

AUFSATZ

Brexit – das Vereinigte Königreich im Ausnahmezustand?

Roland Sturm

Ausnahmezustand, das klingt für Beobachter der politischen Stimmung in Großbritannien übertrieben, geradezu dramatisch. Die Befürworter des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der EU sehen das ohnehin ganz anders. Nun, da Großbritannien sich entschlossen hat, die EU zu verlassen, trete Normalität ein. Das Land könne wieder selbstbestimmt handeln, könne seine Grenzen und damit die Zuwanderung kontrollieren und müsse sich nicht mehr den Vorschriften Brüsseler Bürokraten beugen. Das ist allerdings eine Erwartungshaltung, deren Substanz sich erst erweisen wird, wenn klar ist, wie das zukünftige Verhältnis von EU und UK aussehen wird, und die auf Annahmen beruht, die durchaus umstritten sind. Weshalb also Ausnahmezustand?

1. Parlamentssouveränität versus Volkssouveränität

Es besteht Einigkeit unter den britischen Verfassungsinterpreten, dass der Grundsatz der Parlamentssouveränität unangetastet bleibt und unangetastet bleiben soll. Auf *Albert Venn Dicey* geht die heute noch gültige Definition der drei Merkmale von Parlamentssouveränität zurück, nämlich (a) das Parlament hat ohne Einschränkung das Recht, Gesetze zu beschließen oder Gesetze abzuschaffen, (b) niemand (auch nicht der Monarch) hat das Recht, ein Parlamentsgesetz außer Kraft zu setzen oder zu ignorieren, und (c) kein Parlament kann ein nachfolgend gewähltes durch seine Gesetzgebung binden.¹

Diceys Bild der absoluten Parlamentssouveränität wurde im 20. Jahrhundert längst durch Kompromisse verzerrt. So hatten Unter- und Oberhaus bei der Abgabe von Kompetenzen an die Nationalparlamente in Schottland, Wales und Nordirland (Devolution-Gesetzgebung) akzeptiert, dass ihre Souveränität de facto nicht mehr genutzt werden soll, um diese Parlamente zu schließen. Im schottischen Fall gibt es inzwischen sogar die Bestandsgarantie auf gesetzlicher Grundlage durch das Londoner Parlament. Dies steht im Widerspruch zu seinem aus der Parlamentssouveränität ableitbaren Recht, durch Änderung der Schottlandgesetzgebung jederzeit das dortige Parlament schließen zu können.

Hinzu kommt: EU-Gesetzgebung wurde den europäischen Verträgen gemäß in britisches Recht übernommen.² Im Falle der EU wird diese Bindungswirkung von Entscheidungen außerhalb der Parlamentssouveränität mit der geplanten Beendigung der Gültigkeit des European Communities Act von 1972 durch einen Great Repeal Act 2017 verschwinden. Neben der Bindung des Parlaments durch dessen Akzeptanz anderer Entscheidungsorte

1 Vgl. *Albert Venn Dicey*, Introduction to the Study of the Law of the Constitution, London 1959 (1885), S. 39 f., S. 67.

2 Vgl. *Stefan Schieren*, Die stille Revolution. Der Wandel der britischen Demokratie unter dem Einfluss der europäischen Integration, Darmstadt 2001.

te ist inzwischen jene durch nicht-parlamentarische Entscheidungsverfahren (Referenden) getreten.

Solche Referenden sind in der Logik der Parlamentssouveränität nicht vorgesehen. Sie können bestenfalls konsultativen Charakter haben. Sie gehen vom Parlament (de facto also der Regierung) und nicht vom Volke aus. Aber es ist offensichtlich, dass der britischen Öffentlichkeit nicht erklärt werden könnte, dass – legitimiert durch die Parlamentssouveränität – das Parlament das Recht habe, eine Entscheidung zu treffen, die das Ergebnis eines Referendums ignoriert oder ihm gar diametral zuwider läuft. Regierungen in Großbritannien haben deshalb seit dem ersten EU-Referendum 1975 und ganz besonders häufig seit den 1990er Jahren Referenden nur taktisch eingesetzt, um einerseits Entscheidungen in politisch ungefährlichen Spielräumen zu erlauben, oder um Positionen der Parlamentsmehrheit zu bestätigen. Das erfolgreiche Brexit-Referendum war das erste, bei dem die Parlamentsmehrheit konträr zum Ergebnis stand. Dennoch war nur vereinzelt zu hören, dass ein Parlamentsvotum nötig sei, um die Referendumsentscheidung zu bestätigen.

Es setzte sich rasch die Interpretation des damaligen Premierministers *David Cameron* durch, der bei seiner Rücktrittsrede vor Downing Street 10 unmittelbar nach dem Referendum sagte: „We not only have a parliamentary democracy, but on questions about the arrangements for how we are governed, there are times when it is right to ask the people themselves and that is what we have done. The British people have voted to leave the European Union and their will must be respected.“³ Das liest sich wie eine Verneigung vor der Volkssouveränität, beschreibt aber eher einen prekären Schwebezustand – zumindest so lange, bis der Schritt zu einer geschriebenen Verfassung gegangen wird. Niemand kann sagen, wann das Volk das letzte Wort haben muss, beziehungsweise wann das Parlament (noch) entscheiden darf. Für diese verfassungspolitischen Ungereimtheiten sind nicht institutionelle Unklarheiten des Regierens im Westminster-Modell verantwortlich, sondern die Überlagerung von Verfassungskonventionen durch parteitaktische Überlegungen. Letztere finden gerade in der flexiblen britischen Verfassungsrealität kaum Schranken.

2. Umbrüche im Parteiensystem

Nach 2016 steht das britische Parteiensystem auf einer neuen Grundlage. Die Konservative Partei ist „geeint“ als Partei der Europagegner. Die Labour Party fällt als Opposition aus und garantiert damit den Konservativen eine lange Regierungszeit. Die Schottische Nationalpartei (SNP) hat eine gewichtige Stimme in Westminster und hat die Labour Party als Partei Schottlands abgelöst. Die United Kingdom Independence Party (UKIP) hat ihr Ziel erreicht – den EU-Austritt – und ist dabei, ihre Rolle als Anti-Einwanderer- und Anti-London-Protestpartei durch ihre innerparteiliche Uneinigkeit in Frage zu stellen. Die verbliebenen Pro-Europäer in der Liberaldemokratischen Partei sind 2015 zur parlamentarischen Randgruppe geworden und versuchen nun, zumindest im House of Lords noch in ihrem Sinne wirksame Politik zu machen.

3 „Brexit: David Cameron’s Resignation Statement in Full“, in: BBC online vom 24. Juni 2016, <http://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-36619446> (Abruf am 11. November 2016). Vgl. auch *Roland Sturm*, Das politische System Großbritanniens, Wiesbaden 2017.

