Beispielhaft für den möglichen Einfluss der Bundesregierung als Vermittler zwischen Großbritannien und anderen europäischen Partnern war die deutsche EU-Ratspräsidentschaft in der ersten Jahreshälfte 2007 im Kontext der Verhandlungen über den Lissabonner Vertrag. Damals hatten die bilateralen Konsultationen, die Merkel mit den übrigen europäischen Regierungen führte, entscheidenden Anteil daran, dass die wichtigsten britischen Vorbehalte ausgeräumt werden konnten, sodass es dem damaligen Premierminister Gordon Brown möglich war, den Vertrag ohne Referendum ratifizieren zu lassen.⁶¹ Auf eine vergleichbare Rolle der Bundesregierung setzt Cameron auch in den aktuellen Verhandlungen, was seinen Ausdruck nicht zuletzt in einem in jüngster Zeit auf allen politischen Ebenen deutlich verstärkten diplomatischen Austausch zwischen London und Berlin findet. Die normalerweise eher „stille Allianz“⁶² zwischen Großbritannien und Deutschland wird im Zuge des Verhandlungsprozesses aller Voraussicht nach weiter in den Vordergrund rücken.

Allerdings hat die Bundesregierung ebenfalls deutlich gemacht, dass für sie die Kernprinzipien der Europäischen Union, wie insbesondere der Grundsatz der Freizügigkeit, nicht zur Disposition stehen. Daher ist Cameron beispielsweise von seinem Vorschlag abgerückt, eine Obergrenze für Einwanderer aus anderen EU-Staaten nach Großbritannien einzuführen.⁶³ Dies deutet zudem auf den allgemeineren Punkt, dass die Verhandlungsmacht der britischen Regierung auf europäischer Ebene vergleichsweise schwach ist. Die Logik, dass innenpolitisch gebundene Hände auf europäischer Ebene zu einer besonders starken Verhandlungsposition führen, greift mit Blick auf das bevorstehende Referendum in Großbritannien nur begrenzt. Zwar hat die Aussicht auf das Referendum der britischen Regierung erleichtert, ihre Anliegen auf die europäische Agenda zu setzen. In den Verhandlungen selbst wird die britische Regierung aber aus mindestens drei Gründen wenig von dem angekündigten Referendum profitieren.

Erstens unterscheidet sich die gegenwärtige Konstellation zwischen Großbritannien und den übrigen EU-Mitgliedern grundlegend von früheren Verhandlungen über europäische Vertragsrevisionen, deren Ergebnisse in einem oder mehreren Staaten per Referendum ratifiziert werden mussten. Der Ausgangspunkt solcher Verhandlungen war, dass auf europäischer Ebene ein zumindest von den meisten Mitgliedstaaten geteiltes Interesse bestand, den Status quo des Integrationsprozesses zu verändern. Da dies die Zustimmung aller Mitgliedstaaten erfordert, konnten Regierungen, die innenpolitisch an ein Referendum gebun-

59 Angela Merkel: Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Merkel vor dem Bundestag, in: Deutscher Bundestag. Stenografischer Bericht 38. Sitzung. Berlin, Mittwoch, den 4. Juni 2014, Plenarprotokoll 18/39, S. 3258 A-3262 B.

60 William E. Paterson: The Reluctant Hegemon? Germany Moves Centre Stage in the European Union, in: Nathaniel Copey/Tim Houghton (Hrsg.): The JCMS Annual Review of the European Union in 2010, Chichester 2011, S. 57-75.

61 Kai Oppermann: The Politics of Avoiding Referendums on the Lisbon Treaty, in: Journal of European Integration 1/2013, S. 73-89, hier S. 77-80.

62 Karl Kaiser/John Roper (Hrsg.): Die Stille Allianz. Deutsch-Britische Sicherheitskooperation, Bonn 1987.

63 Sunday Times: Merkel: I will Block PM on Immigrants. Germany to Kill Cameron's Quota Plans, 26.10.2014.

den waren, glaubhaft damit drohen, die angestrebten Veränderungen zu blockieren und dadurch unter Umständen Verhandlungsmacht gegenüber anderen Regierungen gewinnen.⁶⁴ In den aktuellen Verhandlungen ist die Ausgangslage jedoch umgekehrt. Hier wurde der Wunsch nach europäischen Reformen einseitig von der gleichen Regierung auf die Tagesordnung gesetzt, die angekündigt hat, das Ergebnis der Verhandlungen in einem Referendum zur Abstimmung zu stellen. Die implizite Drohung der britischen Regierung, das Referendum werde scheitern, falls die Verhandlungen nicht zu den von Großbritannien gewünschten Ergebnissen führen, richtet sich also im Kern gegen von ihr selbst eingeforderte Veränderungen. Die Umsetzung dieser Vetodrohung würde also keine Vorhaben der britischen Verhandlungspartner behindern.

