

von Ondarza, Nicolai

Research Report

Das verunsicherte Königreich: Großbritannien vor der europa- und innenpolitischen Richtungswahl

SWP-Aktuell, No. 45/2015

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: von Ondarza, Nicolai (2015) : Das verunsicherte Königreich: Großbritannien vor der europa- und innenpolitischen Richtungswahl, SWP-Aktuell, No. 45/2015, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/255291>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Das verunsicherte Königreich

Großbritannien vor der europa- und innenpolitischen Richtungswahl

Nicolai von Ondarza

Der Ausgang der britischen Unterhauswahlen im Mai 2015 ist ungewiss wie nie zuvor. Diese Unsicherheit speist sich aus drei längerfristigen Entwicklungen. Erstens verliert das traditionell stabile bipolare Parteiensystem an Bindewirkung, während mehrere kleine Parteien an Zustimmung gewinnen. Es drohen unklare Mehrheitsverhältnisse, eine schwierige Regierungsbildung und eine instabile Regierung. Zweitens werden sowohl in Schottland als auch in England die Grundstrukturen des Vereinigten Königreichs in Frage gestellt. Drittens entscheiden die Bürger in der Wahl auch darüber, ob und mit welcher Zielrichtung sie in naher Zukunft über Großbritanniens EU-Mitgliedschaft abstimmen werden – und ob der Austritt des zweitgrößten EU-Staates damit zur realistischen Option wird.

Die politische Aufmerksamkeit Europas ist den britischen Bürgern sicher, wenn sie am 7. Mai zur Wahl gehen. Denn spätestens seit Premierminister David Cameron im Januar 2013 seine mögliche Wiederwahl mit dem Versprechen verknüpft hat, die Briten bis Ende 2017 über die EU-Mitgliedschaft des Landes abstimmen zu lassen, ist klar, dass die nächste Unterhauswahl auch eine Richtungsentscheidung über Europa sein wird. Die EU, innen- wie außenpolitisch ohnehin stark herausgefordert, müsste bei einem Wahlsieg Camerons zusätzlich darum ringen, ob und unter welchen Bedingungen Großbritannien Mitglied der Union bleibt. Bereits die realistische Möglichkeit eines Austritts würde die EU international schwächen und nach innen lähmen.

Doch die britischen Wahlen haben nicht nur europapolitisch enorme Bedeutung. Auch innenpolitisch und im Binnenverhältnis des Vereinigten Königreichs stehen grundsätzliche Entscheidungen an. Bezeichnenderweise spielt die EU-Mitgliedschaft im Wahlkampf bisher kaum eine Rolle. Hart debattiert werden vielmehr wirtschaftliche und soziale Fragen sowie der Umgang mit Schottland. Insofern hängt der künftige Kurs Großbritanniens in der Europapolitik davon ab, welche Koalitionen ein möglicherweise fragmentiertes Parteiensystem zulassen wird und in welche Richtung Parteien wie die UK Independence Party (UKIP) oder die Scottish National Party (SNP) die nächste Regierung treiben werden.

Die Schwäche der politischen Mitte

Aufgrund der Besonderheiten des politischen Systems gab es in Großbritannien zwischen 1945 und 2010 nur Einparteien-Regierungen, die entweder von der Konservativen Partei (den Tories) oder von Labour gestellt wurden. Die Gründe dafür lagen vor allem in einer politischen Vorherrschaft der beiden großen Parteien und im einfachen Mehrheitswahlrecht (»First past the post«), das sie zusätzlich begünstigte. Trotz häufiger innenpolitischer Grabenkämpfe in EG- bzw. EU-Fragen dominierte daher jeweils eine Partei die britische Europapolitik.