2.1. Der Machtkampf in der Konservativen Partei

Das Brexit-Referendum hat seine Wurzeln in der innerparteilichen Auseinandersetzung der Konservativen Partei um die Europapolitik. Die Konservativen haben sich seit dem von ihrem einzigen europafreundlichen Premierminister *Edward Heath* (1970 bis 1974) ins Werk gesetzten EU-Beitritt immer weiter von den Prinzipien der europäischen Integration entfernt. Der Vertrag von Maastricht (1992) kam nur zustande, weil der damalige konservative Premierminister *John Major* (1990 bis 1997) sich der Abstimmungshilfe nordirischer unionistischer Abgeordneter versicherte, um den Preis des Stillstands in der Nordirlandpolitik. Nur mit der hauchdünnen Mehrheit von 319 gegen 316 Stimmen votierte im November 1992 das Unterhaus für die Weiterbehandlung des Maastrichter Vertrags im Ratifizierungsprozess des Parlaments. Die Konservative Partei blieb tief gespalten und wurde immer mehr von Europaskeptikern beherrscht.⁴

David Cameron als Vorsitzender und später auch als Premierminister stand einer Partei vor, in der es kaum noch einflussreiche Befürworter der europäischen Integration gab. Die innerparteiliche Konfliktlinie verlief zwischen EU-Skeptikern und EU-Gegnern. Das Ziel, die Konservativen zu einen, wurde von *Cameron* mit Konzessionen an die EU-Gegner verfolgt. Im Nachhinein kann diskutiert werden, ob die Priorisierung der Parteieinheit eine grundsätzliche taktische Fehlentscheidung war. Um Wahlen zu gewinnen, schien sie naheliegend. Fest steht, dass die Konzessionen der Parteführung unter *Cameron* an die EU-Gegner von Beginn an negative Nebenwirkungen hatten. Der Austritt der Konservativen Partei aus der EVP-Fraktion des Europäischen Parlaments 2009 verursachte beispielsweise massive Kommunikationsprobleme für die Europapolitik der Konservativen auf der Ebene des Europäischen Rates.

Die Regierungskoalition mit den Liberaldemokraten (2010 bis 2015) verminderte zwar zeitweise den Druck des europafeindlichen Flügels der Konservativen auf *David Cameron*. Dennoch machte dieser den European Union Act von 2011 möglich, der festschrieb, dass es bei weiteren substantiellen Kompetenzübertragungen an die EU (die Beurteilung dieses Sachverhalts blieb der Regierung überlassen) und bei der Inanspruchnahme von Passarelle-Klauseln⁵, die bestehende Bestimmungen europäischer Verträge in ihrem Wesensgehalt ändern, einer Zustimmung des britischen Volkes in einem Referendum bedürfe („referendum lock“). Das Gesetz wurde bisher nicht angewandt. Es verfehlte aber vor allem seinen eigentlichen Zweck, der anti-europäischen Stimmung in der Konservativen Partei entgegenzuwirken.⁶ Letztere hatte 2016 die ganze Partei erfasst, in der, wie der Economist analysierte, Konsens herrschte, „that Britain should be in the EU's outermost orbit: beyond the euro

4 Vgl. *Sarah Hogg / Jonathan Hill*, Too Close to Call. Power and Politics – John Major in No. 10, London 1995, S. 264 ff.

5 Passarelle-Klauseln sind eine Innovation des Vertrags von Lissabon für die europäischen Verträge. Der Europäische Rat kann einstimmig beschließen, dass auf Politikfeldern, in denen bisher bei Beschlüssen Einstimmigkeit vorgesehen war, nun mit qualifizierter Mehrheit entschieden werden kann. Auch kann der Europäische Rat durch einstimmigen Beschluss besondere Gesetzgebungsverfahren in der EU durch das ordentliche Gesetzgebungsverfahren ersetzen. In beiden Fällen muss das Europäische Parlament zustimmen, und die nationalen Parlamente haben ein Vetorecht.

6 Vgl. *Ben Wellings / Emma Vines*, Populism and Sovereignty: The EU Act and the In-Out Referendum, 2010-2015, in: Parliamentary Affairs, 69. Jg. (2016), H. 2, S. 309 – 326.

zone and the (notionally) borderless Schengen zone, exempt from as many rules and costs as is practical and under no circumstances subject to further integration“⁷.

Bereits im Januar 2013 hatte sich *David Cameron* weiter auf die EU-Gegner in seiner Partei zubewegt. In seiner im Hauptquartier des Medienunternehmens Bloomberg in London gehaltenen Rede kündigte er die Neuverhandlung der EU-Mitgliedschaft und ein Referendum über das Verhandlungsergebnis spätestens 2017 an.⁸ Es ist bemerkenswert, dass er sich dabei überholter Stereotypen über den „Volkscharakter“ bediente (so sind die Briten...; so sind die Europäer etc.), die eigentlich die Domäne der EU-Gegner sind: „We have the character of an island nation – independent, forthright, passionate in defence of our sovereignty. We can no more change the British sensibility than we can drain the English Channel.“⁹ In der Politikwissenschaft hat die Politische Kulturforschung solche Stereotypen spätestens seit den 60er Jahren des vorigen Jahrhunderts hinter sich gelassen, im Journalismus ist diese Argumentationsweise auch in Deutschland allerdings immer wieder zu finden.

Nach dem Wahlsieg der Konservativen Partei 2015 wurden die gesetzlichen Grundlagen für ein Referendum geschaffen. Der Premierminister mag gehofft haben, nach der Erfahrung mit dem Scheitern des Unabhängigkeitsreferendums in Schottland 2014¹⁰, auf ähnliche Weise die EU-Gegner in die Schranken weisen zu können, um sich endlich auf seine Agenda des Konservatismus mit dem Ziel des sozialen Ausgleichs konzentrieren zu können.

Cameron bemühte sich zunächst um Verhandlungen mit der EU über die Bedingungen einer weiteren Mitgliedschaft Großbritanniens. Innerparteilich wurde dies weder gewürdigt, noch wurden die Ergebnisse der Verhandlungen in den Auseinandersetzungen des Referendumswahlkampfes besonders beachtet. Immerhin gelang es dem Premierminister, britische Positionen nicht nur zu thematisieren, sondern auch teilweise durchzusetzen.¹¹ Für die EU-Gegner war aber etwa der Kompromiss zur EU-Zuwanderung, den der europäische Gipfel am 18./19. Februar 2016 beschloss, viel zu wenig. Den Zuzug ins Vereinigte Königreich weniger attraktiv zu machen durch Regelungen zur Einschränkung von Sozialleistungen und dies noch verpackt als Notstandsregelung, sowie das Vorgehen gegen Scheinehen und terroristische Bedrohungen durch Einwanderung – dies alles klang in den Ohren der radikalen Einwanderungsgegner in der Konservativen Partei wie ein fauler Kompromiss. Ihr Maßstab war die von der Regierung im Wahlkampf 2015 und davor selbst verkündete möglichst sofortige Reduktion der Einwanderung auf unter 100.000 Personen im Jahr. Dem Vereinigten Königreich wurde bei den Verhandlungen zudem bei nächster Gelegenheit eine Änderung des Lissabon-Vertrages in Aussicht gestellt, die festzuschreiben sollte, dass die Formel von der immer engeren Union als Ziel der EU auf das Vereinigte Königreich nicht mehr zuträfe. Das Land erhielt darüber hinaus die Zusagen, dass gegen

7 Vgl. „Unity in Disunity“, in: *The Economist* vom 5. März 2016, S. 27.

8 Vgl. *Nathaniel Copsey / Tim Haughton*, Farewell Britannia? ‘Issue Capture’ and the Politics of David Cameron’s 2013 EU Referendum Pledge, in: *Journal of Common Market Studies*, 52. Jg. (2014), Special Issue: The JCMS Annual Review of the European Union in 2013, S. 74 – 89.

9 „David Cameron’s Speech on the EU: Full Text“, in: *New Statesman* online vom 23. Januar 2013, <http://www.newstatesman.com/politics/2013/01/david-camerons-speech-eu-full-text> (Abruf am 30. Oktober 2016).

10 Vgl. *Roland Sturm*, Das Schottland-Referendum. Hintergrundinformationen und Einordnung, Wiesbaden 2015.

11 Vgl. *Waldemar Hummer*, Konsequenzen der Zusagen an das Vereinigte Königreich zur Abwehr eines Brexit, in: *Integration*, 39. Jg. (2016), H. 2, S. 144 – 157.

seinen Willen der Londoner City keine Regulierungseingriffe vorgeschrieben werden können und dass die EU eine Vertiefung und Entbürokratisierung des Binnenmarktes anstrebe. Nationalen Parlamenten (und damit Westminster) wurde ein suspensives Veto für die EU-Gesetzgebung avisiert.

