

# DAS BRITISCHE PROBLEM UND SEINE BEDEUTUNG FÜR EUROPA

Mark Leonard

## ZUSAMMENFASSUNG

Es besteht das Risiko, dass Großbritannien aus der EU ausscheidet. Allerdings nicht, weil die britische Öffentlichkeit Europa ablehnender gegenüber stehen würde als andere Europäer. Das Problem liegt vielmehr darin, dass eine EU-feindliche Elite die britische EU Debatte mit einer Diskussion über Zuwanderung überfrachtet hat und die öffentliche Auseinandersetzung in ihrem Interesse nutzt. In der Zwischenzeit haben sich die großen Parteien in Großbritannien auf eine europäische Reformagenda geeinigt, die mit der EU-Mitgliedschaft vereinbar ist. Auch für andere EU-Mitgliedstaaten steht viel auf dem Spiel. Zusätzlich zu dem Risiko sich „anzustecken“, wäre ein Europa ohne Großbritannien kleiner, schwächer und ärmer. Die europäischen Partner Großbritanniens könnten entscheidend dazu beitragen, die EU-feindliche Elite zu marginalisieren und die britischen Volksparteien bei ihrem Werben für den Verbleib in der EU zu unterstützen.

Die EU-Staaten könnten die Regierung in London bei der Diskussion über Reformen unterstützen und britische Politiker ermutigen, Nutzen aus gemeinsamen EU-Initiativen zu ziehen statt auf Sonderbehandlung zu pochen. Sie sollten auch stärker darüber diskutieren, wie die europäischen Institutionen die Eurozone unterstützen könnten und gleichzeitig Nichtmitgliedern der Eurozone versichern, dass ein stärkerer Euro die restliche Union nicht schwächen wird. Europäische Spitzenpolitiker sollten auch im Hinblick auf ein Referendum das gesamte politische Spektrum sowie die britische Gesellschaft adressieren. So könnten zum Beispiel nationale Unternehmen mit Niederlassungen in Großbritannien rechtzeitig vor Arbeitsplatzverlusten warnen, sollte Großbritannien aus der EU ausscheiden.

Europa hat ein britisches Problem. Seit gut einem Jahr wird in anderen EU-Hauptstädten die Möglichkeit eines britischen Ausstiegs aus der EU („Brexit“) intensiv diskutiert, doch viele Partner Großbritanniens sind sich unsicher, wie groß das Risiko wirklich ist. Was treibt die Debatte an? Wie stark würde sich ein Austritt wirklich auf die EU auswirken? Und kann die restliche EU überhaupt irgendetwas dagegen tun?

Das vorliegende Forschungspapier will auf diese Fragen Antworten finden. Es weist nach, dass es das Risiko eines britischen Ausstiegs tatsächlich gibt<sup>1</sup>, auch wenn die treibende Kraft dahinter nicht die skeptische öffentliche Meinung ist, sondern eine europafeindliche Elite. Es wird die These aufgestellt, dass die Kosten eines Brexit höher sind als es vielen Mitgliedstaaten bewusst ist, dies würde nicht nur Europas Stimme auf der Weltbühne per se schwächen sondern es bestünde auch die akute Gefahr einer „Ansteckung“. Schließlich wird nachgewiesen, dass andere Mitgliedstaaten einen entscheidenden Einfluss darauf haben, ob Großbritannien in der Europäischen Union bleibt. Abschließend werden einige Möglichkeiten aufgezeigt, wie andere Mitgliedstaaten die europäisch gesinnte Mehrheit in Großbritannien dabei unterstützen könnten, einen Keil zwischen die euroskeptische Elite des Landes und die pragmatische Öffentlichkeit zu treiben.

### **Antreiber des Brexit: Eine gespaltene Elite und eine gleichgültige Öffentlichkeit**

Es ist ein Mythos, dass es in Großbritannien eine besonders euroskeptische Bevölkerung gibt, die die EU unbedingt verlassen möchte. Die Realität sieht anders aus. Britischer Euroskeptizismus ist ein Projekt der Eliten, und die europafeindliche Elite kämpft mit allen Mitteln gegen die

<sup>1</sup> Ich bin der festen Überzeugung, dass ein Verbleib in der EU im Interesse Großbritanniens ist – vor allem um seine Selbst-Marginalisierung zu beenden und eine enthusiastischere Rolle in diesem aufregenden Projekt zu spielen. Während ich an anderer Stelle diese Aspekte weiterdiskutieren werde, ist das Ziel des vorliegenden Papiers eine nüchterne Erklärung der britischen Dynamik für Politiker in anderen EU-Staaten.

<sup>2</sup> Auch wenn ich keine statistische Regressionsanalyse durchgeführt habe, würde ich behaupten, dass die Wahrscheinlichkeit eines Referendums bei 60 bis 70 Prozent liegt. Die Wahrscheinlichkeit, dass ein Referendum zum Ergebnis „Austritt“ kommt, liegt bei 20 bis 30 Prozent.

pro-europäischen Kräfte, um die Oberhand bei der an sich relativ gleichgültigen Bevölkerung zu gewinnen.

Fakt ist, dass die Briten schon immer eine etwas andere Haltung gegenüber der EU hatten und dass die britische Öffentlichkeit der derzeitigen EU nicht gerade enthusiastisch gegenübersteht. Allerdings unterscheidet sich die öffentliche Einstellung der Briten kaum von der in den meisten EU-Staaten. Im Jahr 2007 war man der Ansicht, dass das Vereinigte Königreich ein euroskeptischer Sonderfall sei: Damals war das öffentliche Misstrauen der Briten gegenüber der EU um 13 Punkte höher als das Vertrauen in diese (das bei minus 13 lag).<sup>3</sup> Derzeit liegen die vier großen Mitglieder der Eurozone bezüglich ihres Vertrauens in EU-Institutionen deutlich unter dem damaligen Wert Großbritanniens: Deutschland liegt bei minus 19, Frankreich bei minus 16, Italien bei minus 25 und Spanien bei kolossalen minus 31 (vgl. folgende Abbildung).<sup>4</sup> Es deutet jedoch einiges darauf hin, dass sich die britische Bevölkerung relativ wenig aus der europäischen Frage macht.<sup>5</sup>

Was Großbritannien vor allem von anderen Mitgliedstaaten unterscheidet, ist die Einstellung der Elite. Während in anderen Ländern die Bevölkerung zwar auch skeptisch ist, unterstützt dort zumindest die politische Elite die EU aus vollem Herzen. Das ist in Großbritannien nicht der Fall.

<sup>3</sup> Eurobarometer 67: Public Opinion in the European Union, Europäische Kommission, November 2007, abrufbar unter: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb67/eb67\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb67/eb67_en.pdf).

<sup>4</sup> Mark Leonard/José Ignacio Torreblanca: Der Euroskepsis-Welle begegnen, European Council on Foreign Relations, April 2014, abrufbar unter: [http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR98\\_Brief\\_Euroskepsis-Welle\\_deutsch.pdf](http://www.ecfr.eu/page/-/ECFR98_Brief_Euroskepsis-Welle_deutsch.pdf).

<sup>5</sup> Zwei Prozent der britischen Wähler bewertet die EU als das wichtigste Thema. Dies ergab eine Umfrage, abrufbar unter: <https://www.ipsos-mori.com/Assets/Docs/Polls/issues-index-topline-feb-2015.pdf>.

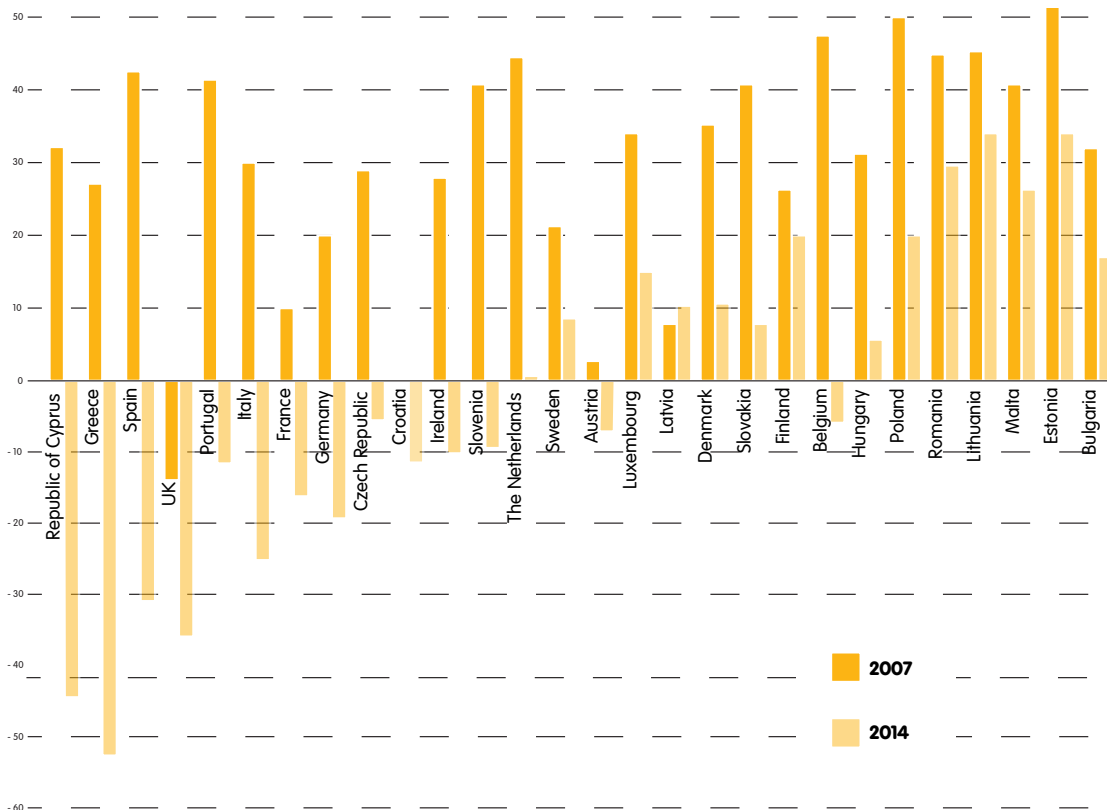
### Die eurofeindliche Elite Großbritanniens