Dies impliziert zweitens, dass die Kosten im Falle eines britischen Vetos gegen die Verhandlungsergebnisse asymmetrisch zu Lasten Großbritanniens verteilt sind. Zwar sehen die meisten europäischen Regierungen durchaus erhebliche Nachteile eines Austritts Großbritanniens aus der Europäischen Union für die europäische Integration und versuchen, eine solche Entwicklung zu vermeiden. Ebenso besteht jedoch unter den europäischen Verhandlungspartnern die weithin geteilte Ansicht, die negativen Auswirkungen eines britischen Austritts würden Großbritannien ungleich schwerer treffen als den Rest der Europäischen Union.⁶⁵ Daher ist die Vetodrohung der britischen Regierung kaum geeignet, den britischen Einfluss („voice“) in den Verhandlungen zu stärken, sondern befördert eher einen Ausstieg („exit“) Großbritanniens aus den Verhandlungen.⁶⁶ Eine solche Dynamik war bereits bei den Verhandlungen über den Europäischen Fiskalpakt im Jahr 2011 zu beobachten, als Cameron das britische Veto erst einlegte, nachdem er die angestrebten Ausnahmeregelungen für den britischen Finanzsektor nicht durchsetzen konnte. Aus Sicht der kontinentalen Verhandlungspartner war es also letztlich attraktiver, die angestrebten fiskalpolitischen Regeln ohne Großbritannien umzusetzen, als den britischen Forderungen nachzukommen.⁶⁷ Unter solchen Bedingungen sind Vetodrohungen ein relativ stumpfes Schwert.

Drittens würde die britische Verhandlungsposition weiter geschwächt, insofern die Verhandlungsführung Camerons durch Forderungen der ‚harten‘ Europaskeptiker innerhalb der konservativen Unterhausfraktion dominiert wird.⁶⁸ Diese Forderungen gehen oft weit über die Verhandlungsbereitschaft der anderen Mitgliedstaaten hinaus und dürften teilweise eher das eigentliche Ziel verfolgen, einen Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union zu provozieren. Je stärker die britische Regierung in den europäischen Verhandlungen somit von Zwängen des Parteimanagements getrieben ist, desto höher ist die Wahrscheinlichkeit, dass es ihren Verhandlungspartnern letztlich kostspieliger erscheint, den britischen Wünschen entgegenzukommen, als einen Austritt des Landes aus der Europäischen Union in Kauf zu nehmen. Cameron könnte dann kaum noch mit Kompromissbereitschaft der anderen europäischen Regierungschefs rechnen.

64 Simon Hug/Tobias Schulz: Referendums in the EU's Constitution Building Process, in: *Review of International Organizations* 2/2007, S. 177–218, hier S. 188–202.

65 Vgl. Ulrich Schoof/Thieß Petersen/Rahel Aichele: Brexit – Mögliche wirtschaftliche Folgen eines britischen EU-Austritts, Bertelsmann Stiftung: Policy Brief 5/2015.

66 Albert O. Hirschman: Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States, Stanford 1970, S. 21–43.

67 Patrick Hosking/Sam Fleming: To Some It's a Disaster, To Others It's Reassuring, in: *The Times*, 10.12.2011.

68 Vgl. Almut Möller/Tim Oliver (Hrsg.): *The United Kingdom and the European Union: What Would a "Brexit" Mean for the EU and Other States Around the World?*, Berlin 2014.

Für die laufenden Verhandlungen zwischen Großbritannien und seinen europäischen Partnern wird somit von besonderer Bedeutung sein, dass die britische Regierung nicht die Verhandlungsmacht überschätzt, die ihr das bevorstehende Referendum bringt. Inwieweit es ihr gelingt, ihre wichtigsten Verhandlungsziele zu realisieren, hängt vor allem von der Bereitschaft anderer europäischer Regierungen ab, auf Cameron zuzugehen, um Großbritannien in der Europäischen Union zu halten. Das größte Problem aus Sicht der britischen Regierung ist dabei die völlige Inkompatibilität zwischen den Erwartungen aus Teilen der konservativen Fraktion im Unterhaus und der Kompromissbereitschaft ihrer europäischen Gegenüber. Je mehr es der Regierung Cameron innerparteilich gelingt, sich Spielraum gegenüber den Kritikern in der eigenen Fraktion zu erarbeiten, desto eher wird sie in der Lage sein, ein Verhandlungsergebnis zu erzielen, das sie im Referendum mit Zuversicht zur Abstimmung stellen kann.

Auf dem Weg zum ‚Brexit‘?