Die Mitglieder des Kabinetts *Cameron* konnten es kaum erwarten, in großen Teilen ihre Gegnerschaft zur EU-Mitgliedschaft öffentlich zu machen. Für diesen Bruch der Konventionen der Kabinetsregierung gab es zwar den Präzedenzfall des EG-Referendums von 1975, bei dem Premierminister *Harold Wilson* das Stimmverhalten seiner Minister freigegeben hatte. Die mangelnde Kabinetsdisziplin, die gerade bis zum EU-Gipfel hielt, war dennoch bemerkenswert, vor allem der aggressive Stil der Abweichler. Insbesondere der frühere Londoner Oberbürgermeister, *Boris Johnson*, tat sich hier hervor. *Johnson* war von *David Cameron*, der ja verkündet hatte, er wolle nicht wieder als Premierminister kandidieren, als potentieller Nachfolger schon am Ende seiner Amtszeit in das Londoner Kabinett aufgenommen worden. Sein, vorsichtig gesagt, „spielerischer“ Umgang mit Politik nach dem „Vorbild“ *Winston Churchill's* veranlasste ihn dazu, zwei Reden zu verfassen – eine für und eine gegen den Brexit. Da er letztere überzeugender fand, hielt er sie auch und wurde zum Kopf der pro-Brexit-Kampagne. So wurde in der Konservativen Partei das Thema EU-Austritt eng verbunden mit dem Machtkampf um die Parteiführung, der nicht nur die Regierung lahmgelte, sondern auch in der Wortwahl eine Schärfe annahm, die das Ende des Kabinetts in der bestehenden personellen Zusammensetzung bedeuten musste. Der Kampf um den Brexit entschied über Karrieren beziehungsweise beseitigte Konkurrenten in der Konservativen Partei. Als Beispiel sei hier nur der Fall in die politische Bedeutungslosigkeit des hochangesehenen Schatzkanzlers *George Osborne* genannt, der loyal zu *David Cameron* stand.

Johnson selbst wurde auch „Opfer“ der innerparteilichen Intrigen. Justizminister *Michael Gove* hatte zunächst erklärt, er selbst habe nicht das Zeug zum Premierminister, wolle aber *Johnson* unterstützen. Als es darum ging, in der konservativen Parlamentsfraktion Unterstützung für diesen zu organisieren, erklärte *Gove* überraschend doch seine Kandidatur mit der Begründung, *Boris Johnson* sei charakterlich nicht für das Amt geeignet – und auch seine Frau traue ihm persönlich das Amt zu. *Johnson*, plötzlich ohne ausreichende parlamentarische Unterstützung, zog seine Kandidatur zurück. Die Willensbildung in der Fraktion brachte zwei Bewerberinnen hervor: *Theresa May* und *Andrea Leadsom*. Letztere nahm sich selbst aus dem Rennen durch den Hinweis, *May* sei kinderlos und deshalb für das Amt des Premierministers weniger geeignet als sie selbst. Damit erübrigte sich die in der Parteisatzung vorgesehene Mitgliederbefragung über den Parteivorsitz, die immer dann vorgesehen ist, wenn die Parlamentsfraktion der Konservativen Partei das Bewerberfeld auf zwei Personen eingegrenzt hat. *Theresa May* blieb die einzige Kandidatin für den Vorsitz der Konservativen Partei. Als nunmehr Vorsitzende der stärksten Partei im Parlament wurde sie von der Königin zur Regierungschefin ernannt.

May, die sich im Brexit-Wahlkampf zurückgehalten hatte und als gemäßigte Gegnerin des EU-Austritts galt, aber als Innenministerin eine harte Anti-Einwanderer-Linie vertreten hatte, wurde am 13. Juli 2016 britische Premierministerin. Die Brexit-Kompetenzen verteilte sie auf das Außenministerium (*Boris Johnson*) und zwei neue Ressorts: das Department for Exiting the European Union (DexEU, *David Davis*) und das Department for International Trade (DIT, *Liam Fox*). Die „Wiederkehr“ von *Johnson* als Außenminister wurde als Geste gedeutet, mit der *Theresa May* diejenigen beruhigen wollte, die sie persönlich als milde Brexit-Skeptikerin kannten.

2.2. Labours verpasste Chancen

Nach der Wahlniederlage 2015 trat der Vorsitzende der Labour Party *Ed Miliband* zurück. Sein Nachfolger wurde nach einem neuen Wahlverfahren bestimmt, in dem jeder Wähler eine gleichwertige Stimme hatte. Dies unterschied sich deutlich von dem bisherigen Wahlverfahren, das drei gleichberechtigte Gruppen von Wählern kannte: Gewerkschaften, Parlamentsfraktion und Mitgliedschaft. Das alte Wahlverfahren spiegelte die drei Machtzentren der Partei wider. Das neue verstand die Labour Party als „Demokratisierung“ des Verfahrens. Mitwählen durften auch Unterstützer der Partei; dafür mussten sie £3,00 (heute £25,00) an die Labour Party überweisen.¹² *Jeremy Corbyn*, als Außenseiter gestartet, der kaum die nötigen Unterschriften für eine Kandidatur zusammen bekam, gewann überraschend die Wahl. Er entschloss sich, seine Partei an der Kritik des Kapitalismus auszurichten, ein Weg, den er bisher beharrlich einschlug, ohne sich durch die Ablehnung seines Kurses in der britischen Öffentlichkeit und in weiten Teilen seiner Partei irritieren zu lassen. Details der Tagespolitik scheinen ihn weniger zu interessieren.

Im Brexit-Wahlkampf engagierte sich *Corbyn* kaum. Vor allem aber nahm er nicht die Chance wahr, die Labour Party als geschlossenes pro-europäisches Gegenbild zur zerstrittenen Konservativen Partei zu präsentieren. Über Vorteile der EU-Mitgliedschaft für das Vereinigte Königreich sprach er nicht besonders enthusiastisch. *Corbyn* hatte 1975 gegen die EG-Mitgliedschaft seines Landes gestimmt. Diese Position hatte er vor der Übernahme des Parteivorsitzes nie revidiert. In seiner wichtigsten Brexit-Rede fand er bezeichnenderweise die wenig begeisternden Worte: „Die Labour Party ist mit großer Mehrheit für den Verbleib in der EU, weil wir der Ansicht sind, dass die Europäische Union uns viel gebracht hat – Investitionen, Arbeitsplätze und Arbeits-, Verbraucher- und Umweltschutz – und dass wir die Aufgaben des 21. Jahrhunderts am besten mit der EU bewältigen können.“¹³ Peter (Lord) *Mandelson*, einer der wichtigsten Minister in den letzten Labour-Regierungen und früheres Mitglied der EU-Kommission fasste den Eindruck der pro-europäischen Mehrheit der Labour-Fraktion im britischen Parlament bezüglich der Rolle *Jeremy Corbyns* im Referendumswahlkampf so zusammen: „Bestenfalls vernahm man ausdrucksvolles Schweigen, aber wenn er was sagte, war nicht klar, was er sagte.“¹⁴ Am 28. Juni 2016 stimmte die Labour-Fraktion über ein Misstrauensvotum gegen *Jeremy Corbyn* ab. Von den 232 Abgeordneten der Labour Party sprachen 172 dem eigenen Fraktionschef das Misstrauen aus, nur 40 unterstützten ihn.¹⁵ *Jeremy Corbyn* trat dennoch nicht zurück. Vielmehr wurde er 2016 durch die Parteimitglieder in seinem Amt als Parteivorsitzender bestätigt.