Die im Parlament vertretene Konservative Partei besteht aus zwei Gruppierungen: einer wirtschaftsfreundlichen Mehrheit, die in der EU bleiben möchte und einer populistischen Minderheit, die aus der EU austreten möchte. Diese Minderheit bildet den Kern der eurofeindlichen Lobby: 95 der 303 konservativen Abgeordneten schlossen sich 2014 Forderungen an, wonach das britische Parlament eine Vetomacht in allen Fragen der europäischen Gesetzgebung haben sollte. Der Einfluss der konservativen Eurofeinde ist durch den Aufstieg der englischen Unabhängigkeitspartei (UKIP) gewachsen. Nach einem beeindruckenden Wahlergebnis bei der Wahl zum Europäischen Parlament ist es dieser gar gelungen, zwei konservative Abgeordnete zum Übertritt in ihre Partei zu bewegen. Sie siegte zudem in Nachwahlen und sicherte sich so die ersten Sitze für UKIP in Westminster. Aus Angst, dass eine Zunahme von Stimmen für die UKIP den Verlust ihrer Mandate zur Folge haben könnte, haben einige konservative Abgeordnete auf die Seite der Eurofeinde gewechselt. So bekannte Cameron kürzlich, dass er an zwei politischen Fronten zu kämpfen habe: „Ich muss gegen Labour siegen, aber ich muss auch die Wähler zurückgewinnen, die meiner Partei den Rücken gekehrt haben, weil sie die Veränderungen in unserer modernen Welt mit Sorge betrachten.“<sup>6</sup>

Camerons Problem ist nicht neu: die Konservative Partei war schon immer ein Zusammenschluss unterschiedlicher

<sup>6</sup> BBC-Interview, 29. September 2014, abrufbar unter: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-29415929>.

## Vertrauen in die EU nach Mitgliedstaat



Quelle: Zusammenstellung des Autors auf Basis von Eurobarometer Daten (Daten für Kroatien beziehen sich nur auf 2014).

## Haltung britischer Parteien gegenüber Europa

	Zahl der Sitze im Parlament nach den nächsten Wahlen (geschätzt)*	Umfragewert in Prozent (Stand: 12. Februar)*	Für EU-Mitgliedschaft	Für ein Referendum zur EU-Mitgliedschaft	Vorschläge für EU-Reform
<b>Konservative</b>	282	33.5	Ja	Ja	<p>Abschaffung des Prinzips einer „immer engeren Union“</p> <p>Ausdehnung der „doppelten Mehrheit“ der Bankenunion auf den gesamten Binnenmarkt</p> <p>Strengere Vorschriften in den Bereichen Zuwanderung und staatliche Leistungen: vierjähriges Moratorium vor dem Erhalt arbeitsbezogener Sozialleistungen</p> <p>Abbau der Bürokratie</p> <p>Neue Befugnisse für nationale Parlamente, inklusive einer „Roten Karte“</p> <p>„Befreiung“ der britischen Polizei und Gerichte vom Europäischen Menschenengerichtshof</p> <p>Schnelle Freihandelsabkommen, inklusive TTIP</p>
<b>Labour</b>	284	32.2	Ja	Nein – außer es gibt einen weiteren Souveränitätsü bertrag	<p>Verlängerung der Übergangsfrist für die Freizügigkeit neuer Mitgliedstaaten</p> <p>Verschärfung der Gesetze über den Zugang zu Leistungen für EU-Migranten</p> <p>Leichtere Abschiebung ausländischer Krimineller</p> <p>Verlagerung des EU-Haushalts und der Ressourcen mit Fokus auf Wachstum</p>
<b>Freie Demokraten</b>	26	8	Ja	Nein – außer es gibt einen weiteren Souveränitätsü bertrag	<p>Vollendung des Binnenmarktes bei Dienstleistungen &amp; der digitalen Ökonomie</p> <p>Stopp von Mittelverschwendung und Erhöhung der Förderung für grenzüberschreitende Infrastrukturprojekte</p> <p>Weniger Regulierung für kleine Unternehmen</p>
<b>UKIP</b>	2	10.5	Nein	Ja	
<b>Grüne</b>	1	4.2	Ja	Ja	
<b>Schottische Nationalpartei (SNP)</b>	35	3.2	Ja	Nein – nur wenn alle 4 Nationen ein Veto einlegen können	
<b>Plaid Cymru (Walisische Nationalpartei)</b>	1	0.5	Ja	Nein – nur wenn alle 4 Nationen ein Veto einlegen können	
<b>Sonstige</b>	19	2.3			

\* Daten entnommen aus <http://www.electionforecast.co.uk>, die Daten aus der YouGov Umfrage mit kürzlich veröffentlichten Umfragedaten kombinieren (Stand: 12. Februar 2015)

Gruppierungen, doch die derzeitige Debatte über Europa ist das kontroverseste Thema seit der Auseinandersetzung über die Getreidegesetze im 19. Jahrhundert, die zur Spaltung der Partei geführt hat.

Der größte Triumph von UKIP (wie auch von anderen eurofeindlichen Parteien in Europa) war die Verknüpfung des Themas Europa mit Fragen der Zuwanderung. Zentral war dabei das Argument, dass die EU die innenpolitische Kontrolle über britische Grenzen ausgehebelt habe. In einem Interview im Jahr 2014 gab UKIP-Parteichef Nigel Farage zu, dass er Jahre gebraucht habe, um einen Ansatzpunkt zu finden, Euroskeptizismus populärer zu machen, bis er schließlich auf die Idee kam, ihn mit dem Thema Zuwanderung zu verknüpfen: „Hier ging es eher um intellektuelle Debatten statt um Dinge, die das tägliche Leben betrafen.“<sup>7</sup>

In seiner politischen Rhetorik verbindet Farage auf meisterhafte Weise den sozialen Wandel mit der Zuwanderung und der EU: „Wenn Sie im Osten Englands leben, werden Sie den enormen sozialen Wandel, der dort in den Dörfern und Städten in den letzten Jahren stattgefunden hat, miterlebt haben. Im Großen und Ganzen sind die Menschen darüber nicht glücklich.“ Eine große von Lord Ashcroft 2012 durchgeführte Umfrage unter 20.000 UKIP-Anhängern ergab, dass nur eine Minderheit von UKIP-Anhängern Europa als ihr wichtigstes Thema bezeichnete.<sup>8</sup> In Fokusgruppen antworteten UKIP-Anhänger mit einer Litanei von Klagen über den kulturellen und sozialen Zustand Großbritanniens, von denen einige zutreffen, andere wiederum nicht. Einige Beispiele: In der Schule dürfe kein Weihnachtsspiel aufgeführt werden, die Fahne von St. Georg dürfe nicht gehisst werden, es sei nur als Angehöriger einer Minderheit innerhalb der Polizeikräfte möglich aufzusteigen und man könne diese Dinge noch nicht einmal ansprechen ohne gleich als Rassist zu gelten. UKIP nimmt für sich in Anspruch, für die Mehrheit zu sprechen, übernimmt jedoch die Rhetorik und die Taktiken einer unterdrückten Minderheit, indem sie von „Selbst-Regierung“ und Unabhängigkeit spricht – und dabei Brüssel oftmals als Teil eines unterdrückerischen Regimes anprangert, das die britische Souveränität gefährdet.

Die britische Euroskepsis floriert im Schoß einer (auch außerhalb des Vereinigten Königreichs existenten) anti-politischen Stimmung, der sie sich angeschlossen hat. Das geniale an der britischen Euroskepsis war jedoch, die Eurokrise und ihre Verbündeten in den Medien zu nutzen, um die eurofeindliche Koalition zu vergrößern.

### *Der europafreundliche Mainstream*

Auch wenn das politische Gespräch über Europa von der eurofeindlichen Elite dominiert wurde, haben sich die Spitzenpolitiker der britischen Volksparteien allmählich einer europafreundlichen, reformorientierten Position angenähert. Es bestehen zwar noch große Unterschiede

<sup>7</sup> Interviews mit dem Autor. Alle Zitate in diesem Essay entstammen, wenn nicht anders vermerkt, aus privaten Interviews, die der Autor geführt hat.

<sup>8</sup> Selbst unter UKIP-Anhängern waren nur 27 Prozent der Ansicht, dass die britische EU-Mitgliedschaft das wichtigste Thema ist, wie eine Umfrage von Lord Ashcroft zu UKIP ergab, abrufbar unter: <http://lordashcrofthpolls.com/wp-content/uploads/2012/12/THEYRE-THINKING-WHAT-WERE-THINKING.pdf>.

zwischen dem euroskeptischen Premierminister, der eine über Europa gesplante Partei führen muss und bereit ist, größere Risiken für Großbritanniens EU-Mitgliedschaft in Kauf zu nehmen und den instinktiv proeuropäischen Parteichefs von Labour und Liberaldemokraten, die auf die breite Unterstützung ihrer Parteien zählen können, Großbritannien zu einem konstruktiveren Mitglied der EU zu machen. Der größte Unterschied besteht in der Bewertung der Frage eines Referendums über die EU-Mitgliedschaft. Die Konservative Partei hat diese Frage zum Schwerpunkt ihres Wahlprogramms gemacht, während Labour und Liberaldemokraten angekündigt haben, nur dann ein Referendum zu unterstützen, wenn die neue Regierung ein Abkommen unterzeichnet, das weitere Souveränität von Westminster nach Brüssel überträgt. Bei den kleineren Parteien plädieren die Grünen und UKIP für ein Referendum, während SNP und Plaid Cymru dieses vermutlich ablehnen würden. Wie die folgende Tabelle zeigt, ist das Bild möglicher Koalitionen und Ergebnisse ziemlich komplex. Angesichts der derzeitigen Umfragen und der zu erwartenden Koalition prognostiziert jedoch zumindest die Hälfte der Wahlszenarien ein britisches Referendum über die EU-Mitgliedschaft im Zeitraum 2016/2017.