2010 waren die Parteien erstmals gezwungen, zur Mehrheitsbildung eine Koalition zu schmieden. Nach schnellen Verhandlungen vereinbarten Camerons Tories eine Zusammenarbeit mit den für britische Verhältnisse proeuropäischen Liberaldemokraten. Das hatte konkrete Folgen für Europa. Zwar tolerierten die Liberaldemokraten einen Großteil der EU-Politik von Premier Cameron, beispielsweise das Veto gegen EU-Vertragsänderungen im Dezember 2011. Im Kabinett moderierten sie aber auch die EU-Politik, etwa wenn es darum ging, neue Opt-Outs für Großbritannien in der Innen- und Justizpolitik auszuhandeln. Vor allem konnte Cameron wegen der Koalitionswänge das Austrittsreferendum für die nächste Legislaturperiode nur in seiner Funktion als Chef der Konservativen Partei versprechen.

Auch bei den jetzigen Wahlen stehen alle Zeichen darauf, dass die nächste Regierung nur als Koalition oder Minderheitsregierung gebildet werden kann. Dabei kommt der Druck auf die beiden großen Parteien in erster Linie von den politischen Rändern. Getrieben wird diese Entwicklung von einem Vertrauensverlust der Bevölkerung gegenüber den politischen Eliten in Westminster. So ist der gemeinsame Stimmenanteil der beiden großen Parteien von über 80 Prozent im Jahr 1979 sukzessive auf zuletzt knapp 65 Prozent gefallen, bei den Europawahlen 2014 waren es sogar weniger als 50 Prozent. Zudem haben die Liberaldemokraten wegen ihrer Beteiligung

an Camerons Koalition an Attraktivität für Protestwähler der politischen Mitte verloren. Sie drohen mehr als die Hälfte ihrer Sitze im Parlament zu verlieren.

Die Profiteure dieser Entwicklung kommen aus drei Richtungen. Das ist erstens die UK Independence Party unter Nigel Farage, die sich vor allem mit Kritik an der Westminster-Elite und der Migrationspolitik profiliert. Zwar kam die Partei bislang bei nationalen Parlamentswahlen nicht über 3,5 Prozent hinaus – im Gegensatz zu Europawahlen, wo sie seit 2004 nie weniger als 16 Prozent erreichte. Doch seit 2012 zeigen nahezu alle Umfragen UKIP konstant als drittstärkste Partei, noch vor den Liberaldemokraten. Bei zwei Nachwahlen 2014 konnte sie ihre ersten Parlamentssitze erobern, ging aus den letzten Europawahlen als stärkste Kraft des Landes hervor und zog überdies in zahlreiche Kommunalräte ein. Für die Unterhauswahlen wurde UKIP vom britischen Office of Communications daher erstmals als »major political party« eingestuft.

Bei der Regierungsbildung aber dürfte UKIP trotz ihrer starken Medienpräsenz nur eine untergeordnete Rolle spielen. Umfragen sagen der Partei zwar bis zu 16 Prozent voraus. Doch ihre Wähler sind regional eher gleichmäßig verteilt, was sich wegen des Mehrheitswahlrechts negativ bei der Sitzvergabe auswirkt – prognostiziert werden null bis vier, maximal zehn Mandate. Sollte es nicht zu einer großen Überraschung kommen, dürfte UKIP die Kraft fehlen, um substantiell Einfluss im Parlament zu nehmen. Auch bei einem guten Abschneiden wird die Wirkung der Partei hauptsächlich politisch sein, insofern als ihr Erfolg den EU-kritischen Flügel der konservativen Partei weiter stärkt. Schon in der laufenden Legislaturperiode hatte Cameron unter dem Druck dieses Flügels nicht nur seine Position zur Frage eines EU-Austrittsreferendums vollständig geändert, sondern den Kurs auch in anderen europapolitischen Fragen, etwa beim Umgang mit der EU-internen Migration, im EU-kritischen Sinne verhärtet.