Für die Labour Party war das Brexit-Votum ein „non-event“. Zwar engagierte sich die aus Niederbayern stammende Abgeordnete *Gisela Stuart* an der Spitze der pro-Brexit-Kampagne – das gab Labour aber kein Profil, zumal *Gisela Stuart* dem schrumpfenden *Tony*

12 Vgl. *Jessica Garland*, A Wider Range of Friends: Multi-speed Organising during the 2015 Labour Leadership Contest, in: Political Quarterly, 87. Jg. (2016), H. 1, S. 23 – 30.

13 *Jeremy Corbyn*, „Bleiben – und Reformieren“. Rede des Labour-Vorsitzenden Jeremy Corbyn zum Brexit-Referendum, in: Internationale Politikanalyse, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2016, S. 1.

14 *Jim Pickard / Vina Gonzalo*, Corbyn Faces Rebellion as Veteran Labour MPs Submit No-Confidence Motion, in: Financial Times vom 25./26. Juni 2016, S. 4: „At best his voice was curiously muted, but when he did say anything there were mixed messages.“

15 Weitere Abgeordnete enthielten sich oder waren nicht anwesend. Vgl. *Jim Pickard*, Corbyn Defiant after Losing Confidence Vote, in: Financial Times vom 29. Juni 2016, S. 4.

Blair-Flügel der Partei angehört (was nicht unbedingt zu ihrer Haltung zum Brexit passt). *Jeremy Corbyn* schien damit zufrieden zu sein, sein kapitalismuskritisches Programm in der Partei zu etablieren. Er ignorierte die Anti-Brexit-Stimmung in der ehemaligen Labour-Hochburg Schottland ebenso wie die zunehmende UKIP-Dominanz in den englischen Labour-Hochburgen außerhalb Londons. Auch dass die walisische Regierung, geführt von Labour mit dem First Minister *Carwyn Jones*, engagiert für den Verbleib des Vereinigten Königreichs in der EU kämpfte, nicht zuletzt aus Angst vor dem Verlust der europäischen Regionalförderung für Wales, hatte auf die Gesamtpartei keine Mobilisierungswirkung. Die Chance, die Brexit-Auseinandersetzung für eine Stärkung der Oppositionsrolle Labours zu nutzen, wurde verpasst. Einzig der neu gewählte Londoner Oberbürgermeister, *Sadiq Khan*, verschaffte seiner Partei und seiner Stadt auf der Anti-Brexit-Seite auch in einer der Fernsehdebatten im Referendumswahlkampf Aufmerksamkeit und Respekt.

2.3. UKIP am Ziel

Die Konservative Partei war in der Brexit-Frage nicht nur dem Druck ihrer mehrheitlich europafeindlichen Basis ausgesetzt, sondern auch der wahlpolitischen Konkurrenz durch UKIP. Kurz vor den Wahlen 2015 wechselten zwei Abgeordnete der Konservativen zu UKIP (*Douglas Carswell* – als UKIP-Abgeordneter 2015 wiedergewählt – und *Mark Reckless*, der 2015 seinen Unterhaussitz an einen Kandidaten der Konservativen Partei verlor). Damit deutete sich an, was schon die Europawahlen 2014 signalisiert hatten, als es UKIP mit Hilfe enttäuschter Wähler der Konservativen, aber auch der Labour Party erstmals schaffte, stärkste Kraft zu werden. Bei den Unterhauswahlen 2015, die wegen ihrer mehr als doppelt so hohen Wahlbeteiligung weit aussagekräftiger sind, wurde UKIP mit 12,6 Prozent Stimmenanteil drittstärkste Partei.

Der Referendumswahlkampf gab ihr ein neues Momentum. Es gelang UKIP zwar nicht, die offizielle Stimme der Nein-Kampagne zu werden. Dies wurde die Koalition aus EU-Gegnern aus der Konservativen Partei und der Labour Party, auch unter Mitarbeit des einzigen UKIP-Abgeordneten im Unterhaus, *Douglas Carswell*, unter dem Motto: „Vote Leave, take control“. Diese Kampagne wurde vom Justizminister der Regierung *Cameron*, *Michael Gove*, und *Gisela Stuart* angeführt. Finanziert wurde „Vote Leave“ vom früheren Schatzmeister der Konservativen, *Peter Cruddas*, und dem Labour-Finanzier *John Mills*.

Von UKIP dominiert wurde eine zweite Anti-EU-Kampagne: „Leave.EU“. Sie wurde Teil des „Grassroots Out Movement“, gegründet von den Abgeordneten der Konservativen *Peter Bone* und *Tom Pursglove*, sowie der Labour-Abgeordneten *Kate Hoey*. Finanziert wurde Leave.EU unter anderem von dem UKIP-Finanzier *Arron Banks* und auch unterstützt von *George Galloway*, dem früheren Abgeordneten für Respect, der Anti-Irakkrieg-Bewegung. Die UKIP-Kampagne setzte ganz auf das Thema „Einwanderung“ und trug so wesentlich dazu bei, dass das Brexit-Votum eine Abstimmung über die britische Einwanderungspolitik wurde.¹⁶ Es ist hier nicht der Ort, die zahlreichen Falschaussagen aufzuzählen, mit denen operiert wurde.¹⁷ Bemerkenswert ist aber schon, dass auch von seriösen Politikern der Hin-

16 Vgl. *Andrew Geddes*, The EU, UKIP and the Politics of Immigration, in: The Political Quarterly, 85. Jg. (2014), H. 3, S. 289 – 295.

17 Vgl. *Roger Liddle*, From Pain to a Plan, in: The Political Quarterly, 87. Jg. (2016), H. 3, S. 365 – 371, S. 365 f.

weis auf Fakten mit der Bemerkung gekontert wurde, man sei solcher Beschwörung müde, denn Fakten könnten ja zu jedem Thema gefunden werden. Die postfaktische Politik übernahm zeitweise die Diskurshoheit. Der Brexit-Wahlkampf zeigte damit auch, wie in einer „post-truth“-society¹⁸ künftig Politik stattfindet: durch Gefühle, Annahmen, einseitiges Vertrauen in Führungspersonen, Gerüchte und falsche Hoffnungen. UKIP bediente vor allem die Erwartungshaltung englischer Arbeiterwähler mit geringer Bildung, männlich, weiß und in höherem Alter.¹⁹ Nun hätten, wie der Parteivorsitzende von UKIP, *Nigel Farage*, am Referendumsmorgen in der BBC sagte, die „anständigen Menschen“²⁰ eine Stimme bekommen, nicht das britische Establishment. UKIP sah sich als die Stimme der Nichtgehörten, auch als Stimme Englands²¹, die aufgrund der Sonderinteressen der anderen britischen Nationen angeblich nicht mehr zu hören war.

Umso größer war *Nigel Farages* Enttäuschung, dass seine Partei bei den Verhandlungen mit der EU über den Austritt keine Rolle mehr spielen sollte. Seinem Rücktritt als Parteivorsitzender folgte ein chaotischer Nachfolgekampf, der deutlich machte, dass die Parteinheit aus einer vagen Mischung von Europafeindlichkeit und Protest gebildet wird, die schwer für ein kompetitives Politikangebot genutzt werden kann. In Sachen Brexit sieht sich UKIP aber immer noch als Hüter des Referendumsergebnisses, das die Partei als Mandat für einen sofortigen totalen Bruch („hard brexit“) mit der EU versteht. Zum Nachfolger *Nigel Farages* wurde Ende November 2017 der Europaabgeordnete *Paul Nuttall* gewählt. *Nuttall* versprach nicht nur sich für einen möglichst schnellen und harten Bruch mit der EU einzusetzen, sondern auch besonders im Norden Englands der Labour Party die unzufriedenen Stammwähler abspenstig zu machen.