Während die Parteichefs der Volksparteien keine einheitliche Position in der Frage des Referendums haben, sind sie in vielen Reformbereichen einheitlicher Meinung, etwa in der Frage der Beschränkung von Leistungen für Zuwanderer sowie in der Frage einer größeren Rolle der nationalen Parlamente bei der Entscheidungsfindung innerhalb der EU. Alle drei Parteien befürworten zudem das transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaftsabkommen (TTIP).

David Cameron verfolgt inzwischen nicht mehr in erster Linie eine Agenda, wonach Befugnisse nach Großbritannien zurückverlagert und besondere Zugeständnisse ausgehandelt werden sollen, sondern setzt sich für breit angelegte europäische Reformen ein. Als Cameron seinen Ansatz in seiner „Bloomberg Rede“ im Februar 2013 vorstellte, ging man davon aus, dass es eine große Regierungskonferenz (IGC) geben würde und dass die britische Verhandlungstaktik innerhalb dieses Kontextes erfolgen würde. Doch das Vorhaben einer großen Regierungskonferenz wurde aus Angst vor Referenden in einigen Ländern der Eurozone aufgegeben. So hat der französische Staatspräsident François Hollande klar zu verstehen gegeben, dass er vor den nächsten Präsidentenwahlen in Frankreich kein Referendum möchte. Seit den Wahlen in Griechenland und der Machtübernahme von Syriza sind die Mitgliedstaaten noch zurückhaltender hinsichtlich einer Regierungskonferenz. Zudem ist die britische Regierung intern sowie mit Hilfe externer Experten wie dem ehemaligen Chef des EU-Rechtsservices Jean-Claude Piris zu der Überzeugung gelangt, dass die britische Regierung die meisten ihrer Ziele auch ohne Vertragsänderungen erreichen könnte.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Rede von David Cameron über die Zukunft der EU in der Zentrale von Bloomberg in London, Januar 2013, abrufbar unter: <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg>.

<sup>10</sup> George Parker: Legal loopholes for David Cameron on EU treaty, says top lawyer, in: *Financial Times*, 5. Mai 2014, abrufbar unter: <http://www.ft.com/cms/s/0/c1a650ee-d363-11e3-8d23-400144feabdc0.html#axzz3RenIkUrZ>.

## Denkbare Koalitionen und Folgen eines Referendums

Koalitionen	Parlamentarische Abstimmungen	Referendum
Konservative Mehrheitsregierung	Konservative verfügen über ausreichend Stimmen, um ein Referendumsgesetz zu verabschieden	Referendum 2016 oder in der ersten Jahreshälfte 2017
Koalition aus Konservativen und Liberaldemokraten	Liberaldemokraten verlangen einen hohen Preis für ein Referendum	Referendum 2016 oder in der ersten Jahreshälfte 2017
Minderheitsregierung unter Führung der Konservativen (Konservative; nicht genügend Liberaldemokraten um die Ziellinie zu erreichen)	Wenn Cameron die Abstimmung über ein Referendum direkt nach der Wahl abhält und bei Labour ein gewisses Durcheinander herrscht, wird es durchgehen	Referendum 2016 oder in der ersten Jahreshälfte 2017
Blockade im Parlament (Konservative und Labour ohne Mehrheit; SNP hat ein Kräftegleichgewicht)	Unklar	Unklar – jede große Koalition oder Regierung unter Führung der Konservativen würde vermutlich ein Referendum abhalten
Minderheitsregierung unter Führung von Labour, abhängig von der SNP, mit Legitimitätsfragen	Referendum ist blockiert und wäre Gegenstand einer Auseinandersetzung	Entscheidung vertagt – doch die Frage bleibt auf der Tagesordnung und könnte im Fall des Scheiterns der Regierung wieder hochkommen
Koalition aus Labour und Liberaldemokraten	Eine knappe Mehrheit im Unterhaus gegen ein Referendum	Entscheidung vertagt – könnte aber ein wichtiges Thema für die Auseinandersetzung innerhalb der Parteiführung der Tories und darüber hinaus werden
Koalition unter Führung von Labour oder Minderheitsregierung ohne Legitimitätsfragen	Mehrheit gegen ein Referendum	Kein Referendum vor den Wahlen 2020
Mehrheitsregierung unter Führung von Labour	Mehrheit gegen ein Referendum	Kein Referendum vor den Wahlen 2020

Doch Europabefürworter befürchten weiterhin, dass eurofeindliche Kräfte innerhalb der Konservativen Partei Cameron dazu drängen werden, unmögliche Reformen zu fordern, etwa größere Beschränkungen im Bereich der Freizügigkeit, anstatt auf eine Regeländerung bei der Vergabe von Sozialleistungen zu drängen.<sup>11</sup> So wollen zum Beispiel immer mehr konservative Abgeordnete ein Punktesystem für die Freizügigkeit in der EU einführen, das mit den Regeln für die Einwanderung von Nicht-EU-Bürgern korrespondiert. Der charismatische Bürgermeister Londons, Boris Johnson, der höchstwahrscheinlich nach den nächsten Wahlen wieder in das britische Unterhaus einziehen wird, könnte versuchen, auf Grundlage eines

euroskeptischen Wahlprogramms Parteivorsitzender der Konservativen Partei zu werden. Zwar hatte er sich kürzlich für Reformen ausgesprochen, doch da seine Vorstellungen nicht realisierbar sind, sieht es vielmehr nach einem taktischen Versuch aus, Großbritannien aus Europa herauszudrängen. „Wenn wir die Gesetzgebung im Bereich Soziales und Umwelt aussetzen könnten, wenn wir die Gemeinsame Agrarpolitik aussetzen könnten, wenn wir Befugnisse im Bereich der globalen Rechtsprechung und der inneren Angelegenheiten wieder nach Großbritannien zurückholen könnten, wenn wir die Zuwanderung selbst steuern könnten und wenn wir den Binnenmarkt im Bereich der Dienstleistungen vollständig erfüllen könnten, dann werden wir diese Auseinandersetzung vielleicht für uns

<sup>11</sup> In einer Rede im November 2014 thematisierte David Cameron zwar die EU Freizügigkeit, aber konzentrierte sich auf die Reform des Leistungssystems, abrufbar unter: <http://www.conservativehome.com/parliament/2014/11/the-full-text-of-the-prime-ministers-speech-on-immigration.html>.

entscheiden.“<sup>12</sup> Ein Regierungsmitarbeiter aus dem Bereich der Europapolitik äußert sich ziemlich unverblümt über die Unmöglichkeit, eine Spaltung der Konservativen Partei zu verhindern: „Gibt es eine realistische Reformagenda, die die Briten davon überzeugen könnte, Mitglied zu bleiben? Ich glaube, ja. Gibt es eine Reformagenda, die konservative Abgeordnete zufriedenstellen könnte? Ich befürchte, nein.“

Eine der Schlüsselfragen ist, ob David Cameron mehr Angst davor hat, Großbritannien aus der EU herauszuführen oder eine permanente Spaltung seiner Partei zu akzeptieren. Seine Vertrauten sagen, er habe sich mit der Aussicht, Parteivorsitzender des „Verbleibs“ zu sein angefreundet – selbst wenn dies die Spaltung der Partei zur Folge haben sollte. Seine Entscheidung wird sich stark darauf auswirken, wie die Bevölkerung über europäische Themen denkt.

### Die pragmatische Öffentlichkeit

Europa gehört nicht gerade zu den Themen, denen die britische Öffentlichkeit mit großer Aufmerksamkeit oder Leidenschaft folgt. Während 50 Prozent der Briten überzeugt sind, dass die zentralen Fragen wirtschaftlicher Natur sind und 46 Prozent „Gesundheit“ zu den drei wichtigsten Themen zählen, denken nur 17 Prozent, dass Europa ein wichtiges Thema ist – selbst nachdem ein Jahr lang intensiv über Brexit berichtet wurde.<sup>13</sup>

Die Europäische Union ist eines der Themen, bei denen die öffentliche Einstellung gleichermaßen durch Identität und Werte als auch durch traditionelle Maßstäbe wie Klasse oder finanzielle Interessen bestimmt wird. Umfrageinstitute teilen die britische Öffentlichkeit im Bereich „Werte“ in drei Gruppen ein. Erstens die „Siedler“, zu denen 30

Prozent der Bevölkerung gehören und die von Haus aus konservativ sind und Wert auf Stabilität, Sicherheit und Zugehörigkeit legen. Die zweite Gruppe, zu der rund 32 Prozent der Bevölkerung gehören, sind die „Schürfer“, die ihren Wohlstand maximieren wollen und Möglichkeiten zur persönlichen Weiterentwicklung suchen.<sup>14</sup> Als dritte Gruppe fungieren schließlich die „Pioniere“, zu denen die restlichen 38 Prozent gehören. Sie haben ihre materiellen Bedürfnisse erfüllt, sind an Selbstverwirklichung interessiert und machen sich Gedanken über das große Ganze. Adam Lury, ein ehemaliger Werbefachmann, der die Labour Regierung beraten hat, erklärt den Erfolg der Europabefürworter damit, dass sie eine Argumentationsgrundlage für die britische Mitgliedschaft entwickelt haben, die alle drei Gruppen gleichermaßen angesprochen hat. Den Euroskeptikern ist es nun allerdings gelungen, diese drei Narrative neu zu interpretieren. Für die „Siedler“ garantierte die EU einst Frieden und Stabilität, heutzutage sehen die traditionellen Arbeiterwähler die EU eher als Quelle von Instabilität, die dem Land die Möglichkeiten zur Grenzkontrolle genommen und zu Masseneinwanderung geführt hat. Für die „Schürfer“ versprach der Binnenmarkt einst Jobs und Wohlstand, heutzutage haben jedoch viele das Gefühl, dass die britische EU-Mitgliedschaft ihnen „die Luft zum Atmen nimmt“.<sup>15</sup> Euroskeptiker behaupten, das Modell sei gescheitert. Sie beschreiben die EU als Fossil des 20. Jahrhunderts in einer neuen digitalen Welt. Sie haben eine Vision für Großbritannien entworfen, in dem das Land als Singapur vor den Küsten Europas porträtiert wird. Die Details dieser Vision sind noch schemenhaft, doch sie klingt modern und damit ganz anders als der in der Vergangenheit verfolgte isolationistische Ansatz der Euroskeptiker.

