



Großbritanniens EU-Referendum Was kann die EU tun, um einen Brexit zu verhindern?

Céline-Agathe Caro | Lucas Schramm | Hans-Hartwig Blomeier

Zum Mitnehmen

- Das Referendum zum möglichen Austritt Großbritanniens aus der EU geht in erster Linie auf innenpolitische und wahltaktische Gründe der Regierung Cameron zurück.
- Die EU-Institutionen sowie die EU-Mitgliedstaaten müssen die Reformwünsche der britischen Regierung ernst nehmen. Ein ehrlicher und konstruktiver Dialog ist von Nöten, denn die Gefahr eines Ausscheidens Großbritanniens aus der EU ist real.
- Viele der britischen Anliegen sind im allgemeinen europäischen und besonders auch im deutschen Interesse. Nur eine effektivere und in vielen Bereichen schlankere EU kann den oftmals unterschiedlichen nationalen Interessen sowie den inner- und außereuropäischen Herausforderungen gerecht werden.

INHALT

- 2 | Einleitung**
 - 2 | Hintergrund**
 - 3 | Warum sind Reformen in der EU wichtig und notwendig?**
 - 4 | Was sind die zentralen Forderungen Großbritanniens?**
 - 5 | Was können Deutschland und die EU tun, um den Briten bei ihren Forderungen entgegenzukommen?**
 - 8 | Fazit und Ausblick**
-

Die britische Regierung könnte bereits 2016 über den Verbleib Großbritanniens in der EU abstimmen lassen.

Einleitung

Aus der Wahl zum britischen Unterhaus vom 7. Mai 2015 ist die Konservative Partei von Premierminister David Cameron als Siegerin und mit einer knappen, jedoch absoluten Mehrheit der Parlamentssitze hervorgegangen. Im Januar 2013 hatte Cameron angekündigt, im Falle eines Wahlsiegs die Mitgliedschaft Großbritanniens¹ in der Europäischen Union (EU) neu aushandeln und bis spätestens Ende 2017 in einem Referendum über dessen Verbleib in der EU abstimmen lassen zu wollen. Das vorliegende Papier analysiert in einem ersten Schritt, warum sich die EU dem britischen Wunsch nach Reformen nicht verschließen sollte. In einem zweiten Schritt werden die zentralen Forderungen Großbritanniens dargelegt, ehe in einem dritten Schritt erörtert wird, wo und wie Deutschland und die EU den britischen Forderungen entgegenkommen könnten. Es zeigt sich, dass mehrere Reformvorhaben der britischen Regierung mit deutschen und europäischen Interessen vereinbar sind. Gleichzeitig müssen Deutschland und die EU in den nun anstehenden Verhandlungen darauf achten, das Gesamtinteresse der EU nicht durch zu viele Zugeständnisse an Großbritannien aus den Augen zu verlieren.

Hintergrund

Mit der Ankündigung des Referendums reagierte Premier Cameron im Januar 2013 auf die weit verbreitete europaskeptische Stimmung in der Bevölkerung, vor allem aber auf die steigenden Umfragewerte der EU-feindlichen UK Independence Party (UKIP). Innenpolitisch geriet er zusehends durch einen Teil der Abgeordneten aus der eigenen Partei unter Druck, die eine wirksame Strategie gegenüber UKIP forderten. Zu diesem Zeitpunkt erschien es noch als denkbar, dass die Eurostaaten als Reaktion auf die Staatsschuldenkrise Änderungen an den Europäischen Verträgen zur Reform und Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion anstoßen würden. Vertragsänderungen können nur unter Zustimmung aller EU-Mitgliedstaaten vereinbart werden. Cameron hatte gehofft, im Tausch für die Aufgabe seines Veto-Rechts neue britische Sonderrechte (*Opt-outs*) durchsetzen zu können. Da in der Zwischenzeit aber Deutschland und Frankreich mittelfristig Vertragsänderungen zur Reform der Währungsunion ausgeschlossen haben², ist Cameron in den Verhandlungen mit seinen europäischen Partnern nun auf andere Lösungen angewiesen.

Die Anzeichen mehren sich, dass die britische Regierung das Referendum bereits für 2016 anstrebt³, um zeitlich nicht mit den französischen Präsidentschaftswahlen im ersten Halbjahr 2017 und mit den deutschen Bundestagswahlen im Spätsommer 2017 zu kollidieren. Insbesondere angesichts der ebenfalls EU-skeptischen französischen Öffentlichkeit kann Cameron während des dortigen Präsidentschaftswahlkampfes kaum auf Zugeständnisse für britische Sonderwünsche hoffen. Außerdem ist ein früherer Abstimmungstermin für die britische Wirtschaft mit einer kürzeren Phase der Ungewissheit verbunden.