2.4. Wer spricht noch für Europa im Vereinigten Königreich?

Die Last der pro-europäischen Positionierung lag bei Premierminister *Cameron* und den verbliebenen ihm loyalen Kabinettsmitglieder sowie der geschrumpften Liberaldemokratischen Partei. Die Hoffnung, dass die britische Wirtschaft sich geschlossen hinter der Regierung versammeln würde, trog. Auch die EU-Gegner fanden wirtschaftliche Interessenvertreter, vor allem im Dienstleistungsbereich und bei kleinen und mittleren Unternehmen, die den Brexit befürworteten. Wie schon im Wahlkampf des Schottland-Referendums setzte der Premierminister auf rationale Argumente, mit dem Hinweis auf die ökonomischen Vorteile der EU-Mitgliedschaft. Die emotionale Mobilisierung im Referendumswahlkampf gelang den EU-Gegnern deutlich besser. Den Brexit-Gegnern wurde pauschal vorgeworfen, ihre Argumente seien Teil eines „project fear“, um durch Angstmacherei die Briten dazu zu bringen, ihre wahren Interessen nicht zu artikulieren. Man kann davon ausgehen, dass –

18 Vgl. „The Post-Truth World“, in: The Economist vom 10. September 2016, S. 20 – 23.

19 Vgl. *Philip Cowley / Dennis Kavanagh*, The British General Election of 2015, Basingstoke 2016, S. 113.

20 Zitiert in *Zoe Williams*, Nigel Farage's Victory Speech was a Triumph of Poor Taste and Ugliness, in: The Guardian online vom 24. Juni 2016, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/jun/24/nigel-farage-ugliness-bullet-fired> (Abruf am 31. Oktober 2016): „the real people, for the ordinary people, for the decent people“.

21 Vgl. *Richard Hayton*, The UK Independence Party and the Politics of Englishness, in: Political Studies Review, 14. Jg. (2016), S. 400 – 410.

wie erwähnt – Fakten für die Referendumssentscheidung, insbesondere der Brexit-Befürworter, eine geringe Rolle spielten. Selbst der Mordanschlag auf die Labour-Abgeordnete und Brexit-Gegnerin *Jo Cox* führte zu keiner Veränderung im Stil des politischen Diskurses.

Die Befürworter eines Verbleibs in der EU organisierten sich vor allem in der „*Britain Stronger in Europe*“-Kampagne, geführt von *Lord Rose*, dem früheren Vorstand des Kaufhauskonzerns Marks and Spencer und *Will Straw* (Labour Party). Finanziert wurde sie von Banken und Unternehmen. *Britain Stronger in Europe* wurde zur offiziellen Anti-Brexit-Kampagne.

Die von der Electoral Commission ausgewählten offiziellen Kampagnen erhielten einen Zuschuss von £600.000 und mussten ein Ausgabenlimit von £7 Millionen akzeptieren. Andere Gruppen durften, wenn sie sich bei der Electoral Commission registrieren ließen, nicht mehr als £700.000 ausgeben und mussten Auskunft über ihre Spender geben. Für nichtregistrierte Gruppen galt eine Ausgabenobergrenze von £10.000. Für die Parteien bemäß sich diese nach der Stärke bei den letzten Wahlen 2015 (Konservative: £7 Millionen; Labour: £5,5 Millionen; UKIP: £4 Millionen; Liberal Democrats: £3 Millionen; Andere: je £700.000).

Die Liberal Democrats sind seit 2015 mit nur noch acht Abgeordneten (zuvor 57) im Unterhaus vertreten. Sie kämpfen seit ihrer Koalitionsentscheidung 2010 für die Konservative Partei und wegen gebrochener Wahlversprechen (keine Studiengebühren erhöhung; Wahlsystemreform) um ihre Reputation. In Schottland und Wales haben sie Hochburgen verloren, vor allem aber sind sie als Pro-Europäer heute am Rande des zentralen Themas der britischen Politik, dem Management des EU-Austritts. Im Referendumswahlkampf gelang es den Liberaldemokraten nicht, an Profil zu gewinnen.

3. Das uneinige Königreich

Die Befürworter des Brexit neigen dazu, die regionale Zerrissenheit des Landes, die die Frage nach der EU-Mitgliedschaft verdeutlichte, als vernachlässigbar einzustufen. Ganz in der britischen Tradition wird angenommen, dass die Mehrheit entscheide. Inzwischen provoziert eine solche Haltung auch Fragen: Wird für konkrete Entscheidungen zum Brexit nicht auch eine Parlamentsmehrheit gebraucht? Darf das Referendum wirklich als umfassende Handlungsvollmacht für die Regierung interpretiert werden? Die Premierministerin *Theresa May* hat eine Parlamentsbeteiligung vage in Aussicht gestellt; ob diese schon bei der Anwendung von Artikel 50 EUV beziehungsweise im Verhandlungsprozess mit der EU verwirklicht wird, ist umstritten. Am 3. November 2016 erlitt die Regierung eine Niederlage vor dem High Court. Dieser entschied, dass das Parlament bei der Anwendung des Artikels 50 EUV zu beteiligen sei. Die Regierung wird dagegen Berufung beim Supreme Court einlegen. Sie glaubt noch immer, dass es beim Brexit um eine außenpolitische Entscheidung gehe, die der Regierung deshalb allein zusteht, weil sie an Stelle des Monarchen agiert. Hintergrund ist die Glorious Revolution von 1688/89, die dem Parlament nicht alle politischen Aufgaben übertrug, sondern einige – wie die Außenpolitik – bei dem Monarchen (heute vertreten durch die Premierministerin) belief („royal prerogatives“). Der High Court stellte aber fest, dass es sich im Falle der Anwendung von Artikel 50 EUV um eine Entscheidung mit innenpolitischem Inhalt handele, womit die Regierung in die Rechte des Parlaments eingreife. Dies dürfe sie aber nicht tun, ohne die Parlamentssouveränität zu

Tabelle 1: Territoriale Unterschiede beim Ergebnis des Brexit-Referendums vom 23. Juni 2016

	Für Austritt aus der EU (Stimmen)	Für Austritt aus der EU (in Prozent)	Gegen Austritt aus der EU (Stimmen)	Gegen Austritt aus der EU (in Prozent)	Wahlbeteiligung (in Prozent)
England	15.188.406	53,4	13.266.996	46,6	73,0
London		40,1		59,9	
Schottland	1.018.322	38,0	1.661.191	62,0	67,2
Wales	854.572	52,5	772.347	47,5	71,7
Nordirland	399.442	44,2	440.437	55,8	62,9
Gibraltar	823	4,1	19.322	95,9	83,5

Anmerkung: Fett = Mehrheitliches Anti-Brexit-Votum.
Quelle: Eigene Darstellung nach BBC, <http://www.bbc.com/news/uk> (Abruf am 24. Juni 2016).

beachten, also die Letztentscheidung des Parlaments zu akzeptieren.²² Fest steht, dass spätestens beim angekündigten Great Repeal Bill der normale parlamentarische Beratungsprozess greift.

Noch umstrittener ist die Beteiligung der Nein-Regionen bei Brexit-Lösungen. Für deren Positionierung entscheidend ist eine Mischung von Interessen und Identitäten, die sich dagegen sträuben, sich einem fiktiven UK-Gesamtinteresse zu beugen.