In diesem erfundenen Sitzkrieg wird die europäische Frage vor allem als Nebenaspekt einer Zuwanderungsdebatte

<sup>12</sup> Rowena Mason: Boris Johnson's EU reform list for Cameron to stop him voting for exit, in: *The Guardian*, 6. August 2014, abrufbar unter: <http://www.theguardian.com/politics/2014/aug/06/boris-johnson-david-cameron-eu-reform-list-stop-vote-exit>.

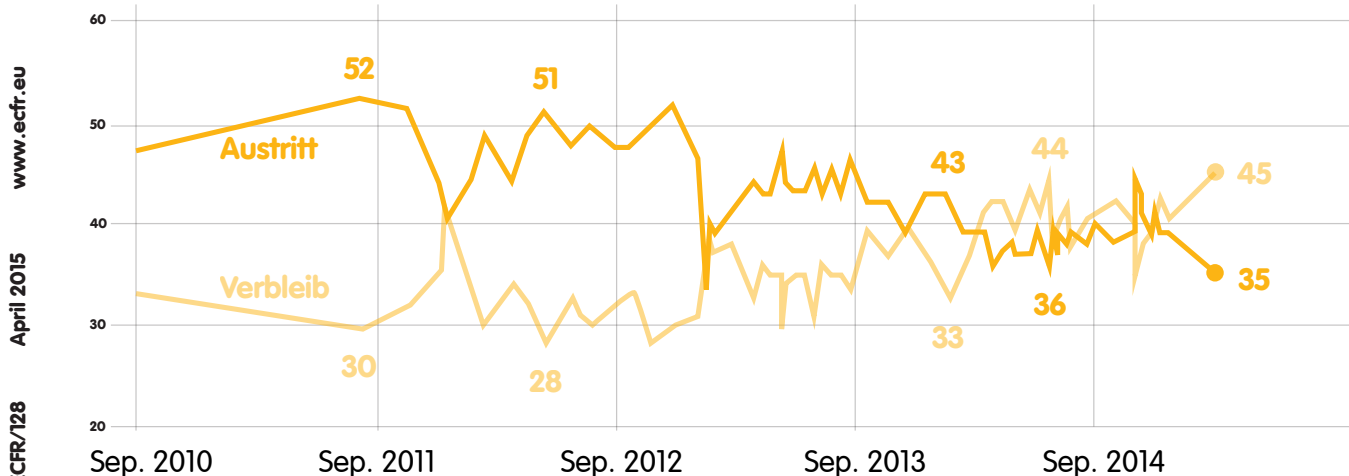
<sup>13</sup> Umfrage von YouGov im Februar 2015, abrufbar unter: [https://d25d2506sf94s.cloudfront.net/cumulus\\_uploads/document/gjwiols5do/YG-Archives-Pol-Trackers-Issues%282%29-Most-important-issues-030215.pdf](https://d25d2506sf94s.cloudfront.net/cumulus_uploads/document/gjwiols5do/YG-Archives-Pol-Trackers-Issues%282%29-Most-important-issues-030215.pdf).

<sup>14</sup> Council Elections, May 2013: Little England on the Warpath in: Cultural Dynamics blog, Mai 2013, abrufbar unter: [http://www.cultdyn.co.uk/ART067736u/Council\\_Elections\\_2013.html](http://www.cultdyn.co.uk/ART067736u/Council_Elections_2013.html).

<sup>15</sup> MPs Debate case for UK pulling out of European Union, *BBC News*, 26. Oktober 2012, abrufbar unter: <http://www.bbc.com/news/uk-politics-20085437>.

## EU-Referendum: Rekordwerte für einen „Verbleib“ in der EU

Wie würden Sie im Falle eines Referendums über die britische Mitgliedschaft in der Europäischen Union votieren?



Zahlen übernommen aus einer yougov.com Grafik. Ergebnisse vom 22./23. Februar 2015.

behandelt. Doch für den Fall eines Referendums werden die entscheidenden Fragen ökonomischer Natur sein. Peter Kellner von YouGov argumentiert, dass die Teilnehmer an der Umfrage über ein EU-Referendum unerschrocken die Frage beantworten, ob sie die EU mögen. Doch falls es zu einem Referendum kommt, wird die unerschrockene Frage nicht sein, ob die Menschen die EU mögen, sondern ob Großbritannien einen Alleingang riskieren sollte.

Aus diesem Grund erwarten europabefürwortende Strategen, dass sich die Dynamik der öffentlichen Meinung im Laufe einer Kampagne grundlegend verändern würde. Ein führender Liberaldemokrat, der dem stellvertretenden Premierminister und Chef der Liberaldemokraten Nick Clegg nahesteht, sagte: „Die Debatte wird sich sehr schnell dahin gehend drehen, ob die Menschen glauben, dass der Brexit ein realistisches Szenario ist. Es gibt viele Unternehmen, die mit Sorge auf ein mögliches Ausscheiden aus der EU blicken.“ Er weist darauf hin, dass die japanische Regierung bereits viele Briten, die für japanische Unternehmen arbeiten, vor dem Verlust von Arbeitsplätzen gewarnt hat. Unternehmen wie Nissan und Ford haben dies bereits öffentlich kundgetan und auch ihren Angestellten gegenüber deutlich ausgedrückt.

Es ist davon auszugehen, dass eine Referendumskampagne viele „Schürfer“ in das proeuropäische Lager zurücktreiben würde. Zeichnet man ein optimistischeres Szenario für eine europäische Zukunft, könnte man sogar die Unterstützung der „Pioniere“ zurückgewinnen. Wenn dies so kommt, wird die antieuropäische Koalition wieder einmal hauptsächlich traditionalistisch und zuwanderungsfeindlich argumentieren und darüber an Strahlkraft einbüßen.

Je mehr die Option eines Ausscheidens aus der EU thematisiert wird, umso größer wird die Zustimmung zu einem Verbleib in der Union – derzeit ist sie höher als vor fünf Jahren. Dies wurde auch als „Farage Paradoxon“ bezeichnet – je mehr Unterstützung Farage für die UKIP bekommt, umso geringer wird die Unterstützung für ihre zentrale Idee: die EU zu verlassen. In anderen Worten: Der Wahlerfolg der völlig überzeugten Euroskeptiker scheint die pragmatische Mitte zu einer stärkeren Unterstützung der EU zu bewegen. Sunder Katwala, Direktor des überparteilichen Think Tanks British Future argumentiert, dass „die meisten Menschen sich gerne über Brüssel beklagen. Das bedeutet aber nicht, dass sie den Club verlassen wollen vor allem wenn dies einen Rückschritt in die 1950er Jahre bedeutet.“

Die Umfrage von YouGov zeigt ebenfalls, dass ein Teil der Bevölkerung weiterhin bereit ist, die Politiker in dieser Frage zu unterstützen. Formuliert man die Frage um und fragt, was passieren würde, wenn Cameron eine Änderung der britischen Mitgliedschaftsbedingungen aushandeln könnte, gibt es eine überwältigende Mehrheit für einen Verbleib in der EU: 54 Prozent stimmen in diesem Fall dafür, im Gegensatz zu 25 Prozent, die die EU dennoch verlassen wollen.

Die Tatsache, dass die öffentliche Meinung volatil ist, zeigt, dass es noch Spielraum für eine Debatte über Europa gibt. Die zukünftige Ausgestaltung dieser Diskussion hängt von der Interaktion zwischen den regierenden Eliten innerhalb

## Europäische Unternehmen im Vereinigten Königreich

- 2.800 deutsche Unternehmen sind in Großbritannien ansässig, beschäftigen 370.000 Menschen und erzielen einen Umsatz von 207 Milliarden Pfund. Im Jahr 2016 werden sie Schätzungen zufolge einen Umsatz von 250 Milliarden Pfund erzielen und 420.000 Menschen beschäftigen.
- Das europäische Konsortium Airbus beschäftigt in Großbritannien 10.000 Mitarbeiter direkt und weitere 90.000 indirekt.
- Eines der führenden Chemieunternehmen, die Ineos Group, hat 7.942 Mitarbeiter in Großbritannien.
- Einer der führenden Hersteller von gefrorenem und tiefgekühlten Essen, die Findus Group (Schweden) beschäftigt 5.651 Mitarbeiter in Großbritannien.
- Allein in London beschäftigt die Deutsche Bank 7.000 Mitarbeiter, weitere 1.000 arbeiten in Birmingham.
- An der Produktion des Mini von BMW sind 5.500 Mitarbeiter in Großbritannien beteiligt.
- Britische Exporte in die EU machen 9 Prozent des britischen BSP aus – und sind verantwortlich für 2,3 Millionen Arbeitsplätze.

der politischen Parteien ab und davon, wie es beiden Seiten gelingt, die Sorgen eines Großteils der Bevölkerung ernst zu nehmen. Andere EU-Staaten können bei dieser Interaktion ebenfalls eine Rolle spielen.