Zunächst konnte Cameron Ende Mai 2015 einen Teilerfolg erzielen, als im britischen Unterhaus die *UK Referendum Bill* in erster Lesung verabschiedet wurde, die Details des Referendums regeln soll: Demnach sollten die Briten mit einem Ja oder Nein auf die Frage antworten, ob das Vereinigte Königreich ein Mitglied der EU bleiben soll. Dies hätte den Befürwortern eines Verbleibs einen strategischen Vorteil verschafft, da sie in der Kampagne mit dem Ja für ein positives Argument hätten werben können. Allerdings fasste die britische Wahlkommission am 1. September 2015 die Formulierung der Referendumsfrage als voreingetragen auf und plädierte für

Cameron:
„Der gemeinsame
Markt ist der Haupt-
grund für unsere
Mitgliedschaft.“

den Zusatz „oder die Europäische Union verlassen“. Die zwei möglichen Antworten werden nun „ein Mitglied der Europäischen Union bleiben“ und „die Europäische Union verlassen“ lauten. Auch in zwei weiteren Punkten konnten sich die EU-Skeptiker durchsetzen: Zum einen sind wie bei den Wahlen zum britischen Unterhaus die rund 1,5 Millionen EU-Bürger ohne britischen Pass, die im Vereinigten Königreich leben und allgemein als EU-freundlich gelten, von der Abstimmung ausgeschlossen. Zum anderen musste Cameron ebenfalls Anfang September der *Purdah*-Forderung nachgeben, wonach sich die gesamte Regierung 28 Tage vor einer Wahl oder einem Referendum weitgehend neutral verhalten muss. Dies bedeutet, dass keine Ankündigung oder verbale Äußerung, aber auch keine Verwendung von Regierungsgeldern oder -infrastrukturen, die den Ausgang der Abstimmung beeinflussen könnten, erlaubt sind. Schließlich stellt die aktuelle Flüchtlingskrise Premierminister Cameron vor ein Dilemma: Je mehr er den Forderungen der Euroskeptiker in seiner eigenen Partei nachgibt und europäische Lösungen ablehnt, desto mehr schadet dies seiner Reputation bei anderen Staats- und Regierungschefs, auf dessen Unterstützung er in den Verhandlungen um einen besseren Deal für Großbritannien in der EU angewiesen ist.

Warum sind Reformen in der EU wichtig und notwendig?

Sowohl die EU als
auch Großbritannien
können kein Interesse
an einem Brexit
haben.

Seit dem letzten britischen *In-or-Out*-Referendum im Jahr 1975 ist die ehemalige Europäische Gemeinschaft und heutige Europäische Union von neun auf 28 Mitglieder angewachsen und wirtschaftlich, sozial sowie kulturell sehr heterogen geworden. Insbesondere die Verträge von Maastricht und Lissabon, der gemeinsame Binnenmarkt und die Einheitswährung haben das Verhältnis Großbritanniens zur EU grundlegend verändert. Zudem haben das Europäische Parlament und der Europäische Gerichtshof in den vergangenen Jahrzehnten einen erheblichen Machtzuwachs erfahren und nun auch unmittelbaren Einfluss auf den Alltag der britischen Bürger. Man habe mittlerweile „ein Integrationsniveau erreicht, bei dem sich die Briten nicht mehr wohlfühlen“, erklärte Cameron in seiner *Bloomberg-Speech* im Januar 2013 und forderte vor allem die Rückbesinnung auf den Binnenmarkt als zentrale Idee der Europäischen Union: „Der Gemeinsame Markt ist der Hauptgrund für unsere EU-Mitgliedschaft“⁴.

Die Konsequenzen
eines Austritts reichen
für Großbritannien
von einem erschwer-
ten Zugang zum
europäischen Binnen-
markt bis zu einem
möglichen Zerbrechen
des Vereinigten
Königreichs.

An einem Scheitern der nun anstehenden Verhandlungen können beide Seiten, Großbritannien und die EU, kein Interesse haben: Einerseits weiß Cameron, dass die Briten wirtschaftlich keine gleichwertige Alternative zur EU, ihrem größten Absatzmarkt, haben. Neben einem nur noch eingeschränkten Zugang zum Binnenmarkt, dessen Regeln Großbritannien nicht mehr mitbestimmen könnte⁵, steht der Verlust der weltweiten Wirtschaftsbeziehungen der EU auf dem Spiel – und damit auch der Profit am geplanten transatlantischen Handelsabkommen TTIP⁶. Zudem würde der endgültige Austritt aufgrund der vielschichtigen vertraglichen Verflechtungen und der Unklarheit darüber, was die EU-Mitgliedschaft ersetzen würde, erst nach mehreren Jahren vollzogen sein. Darüber hinaus könnte bei einem britischen Austritt das Vereinigte Königreich zerbrechen: Sollte das Referendum in ganz Großbritannien mehrheitlich zu einem Austrittsvotum führen, Schottland beispielsweise aber für einen Verbleib stimmen, könnte dies ein erneutes Referendum in Schottland beschleunigen und die Unabhängigkeitsbestrebungen der Scottish National Party (SNP) beflügeln. Ob dabei die Liebe zur EU oder vielmehr das Eigeninteresse der Unabhängigkeit der treibende Faktor wäre, sei hier dahingestellt.

Andererseits muss sich auch die EU für den Verbleib Großbritanniens einsetzen, da ein Austritt für die Gemeinschaft mit erheblichen politischen, finanziellen und wirtschaftlichen Kosten verbunden wäre: Großbritannien ist die größte Militärmacht der

Der Brexit könnte einen Präzedenzfall schaffen und weitere Austritte aus der EU nach sich ziehen.