Zweitens profitieren die »Nationalparteien« vom Misstrauen gegenüber Westminster. In Wales fordert die Plaid Cymru, in Schottland die Scottish National Party mehr Autonomierechte oder sogar volle Unabhängigkeit für die jeweiligen Landesteile. Obwohl beide Parteien auf ganz Großbritannien gerechnet selbst im Vergleich zu UKIP oder den Liberaldemokraten vernachlässigbar wären, eröffnet ihre regionale Konzentration zusammen mit dem Mehrheitswahlrecht einen Spielraum für deutliche Zugewinne im House of Commons. Dies gilt insbesondere für die SNP. Sie hat zwar das Referendum über die schottische Unabhängigkeit verloren, aber im Nachgang als Partei merklich an Zustimmung gewonnen.

Drittens haben auch die britischen Grünen spürbar an Popularität zugelegt; in Umfragen sind sie teilweise mit 5 bis 8 Prozent ebenfalls an den Liberaldemokraten vorbeigezogen. Damit ziehen auch die Grünen substantiell Wähler der großen Parteien ab, insbesondere von Labour. Mangels regionaler Konzentration können sie wie UKIP aber auch höchstens eine Handvoll Sitze erreichen.

Mehr Machtoptionen für Labour

Insgesamt entwickelt sich das politische System in Großbritannien trotz Mehrheitswahlrecht hin zum kontinentaleuropäischen Modell: In den meisten EU-Staaten sitzen vier oder mehr Parteien im Parlament und die Regierungsbildung ist nur in Form einer Koalition oder einer Minderheitsregierung möglich.

Für die Bildung und spätere Handlungsfähigkeit der Regierung hat diese Auffächerung des Parteiensystems drei konkrete Folgen. Erstens droht eine instabile Regierung in Gestalt einer Koalition mit nur wenigen Stimmen Mehrheit oder sogar einer Minderheitsregierung. Angesichts des erwarteten Zuwachses kleiner Parteien müssten sich mindestens drei Fraktionen zusammenschließen, um eine ähnlich komfortable Mehrheit zu erreichen wie die

Konservativen zusammen mit den Liberaldemokraten bei der Wahl 2010. Das stärkt zweitens die politischen Ränder *innerhalb* der großen Parteien, da ihre Parteiführer bei knappen Mehrheiten oder einer Minderheitsregierung besonders erpressbar sind. Dies widerfuhr vor allem David Cameron, dem in der laufenden Legislaturperiode in EU-Fragen regelmäßig eine Gruppe von rund 80 konservativen Abgeordneten die Gefolgschaft verweigerte.

Drittens bieten sich in dieser Gemengelage mehr Machtoptionen für Labour. Denn auf der einen Seite können die Tories politisch nur mit den Liberaldemokraten, den irischen Unionisten (Democratic Unionist Party, DUP, derzeit 8 Sitze) und UKIP kooperieren. Doch von diesen dreien dürften allenfalls die Liberaldemokraten eine nennenswerte Anzahl Sitze im Parlament erringen, weil sie als einzige in manchen Regionen besonders stark sind. Die Konservativen müssten also die Umfragen deutlich übertreffen und bereits nahe an eine eigene absolute Mehrheit kommen, um die Regierung zu bilden. Auf der anderen Seite kann Labour ebenfalls mit den Liberaldemokraten koalieren, hat aber auch Potential für eine Kooperation mit der SNP, um eine Mehrheit für Ed Miliband als Premierminister zusammenzubringen. Labour muss daher weitaus weniger eigene Sitze gewinnen und könnte selbst dann die Regierung stellen, wenn sie nur zweitgrößte Fraktion im Parlament würde.

Separatistische Sprengkraft im politischen System

Ein weiterer zentraler Faktor im britischen Wahlkampf und für die Regierungsbildung ist das Verhältnis zwischen den vier Nationen England, Schottland, Wales und Nordirland. So wird im Wahlkampf nicht nur die Europäische Union in Frage gestellt, sondern wesentlich vehementer die Grundstrukturen des Vereinigten Königreichs. Der Druck kommt hier gleichermaßen von zwei Seiten.