### Warum geht Brexit den Rest Europas etwas an?

Da ökonomisches Wachstum und Stabilität der Eurozone für die meisten europäischen Politiker Priorität hat, fragen sich Politiker in anderen Mitgliedstaaten, wie groß die Rückwirkung eines Brexit wirklich wäre. Camerons unbeholfene Kampagne gegen die Ernennung von Jean-Claude Juncker als Präsident der Europäischen Kommission, die für einige Mitgliedstaaten den Geschmack von Erpressung hatte, folgte auf mehrere Jahre der Selbst-Marginalisierung – angefangen von der Entscheidung der Tories, sich aus der Europäischen Volkspartei (EVP), dem Zusammenschluss gemäßigt-konservativer Parteien im Europäischen Parlament zurückzuziehen sowie der Weigerung Camerons, den europäischen Fiskalpakt im Jahr 2011 zu unterzeichnen bis hin zu seinem Rückzug bei den meisten Themen aus dem Bereich Justiz, Freiheit und Sicherheit im Jahr 2012 und schließlich seinem Versprechen, ein Referendum über die EU-Mitgliedschaft abzuhalten.

In Gesprächen mit anderen EU-Regierungen wird deutlich, dass die Befürchtungen über einen Brexit zunehmen. Martin Kotthaus, Leiter der Europaabteilung im Auswärtigen Amt, spricht aus, was viele denken: „Wir sind absolut dagegen, dass Großbritannien austritt und wir werden fast alles tun, um das zu verhindern.“ Doch in einigen EU-Hauptstädten werden die Gefahren eines Brexit noch immer heruntergespielt. Dort scheint man sich einer der beiden Perspektiven anzuschließen: die eine besagt, dass ein britischer Austritt eine positive Entwicklung sei, weil das Vereinigte Königreich nicht mehr als Bremser von weiteren, dringend benötigten Integrationsschritten auftreten würde. Ohne Großbritannien würden Frankreich und Deutschland Projekte im ökonomischen und außenpolitischen Bereich vorantreiben, die mit Großbritannien am Verhandlungstisch nicht möglich seien – genau wie es De Gaulle befürchtet hatte. Die andere Sichtweise besagt, dass ein Brexit zwar nicht willkommen, für Europa aber keine Katastrophe darstellen würde. Folglich solle man dieser unerfreulichen Entwicklung, die in jedem Fall ein innenpolitisches Problem darstelle, nicht zu viel Aufmerksamkeit widmen. Beide Sichtweisen sind auf gefährliche Art und Weise falsch.

#### *Eine immer engere Union: Ist Großbritannien der einzige Blockierer?*

Vereinfacht ausgedrückt ist London nicht mehr der Hauptbremser auf dem Weg zur politischen Union. Seit dem Ausbruch der Eurokrise vor fünf Jahren hat die EU weder einen neuen Anlauf zur politischen Union unternommen noch einen Zusammenbruch der Eurozone erlebt. Obwohl in der EU viele Bereiche vergemeinschaftet wurden, scheint sich die Integration eher durch die Entwicklung neuer ad hoc-Mechanismen wie die Europäische Finanzstabilitätsfazilität und den Europäischen Stabilitätsmechanismus zu vollziehen. Sie kam zudem in der Vergangenheit maßgeblich durch intergouvernementale Kooperation zustande, ein Ansatz, der von Großbritannien akzeptiert wird. Die britische Regierung hat sich mit einem Europa unterschiedlicher Geschwindigkeiten angefreundet, in dem eine funktionierende Eurozone im nationalen Interesse des Vereinigten Königreichs liegt, so dass Großbritanniens Interesse an einer „Vetomacht-Rolle“ stark abgenommen hat.

Im Gegensatz dazu gibt es genügend Beispiele von Gründungsstaaten, die eine weitere europäische Integration behindern. So hat Frankreich beispielsweise Versuche, der Europäischen Kommission vereitelt, weitergehende wirtschaftliche Befugnisse für sich zu beanspruchen und hat sich für Beschränkungen des Schengenabkommens ausgesprochen. Dieses Verhalten ist nicht neu: 1954 hat Paris die Europäische Verteidigungsgemeinschaft abgelehnt, 1994 den Schäuble-Lamers Plan für eine politische Union in einem „Kerneuropa“ torpediert und durch ein Referendum 2005 das Ende der europäischen Verfassung eingeleitet. Auch wenn Deutschland pflichtschuldig nach einer politischen Union ruft, hat es viele wichtige Integrationsprojekte wie die Bankenunion ausgehöhlt und verhindert auch mit seinem Widerstand gegen Eurobonds weitere Integrationsfortschritte. Die Interessen großer deutscher

Unternehmen haben zudem wiederholt das Prinzip einer „immer engeren Union“ verworfen: der Zusammenschluss von EADS und BAE, aus dem der größte Rüstungsproduzent Europas hervorgegangen wäre, wurde 2012 durch Kanzlerin Angela Merkel blockiert und auch die Energieunion wird unter dem Druck deutscher Energieriesen deutlich weniger ambitiös ausfallen als möglich.

Auch ein Europa ohne Großbritannien hätte Schwierigkeiten damit, Kompromisse in Fragen zum Binnenmarkt, zur Handelsliberalisierung und zur Erweiterung zu finden. Eine gemeinsame europäische Außenpolitik würde ohne Großbritannien vermutlich gar nicht zustande kommen: In der Frage der Intervention in Libyen vertraten Deutschland und Polen beispielsweise eine andere Position als Frankreich und auch bei einer potenziellen Intervention in Syriens zeichnen sich unterschiedliche Interessen ab.

Längst ist Euroskeptizismus keine britische Krankheit mehr. Noch nie wurden in Dänemark, Ungarn, Deutschland, Griechenland, Frankreich und Spanien bei einer Europawahl so viele populistische und euroskeptische Abgeordnete gewählt wie 2014. Das Erstarken so vieler aufständischer Kräfte ist zu Recht einer der Gründe, warum europäische Eliten Angst haben, dem Vereinigten Königreich besondere Zugeständnisse zu machen – sie befürchten, dass sich andere Staaten ermutigt fühlen könnten, ähnliche Forderungen zu stellen. Doch das Erstarken solche Kräfte ist auch ein Beleg dafür, dass es unabhängig von der Frage des britischen Verbleibs in der EU unwahrscheinlich ist, dass die anderen 27 Mitgliedstaaten schnellen Fortschritt in Richtung politischer Union machen werden.

#### *Auswirkungen eines Brexit und die Gefahr der Ansteckung*

Ein britischer Austritt würde nicht nur die weitere EU-Integration behindern, sondern das Auseinanderfallen der ganzen EU riskieren. Europäische Beamte spielen öffentlich zwar herunter, in welchem Ausmaß ein britischer Ausstieg dem Rest der EU schaden würde, aber in vertraulichen Gesprächen mit amtierenden und ehemaligen Außenministern sowie mit europäischen Kommissaren, Staatsmännern und –frauen Europas werden regelmäßig vier Befürchtungen geäußert:

Erstens: Der Präzedenzfall eines austretenden Landes wäre schädlich und könnte Turbulenzen in der EU auslösen. Es wird momentan diskutiert, ob der Euro einen Grexit aushalten könnte, das Chaos, das durch ein Brexit entstehen würde, wäre von ganz anderer Qualität. Abgesehen davon, dass man unzählige Stunden aufwenden müsste, um bestehende Gesetze umzuschreiben und erneut Bedingungen zu verhandeln, wäre die Unsicherheit für die zweieinhalb Millionen in Großbritannien lebenden EU-Bürger aus anderen Staaten sowie für die voluminösen Investitionen von EU-Unternehmen enorm. Auch der maßgeblich von der britischen EU-Mitgliedschaft getragene Friedensprozess zwischen dem Vereinigten Königreich und Irland würde durch einen Brexit in Mitleidenschaft gezogen. Die Verbindungen zwischen Großbritannien und seinen engsten Partnern zu kappen, würde enorme



## Zuwanderung: Warum bewegt das Thema Großbritannien derart?

In der europäischen Debatte ging es bislang immer um Wirtschaft und Souveränität – doch heutzutage geht es vor allem um Zuwanderung. Im Gespräch mit dem Autor gab Nigel Farage zu, dass er sich schwer damit tat, das Thema in der Öffentlichkeit zu vermarkten, solange es nur um abstrakte Ideen von Souveränität ging. Doch die Behauptung, dass wir „die Kontrolle über unsere Grenzen“ verloren haben, verknüpft ein Thema, für das die Menschen sich nur wenig interessieren (Europa) mit einem, für das sie sich sehr stark interessieren (Zuwanderung). Sollten Europabefürworter keine adäquate Reaktion darauf bereit haben, werden sie viele Unterstützer aus der Arbeiterklasse für die europäische Sache verlieren.

Diese Entwicklung änderte sich 2004, als acht ehemals kommunistische Staaten der Europäischen Union beitraten. Dies gehört zu Europas stolzesten Momenten – und war ironischerweise – ein historischer Schritt, der von allen britischen Regierungen unterstützt wurde. Zur Überraschung sowohl der Konservativen also auch der Labour Partei veränderte die Erweiterung jedoch den Charakter der EU-Debatte in Großbritannien.

Bis 2004 hatte niemand besonders viel über Zuwanderung im Kontext der EU gesprochen. Angesichts von 1-2 Millionen britischen Rentnern, die sich in Südspanien niedergelassen hatten, schien die Freizügigkeit in Westeuropa in einem gegenseitigem zu sein. Im Jahr 2000 lebten nur 0,1 Prozent der EU-Bürger in einem anderen EU-Land.<sup>1</sup> Die meisten Experten gingen davon aus, dass sich dies mit der Erweiterung 2004 kaum ändern würde – so sagte das Innenministerium höchstens einige Zehntausend Mittel- und Osteuropäer pro Jahr voraus. Umso überraschter waren sie, als fast 1,5 Millionen Mittel- und Osteuropäer in den sieben Jahren nach 2004 nach Großbritannien kamen (davon blieb rund 1 Million dauerhaft im Vereinigten Königreich). Laut David Goodhart war dies die „größte Friedensbewegung in der europäischen Geschichte.“

Einige Forscher argumentieren, dass der wichtigste Grund für den Rückgang an Zustimmung für Labour zwischen 2005 und 2010 – sie sank von 35% auf 29% - die Zuwanderung aus anderen EU-Mitgliedstaaten war.<sup>2</sup> Der Erfolg von UKIP bei den Kommunal- und Europawahlen im Mai 2014 hat die Frage der EU-Zuwanderung erneut relevant werden lassen.