EU und hat eine bedeutende außen- und sicherheitspolitische Rolle inne, nicht zuletzt aufgrund seiner besonderen Beziehung zu den Vereinigten Staaten und seines Veto-Rechts im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Es ist der drittgrößte EU-Mitgliedstaat, viertgrößter Nettozahler des EU-Haushalts und für knapp 16% des BIP der EU-28 verantwortlich⁷. Des Weiteren könnte ein britischer Austritt dem Vertrauen in die europäischen Institutionen nachhaltig schaden und einen Präzedenzfall schaffen, der EU-kritische Debatten in anderen Ländern verschärfen und weitere Austritte nach sich ziehen könnte⁸. Zweifelsfrei würde ein Austritt Großbritanniens einen politischen Rückschlag für den gesamten europäischen Integrationsprozess darstellen.

Was sind die zentralen Forderungen Großbritanniens?

Beim letzten EU-Gipfel am 15./16. Oktober hat Cameron angekündigt, in der ersten Novemberhälfte eine (voraussichtlich eher allgemeinere) Liste von Forderungen Großbritanniens an die EU vorzulegen. Auf dieser Basis wollen die Briten die konkreten Verhandlungen beginnen. In den Äußerungen des Premierministers und anderer Regierungsvertreter haben sich zuletzt vier zentrale Reformvorhaben herauskristallisiert, die in ähnlicher Form bereits im Programm⁹ der britischen Konservativen für die Unterhauswahlen im Mai 2015 zu finden waren:

Zentrale Forderungen:
Einschränkung der Sozialleistungen von EU-Zuwanderern, Schaffung von Wachstumsimpulsen, Stärkung der nationalen Souveränität und der Rechte der Nicht-Euro-Staaten.

1. Personenfreizügigkeit: Die Migration nach Großbritannien, insbesondere von Niedrigqualifizierten aus Ost- und Südeuropa, soll eingedämmt werden. Im vergangenen Jahr (von Mai 2014 bis Mai 2015) ist die Gesamtzahl der Zuwanderer auf die Rekordhöhe von 330.000 gestiegen und liegt damit mehr als dreimal so hoch wie von Cameron den britischen Wählern als Ziel versprochen. Ursprünglich wollte Cameron eine Höchstzahl an Zuwanderern aus EU-Staaten pro Jahr einführen, was eine Änderung der bestehenden EU-Verträge notwendig gemacht hätte, die die Personenfreizügigkeit als zentrales Prinzip in der EU festschreiben. Inzwischen ist die britische Regierung von dieser Forderung abgewichen, möchte aber dem Sozialmissbrauch entgegenwirken, indem Zuwanderer aus anderen EU-Staaten erst nach einem Aufenthalt von vier Jahren Anrecht auf Sozialleistungen bekommen. Arbeitssuchende, die nach sechs Monaten keinen Job gefunden haben, sollen das Land wieder verlassen. Und auch der Nachzug von Familienangehörigen aus den EU-Mitgliedstaaten soll stark reglementiert werden. Auf dem Tory-Parteitag am 6./7. Oktober 2015 wurde aber auch deutlich, dass es in der Konservativen Partei und in der Regierung dazu zwei Linien gibt. Die Innenministerin Theresa May steht für den harten Flügel: Sie forderte auf dem Parteitag strenge Grenzkontrollen und quantitative Beschränkungen der Migrationszahlen seitens Großbritanniens.

2. Wettbewerbsfähigkeit: In den vergangenen Jahren konnte die EU im internationalen Vergleich ein nur geringes Wirtschaftswachstum verzeichnen. Um auch weiterhin den britischen Lebensstandard und sozialpolitische Errungenschaften wie den Nationalen Gesundheitsdienst (*National Health Service*, NHS) zu erhalten, drängt die britische Regierung auf mehr Wachstumsimpulse. Der europäische Binnenmarkt soll insbesondere in den Bereichen Energie, Digitales und Dienstleistungen gestärkt und ausgebaut werden, was unter dem Stichwort *better regulation* zusammengefasst wird. Darüber hinaus sollen Bürokratie abgebaut und neue Freihandelsabkommen abgeschlossen werden.

3. Souveränität: Politische Probleme sollen wieder vermehrt auf nationalstaatlicher Ebene gelöst werden. Traditionell wehrt sich Großbritannien gegen eine in seinen Augen zu starke Zentralisierung politischer Entscheidungskompetenzen in Brüssel.

Da die nationalen Parlamente für die britische Regierung die einzige Quelle ausreichender demokratischer Legitimation darstellen, soll deren Rolle gestärkt werden. Beispielsweise soll die Europäische Kommission im Rahmen eines „Frühwarnsystems“ Gesetzesvorschläge ganz zurückziehen müssen („rote Karte“ durch nationale Parlamente); bisher kann ein Drittel der nationalen Parlamentskammern Einspruch gegen Gesetzesvorschläge der Kommission einlegen, diese muss ihre Vorschläge aber nicht zurückziehen.

4. Interessen der Nicht-Eurostaaten: Angesichts der weitreichenden Integrationschritte im Euroraum im Zuge der europäischen Staatsschuldenkrise sollen die Rechte der Nicht-Eurostaaten und deren Verhältnis zur Währungsunion gestärkt werden. Dies betrifft insbesondere den größten Finanzplatz der EU, die *City of London*. Im Idealfall möchte Cameron weitere britische *Opt-outs*, etwa bei der Schaffung neuer Institutionen, aushandeln. Die britische Regierung beschäftigt auch die Zielformulierung in den europäischen Verträgen, „einen immer engeren Zusammenschluss der europäischen Völker“ (*ever closer union*) anzustreben (Präambel AEUV), intensiv. Während der Binnenmarkt gestärkt und (endlich) vervollständigt werden soll, strebt Cameron keine enge politische Union an. Dies machte er auf seiner Parteitagrede am 7. Oktober 2015 in Manchester nochmals unmissverständlich klar. Über die Frage der Finalität der Europäischen Union besteht daher auch Gesprächsbedarf.