Schottland, Nordirland, London und Gibraltar entschieden sich mit deutlichen Mehrheiten gegen den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU (vgl. Tabelle 1). Für Gibraltars Einwohner, die fast ausnahmslos für einen Verbleib in der EU stimmten, ist eine Abgrenzung zu Spanien aus wirtschaftlichen Gründen angesichts der geographischen Lage des Felsens keine Alternative. Gibraltar braucht die Personenfreizügigkeit innerhalb der EU, die tägliche „Zuwanderung“ spanischer Arbeitskräfte. Die spanische Regierung präsentierte als Lösung des Problems ihren auch in der Vergangenheit immer wieder vorgebrachten Vorschlag, Gibraltar könne ja gemeinsam von Spanien und dem Vereinigten Königreich als Kondominium regiert werden. Damit bliebe die EU-Mitgliedschaft der Exklave erhalten. Die Regierung Gibraltars, aber auch die britische Regierung, lehnt diesen Vorschlag, den beide als Einstieg in das Ende der britischen Oberhoheit über Gibraltar sehen, strikt ab.

Während diese Frage in der britischen Tagespolitik vernachlässigt wird, kann die Regierung vor dem Votum der anderen Nationen des Vereinigten Königreichs nicht die Augen schließen. Aus schottischer Sicht passt der Brexit zu früheren Strategien konservativer Londoner Kabinette, Schottland entgegen dem Mehrheitswillen seiner Bevölkerung zu regieren und lebenswichtige Entscheidungen zu seinen Ungunsten zu treffen. Dies wird von der regierenden Nationalpartei nicht nur thematisiert, sondern auch zum Anlass genommen, die Frage der schottischen Unabhängigkeit auf der Tagesordnung zu belassen. Unmittelbar nach der Brexit-Entscheidung schien die Stimmung für ein zweites Unabhängigkeitsreferendum günstig.²³ Inzwischen ist die Situation weniger klar. Innerparteilich wird darüber kontrovers

22 Vgl. R (Miller) v Secretary of State for Exiting the European Union – Summary of the Judgment of the Divisional Court, <https://www.judiciary.gov.uk/wp-content/uploads/2016/11/summary-r-miller-v-secretary-of-state-for-exiting-the-eu-20161103.pdf> (Abruf am 11. November 2016).

23 Zur Position der schottischen Regierung nach dem Referendum vgl. *Dickie Mure / Vincent Boland*, Sturgeon Puts Scots on Alert for Second Vote on Independence, in: Financial Times vom 25./26. Juni 2016, S. 5.

diskutiert. Die Scottish Nationalist haben sich entschlossen, ein zweites Referendumsgesetz vorzubereiten. Die Regierungschefin *Nicola Sturgeon* zögert aber, den Unabhängigkeitsbefürwortern nachzugeben, solange die Umfragewerte für die schottische Unabhängigkeit nicht überzeugender sind. Viel hängt damit vom Ausgang der Brexit-Verhandlungen ab. Ein harter Bruch mit der EU würde die Chancen der Unabhängigkeitsbefürworter deutlich verbessern. *Sturgeon* bemüht sich um eine Pro-Binnenmarkt-Allianz aller schottischen Parteien, denn selbst die Konservative Partei in Schottland ist gegen den Brexit. Gelingt hier Überparteilichkeit, ist dies auch ein politischer Zugewinn für die Stabilität der SNP-Minderheitsregierung. UKIP erfährt in Schottland keine wesentliche Unterstützung.

Für Unabhängigkeitsbefürworter stellen sich auch aus wirtschaftlichen Gründen schwierige Fragen. Der Ölpreis ist auf niedrigem Niveau und erodiert damit einen Pfeiler der potentiellen finanziellen Basis der Region. Wie wird ein unabhängiges Schottland finanziert? Wie lässt sich die enge wirtschaftliche und währungspolitische Verflechtung mit dem Rest-UK lösen? Schottland möchte nicht unter einem Bruch des Vereinigten Königreichs mit dem europäischen Binnenmarkt leiden, aber auch nicht unter einem Bruch des eigenen Landes mit dem britischen Binnenmarkt. Die europafreundliche Haltung Schottlands wurde mit einer Einladung *Sturgeons* zum Kommissionspräsidenten *Jean-Claude Juncker* nach Brüssel „belohnt“ – eine europäische Perspektive für Schottland war aber von diesem Treffen nicht zu erwarten.²⁴ *Nicola Sturgeon* ist innenpolitisch aber weiterhin eine der profiliersten Pro-Europäerinnen, weil sie argumentieren kann, dass sie als Repräsentantin Schottlands die Aufgabe hat, die EU-freundliche Haltung ihres Landes zu vertreten.

Dort waren auch Stimmen laut geworden, doch den Brexit unter Verweis auf die Devolution-Gesetzgebung zu stoppen. Zitiert wurde der Scotland Act, Clause 29, der besagt, dass die schottische Gesetzgebung sich im EU-Rahmen zu bewegen habe. Wenn Schottland zum EU-Austritt gezwungen werde, müsste für diese „Abweichung“ vom Scotland Act nach bestehender Konvention das schottische Parlament entscheiden. Dieses könne mit einem „Nein“ den Status quo behaupten. Die schottische Regierung hatte sich ein solches Szenario zeitweise zu eigen gemacht. Realistisch ist diese Auslegung der Devolution-Gesetzgebung, die ja insgesamt unter dem Vorbehalt der Souveränität des Westminster-Parlaments steht, nicht. Im Zweifel ist davon auszugehen, dass der Supreme Court, der für solche Auslegungsfragen zuständig ist, darauf hinweisen würde, dass die Brexit-Entscheidung für alle Teile des Vereinigten Königreichs verbindlich ist, wenn das britische Parlament sich diese zu eigen macht (was formal noch nicht geschehen ist).

Die erste Reise *Theresa Mays* nach ihrem Amtsantritt als Premierministerin führte sie bezeichnenderweise nach Schottland. Dies war ein Versuch, die schottische Brexit-Gegenbewegung in Richtung Kooperation zu beeinflussen. Dafür sagte *May* zu, die britischen Nationen und Gibraltar, ja sogar die Kanalinseln und die Isle of Man in die Brexit-Verhandlungen einzubeziehen – in welcher Form dies geschehen soll, ist aber offen.

Hart trifft ein Brexit, insbesondere wenn dieser den abrupten und vollständigen Bruch mit Binnenmarkt und Arbeitnehmerfreizügigkeit bedeutet, Nordirland, aber auch die Iri-

²⁴ *Jean-Claude Juncker* sagte, Schottland „had won the right to be heard in Brussels“. Der spanische Regierungschef *Mariano Rajoy* machte aber sogleich klar, dass Schottland, trotz Verhandlungsmandsatz des schottischen Parlaments, keinerlei Rechte habe, über EU-Angelegenheiten zu verhandeln. Vgl. *Duncan Robinson / Tobias Buck*, Spain's Rajoy Dashes Hopes of Separate Scottish Talks, in: Financial Times vom 30. Juni 2016, S. 3.

sche Republik. Schon heute ergeben sich für letztere Wettbewerbsnachteile, weil der Pfundkurs seit der Brexit-Ankündigung stark gesunken ist. Die wirtschaftliche Verflechtung zwischen der Republik Irland und Großbritannien ist eng. Zwei Fünftel aller irischen Exporte, die nun für Briten relativ teuer geworden sind, gehen in das Vereinigte Königreich.²⁵ Britische Bürger irischer Herkunft stellten nach der Brexit-Entscheidung vermehrt Anträge auf Reisepässe der Republik Irland. Grund ist die Furcht, nur noch unter Visabedingungen von Großbritannien aus die eigenen Verwandten in Irland besuchen zu dürfen.²⁶ Größer noch sind die Nachteile des Brexits für Nordirland. Keine der irischen Parteien, außer den unionistischen Hardlinern der größten Regierungspartei DUP (Democratic Unionist Party), setzte sich für den Brexit ein, der für Nordirland gravierende wirtschaftliche, aber auch politische Folgen hat. Letztere sind heute noch weniger absehbar als erstere.