Auf der einen Seite steht die Stellung Schottlands weiter zur Debatte. Zwar hat die SNP das Unabhängigkeitsreferendum im September 2014 klar verloren, da 55 Prozent der Befragten für den Verbleib im Vereinigten Königreich votierten. Während der Referendumskampagne ist es ihr aber gelungen, eine noch breitere Bevölkerungsschicht in Schottland zu erreichen, so dass sich beispielsweise ihre Mitgliedschaft seit der Volksabstimmung von knapp 25 000 auf über 100 000 vervierfacht hat.

Vor allem aber ist die Zustimmung zur für britische Verhältnisse sozialdemokratischen und proeuropäischen SNP so weit gestiegen, dass der Partei ein Erdrutschsieg in Schottland vorhergesagt wird. Bis dato stellt die SNP nur 6 der 59 schottischen Sitze im Parlament in Westminster. Mehrere konkurrierende Umfragen sehen die Partei für die Wahlen 2015 jedoch als mit Abstand stärkste Kraft in Schottland, so dass sie auf Grund des Mehrheitswahlrechtssystems zwischen 40 und 55, im Extremfall sogar alle 59 Mandate gewinnen könnte. Die Partei untermauert damit ihre Forderung nach deutlich mehr Autonomierechten für Schottland und hat das langfristige Ziel einer Unabhängigkeit nicht aufgegeben.

Auf der anderen Seite kommt der Druck auf das britische politische System von England. Am Vorabend des Unabhängigkeitsreferendums in Schottland haben die drei großen britischen Parteien Schottland spürbar mehr Selbstbestimmung versprochen. Diese neuen Rechte werden nun sukzessive übertragen, wobei die bisherige Umsetzung den Wählern der SNP nicht weit genug reicht. Die Sonderrechte für Schottland haben aber auch Stimmen laut werden lassen, die eine Neuregelung des britischen Staatssystems verlangen.

Kern des Problems ist die asymmetrische Devolution in Großbritannien: In den 1990er Jahren wurden Schottland, Wales und (in geringerem Maße) Nordirland Autonomierechte und jeweils ein eigenes Parlament gewährt. Die Gesetzgebung für England, das 84 Prozent der britischen Bevölkerung stellt, wird jedoch weiter vom

House of Commons mit seinen Abgeordneten aus ganz Großbritannien beschlossen. Zwar enthält sich die SNP mittlerweile bei allen Beschlüssen, die Schottland nicht betreffen. Die schottischen, walisischen und nordirischen Abgeordneten der großen Parteien folgen diesem Beispiel jedoch nicht. Allen voran die konservative Partei fordert angesichts der zusätzlichen Autonomierechte für Schottland nun »English votes for English laws« (EVEL), das heißt dass nur englische Abgeordnete im House of Commons abstimmen dürfen. Labour befürwortet dieses Prinzip zwar ebenfalls, verlangt aber einen Verfassungskonvent, um das Verhältnis der vier Nationen im Vereinigten Königreich zu klären.

Schwere Hypothek für die Regierungsbildung

Für die Regierungsbildung und die politische Stabilität Großbritanniens ergeben sich aus dieser Konstellation drei wichtige Konsequenzen. Erstens droht Labour eine Machtbasis zu verlieren, denn bisher hält die Partei 41 der 59 schottischen Sitze im House of Commons, die Konservativen dagegen nur einen einzigen. Selbst wenn die Zuwächse der SNP nicht so deutlich ausfallen wie prognostiziert, hat Labour unter den aktuellen Voraussetzungen ohne die schottischen Sitze kaum Chancen auf die absolute Mehrheit.