Was können Deutschland und die EU tun, um den Briten bei ihren Forderungen entgegenzukommen?

Deutschland wird im Verhandlungsprozess nicht zuletzt aufgrund seiner demographischen Größe und seines wirtschaftlichen Gewichts eine zentrale Rolle einnehmen. Außerdem ist Großbritannien für Deutschland in der Finanz- und Wirtschaftspolitik traditionell ein enger Partner, um das Gleichgewicht einer ordoliberalen Politik der Nordstaaten gegenüber einer interventionistischen Politik der Südstaaten aufrechtzuerhalten. Darüber hinaus zeigen sich gemeinsame britische und deutsche Interessen, weshalb insbesondere der Bundesregierung daran gelegen sein muss, einen Verbleib in der EU für Großbritannien attraktiv zu machen.

Im Juni 2015 – unmittelbar nach seiner Wiederwahl – reiste David Cameron in die Niederlande, nach Frankreich, Polen und Deutschland, Anfang September nach Portugal und Spanien, um anderen Staats- und Regierungschefs seine Reformpläne vorzustellen¹⁰. EU-Ratspräsident Donald Tusk hat aufgrund der Griechenland-Krise die Debatte über die britischen Reformvorhaben auf den Gipfel der Staats- und Regierungschefs im Dezember 2015 vertagt. Cameron möchte bis dahin die Verhandlungen mit der EU und ihren Mitgliedstaaten im Wesentlichen abgeschlossen haben, um sich in der ersten Jahreshälfte 2016 dem proeuropäischen „Wahlkampf“ in Großbritannien widmen zu können.

Folgende Strategien könnten Deutschland und seine europäischen Partner in den Verhandlungen verfolgen:

1. Personenfreizügigkeit: Europäische Spitzenpolitiker, darunter auch Bundeskanzlerin Merkel, erteilten einer Änderung der EU-Verträge zur Einschränkung der Personenfreizügigkeit bereits eine klare Absage. Somit kann Großbritannien nur die Immigration aus Nicht-EU-Ländern begrenzen. Zur Bekämpfung des Sozialmissbrauchs durch EU-Bürger kann sich London auf bereits existierende EU-Verordnun-

Deutschland wird aufgrund seiner demographischen Größe und seines wirtschaftlichen Gewichts im Verhandlungsprozess eine zentrale Rolle einnehmen.

Die EU wird bei künftigen Reformen ihrer Asyl- und Flüchtlingspolitik auf Großbritannien besondere Rücksicht nehmen müssen.

gen (Nr. 883/2004 und 987/2009) zur Koordinierung der Sozialsysteme unter den Mitgliedstaaten sowie auf zwei Urteile des Europäischen Gerichtshofs vom November 2014 und September 2015 stützen, welche besagen, dass EU-Mitgliedstaaten arbeitslosen Zuwanderern aus anderen EU-Staaten den Zugang zu Sozialleistungen versagen können¹¹. Zu Recht schrieb aber Hans-Gert Pöttering, Präsident des Europäischen Parlamentes zwischen 2007 und 2009, am 1. Juli 2015 in der *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, dass alle EU-Bürger gleich behandelt werden sollen: „Eine Streichung von Sozialleistungen für Arbeitnehmer aus bestimmten EU-Ländern widerspräche dem Diskriminierungsverbot und damit einem Grundprinzip der EU“¹². Die jüngsten Ereignisse am Eurotunnel im französischen Calais, von wo aus Tausende Menschen versuchen, nach Großbritannien zu gelangen, haben die dortige Migrationsdebatte nochmals verschärft. Diese Herausforderung hat mit Personenfreizügigkeit innerhalb der EU und für EU-Bürger an sich nichts zu tun. Beide Themen werden in der britischen Debatte jedoch kaum getrennt. Daher wird die EU bei künftigen Reformen ihrer Asyl- und Flüchtlingspolitik trotz des britischen *Opt-outs* in der europäischen Innen- und Justizpolitik auf die Sorgen und Anliegen Londons besondere Rücksicht nehmen müssen. Schon jetzt hat sie Hilfgelder für den Ausbau der Flüchtlingslager in der Nähe von Calais zugesagt. Darüber hinaus könnte sie sich finanziell an der verstärkten britisch-französischen Zusammenarbeit im Kampf gegen Schlepperbanden beteiligen. Neben Großbritannien fordern auch andere EU-Staaten eine Überarbeitung der bisherigen nationalen und europäischen Asylpolitik: So wird Deutschland die finanziellen Leistungen für Asylsuchende verstärkt durch Sachleistungen ersetzen, um die Anreizstrukturen für Migranten insbesondere aus den westlichen Balkanländern zu beschränken. Die EU sollte sich perspektivisch für vergleichbare Sozialstandards in den Mitgliedstaaten einsetzen, denn bisher machen die vergleichsweise hohen Sozialstandards in Großbritannien¹³, Schweden und Deutschland ein Asylgesuch in diesen Ländern besonders attraktiv.