Nach dem Karfreitagsabkommen von 1998, das den nordirischen Bürgerkrieg weitgehend beendete, wurden die Grenzbarrikaden zwischen der Republik Irland und Nordirland an über 200 Wegen und Straßen abgebaut. Nicht zuletzt durch die grenzüberschreitende Wirtschaftsförderung der EU verschwand die Grenze im Alltag der Iren. Wirtschaftlich war dies für die Bürger auf beiden Seiten der Grenze ein Erfolgsmodell. Für die irischen Nationalisten bedeutete es auch einen politischen Erfolg. Nur radikale Unionisten in Nordirland sahen das wirtschaftliche Zusammenwachsen der beiden Teile der irischen Insel mit Misstrauen.

Nach der Brexit-Entscheidung stellen sich für Nordirland grundsätzliche Fragen: Wie soll in Zukunft das Grenzregime aussehen? Werden harte Kontrollen nötig, um die Einwanderung aus der EU (vor allem aus der Republik Irland) zu stoppen? Wer kompensiert das strukturschwache Nordirland für die wirtschaftlichen Folgen der Trennung des irischen Wirtschaftsraums und den Wegfall der EU-Hilfgelder (Agrarfonds, Strukturfonds)? Spekuliert wird inzwischen, man könne doch die „innerirische“ Grenze offen lassen und dafür die Außengrenze Großbritanniens in die irische See verlagern, also nur die Einreise nach Großbritannien kontrollieren. Dies wurde bisher von der britischen Regierung abgelehnt²⁷ und dürfte auch kaum auf Gegenliebe bei den irischen Unionisten stoßen. Damit bleibt dieses Problem ungelöst.

Schlimmstenfalls ist von einer nationalistischen Gegenreaktion auf eine eventuelle hermetische Abriegelung der Grenze Nordirlands zur Republik Irland auszugehen. Für die Nationalisten wäre dies ein Schritt zurück zur Zementierung der irischen Teilung. Es ist noch zu früh zu spekulieren, ob in diesem Szenario auch inbegriffen sein kann, dass die Nationalisten den bewaffneten Kampf wieder aufnehmen. Theresa May sagte bei ihrem Besuch in Belfast im Juli 2016: „Nobody wants to return to the borders of the past.“²⁸ Allerdings ernannte sie als ihren neuen Nordirlandminister James Brokenshire, einen Spezialisten für innere Sicherheit und Terrorismusbekämpfung, dem sie mit Kris Hopkins einen früheren Soldaten mit bekannten Aversionen gegen die nationalistische Regierungspartei Sinn

25 Vgl. „Ireland May Suffer the Most from Brexit“, in: The Economist vom 29. Oktober 2016, S. 24.

26 Vgl. Vincent Boland, British Citizens Swamp Ireland with Passport Applications, in: Financial Times vom 28. Juni 2016, S. 4.

27 Vgl. George Parker, UK Promises No Return to ‚Borders of the Past‘ in Ireland, in: Financial Times vom 26. Juli 2016, S. 2.

28 „Frontier Spirit“, in: The Economist vom 30. Juli 2016, S. 22.

Féin als Staatssekretär zur Seite stellte.²⁹ Offen bleibt auch, wie das Karfreitagsabkommen³⁰ geändert werden kann. Dieser internationale Vertrag zwischen der Republik Irland und dem Vereinigten Königreich beruft sich explizit auf die EU-Menschenrechtskonvention und die gemeinsame Mitgliedschaft beider Länder in der EU, die ja nach dem Brexit nicht mehr besteht. Hier muss neben der EU auch die Republik Irland gehört werden.

Auch London sagte mehrheitlich Nein zum Brexit. Nur in drei Wahlbezirken von zehn hatten die Brexit-Befürworter eine Mehrheit. Die City of London, der für die britische Wirtschaft bedeutende Londoner Finanzdistrikt, sprach sich mit deutlicher Mehrheit für den Verbleib des Vereinigten Königreichs in der EU aus.³¹ Nach dem Brexit-Votum forderte der Londoner Oberbürgermeister *Sadiq Khan* eine Beteiligung Londons an den Brexit-Verhandlungen und mehr Autonomie für die Stadtregierung. Bezeichnend für den Unmut, den die Brexit-Entscheidung in London provozierte, war die Petition von 60.000 Bürgern, die den Oberbürgermeister aufforderten, die Unabhängigkeit der Stadt zu erklären und in der EU zu bleiben.³² Auch wenn London in Zukunft außerhalb der EU sein wird, fordert *Sadiq Khan* den Erhalt des Zugangs zum Binnenmarkt.³³ Neben den wirtschaftlichen Interessen der Metropole wurden als Grund für die im Unterschied zu vielen Teilen Englands EU-freundliche Haltung Londons markant unterschiedliche Weltsichten im Vereinigten Königreich genannt. Die Stadt stehe für eine weltoffene, postnationale und damit auch europafreundliche Grundstimmung. In den nichtmetropolen britischen Landesteilen spiele Überschaubarkeit, die Sehnsucht nach einem geordneten und kontrollierbaren Leben, das nicht durch Einwanderung und globalen wirtschaftlichen Wettbewerb herausgefordert wird, die entscheidende Rolle. Der Economist spricht von „two nations“ im Vereinigten Königreich, die sich immer weiter in ihren Werten und ihren Wahrnehmungen voneinander entfernen.³⁴

Die Brexit-Entscheidung führte zu dem unerwarteten Ergebnis, dass ausgerechnet die ärmeren Regionen Großbritanniens, die am meisten von der EU-Subventionspolitik profitieren, am deutlichsten für einen Austritt aus der EU stimmten.³⁵ Kosten und Nutzen der EU-Mitgliedschaft wurden nicht abgewogen, Protest und übertriebene Erwartungen an die Zukunft ohne EU dominierten.³⁶ „Der Brexit wurde aus Trotz geboren“, so der Spiegel.³⁷ Eine der Erklärungen, neben der These, dass die Anti-Einwandererstimmung den Ausschlag für den Brexit gab, lautet denn auch, dass der Brexit ein Votum der Ausgegrenzten (beziehungsweise sich ausgegrenzt Fühlenden) und derjenigen war, die aufgrund ihres

29 Vgl. ebenda.

30 Vgl. *The Agreement. Agreement Reached in the Multi-Party Negotiations*, London 1998.

31 Vgl. *Marcus Theurer*, Londoner Finanzbranche gespalten, in: FAZ vom 26. Februar 2016, S. 19. Allerdings gab es auch abweichende Beurteilungen der Brexit-Folgen in der City. Vgl. *Patrick Jenkins / Harriet Agnew*, City of London Torn Over EU Membership, in: Financial Times vom 24. Februar 2016, S. 2.

32 Vgl. *Conor Sullivan*, Petition for Independence Gathers Pace in London, in: Financial Times vom 25./26. Juni 2016, S. 9.

33 Vgl. *Harriet Agnew / Naomi Rovnick*, Traders Stunned as Job Fears Take Hold, in: Financial Times vom 25./26. Juni 2016, S. 9.