In der Folge würde die SNP zweitens zu einem entscheidenden Mitspieler bei der Regierungsbildung in London werden. Da die sozialdemokratisch orientierte Partei bereits jeglicher Unterstützung für die Konservativen eine Absage erteilt und Labour eine Koalition mit der SNP ausgeschlossen hat, bleibt die Möglichkeit einer von der SNP tolerierten Labour-Minderheitsregierung. In Kombination mit dem EVEL-Prinzip und der von der SNP praktizierten Enthaltung bei englischen Gesetzen drohen unterschiedliche Mehrheitsverhältnisse bei britischen und bei englischen Entscheidungen.

Drittens setzt sich die aus britischer Sichtweise proeuropäische SNP nachdrück-

lich für den Verbleib und das weitere Engagement Großbritanniens in der EU ein. Zudem verlangt sie aber, dass das Vereinigte Königreich die EU nur dann verlassen darf, wenn auch alle vier Nationen in dem Referendum für den Austritt gestimmt haben. Eine solche »four nations vote« würde das geplante EU-Referendum um eine explosive Dimension erweitern. Stimmt nämlich nur England mehrheitlich für den Austritt, nicht aber Schottland, Wales und/oder Nordirland, wäre der Weg für ein neues schottisches Unabhängigkeitsreferendum geebnet.

Großbritanniens Zukunft in der EU

Die zentrale Frage aus europapolitischer Perspektive bei den britischen Wahlen lautet, ob Großbritannien auf ein Austrittsreferendum (»in-out referendium«) zusteuert und wenn ja, unter welchen Voraussetzungen. Trotz der weitreichenden Konsequenzen dieser Entscheidung hat das Thema Europa im Wahlkampf bisher nur eine Nebenrolle gespielt. Weder taucht die EU-Mitgliedschaft bei der Bevölkerung unter den wahlentscheidenden Themen auf noch stellten die Parteien sie in den Mittelpunkt großer öffentlicher Wahlkampfdebatten und -reden. Hier dominieren wirtschaftliche Aspekte, das Gesundheitswesen und die schottische Frage.

Dennoch wird die Wahlentscheidung der Bürger angesichts deutlich divergierender EU-Strategien der Parteien tiefgreifende Konsequenzen für die Zukunft Großbritanniens in der EU haben.

Die Wahlen als Prolog zum Referendum?

Dies gilt erstens für das Ansetzen eines Referendums, in dem die britischen Bürger den Austritt aus der EU beschließen könnten. Eine solche Volksabstimmung war in der britischen Politik lange tabu, nur für UKIP nicht. Erst als die Zustimmung zu dieser Partei immer mehr wuchs und deshalb der Druck des EU-kritischen Flügels der Konservativen auf Premier Cameron

zunahm, ging dieser in seiner Funktion als Parteivorsitzender im Januar 2013 eine strategische Wette ein, welche die britische europapolitische Debatte seitdem geprägt hat. Für den Fall seiner Wiederwahl sicherte er zu, bis Ende 2017 ein Referendum über den Verbleib in der EU abhalten zu lassen und vorab den Status Großbritanniens in der EU neu zu verhandeln. Mit diesem Versprechen möchte Cameron UKIP den Wind aus den Segeln nehmen und unterstreichen, dass nur die Konservativen glaubhaft ein Referendum herbeiführen können. Gleichzeitig will er die Spaltung seiner Partei zwischen Austrittsbefürwortern und »moderaten« EU-Skeptikern überbrücken.

Für die nächste britische Regierung bedeutet dieses Versprechen eine schwere Hypothek, denn Cameron und weite Teile der Konservativen haben ihre politische Glaubwürdigkeit damit verbunden. Auch eine Koalition oder tolerierte Minderheitsregierung werden die konservativen Abgeordneten nur akzeptieren, wenn die Volksabstimmung zur EU Teil der Regierungsagenda wird. Daneben unterstützen UKIP und die Grünen ein direktes EU-Referendum. Die Liberaldemokraten, nach wie vor potentieller Koalitionspartner, lehnen zwar bis dato ein Referendum außer bei neuen Souveränitätstransfers an die EU ab. Ihr Parteiführer Nick Clegg hat aber bereits öffentlich kundgetan, dass dieser Punkt keine rote Linie für etwaige Koalitionsverhandlungen mit den Tories ist. Trotz der EU-freundlichen Ausrichtung der Liberaldemokraten ist auch bei Fortführung der jetzigen Koalition mit einem Austrittsreferendum zu rechnen.