Die EU hat bereits viele Mechanismen entwickelt, um ihre Attraktivität als Investitionsstandort zu steigern, und sie verhandelt gerade mehrere Freihandelsabkommen.

2. Wettbewerbsfähigkeit: In ihrem Arbeitsprogramm für das Jahr 2015 hat die Europäische Kommission unter Präsident Jean-Claude Juncker sich zu konkreten Impulsen für mehr Arbeitsplätze, Wachstum und Investitionen verpflichtet¹⁴. Juncker hat bereits ein Investitionsprogramm aufgelegt, das im September 2015 angelaufen ist und mit dem in den kommenden drei Jahren öffentliche und private Investitionen von mindestens 315 Mrd. Euro für die Realwirtschaft mobilisiert werden sollen. Ferner sollen ein digitaler Binnenmarkt für Verbraucher und Unternehmen erschlossen und eine Europäische Energieunion geschaffen werden, die die europäische Energieproduktion insgesamt und insbesondere den Anteil erneuerbarer Energien erhöht. Neben der zügigen und konsequenten Umsetzung dieser Vorhaben sollten die Bemühungen des britischen EU-Kommissars Jonathan Hill um eine europäische Kapitalmarktunion vorgebracht werden. Momentan sind kleine und mittlere Unternehmen (KMU) sehr stark von der Bankenfinanzierung abhängig. Besser integrierte Kapitalmärkte würden deren Kapitalbeschaffung verbilligen und die Europäische Union als Investitionsstandort attraktiver machen. Darüber hinaus befindet sich die EU aktuell mit einer Vielzahl an Staaten und Staatengemeinschaften in Verhandlungen über Freihandelsabkommen, von denen die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP) mit den USA das bekannteste ist. Verhandlungen laufen derzeit auch mit den südamerikanischen *Mercosur*-Staaten, mit Japan, Vietnam, Tunesien und Marokko. Der Handelsvertrag mit Kanada (CETA) ist bereits abgeschlossen und befindet sich zurzeit in der juristischen Überprüfung. Schnelle Fortschritte in diesem Bereich könnte Großbritannien nur begrüßen, denn mithilfe dieser Abkommen könnten der Handel mit Dienstleistungen ebenso wie Investitionen weiter ausgebaut werden, von denen nach Einschätzung des EU-kritischen Think-Tanks *Open Europe* besonders die britische Wirtschaft profitieren würde¹⁵.

Die Kommission könnte künftig noch stärker von Richtlinien anstatt von Verordnungen Gebrauch machen.

3. Souveränität: Die Rückgabe (*repatriation*) von Souveränität und die engere Einbindung der nationalen Parlamente ist eine zentrale Forderung von Großbritannien. Die von der britischen Regierung vorgeschlagene „rote Karte“ durch nationale Parlamentskammern gegenüber Gesetzesvorschlägen der Kommission wäre denkbar. Ein solches Frühwarnsystem hätte auch den Vorteil, die nationalen Abgeordneten für die Gestaltung der Europapolitik stärker in die Verantwortung zu nehmen. Zudem könnte die Kommission künftig noch stärker von Richtlinien anstatt von Verordnungen Gebrauch machen, denn bei der Umsetzung von Richtlinien in nationales Recht verfügen die Parlamente über einen inhaltlichen und zeitlichen Gestaltungsrahmen¹⁶. Auch sollte die Kompetenzverteilung in der EU weiterhin überprüft werden: Durch eine Stärkung des Subsidiaritätsprinzips könnten einzelne Kompetenzen, die momentan auf supranationaler Ebene angesiedelt sind, auf die nationale Ebene rückverlagert werden. Eine Ausdehnung der bisher achtwöchigen Frist zur Erhebung einer Subsidiaritätsrüge durch die nationalen Volksvertretungen erscheint wünschenswert. Unabhängig davon sollten die Parlamente ihre Zusammenarbeit intensivieren und professionalisieren. Hierzu eignet sich besonders die „Konferenz der Europaausschüsse der Parlamente der Europäischen Union“ (COSAC)¹⁷. Wie auch vom EU-Kommissionspräsidenten Juncker angekündigt, soll die EU in kleinen Dingen klein sein – bzw. sich zurückziehen – und in großen Dingen groß sein. Dem Gedanken einer schlankeren und effizienteren EU folgt der von der Kommission in ihrem Arbeitsprogramm für 2015 angekündigte Paradigmenwechsel, wonach die EU Prioritäten setzen und sich fortan nur noch den großen wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen widmen möchte. Gleichzeitig findet im Rahmen des REFIT-Programms eine Eignungsprüfung bestehender EU-Vorschriften statt, im Zuge derer überflüssige bürokratische Hürden und Regulierungen abgebaut werden sollen¹⁸. Mit Frans Timmermans, Erster Vizepräsident der Kommission, ist erstmals eigens ein Kommissar für „Bessere Rechtssetzung“ zuständig.

Die Zusicherung von *Opt-Outs* für das Vereinigte Königreich bei der Schaffung neuer EU-Institutionen und -Mechanismen wäre möglich.