EU-Zuwanderer sind im Durchschnitt Nettozahler in der britischen Wirtschaft und es gibt keinen Beleg für ausgedehnten Wohlfahrts-Tourismus. Doch einzelne Orte in Gegenden mit starken Migrantenzuwächsen müssen zusätzlichen Wohnraum und Dienstleistungen bereitstellen, ohne notwendigerweise dafür Ertragszuwächse zu verzeichnen. Die Debatte beinhaltet vier charakteristische Aspekte:

<sup>1</sup> David Goodhart: Evidence to the government's Review of Balance of Competences. Weitergehende Informationen sind hier abrufbar: <https://www.gov.uk/review-of-the-balance-of-competences>.

<sup>2</sup> Evans, G und Chzhen, K.: Explaining Voters' Defection from Labour over the 2005–10 Electoral Cycle: Leadership, Economics and the Rising Importance of Immigration", in: Political Studies, Jahrgang 2013, Band 61 (S1), S. 3–22.

1) **Wirtschaft:** Lohndruck als Ergebnis von Agenturarbeitern, Nichtdurchsetzung des Mindestlohns und negative externe Effekte der Arbeitsmarktflexibilität. Auch wenn die durchschnittlichen Löhne im Land stagnieren, behauptet etwa der Abgeordnete John Denham, dass der Tageslohn für Arbeiter in Southampton von 140 Pfund im Jahr 2003 auf 70 Pfund im Jahr 2014 gesunken ist.

2) **Öffentliche Dienstleistungen:** Eine begrenzte Anzahl von Lehrern, Ärzten, Krankenschwestern und Schulhäusern unter größeren Druck setzen und das "Verursacherprinzip" in Frage stellen.

3) **Wohnraum:** Druck auf die Preise des privaten Wohnungsmarktes und Wartelisten für sozialen Wohnungsbau.

4) **Identität und Stimme:** Steigende Zahlen von nicht-Englisch sprechenden Gruppen und kulturelle Segregation, mit vornehmlich polnischen Pubs, Schulen und Kirchen, die im ganzen Land entstehen.

Eine Umfrage des Think Tank British Future hat ergeben, dass die öffentliche Einstellung differenzierter ist als viele Menschen denken. Ihrer Erkenntnis nach lässt sich die Öffentlichkeit ungefähr in drei Gruppen unterteilen:<sup>3</sup>

Eine **liberale Minderheit**, die ungefähr 23 Prozent der britischen Öffentlichkeit ausmacht, ist der Ansicht, dass sich die Zuwanderung sehr positiv auf Großbritannien auswirkt. Sie ist überwiegend jung, wohlhabend, großstädtisch und sehr heterogen. Dieser Gruppe steht rund die Hälfte der Briten als **skeptische Mitte** gegenüber (54 Prozent). Sie zeichnet ein gemischtes Bild der Vorteile der Zuwanderung für Großbritannien und ist in allen Klassen, Generationen und Ethnien vertreten. Schließlich gibt es eine **Minderheit an Hardlinern**, 23 Prozent der Briten, für die Zuwanderung absolut Negativ ist. Sie sind überwiegend weiß, alt und stammen aus dem Arbeiter-Milieu.

Das interessanteste Ergebnis der Umfrage von British Future war, dass 72 Prozent der Befragten der folgenden Aussage zustimmten: „Wenn Rumänen und Bulgaren in Großbritannien bleiben wollen, müssen sie hart arbeiten und Steuern bezahlen, die Sprache lernen und Teil der Gemeinschaft werden. Wenn sie dafür bereit sind, werden sie feststellen, dass wir Menschen willkommen heißen, die sich anstrengen.“

Liberalen Kommentatoren argumentieren naturgemäß, dass viele Befürchtungen über Zuwanderung irrational und schlecht durchdacht sind. Doch mit dieser Antwort überlassen sie es den Europabefürwortern, die skeptische Mitte zu überzeugen. Europabefürworter müssen sich weiterhin dafür einsetzen, die Zuwanderung zu verteidigen. Aber um gehört zu werden, müssen sie beweisen, dass es ihnen mit der Abschwächung der negativen Effekte der Zuwanderung ernst ist, wenn sie EU-Grenzen für Bürger aus anderen EU-Staaten öffnen.

<sup>3</sup> Zitiert im Parlamentsbericht: Public attitudes on immigration, 13. Mai 2014, abrufbar unter: <http://www.appmigration.org.uk/sites/default/files/Negotiating%20with%20Public%20Opinion%20Briefing%20Paper.pdf>.

politische und bürokratische Energie verschlingen. Viele Argumente der Euroskeptiker würden auch in anderen Ländern, die nicht Mitglied der Eurozone sind wie etwa Schweden, auf fruchtbaren Boden fallen. Dies gilt jedoch auch für Mitglieder der Eurozone wie die Niederlande, ganz zu schweigen von euroskeptischeren Ländern wie Ungarn und die Tschechische Republik. Der ehemalige schwedische Außenminister Carl Bildt hat von der Gefahr gesprochen, dass ein britischer Austritt „Europa in die Spaltungen des Jahres 1958 zurückwerfen könnte, die in der EG/EFTA-Teilung mündeten.“

Zweitens: Ein Europa ohne Großbritannien wäre kleiner und ärmer. Großbritannien stellt fast 12,5 Prozent der europäischen Bevölkerung, 14,8 Prozent seiner Wirtschaft und 19,4 Prozent seiner Exporte (ohne den inner-europäischen Handel). Zudem hat es ein Handelsdefizit in Höhe von 28 Milliarden Pfund, beheimatet ungefähr 2,5 Millionen andere EU-Bürger und ist einer der größten Nettozahler des EU-Haushaltes (verantwortlich für insgesamt 12 Prozent des Haushaltes).

Drittens: Der EU würde die praktische Anwendung einer gut-geölten Regierungsmaschine fehlen, die die europäische Integration in der Vergangenheit vorangebracht hat. Über die Jahre haben britische Politiker und Diplomaten aus allen großen Parteien eine wichtige Rolle beim Zünden von großen europäischen Projekten gespielt, wie etwa beim Euro (Roy Jenkins), beim Binnenmarkt (Lord Cockfield), der Erweiterung, der europäischen Verteidigung (Tony Blair in St. Malo) sowie der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit (Lissabon Agenda). Der halbherzige Ansatz der Regierung Cameron wird nicht notwendigerweise ein solcher bleiben und auch zukünftige britische Regierungen könnten in Brüssel sehr wohl mit neuen und ehrgeizigen europäischen Projekten aufschlagen.

Ein bislang wenig beachtetes, viertes Risiko ist der unmittelbare Einfluss auf die direkten Nachbarn Großbritanniens. Der ehemalige irische Premierminister John Bruton hat davor gewarnt, wie zerstörend Brexit für Irland wäre. Ein Austritt der Briten könnte dazu führen, dass wieder Grenz- und Zollkontrollen an der irischen Grenze eingeführt werden müssten, die negative Auswirkungen auf beide Volkswirtschaften hätten.

Insgesamt wäre es sehr viel schwieriger, eine effektive Außenpolitik ohne Großbritannien zu betreiben. Neben Frankreich ist das Vereinigte Königreich die einzige größere europäische Militärmacht und steht für 25 Prozent der EU-Verteidigungsausgaben und 40 Prozent der EU-Ausgaben für Forschung und Entwicklung im Bereich Verteidigung. Nicht nur der von der britischen Armee verfolgte Ansatz einer globalen Außenpolitik spielt hierbei eine Rolle, sondern auch die Tatsache, dass London als globales Finanz- und Medienzentrum fungiert. Zu einem Zeitpunkt, in dem sich die Macht von West nach Ost verschiebt und die USA ihre Aufmerksamkeit neu ausrichten, steigen Europas Chancen, auf der internationalen Bühne mitzuspielen und für Wohlstand und Sicherheit seiner Bürger zu sorgen, wenn Großbritannien eine konstruktive Rolle im Herzen Europas spielt. Die Verkleinerung der bestehenden EU hätte einen

zerstörerischen Effekt auf die internationale Wahrnehmung der EU. Bereits die Ablehnung des Verfassungsvertrages hat dem Bild einer aufsteigenden Macht den Anschein eines scheiternden Projekts gegeben.

### Welchen Beitrag können andere Länder zur britischen Frage leisten?

Selbst diejenigen, die Großbritannien weiterhin in der EU sehen möchten, glauben, dass von außen nichts erreicht werden kann – oder zumindest nichts, das nicht den grundlegenden Charakter der EU zerstören würde. Natürlich müssen die Hauptakteure innenpolitischer Natur sein, gleichwohl spielen auch Außenstehende bei der Festschreibung der Parameter in der britischen Debatte eine wichtige Rolle.