Bezeichnend ist des Weiteren, dass nach Jahren des Drucks von UKIP und anderen EU-Skeptikern mittlerweile fast alle britischen Parteien mit Aussicht auf Parlamentsitze ein Austrittsreferendum befürworten, mit Ausnahme der SNP. Dennoch gibt es einen gravierenden Unterschied: Labour kündigt eine Volksabstimmung nur für den Fall an, dass weitere Kompetenzen an die EU übertragen werden. Als Regierungspar-

tei hätte sie es aber selbst in der Hand, ob sie solchen neuen Souveränitätstransfers zustimmt. Dahinter steht Parteichef Milibands strategisches Kalkül, dass er so zwar öffentlich eine Volksabstimmung versprechen kann, als künftiger Premierminister aber in der Lage wäre, Souveränitätstransfers und damit ein Austrittsreferendum zu verhindern.

Chimäre EU-Reform

Zweitens verfolgen die Parteien unterschiedliche Strategien zur Reform der EU. Hier hat David Cameron zugesagt, vor dem geplanten Referendum die Stellung Großbritanniens in der EU neu zu verhandeln und die EU zu »reformieren«. Bis zur Wahl wurde diese Strategie in drei Aspekten weiterentwickelt, welche die Europapolitik unter einem erneuten Premierminister Cameron prägen würden.

Erstens hat es Cameron in Anbetracht der Spannungen innerhalb seiner Partei bewusst vermieden, eine Liste konkreter Forderungen für eine EU-Reform aufzustellen. Dies ist nicht vorrangig als Verhandlungstaktik gegenüber der EU zu verstehen, sondern eher als Tribut an die Spaltung seiner Partei. Auf der einen Seite stehen die fundamentalen EU-Gegner. Sie drängen Cameron zu möglichst weitreichenden Forderungen, um ihn, sollten Verhandlungen mit der EU scheitern, dazu zu bringen, selbst für den Austritt einzutreten. Auf der anderen Seite steht die Mehrheit der konservativen Abgeordneten. Aus wirtschaftlichem Interesse möchten sie die Mitgliedschaft in der EU aufrechterhalten und machen sich daher nur punktuell für die Rückforderung von Kompetenzen stark. Sobald Cameron im Falle einer Wiederwahl aber seine Forderungen an die EU konkretisiert, droht seiner Partei eine Zerreißprobe.

Zweitens verfolgen Cameron und seine Partei im Wahlkampf weiterhin die Strategie, die EU ausschließlich als negativ zu charakterisieren. Sie sei »too big, too undemocratic and too bossy«. Nur eine auf nationalen Parlamenten fußende rein

intergouvernementale Gemeinschaft mit dem Schwerpunkt Freihandel, deren Gesetzgebung und vor allem Marktregulierung auf ein Minimum reduziert werden, könne das Vertrauen der Menschen zurückgewinnen. Supranationale EU-Institutionen, insbesondere das Europäische Parlament, sind aus dieser Sicht kontraproduktiv. Wohlwollende Äußerungen von Regierungsvertretern zur EU sind hingegen Mangelware. Selbst die Ergebnisse des aufwendigen »Balance of Competences Review«, in dem die britische Administration zwei Jahre lang sämtliche Kompetenzen der EU auf ihre Notwendigkeit hin überprüfte, hielt die Regierung laut einem Bericht des House of Lords systematisch von der Öffentlichkeit fern, weil sie zu positiv ausgefallen waren und sich daher nicht mit der Regierungspolitik vereinbaren ließen.