4. Interessen der Nicht-Eurostaaten: In Anbetracht des aktuellen Reform- und Vertiefungsprozesses innerhalb der Eurozone¹⁹ stellt die Spaltung zwischen dieser und den übrigen EU-Mitgliedstaaten eine reale Gefahr dar. Beim Bekenntnis zur „immer engeren Union“ kamen die Staats- und Regierungschefs Großbritannien schon im Juni 2014 entgegen, als sie in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats feststellten, „dass das Konzept (...) für verschiedene Länder verschiedene Wege der Integration zulässt und es denen, die die Integration vertiefen wollen, ermöglicht, weiter voranzugehen, wobei gleichzeitig die Wünsche derjenigen, die keine weitere Vertiefung möchten, zu achten sind“²⁰. Für beabsichtigte Beschlüsse für die Eurozone könnte ein besonderes Konsultationsverfahren mit den Nicht-Eurostaaten vereinbart werden. Denkbar ist ferner eine Absichtserklärung der Staats- und Regierungschefs in Form einer rechtlich verbindlichen Zusicherung an die britische Regierung (*UK Protocol*), bei künftigen Vertragsänderungen auf Formulierungen wie der „immer engeren Union“ entweder in Gänze zu verzichten oder diese auf die Mitglieder der Eurozone zu beschränken. Auch ein Verzicht auf die Formulierung, wonach der Euro die Einheitswährung der EU darstellt, ist möglich. Zudem könnten dem Vereinigten Königreich bereits im Vorfeld der möglichen Schaffung neuer europäischer Institutionen und Mechanismen *Opt-outs* zugesichert werden. Eine solche Vereinbarung – die so genannte dänische Lösung²¹ – würde britischen Sonderwünschen Rechnung tragen und dem Land eine Ausstiegsoption für weitere Integrationsschritte geben.

5. Generelles: In den nun beginnenden und voraussichtlich sehr kurzen Verhandlungen sollten die EU und ihre Mitgliedstaaten den moderaten EU-Skeptikern in der britischen Konservativen Partei und der britischen Bevölkerung im Allgemeinen zunächst signalisieren, dass auch sie an Verbesserungen der bestehenden Regeln

und Praktiken interessiert sind und dass auch ohne Änderung der EU-Verträge viel erreicht werden kann. Dies würde den Einstieg in einen fairen und ernsthaften Dialog über legitime britische Reformforderungen erleichtern. Neben den aufgezeigten Möglichkeiten könnte die EU als weiteres Zugeständnis den sog. „Briten-Rabatt“ – die finanzielle Entlastung Großbritanniens bei seinen Beitragszahlungen zum EU-Haushalt, die 2020 ausläuft – erwägen.

Fazit und Ausblick

David Cameron, der EU und ihren Mitgliedstaaten stehen schwierige Verhandlungen bevor, um die britische Bevölkerung von einem „In“ beim Referendum und damit einem Bekenntnis zur EU zu überzeugen. Über Monate hinweg zeigten die Umfragergebnisse einen konstanten Vorsprung der Befürworter eines britischen Verbleibs in der EU²². Auch Queen Elizabeth II. sprach sich während ihres Deutschland-Besuchs Ende Juni 2015 indirekt für ein „In“ beim Referendum aus, als sie eine mögliche Teilung der EU als „gefährlich“ bezeichnete. Eine am 6. September 2015 veröffentlichte Befragung des Instituts *Survation* jedoch zeigte erstmals eine Wählermehrheit im Out-Lager²³. Zudem sieht sich Cameron gleich mehreren kritischen Strömungen gegenüber: Während UKIP geschlossen für einen Austritt Großbritanniens aus der EU wirbt, wird sich die Konservative Partei auf Druck ihrer internen EU-Skeptiker und entgegen der Hoffnung Camerons während der Kampagne offiziell neutral verhalten. Der neue Labour-Vorsitzende Jeremy Corbyn gilt als wesentlich EU-skeptischer als sein Vorgänger Ed Miliband: Bisher sind von ihm vor allem EU-skeptische Töne zu hören und eine Präferenz für einen Austritt zu erkennen, sollte er wichtige Labour-Themen wie Arbeitnehmer- und Umweltrechte in der EU nicht gesichert sehen. Und mit *Business for Britain* und *The Know.eu* konkurrieren neben UKIP zwei weitere medienwirksame Zusammenschlüsse um die Rolle der offiziellen Out-Kampagne. Dennoch könnten Premier Cameron und dem In-Lager drei Faktoren zugutekommen: Erstens ist die Bevölkerung in Schottland, Wales und Nordirland pro-europäischer eingestellt als die englische. Zweitens zeigte das schottische Unabhängigkeits-Referendum im Herbst 2014, dass die Ungewissheit über die politischen, finanziellen und wirtschaftlichen Folgen einer Unabhängigkeit bzw. eines Austritts viele Wähler vor dieser Option zurückschrecken lässt. Die Angst vor den negativen Konsequenzen eines „Brexit“ – auch für die staatliche Einheit des Vereinigten Königreiches – könnte auch im britischen Fall wahlentscheidend für einen Verbleib in der EU sein. Und drittens verdeutlicht das dritte Rettungspaket für Griechenland, worauf sich die Euroländer am 12./13. Juli 2015 geeinigt haben, dass die Staatengemeinschaft das Ausscheiden eines Mitgliedstaates aus der EU unbedingt verhindern will.