In den letzten Jahren haben sich viele Stimmen von außen geäußert, was sich sowohl positiv als auch negativ auf die interne EU-Debatte in Großbritannien ausgewirkt hat. Die breite Berichterstattung über die Einlassungen von europäischen (und amerikanischen) Spitzenpolitikern zeigt, welchen Einfluss Außenstehende haben können – und wie hilfreich diese sein können. Angela Merkel, José Manuel Barroso sowie der stellvertretende amerikanische Außenminister Philip Gordon gehören zu der steigenden Zahl derer, die sich gegen einen Brexit ausgesprochen haben. Der italienische Premierminister Matteo Renzi hat gegenüber Sky News von einer „Katastrophe“ gesprochen. Und die Warnungen von Firmen wie Nissan, Ford und Vodafone vor den Gefahren eines Brexit haben dazu beigetragen, dass die Kosten eines Brexit stärker ins Bewusstsein traten. Doch es gab auch kontraproduktive Äußerungen – etwa die des Europa-Kommissars Laszlo Andor, der davor gewarnt hat, dass Großbritannien wegen seiner Zuwanderungsdebatte als „böses Land“ wahrgenommen werden könnte<sup>16</sup>, sowie die der ehemaligen Kommissarin Viviane Reding, wonach die Briten nicht ausreichend mit Fakten versorgt seien, um eine informierte Entscheidung zu treffen.<sup>17</sup> Auch der ehemalige deutsche Außenminister Guido Westerwelle warnte davor, dass sich Großbritannien in der Frage der Mitgliedschaft nicht nur „die Rosinen herauspicken“ könne.<sup>18</sup>

Es ist nützlich, wenn sich andere Mitgliedstaaten in die britische Debatte einmischen, aber noch besser wäre, sich an der Debatte über Möglichkeiten zur Verbesserung Europas zu beteiligen anstatt auf der Verteidigung des Status quo um jeden Preis zu bestehen. Aussagen, die implizieren, dass die britische Öffentlichkeit, im Gegensatz zur Regierung, irrational ist, haben vermutlich einen kontraproduktiven Effekt. Es ist besser zu betonen, wie wichtig ein engagiertes Großbritannien für die Zukunft Europas ist, anstatt den Menschen das Gefühl

16 Rowena Mason und Patrick Wintour: Migration plan risks UK being seen as nasty country, says EU commissioner, in: *The Guardian*, 27. November 2013, abrufbar unter: <http://www.theguardian.com/uk-news/2013/nov/27/migration-uk-nasty-country-eu-commissioner>.

17 Jason Groves: Britons 'too ignorant' for EU referendum: Top official says debate on Europe is so distorted that people could not make an 'informed decision', in: Daily Mail, 11. Februar 2014, abrufbar unter: <http://www.dailymail.co.uk/news/article-2556397/Britons-ignorant-EU-referendum-Top-official-says-debate-Europe-distorted-people-not-make-informed-decision.html>.

18 Britain 'cherry picking the benefits of Europe', in: *Sunday Express*, 31. Januar 2013, abrufbar unter: <http://www.express.co.uk/news/uk/374539/Britain-cherry-picking-the-benefits-of-Europe>.

zu geben, dass die Regierung machtlos oder ohnmächtig ist. Es folgen nun einige Ideen wie sich Außenstehende vor oder nach den Wahlen einbringen könnten.

Zunächst sollten die Mitgliedstaaten Großbritannien ermutigen, auf eine grundlegende Reform der EU zu drängen statt Sonderbehandlung oder einseitige Konzessionen zu fordern. Sie sollten klar machen, wie stark verbreitet der Wunsch nach Wandel ist, indem sie ihre Ansichten über die in Europa notwendigen tiefgreifenden und strukturellen Reformen in den britischen Medien streuen. Darüber hinaus sollten die europäischen Institutionen versuchen aufzuzeigen, wie Großbritannien zusammen mit anderen Mitgliedstaaten von den bereits angedachten ehrgeizigen Reformen profitieren könnte.

Ein offensichtliches Beispiel ist das 315 Milliarden Euro starke Investitionsprogramm von Juncker. Sowohl die britische Regierung als auch örtliche Behörden sollten Projekte auflegen, die in dieses Programm passen – und sie sollten auf die Pläne der Regierung für Investitionen in die britische Infrastruktur abgestimmt werden. In dem Programm gibt es auch die Möglichkeit, über wichtige physische Infrastruktur wie Energienetze, Transport und digitale Netzwerke hinauszugehen, indem Investitionen in bahnbrechende Forschungsergebnisse, das Bildungssystem und sogar weichere Faktoren wie Kinderbetreuung gefördert werden.

So wie britische Unternehmen mit den Vorteilen einer Kapitalmarktunion und Handelsabkommen mit Ländern wie den USA und Japan gelockt werden, sollte die EU sich an die „Siedler“ wenden und zeigen, wie sie die Standards in der globalen Wirtschaft erhöhen und mit China zu einem Wettbewerb auf Augenhöhe gelangen will. Auch die Europäische Kommission sollte aufzeigen, wie ihr Kampf gegen Steuerhinterziehung mit den Plänen von George Osborne bezüglich eines ausgeglichenen englischen Haushalts im Einklang steht.

Der neue erste Vizepräsident der Europäischen Kommission, Frans Timmermans, könnte eine demokratische Agenda initiieren, um die Rolle der nationalen Parlamente zu eruieren und den Bürgern mehr direktes Mitspracherecht zu ermöglichen. Wenn EU-Politiker in anderen Ländern klar stellen, dass sie Europa reformieren und in die Zukunft blicken wollen statt den Status Quo zu verteidigen, könnten alle britischen Parteien leichter in eine konstruktive Debatte über die Stärkung Europas einbezogen werden.

Zweitens sollten europäische Spitzenpolitiker mit der Regierung zusammenarbeiten, um den Zusammenhang zwischen öffentlichen Bedenken über Zuwanderung und Euroskeptizismus aufzubrechen. Nur sehr wenige Briten wollen die EU wirklich unbedingt verlassen. Sie machen sich allerdings Gedanken über Zuwanderung. Wenn ein Weg gefunden wird, diesen Bedenken Rechnung zu tragen ohne das heilige Prinzip der Freizügigkeit zu opfern, kann dies die Zustimmung für die EU erhöhen. Als Präsident des Europäischen Rates ist Donald Tusk in besonderer Weise prädestiniert, eine neue Vereinbarung zur Zuwanderung auf den Weg zu bringen. Er hat seine Bereitschaft bereits durchblicken lassen, mit Cameron in der Frage

des Missbrauchs grenzüberschreitender Arbeitsmärkte zusammenzuarbeiten.<sup>19</sup> In diesem Zuge könnten die Regeln für staatliche Leistungen reformiert und mit genügend Druck auch Mindestlöhne eingeführt werden. Eine politische Antwort könnte auch darin bestehen, sich auf ehrgeizigere Maßnahmen in den Bereichen öffentliche Dienstleistungen, Wohnen und sozialstaatliche Leistungen zu einigen. Dadurch, dass EU-Einwanderer einen fiskalischen Nettobeitrag leisten, ist der nationale Topf für öffentliche Dienstleistungen gut gefüllt. Allerdings besteht ein Missverhältnis zwischen dieser Zunahme und dem Druck auf Dienstleistungen in spezifischen Bereichen. Die EU muss nationalen Regierungen helfen, ihre Ressourcen rechtzeitig in die Bereiche zu lenken, in denen eine rasante Veränderung der Bevölkerung erfolgt. Eine Möglichkeit zum Monitoring der Inanspruchnahme öffentlicher Dienstleistungen wäre, Maßnahmen zu implementieren, die sicherstellen, dass alle Empfänger öffentlicher Dienstleistungen mit Sozialversicherungsausweisen ausgestattet sind. Ist dies erfolgt, könnte die EU einen europäischen „Migrationsanpassungsfonds“ im EU-Haushalt einrichten, der allen Mitgliedstaaten offen stünde. Örtliche Behörden, die starke Bevölkerungsbewegungen erleben, könnten aus diesem Fonds Hilfgelder beantragen, um die Kapazitäten von Schulen, Krankenhäusern und öffentlichen Dienstleistungen auszubauen, so dass auch die einheimische Bevölkerung von einer Verbesserung des örtlichen Angebots in den Gegenden profitieren würde, die viele europäische Migranten beheimaten.

Drittens: Selbst wenn sich Großbritannien selbst marginalisiert, sollten die EU-Mitgliedstaaten es in Diskussionen einbeziehen, bei denen das Land derzeit noch außen vor ist. Dies betrifft nicht nur den wirtschaftlichen Bereich, in dem die Briten vor allem die Eurozone mit Sorge betrachten, weil sie von Entscheidungen über den Binnenmarkt ausgeschlossen sind. Dies gilt auch im Bereich der Außenpolitik, in dem Treffen des Weimarer Dreiecks oder Deutschlands und Frankreichs die Briten aus einem Bereich ausschließen, in dem sie sich traditionell engagieren. Jedes Indiz, dass Großbritannien isoliert und bedrängt ist, spielt in die Hände der Euroskeptiker und ihrer These, dass es England besser gehen würde, wenn es die EU verlässt.

In diesem Zusammenhang müssen die Kontakte zwischen den europäischen Eliten in den anderen Hauptstädten der EU und in Großbritannien intensiviert werden. Die Juncker-Debatte deutet auf eine wachsende Kluft zwischen englischen Politikern, die zunehmend auf ihre eigene Politik und Parteien konzentriert sind und dem Rest der EU, die immer stärker nach Brüssel schauen, hin. Es reicht nicht aus, wenn Angela Merkel mit David Cameron interagiert. Es muss eine „Explosion“ an Kontakten zwischen politischen Parteien, nationalen Ministern, Parlamenten, den Bürgermeistern von Großstädten bis hin zu den Chefredakteuren von Zeitungen und Fernsehsendern geben. Frank-Walter Steinmeier sollte versuchen, Kontakt mit Ed Miliband aufzubauen, Anne Hidalgo sollte auf Boris Johnson zugehen, Radoslaw Sikorski könnte Beziehungen zu

19 Adrian Croft: New EU chief vows to address Cameron's demands for reforms, in: Reuters, 30. August 2014 abrufbar unter: <http://www.reuters.com/article/2014/08/30/us-8eu-summit-britain-tusk-idUSKBN0GU0W320140830>.

seinem Gegenspieler John Bercow knüpfen, und so weiter. Es wäre vor allem für konservative Parteien außerhalb Großbritanniens hilfreich, ihre Beziehung zur Konservativen Partei zu verbessern, um zu versuchen, diese wieder in den Schoß europäischer Volksparteien zurückzuführen. Die Gefahr liegt darin, dass die Partei, sobald sie nicht mehr von den Zwängen der Regierungstätigkeit gemäßigt, sich in eine radikale euroskeptische Partei verwandeln könnte. Darauf adäquat zu reagieren, könnte schwierig sein, aber es wäre hilfreich, wenn es langfristige Bemühungen gäbe, die Konservative Partei wieder in die EVP zurückzuführen.