Drittens hat sich zunehmend die Frage der Migration und EU-Freizügigkeit als größter Streitpunkt für Verhandlungen mit einer etwaigen Regierung Cameron herauskristallisiert. In der britischen Bevölkerung stößt die wachsende Arbeitsmigration vor allem aus den südlichen Euro-Krisenstaaten und ärmeren osteuropäischen EU-Staaten auf große Ablehnung. Nicht nur würden die Zuwanderer das britische Sozialsystem ausnutzen, auch die Löhne würden immer weiter sinken. Obgleich beide Phänomene nicht von wissenschaftlichen Studien in der Breite nachgewiesen werden konnten, sprechen selbst Regierungsmitglieder davon, dass britische Kommunen von Migration aus der EU »übrannt« werden. UKIP ist es in dieser Debatte gelungen, die Sorge infolge der Migration mit dem Argument zu verbinden, das Vereinigte Königreich könne diese nur kontrollieren, wenn es aus der EU austrete. David Cameron hingegen hat nicht nur sein 2010 erklärtes Ziel verfehlt, die Netto-Migration auf unter 100 000 zu senken. Im Gegenteil ist sie zuletzt mit über 290 000 sogar über das Niveau von 2010 gestiegen.

In der Folge ist eine Reform der Freizügigkeit und der Regeln für die Arbeitsmigration der EU mittlerweile zur notwen-

digen Bedingung dafür geworden, dass Cameron sich vor einem Austrittsreferendum für den Verbleib in der EU aussprechen kann. Anders als Teile seiner Partei will er dies zwar nicht dadurch erreichen, dass er das Prinzip der Freizügigkeit in Frage stellt. Stattdessen plant er, Arbeitnehmer aus EU-Staaten in den ersten vier Jahren ihrer Tätigkeit in Großbritannien schlechterzustellen. Da aber auch diese Maßnahmen aus europarechtlicher Perspektive mehr als problematisch sind, wird der EU-kritische Flügel der Tories versuchen, Cameron als Premier über diesen Hebel dazu zu bewegen, die angestrebten Verhandlungen mit der EU zum Scheitern zu bringen und dann einen Austritt aus der Union zu empfehlen.

Labour spricht sich hingegen klar für den Verbleib in der EU aus, jedoch ausschließlich aus wirtschaftlichen Gründen, wie der moderat EU-skeptische Flügel der konservativen Partei auch. Es ist bemerkenswert, dass auch Labours inhaltliche Politikziele in Bezug auf die EU nicht drastisch von denen der Konservativen abweichen. So will auch Labour eine »EU-Reform« mit den Schwerpunkten Binnenmarkt, Entbürokratisierung, Schutz der britischen Finanzwirtschaft vor der Eurozone, rote Karte für nationale Parlamente sowie erstaunlicherweise auch Änderungen im britischen Migrationsrecht und der Sozialgesetzgebung, um Anreize für Arbeitsmigration aus der EU zu minimieren. Der wichtigste Unterschied zu den Vorstellungen der Tories liegt darin, dass Labour diese Reformen nicht mit dem Ziel einer Vertragsänderung und einem Referendum verbindet.

Europapolitische Szenarien nach der Wahl

Aus dieser Konstellation ergeben sich zwei völlig gegensätzliche Szenarien für Großbritanniens EU-Politik nach den britischen Wahlen. Eine Labour-geführte Regierung, ob alleinregierend, in Koalition mit den Liberaldemokraten und/oder unter Duldung der SNP, wäre aus europäischer