Dennoch darf der Einfluss der EU-kritischen Stimmen in der britischen Medienlandschaft, vor allem der Murdoch-Presse, nicht unterschätzt werden. Letztlich wird ein „In“ im Referendum nur dann möglich sein, wenn David Cameron konkrete Erfolge in den Verhandlungen mit der EU vorweisen kann und wenn die EU zu dem Zeitpunkt einen guten und fähigen Eindruck macht. Nach jetzigem Sachstand wird der europäische Umgang mit der Flüchtlingskrise das dominierende Thema im Vorfeld des Referendums sein. Hier muss die EU konkrete Lösungen anbieten, die die britischen Interessen berücksichtigen. Gleichzeitig sollten die Mitgliedstaaten und die europäischen Institutionen darauf bedacht sein, zwar verschiedene Geschwindigkeiten in der EU zu ermöglichen, die britische Mitgliedschaft aber nicht zu einer „Mitgliedschaft light“ verkommen zu lassen, da dies negative Anreize für andere Mitgliedstaaten setzen und am Ende das gesamte Integrationsprojekt gefährden könnte. Großbritannien hat sich in den vergangenen Jahren mehr und mehr aus

Die Angst vor den negativen Konsequenzen eines „Brexit“ könnten wahlentscheidend für einen Verbleib in der EU sein.

Die EU steht vor einem Balanceakt: Den Verbleib Großbritanniens in der EU sichern, aber eine „Mitgliedschaft light“ verhindern.

europäischen Entscheidungsprozessen zurückgezogen und sich verstärkt seiner Innenpolitik gewidmet. Die EU aber braucht konstruktive britische Impulse. Es bedarf daher einer echten und ehrlichen Debatte, wie das Verhältnis zwischen Großbritannien und der Europäischen Union im Interesse beider ausgestaltet werden sollte.

- 1] *Die formal korrekte Staatsbezeichnung lautet Vereinigtes Königreich, welches neben Großbritannien (England, Wales und Schottland) auch Nordirland umfasst. Der Einfachheit wegen werden im Folgenden jedoch Vereinigtes Königreich und Großbritannien äquivalent verwendet.*
- 2] *Bundeskanzlerin Angela Merkel und Frankreichs Staatspräsident François Hollande haben Ende Mai 2015 ein gemeinsames Papier zur schrittweisen Vertiefung der Eurozone vorgelegt, das keine Neuverhandlung des Lissabon-Vertrags vorsieht. Vgl. „Ausrichtung der EU: Merkel und Hollande gemeinsam, Cameron einsam“, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 26.05.2015, <http://www.faz.net/aktuell/politik/europaeische-union/merkel-und-hollande-wollen-mehr-integration-der-euro-zone-13611827.html> [02.09.2015].*
- 3] *Ausgeschlossen ist Mai 2016, da in diesem Monat Kommunalwahlen im Vereinigten Königreich stattfinden. Ein Termin im Herbst 2016 ist am Wahrscheinlichsten. Ende 2015 könnten die vollständigen gesetzlichen Voraussetzungen und ein genauer Abstimmungstermin vorliegen.*
- 4] *Prime Minister David Cameron discussed the future of the European Union at Bloomberg, Government Digital Service, <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg> [02.09.2015]*
- 5] *Großbritannien könnte bei einem Austritt nur noch einen ähnlichen Status wie Norwegen, Liechtenstein und Island einnehmen, die als Nicht-EU-Mitglieder Teil des Europäischen Wirtschaftsraums sind. Sie müssen dessen Acquis communautaire in diesem Bereich übernehmen, ohne an der Rechtsetzung der EU mitwirken zu können. Eine Regelung nach dem Schweizer Modell soll es in der Zukunft nicht mehr geben.*
- 6] *Zwar gibt es unterschiedliche Prognosen für den Fall eines britischen EU-Austritts. Manche Studien sprechen gar von Wirtschaftswachstum und der Schaffung von Arbeitsplätzen, da die britische Wirtschaft nicht mehr der Brüsseler Regulierung unterliegen würde. Die meisten Studien gehen jedoch von negativen Folgen für die britische Wirtschaft aus. So kommt etwa eine Untersuchung der Bertelsmann Stiftung in Zusammenarbeit mit dem ifo-Institut München zum dem Ergebnis, dass ein Austritt Großbritannien über 300 Milliarden Euro kosten könnte. Vgl. „Brexit – Mögliche wirtschaftliche Folgen eines britischen EU-Austritts“, Bertelsmann Stiftung, Policy Brief No. 2015/05, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Policy-Brief-Brexit-de_NW_05_2015.pdf [02.09.2015].*
- 7] *Daten nach Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/de> [02.09.2015].*
- 8] *Siehe dazu: Nicolai von Ondarza, „Großbritannien und die EU-Reform – Empfehlungen für den Umgang mit den britischen Forderungen an die Europäische Union“, SWP-Studie, Februar 2014, S. 8-9, http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2014_S04_orz.pdf [02.09.2014].*
- 9] *„The 2015 Conservative Party Manifesto“, S. 72-73, <https://www.conservatives.com/manifesto> [02.09.2015].*
- 10] *Darüber hinaus wird George Osborne, britischer Finanzminister und einer der beiden Chefverhandler mit der EU, in der zweiten Jahreshälfte 2015 in mehreren europäischen Hauptstädten vorstellig, um für die britischen Reformvorhaben zu werben. Am 27. Juli 2015 reiste er bereits zu Gesprächen nach Frankreich, am 24. August war er in Finnland, Schweden und Dänemark.*
- 11] *Im ersten Urteil ging es um eine Rumänin aus Leipzig, die auf Arbeitslosengeld II („Hartz IV“) klagte, zuvor aber nach Auffassung der deutschen Behörden nie ernsthaft nach einem Job gesucht hatte, vgl. EuGH v. 11.11.2014, Rs. C-333/13, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=159442&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1> [02.09.2015]. Im zweiten Fall urteilten die europäischen Richter, dass arbeitssuchende EU-Bürger in Deutschland, die zuvor weniger als ein Jahr einer Beschäftigung nachgingen, nur in den ersten sechs Monaten Anspruch auf Hartz IV haben, vgl. <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30dd900820c5e8494264be41b4240b0c3e33.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuRaN90?text=&docid=167661&pageIndex=0&doclang=DE&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=389541> [23.09.2015].*
- 12] *Vgl. Hans-Gert Pöttering, „Ein fairer Deal mit Großbritannien“, Gastbeitrag in der Frankfurter Allgemeine Zeitung, 01.07.2015.*
- 13] *Das vergleichsweise großzügige britische Sozialsystem liegt in der finanziellen und materiellen Unterstützung begründet, solange ein Asylantrag bearbeitet wird: Ein Asylbewerber hat Anrecht auf etwa 50 Euro pro Woche und bei Bedarf auf eine mietfreie Unterkunft. Er genießt einen kostenfreien Zugang zum nationalen Gesundheitssystem. Und da es keine Ausweis- und Meldepflicht gibt, können sich auch abgelehnte Asylbewerber relativ problemlos in Großbritannien aufhalten.*
- 14] *Europäische Kommission, „Das Arbeitsprogramm 2015: Ein Neubeginn“, http://ec.europa.eu/priorities/work-programme/index_de.htm [03.09.2015].*
- 15] *„Evaluating 30 potential proposals for EU renegotiation“, Open Europe EU Reform Index, <http://openeurope.org.uk/intelligence/britain-and-the-eu/open-europe-eu-reform-index/> [02.09.2015].*