34 Vgl. „Brexitland versus Londonia“, in: The Economist vom 2. Juli 2016, S. 43.

35 Vgl. *Jochen Stahnke*, Im Land der „Brexiters“, in: FAZ vom 5. Juli 2016, S. 3.

36 Vgl. The Economist vom 2. Juli 2016, S. 33.

37 Vgl. *Christoph Scheuermann*, Zorn und Leere, in: Der Spiegel vom 9. Juli 2016, S. 81.

Alters Veränderung scheuen. Hinzu kam die Neigung vieler Benachteiligter, der Sparpolitik der konservativen Regierung, für die in erster Linie der Name *David Cameron* stand, eine Absage zu erteilen.³⁸

Hätten die so genannten Millennials, also die Jungwähler zwischen 18 und 35, sich stärker an der Abstimmung beteiligt, wäre diese anders, nämlich zugunsten eines Verbleibs des Vereinigten Königreichs in der EU ausgegangen. Nach dem Votum für einen Brexit kamen aus dieser Gruppe die lautstärksten Beschwerden, die ältere Generation habe ihnen ihre Zukunft verbaut.³⁹ 73 Prozent der 18- bis 24-Jährigen stimmten für einen Verbleib in der EU. Allerdings war die Wahlbeteiligung in Gebieten, wo viele junge Menschen wohnen, besonders niedrig. Nach Daten der Financial Times beteiligten sich nur 36 Prozent der 18- bis 24-Jährigen am Referendum, aber 81 Prozent der 55- bis 64-Jährigen und 83 Prozent der über 65-Jährigen. Zudem haben die älteren Briten ohnehin mehr Gewicht bei Wahlen. 18 Prozent der britischen Bevölkerung sind älter als 65; nur 10,5 Prozent sind zwischen 18 und 25 Jahre alt. Das House of Lords blockierte eine Herabsetzung des Wahlalters auf 16 Jahre, was die Gruppe der Jungwähler vergrößert hätte. Sicher lag auch der Wahltermin ungünstig, zum Ende des Semesters an den Universitäten und während des beliebten Glastonbury Musikfestivals. Dies bedeutete für junge Leute zusätzliche Umstände, wie sich eventuell neu als Wähler an einem anderen Ort registrieren zu lassen oder die Briefwahl zu beantragen.⁴⁰

4. Die wirtschaftlichen Folgen des Brexit und das zukünftige Verhältnis des Vereinigten Königreichs zur EU

Genau genommen lässt sich zu den Folgen des Brexit zur Zeit nichts sagen⁴¹, denn das Vereinigte Königreich ist immer noch in der EU. Ob beispielsweise die britischen Banken, vor allem die besonders betroffenen Investment-Abteilungen, weiterhin in der EU frei handeln können („passporting“), hängt ganz von den mit der EU zu findenden Arrangements ab. Im Augenblick wächst die britische Wirtschaft⁴² wegen ihrer verbesserten Wettbewerbsfähigkeit dank des gefallenen Pfundkurses. Ob dies so weitergeht, wird aber vielerorts bezweifelt. Insbesondere Firmenverlagerungen in größerem Umfange könnten bevorstehen. *Theresa May* wurde dafür gefeiert, dass es ihr gelungen ist, Nissan, den Hersteller eines Drittels aller in Großbritannien produzierten Autos, nicht nur im Vereinigten Königreich zu halten, sondern auch die Zusage zu bekommen, dass das Nissan-Werk in Sunderland ausgebaut wird. Kritisch wurde aber in der Presse nachgefragt, welche Versprechen der

38 Vgl. *Gemma Tetlow / Sarah O'Connor / Chris Tighe*, Younger Generation Vents Fury at Older Voters, in: Financial Times vom 25./26. Juni 2016, S. 8.

39 Vgl. *Nicholas Barrett*, We Millennials are Locked Out of the Union we Voted For, in: Financial Times vom 27. Juni 2016, S. 10.

40 Vgl. *Roula Khalaf*, Post-Referendum Mourning and the Millennial Vote, in: Financial Times vom 30. Juni 2016, S. 8.

41 Einen Überblick über vorliegende Prognosen gibt *Iain Begg*, Brexit: warum, was nun und wie?, in: Integration, 39. Jg. (2016), H. 3, S. 230 – 241, S. 237 ff.

42 Vgl. *Gemma Tetlow*, UK Growth after Brexit Poll Puts ‘Project Fear’ in the Dock, in: Financial Times vom 28. Oktober 2016, S. 4.

britischen Regierung (zum Beispiel Verlustausgleich für Zollschränken) im Falle des Brexit damit einhergingen.⁴³

Politisch bedeutet die wirtschaftliche Beruhigung eine Atempause für die britische Regierung. Obwohl es den Brexit noch gar nicht gibt, nehmen seine Befürworter die gegenwärtige Wirtschaftslage als Beweis für dessen positive Folgen. Ernsthafte wird über einen „hard Brexit“ nachgedacht, also einen Austritt ohne Konzessionen in der Handels- und der Einwanderungspolitik an die EU, verbunden mit dem Vertrauen auf WTO-Regeln. Dies würde eine Absage an die bestehenden Modelle der Kooperationsbeziehungen der EU mit anderen europäischen Staaten bedeuten. Modell A: Norwegen/Island/Liechtenstein. Das Vereinigte Königreich wäre – würde es dieses Modell präferieren – Mitglied in der Europäischen Freihandelszone, die wiederum durch den Europäischen Wirtschaftsraum (EEA) mit der EU verbunden ist. Damit einher ginge der Zugang zum Binnenmarkt mit Ausnahme einiger Bereiche der Finanzdienstleistungen. Großbritannien müsste aber EU-Regeln für Landwirtschaft, Fischerei, sowie Innen- und Justizpolitik nicht übernehmen. Allerdings bedeutet diese Variante weiterhin die Mitfinanzierung der EU und das Beachten der Freizügigkeitsregeln für Arbeitnehmer, aber nun ohne das politische Mitspracherecht, das ein EU-Mitglied hat. Modell B: Schweiz. Dieses beruht auf bilateralen Verträgen der Schweiz mit der EU und schließt eine Mitfinanzierung der EU sowie das Beachten der Freizügigkeitsregeln ein. Modell C: Türkei. Mit der Türkei besteht eine Zollunion, die die Märkte für die verarbeitende Industrie öffnet, nicht aber für Finanzdienstleistungen. Modell D sieht Freihandelsabkommen nach dem Vorbild von CETA und TTIP vor.

Wie sich die britische Regierung in Bezug auf ihr künftiges Verhältnis zur EU entscheiden wird, ist offen. Im Augenblick herrscht selbstbewusste Entschlossenheit vor, gepaart mit mangelnder Phantasie, wie es weitergehen wird. Das Land renoviert nicht nur sein baufällig gewordenes Parlamentsgebäude. Großbritannien hat auch zahlreiche innenpolitische Baustellen, die die Brexit-Entscheidung nicht hervorgerufen hat, die aber im Lichte dieser Entscheidung sicherlich schwieriger zu beherrschen sind als zuvor. Wie geht es weiter im Gesundheitswesen? Was kann gegen die zunehmende Verarmung in den Städten getan werden? Wie lässt sich das Schulsystem verbessern? So lauten nur einige der Fragen, die bei einer Konzentration der britischen Politik auf das Brexit-Thema dennoch einer Antwort harren. Bei der Verleihung des Spectator Parliamentarian of the Year Award im November 2016 sagte *Boris Johnson*: „In the words of our great Prime Minister, Brexit means Brexit, and we are going to make a titanic success of it.“ Das Publikum lachte laut, eingedenk des Schicksals des Ozeandampfers „Titanic“.⁴⁴

43 Vgl. „UK Exporters Seek Assurances over Post-Brexit Future“, in: Financial Times vom 29./30. Oktober 2016, S. 6.

44 „Boris Johnson Makes ‘Titanic’ Brexit Comment at Awards Ceremony“, in: BBC online vom 3. November 2016, <http://www.bbc.com/news/uk-politics-37858143> (Abruf am 11. November 2016).