Die politischen Dynamiken von EU-Referenden und das Wahlverhalten in solchen sind notorisch volatil und daher schwierig zu prognostizieren. Dies gilt auch für das Referendum über die britische EU-Mitgliedschaft, dessen Ausgang von einem komplexen Zusammenspiel innenpolitischer und europäischer Faktoren abhängen wird. Während Camerons Referendumsankündigung in erster Linie innenpolitisch motiviert war, wird im Vorfeld der Abstimmung selbst die Bewertung der europäischen Verhandlungsergebnisse zu einem wichtigen Parameter der politischen Auseinandersetzung in Großbritannien werden. Zugleich werden die Verhandlungen auf europäischer Ebene nicht zuletzt durch die innenpolitischen Handlungszwänge der britischen Regierung geprägt. Obwohl die jüngsten Umfragen in Großbritannien einen mehr oder weniger deutlichen Vorsprung der Befürworter der britischen EU-Mitgliedschaft ausweisen,⁶⁹ ist es somit viel zu früh, daraus Erwartungen über den Ausgang des Referendums ableiten zu wollen. Abschließend können daher nur einige wichtige Eckpunkte der anstehenden Referendumsdebatte skizziert werden.

Aller Voraussicht nach wird die politische Konfliktlinie in dem Referendum zwischen dem etablierten politischen Mainstream aufseiten der EU-Befürworter und Kritikern außerhalb dieses Mainstreams aufseiten der EU-Gegner verlaufen. Sofern es nicht zu einem kompletten Scheitern der europäischen Verhandlungen kommt, ist es kaum vorstellbar, dass Premierminister Cameron und die Regierungsspitze im Referendum nicht für einen Verbleib Großbritanniens in der Europäischen Union eintreten werden. So hat Cameron bereits bei seiner Ankündigung des Referendums im Januar 2013 deutlich gemacht, dass es sein Ziel ist, Großbritannien in einer reformierten Europäischen Union zu halten und einen EU-Austritt des Landes zu verhindern.⁷⁰ Zugleich werden auch die wichtigsten Oppositionsparteien im Unterhaus, allen voran die Labour-Partei, aber auch die Scottish National Party und die Liberaldemokraten, ebenso wie die Mehrheit der britischen Unternehmen, Wirtschaftsverbände und Gewerkschaften im Lager der EU-Befürworter zu finden

69 In einer YouGov-Umfrage vom Februar 2015 gaben beispielsweise 45 Prozent der Befragten an, in dem Referendum für einen Verbleib Großbritanniens in der Europäischen Union stimmen zu wollen. Nur 35 Prozent würden danach für einen britischen Ausstieg votieren. Damit hat sich das Verhältnis zwischen Befürwortern und Gegnern der EU-Mitgliedschaft Großbritanniens seit September 2010, als YouGov diese Umfrage erstmals durchführte, umgekehrt. Vgl. YouGov: Record support for staying in the European Union, 24.2.2015, abrufbar unter: <https://yougov.co.uk/news/2015/02/24/eu-referendum-record-lead/> (letzter Zugriff: 25.7.2015).

70 Cameron: EU Speech at Bloomberg, 2013.

sein. Das Argument für einen britischen Austritt aus der Europäischen Union wird auf der anderen Seite vor allem von UKIP und Teilen der konservativen Partei sowie voraussichtlich dem europaskeptischen Segment der britischen Presse und einer Minderheit von Wirtschaftsverbänden vertreten werden. Die Erfolgsaussichten der beiden Lager werden entscheidend davon abhängen, wer die Deutungshoheit über das von der Regierung erreichte europäische Verhandlungsergebnis und die Folgen eines Austritts aus der Europäischen Union gewinnen kann.

Eine wichtige Konsequenz dieser binären Opposition zwischen dem politischen Establishment und seinen Herausforderern ist dabei, dass die Referendumsdebatte als eine Art „politisches Vergrößerungsglas“⁷¹ für europaskeptische Akteure wirkt. Das Referendum wird diesen Akteuren größere Sichtbarkeit und Aufmerksamkeit verschaffen, als sie in den traditionellen Arenen der politischen Auseinandersetzung, insbesondere im Unterhaus, normalerweise erreichen können. Dadurch dass die Befürworter eines EU-Austritts im Referendum quasi auf Augenhöhe mit dem politischen Establishment stehen und als ‚offizielle‘ Opposition der Regierungspolitik in Erscheinung treten, eröffnet ihnen die Struktur der Referendumsdebatte die Gelegenheit, in der öffentlichen Wahrnehmung ihr Profil als legitime Akteure der innenpolitischen Arena zu stärken. Inwieweit sie diese Gelegenheit nutzen können, hängt allerdings wesentlich davon ab, ob es ihnen gelingt, sich als gemäßigte, vertrauenswürdige und kompetente Alternative zu den etablierten politischen Eliten zu präsentieren.