- 16| Vgl. Hans-Gert Pöttering, „Ein fairer Deal mit Großbritannien“, *Gastbeitrag in der Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 01.07.2015.
- 17| Vgl. Céline-Agathe Caro, „Mehr Subsidiarität in Europa – aber an der richtigen Stelle“, *KAS Analysen und Argumente*, 143/2014, <http://www.kas.de/wf/de/33.36756/> [02.09.2015].
- 18| European Commission, „Annex to the Commission Work Programme 2015: A New Start“, *Strasbourg*, 16.12.2014, http://ec.europa.eu/atwork/pdf/cwp_2015_refit_actions_en.pdf [03.09.2015].
- 19| Aktuell wird über eine europäische Wirtschaftsregierung, ein eigenes Eurozonenparlament und einen eigenen Haushalt für die Eurozone diskutiert.
- 20| Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen der Tagung vom 26./27. Juni 2014*, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-79-2014-INIT/de/pdf> [02.09.2015].
- 21| Dänemark handelte 1992 nach einem gescheiterten Referendum über den Maastricht-Vertrag Opt-outs für die Bereiche Wirtschafts-, Währungs- und Verteidigungspolitik aus, die in einem völkerrechtlichen Vertrag festgehalten und nachträglich in die EU-Verträge integriert wurden. Vgl. Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen der Tagung vom 12. Dezember 1992*, http://www.euro-parl.europa.eu/summits/edinburgh/b1_de.pdf [02.09.2015]. Diesen Gedanken formulierte Hans-Gert Pöttering in seinem schon erwähnten Gastbeitrag in der *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 01.07.2015.
- 22| Nach dem Ipsos MORI Social Research Institute befürworteten Mitte Juni 2015 66% der Befragten einen Verbleib Großbritanniens in der EU, der höchste je vom Institut gemessene Wert. Vgl. Ipsos MORI, „European Union membership – trends“, <https://www.ipsos-mori.com/researchpublications/researcharchive/2435/European-Union-membership-trends.aspx> [02.09.2015].
- 23| Survation, „Latest Westminster Voting Intention and EU Views, Mail on Sunday Poll“, <http://survation.com/latest-westminster-voting-intention-and-eu-views-in-surbationmail-on-sunday-poll/> [08.09.2015].

Die Autorin und die Autoren

Dr. Céline-Agathe Caro

Koordinatorin für Europapolitik, Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung

Hans-Hartwig Blomeier

Leiter des Auslandsbüros Großbritannien der Konrad-Adenauer-Stiftung

Lucas Schramm

Student der Politikwissenschaft, im Sommer / Herbst 2015 Praktikant im Team Politikdialog und Analyse (PoDi) der Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit der Konrad-Adenauer-Stiftung

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

Ansprechpartnerin:

Dr. Céline-Agathe Caro

Koordinatorin für Europapolitik

Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit

Telefon: +49(0)30/26996-3509

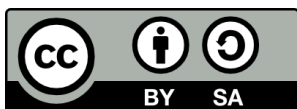
E-Mail: celine.caro@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung, 10907 Berlin

Kontakt zum Thema Publikationen:

publikationen@kas.de

ISBN 978-3-95721-168-2



www.kas.de

Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 3.0 Deutschland“, CC BY-SA 3.0 DE (abrufbar unter: <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/de/>)

*Bildvermerk Titelseite
By Dave Kellam
(Flickr: Flagging Support)
[CC BY-SA 2.0
(<http://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0/>)],
via Wikimedia Commons*