Viertens: Es sollte eine neue Diskussion über die variable Geometrie der EU angestoßen werden. Es gibt neun Mitgliedstaaten, die nicht Teil der Eurozone sind und einige von ihnen, wie Polen oder Schweden, werden vermutlich noch eine geraume Zeit außen vor bleiben. Es ist deshalb an der Zeit, ernsthaft darüber zu diskutieren, wie EU-Institutionen auch Nicht-Mitgliedern der Eurozone zur Verfügung gestellt werden können und wie sie besser in Diskussionen der Eurozone integriert werden können, die große Auswirkungen auf ihre Interessen haben. Durch eine solche Debatte könnten Mitgliedstaaten auch viel leichter andeuten, in welchen Bereichen sie bereit wären, Großbritannien und anderen Mitgliedstaaten entgegen zu kommen und wo sich klare rote Linien abzeichnen. London sollte diese Debatte mit eigenen Ideen initiieren, aber es bedarf auch der Beteiligung anderer EU-Staaten.

Zu guter Letzt sollten mehr Stimmen von außen die Risiken eines Brexit benennen. Auch für andere Mitgliedstaaten wird es wichtig sein, nicht nur auf zwischenstaatliche Verhandlungen der EU mit der britischen Regierung zu setzen, sondern Wege zu finden, um sich mit dem gesamten politischen Spektrum sowie der britischen Gesellschaft im Hinblick auf ein mögliches Referendum auszutauschen. So sollten beispielsweise europäische Regierungen ihre nationalen Unternehmen mit Sitz in Großbritannien ermutigen, Frühwarnungen über den Verlust britischer Arbeitsplätze für den Fall auszugeben, dass Großbritannien den Binnenmarkt verlässt. Während die Bürger den Aussagen von Politikern zur europäischen Frage skeptisch gegenüberstehen, sind sie vermutlich für die Warnungen ihrer Arbeitgeber hinsichtlich der wirtschaftlichen Folgen eines Brexit empfänglicher. Statt bis zur letzten Minute zu warten, sollten große Unternehmen – von Ikea und Findus über BMW und Deutsche Bank, die von der britischen Mitgliedschaft im Binnenmarkt profitieren, ihre Mitarbeiter, die zuständigen Abgeordneten und die Lokalzeitungen über die Risiken eines Brexit aufklären. Gewerkschaften in anderen Ländern sollten die britische Gewerkschaftsbewegung in eine Diskussion über die soziale Agenda Europas einbinden – und anführen, dass viele britische Rechte durch einen Austritt aus der EU gefährdet sein könnten. Vor allem in Nordirland, das eine Landgrenze mit einem anderen EU-Mitgliedsland teilt, gibt es viele Gelegenheiten, auf die Konsequenzen hinzuweisen. Irische Politiker sind besonders gut in der Lage, über die Gefahren für den grenzüberschreitenden Handel, die Freizügigkeit und für den Friedensprozess sprechen.

Das nächste Jahr wird für die europäische Debatte in Großbritannien entscheidend – und damit auch für die langfristige Zukunft der EU. Während dieses Zeitraums sollten europäische Politiker und Parteien mit allen britischen Parteien in einen intensiven Dialog über die Zukunft Europas treten und erörtern, wie unser Kontinent auf die großen wirtschaftlichen und sozialen Herausforderungen sowie die Legitimitätsprobleme innerhalb unserer Gesellschaften reagieren kann. Selbst wenn im Mai eine Regierung gewählt wird, die das Referendum nicht unterstützt, sollten die Mitgliedstaaten nicht einfach nur erleichtert aufatmen und weitermachen wie zuvor. Die Frage eines Referendums könnte zwar vorerst nicht mehr zur Debatte stehen, aber sie wird nicht verschwinden. Aus diesem Grund sollten die EU-Mitgliedstaaten alles daran setzen, Großbritannien mit konstruktiven Vorschlägen für eine Reform der EU einzubinden, etwa in dem einige Arbeitsgruppen zu Fragen der Mobilität, einer neuen europäischen Wachstums- und Sozialagenda sowie zur Selbst-Regierung gegründet werden. Die beste Antwort auf die britische Frage ist immer noch die, einer Generation von Europäern zu zeigen, dass die EU die Antwort auf ihre Probleme im 21. Jahrhundert ist.

## Über den Autor

*Mark Leonard* ist Mitbegründer und Direktor des European Council on Foreign Relations (ECFR). Er verfasst Kolumnen über globale Themen für Reuters und ist Vorsitzender des Globalen Agendarats über Geoökonomie des World Economic Forum. Leonard ist Autor von *Why Europe Will Run the 21st Century* (Fourth Estate, 2005) sowie *What Does China Think?* (Fourth Estate, 2008).

## Danksagung

Dieses Forschungspapier wurde von der Stiftung Mercator und der Vertretung der Europäischen Kommission in Großbritannien großzügig finanziell unterstützt. ECFR dankt beiden für ihre Unterstützung und dafür, dass sie uns völlige intellektuelle Freiheit bei der Bearbeitung des Themas gegeben haben.

Die in diesem Papier vertretenen Ansichten sind ausschließlich meine eigenen, doch ich habe von Gesprächen mit Politikern und Experten stark profitiert und ich möchte in Großbritannien den folgenden Menschen danken: Douglas Carswell, Jon Cruddas, George Eustice, Anthony Giddens, Charles Grant, Nigel Farage, Peter Kellner, Angus Lapsley, Andrea Leadsom, Roger Liddle, Pat McFadden, Mats Persson, John Redwood, Vijay Rangarajan, Felix Lettau und John Springford. In anderen europäischen Hauptstädten: Carl Bildt, John Bruton, Martin Kotthaus, Pierre Lévy, Enrique Mora, Henryka Moscicka-Dendys, Alvaro Renedo, Norbert Röttgen, Katarzyna Smyk, Jorge Toledo und Iñigo Mendez de Vigo.

Ich habe auch aus dem Wissen meiner Kollegen am ECFR großen Nutzen gezogen: Olaf Boehnke, Piotr Buras, Silvia Francescon, Francois Godement, Josef Janning, Hans Kundnani, Vessela Tcherneva, Edouard Tétreau sowie Jose Ignacio Torreblanca. Ein besonderer Dank geht an Jennie Bradley für ihre herausragende Forschungsassistenz im Sommer und an Jan Lasocki und Laura Kelleher für ihre Unterstützung bei der Recherche von Daten und der Überarbeitung des Textes in späteren Fassungen. Schließlich gebührt ein großer Dank Rachel Tausendfreund, deren geduldiges Redigieren den Text klarer und noch überzeugender gemacht hat.

Übersetzung: Dr. Dorothea Jestädt



STIFTUNG  
MERCATOR

## Über ECFR

Der European Council on Foreign Relations (ECFR) wurde im Oktober 2007 gegründet und ist der erste pan-europäische Think Tank. Sein Ziel ist es, Forschung zu betreiben und relevante Informationen zu verbreiten, um eine fundierte Debatte über eine kohärente, effektive und wertorientierte Europäische Außenpolitik anzuregen.

Die Strategie des ECFR wird durch drei zentrale Elemente charakterisiert:

- **Ein pan-europäischer Rat.** Der ECFR bringt zweihundert hochrangige Council Members aus allen EU Staaten zusammen – Politiker, Entscheidungsträger, Denker und Unternehmer – die sich einmal im Jahr zu einem Ratstreffen zusammenfinden. Durch geografische und thematische Arbeitsgruppen arbeiten die Council Members eng mit den ECFR Mitarbeitern zusammen und stehen ihnen mit Feedback, Ideen und Ratschlägen zur Seite. Vorsitzende des Councils sind Martti Ahtisaari, Joschka Fischer und Mabel von Oranje.
- **Direkt vor Ort in den wichtigsten Mitgliedsstaaten.** ECFR ist als einziger Think Tank in Berlin, London, Madrid, Paris, Rom, Sofia und Warschau vertreten. In naher Zukunft plant ECFR, auch ein Büro in Brüssel zu eröffnen. Unsere Büros sind Orte der Forschung, Debatte, Interessensvertretung und Kommunikation.
- **Einzige Forschung und Politikanalysen.** ECFR hat es geschafft, ein Team von ausgezeichneten Wissenschaftlern und Entscheidungsträgern aus ganz Europa zusammenzubringen, die ECFRs pan-europäisches Projekt mit ihrer Arbeit fördern. Die Aktivitäten des ECFR umfassen Forschung, Veröffentlichungen von Policy Reports, private Gesprächsrunden und öffentliche Debatten sowie Pressearbeit und „Friends of ECFR“ Zusammenkünfte in europäischen Hauptstädten.

ECFR ist ein eingetragener wohltätiger Verein, der durch die Spenden der Open Society Foundation und anderen großzügigen Stiftungen, Privatpersonen und Firmen finanziert wird. Diese Spender machen es uns möglich, unsere Ideen zu verbreiten und für eine wertorientierte europäische Politik einzutreten. ECFR arbeitet eng mit anderen Think Tanks und Organisationen zusammen.

[www.ecfr.eu](http://www.ecfr.eu)

Der European Council on Foreign Relations hat keine kollektive Position. Wie alle ECFR Veröffentlichungen, gibt dieses Paper ausschließlich die persönliche Meinung des Autors wieder.

Das Urheberrecht liegt beim European Council on Foreign Relations. Das Kopieren und Weiterverbreiten dieses Inhaltes ist nur zu persönlichen, nicht-kommerziellen Zwecken gestattet.

© ECFR April 2015

ISBN: 978-1-910118-28-3

Veröffentlicht durch den European Council on Foreign Relations (ECFR),  
35 Old Queen Street, London,  
SW1H 9JA, United Kingdom

[london@ecfr.eu](mailto:london@ecfr.eu)