Die Aussichten der EU-Befürworter werden demgegenüber nicht zuletzt vom Ausmaß der europapolitischen Spaltungen innerhalb der konservativen Partei abhängen. Je geschlossener der politische Mainstream für einen Verbleib Großbritanniens in der Europäischen Union eintritt, desto eher werden die Wählerinnen und Wähler den Argumenten der etablierten politischen Elite folgen.⁷² Umgekehrt würde eine uneinheitliche Position der konservativen Partei oder gar der Regierung die konservative Wählerschaft im Referendum spalten. Aus diesem Grund wird es nicht unerheblich sein, ob Premierminister Cameron den aktuellen Forderungen aus der eigenen Partei nachgibt, für das Referendum das Prinzip der kollektiven Kabinettsverantwortung aufzuheben, sodass einzelne Minister für einen britischen EU-Austritt und damit gegen die offizielle Regierungsposition eintreten können.⁷³

Ein weiterer Faktor, der die Erfolgsaussichten der EU-Befürworter erheblich beeinflussen wird, ist die wirtschaftliche Lage in Großbritannien zum Zeitpunkt des Referendums. Je unzufriedener und pessimistischer die Wählerinnen und Wähler diesbezüglich sind, desto eher werden sie geneigt sein, das Referendum als Gelegenheit zu nutzen, um ihren Protest gegen die Regierung und das politische Establishment auszudrücken.⁷⁴ Umgekehrt zeigen Umfragen, dass die in den letzten Jahren optimistischer gewordene Beurteilung der wirtschaftlichen Aussichten Großbritanniens mit einem deutlichen Anstieg der öffentlichen Zustimmung für den Verbleib des Landes in der Europäischen Union einhergegangen

71 Claes H. de Vreese/Holli A. Semetko: *Political Campaigning in Referendums. Framing the Referendum Issue*, London 2004, S. 13.

72 Hobolt: *Europe in Question*, 2009, S. 35–36.

73 Sam Coates/Francis Elliott: *Cameron Backs Down as MPs Revolt over Europe*, in: *The Times*, 9.6.2015.

74 Mark Franklin/Cees van der Eijk/Michael Marsh: *Referendum Outcomes and Trust in Government: Public Support for Europe in the Wake of Maastricht*, in: *West European Politics* 3/1995, S. 101–117.

ist.⁷⁵ Schließlich ist damit zu rechnen, dass die Befürworter der britischen EU-Mitgliedschaft von dem generellen konservativen Bias in Referenden profitieren.⁷⁶ Dieses Bias ist vor allem in solchen Entscheidungssituationen zu erwarten, in denen die Alternativen zum Status quo mit großen Unsicherheiten behaftet sind. Die EU-Befürworter werden in dem Referendum daher insbesondere die ökonomischen und politischen Risiken eines EU-Austritts für Großbritannien betonen, nicht zuletzt da ein solcher Schritt in der Geschichte der europäischen Integration ohne Vorbild wäre.

Es ist angesichts der hier nur angerissenen Unwägbarkeiten also noch nicht abzusehen, ob Großbritannien auch nach 2017 noch lange Mitglied der Europäischen Union bleiben wird. Eine solche Feststellung wäre wohl noch vor einigen Jahren unvorstellbar gewesen. Seit die Unterhauswahlen jedoch Camerons Versprechen eines Referendums über die EU-Mitgliedschaft Großbritanniens bestätigt haben, steuert die britische Europapolitik unweigerlich auf einen historischen Wendepunkt zu. Zwar ist Camerons innenpolitisches Kalkül hinter seiner Ankündigung des Referendums kurz- und mittelfristig aufgegangen. Die längerfristigen Folgen seiner Politik für die Rolle Großbritanniens in Europa sind allerdings noch völlig offen. In jedem Fall wird das bevorstehende Referendum in den kommenden Monaten das alles dominierende Thema der europapolitischen Debatte in Großbritannien bleiben. Diese Debatte dürfte selbst in Großbritannien zu einer ersten Belastungsprobe der oft erprobten Maxime des ‚keep calm and carry on‘ werden.

75 YouGov: The EU Referendum and the Economic ‘Feel-Good Factor’, 24.2.2015, abrufbar unter: <https://yougov.co.uk/news/2015/02/24/eu-referendum-record-lead/> (letzter Zugriff: 25.7.2015).

76 Thomas Christin/Simon Hug/Pascal Sciarini: Interests and Information in Referendum Voting: An Analysis of Swiss Voters, in: *European Journal of Political Research* 6/2002, S. 759-776, hier S. 764-765.