Perspektive zweifellos die kurzfristig risikoärmere Variante. Da Labour sich unmissverständlich gegen ein Referendum ausgesprochen hat (es sei denn, eine weitere Souveränitätsübertragung stünde an), würde eine Regierung Miliband alles daran setzen, Konflikte mit der EU nicht ausufern zu lassen. Zwar würde die Regierung weiterhin klassische britische Interessen vertreten, wie etwa den Schutz des Finanzmarktplatzes London oder die Konzentration des EU-Budgets auf Wachstum. Die grundsätzlich ablehnende Haltung der Cameron-Regierung jedoch wäre passé. Im Gegenzug ist eine vernehmliche Opposition gegenüber Plänen zu EU-Vertragsänderungen zu erwarten (selbst wenn diese in erster Linie die Eurozone betreffen), um ein Referendum zu vermeiden, insbesondere falls sich die konservative Partei in der Opposition in EU Fragen weiter radikalisiert.

Um einiges komplizierter wäre die Lage, sollte sich erneut eine Regierung unter David Cameron bilden. Das Band, mit dem er den austrittswilligen und den binnenmarktfreundlichen Flügel seiner Partei zusammengebunden hat, wird in dem Moment zerreißen, in dem er seine Forderungen für eine EU-Reform auf den Tisch legen muss. Der Zeitplan ist bereits eng getaktet: Camerons politisches Versprechen ist eine EU-Reform vor dem Referendum, das Ende 2016 bis Mitte 2017 stattfinden soll. Angesichts der Komplexität des Unterfangens, das eine Einigung mit allen anderen 27 EU-Staaten voraussetzt, muss Cameron die Verhandlungen schon auf dem Europäischen Rat im Juni anstoßen und seine Forderungen ausbuchstabieren.

Cameron wird dann an zwei Fronten gleichzeitig kämpfen müssen, an denen er jeweils in einer schwächeren Position ist. Auf der einen Seite muss er die 27 Mitgliedstaaten davon überzeugen, seinen Sonderwünschen entgegenzukommen, ohne dass er eine Zustimmung der Bevölkerung beim späteren Referendum garantieren kann. In nahezu allen Mitgliedstaaten ist die Bereitschaft, die EU-Verträge zu öffnen, sehr begrenzt. Auch die Reform der Eurozone

musste deshalb bisher ohne umfängliche Vertragsänderung auskommen. Vor allem Frankreich sträubt sich – dort stehen im Frühsommer 2017 Präsidentschaftswahlen an. Schon vor der Wahl haben daher mehrere europäische Führungspersonlichkeiten Großbritannien signalisiert, dass eine umfangreiche Vertragsänderung kaum zu verwirklichen sein wird. Doch die Mindestanforderungen, die Cameron in seinen Europa-Reden und dem konservativen Wahlprogramm an eine »EU-Reform« gestellt hat, lassen sich nur über den Weg der Vertragsänderung erfüllen.

Auf der anderen Seite verlangt der austrittswillige Flügel seiner Partei von Cameron eine so tiefgreifende EU-Reform, dass zumindest Großbritanniens EU-Mitgliedschaft auf eine rein intergouvernementale Beteiligung an einem Binnenmarkt reduziert werden würde. Im Laufe dieser Legislaturperiode ist Cameron immer wieder auf die Hardliner seiner Partei zugegangen, um die Fraktion zusammenzuhalten, beispielsweise mit der Ankündigung des Referendums, dem Veto gegen den Fiskalpakt oder der Nutzung von Opt-Out-Rechten in der Innen- und Justizpolitik. In der entscheidenden Frage jedoch, der Migrationspolitik, hat er sich im November 2014 nach Warnungen aus Brüssel und anderen EU-Staaten dagegen entschieden, Quoten oder eine Notbremse gegen Einwanderung aus der EU zu fordern und sich damit implizit gegen das Kernprinzip der Freizügigkeit zu stellen. Insbesondere im Fall einer Minderheitsregierung wird er anders als mit der jetzigen komfortablen Mehrheit davon abhängig sein, die gesamte konservative Partei hinter sich zu vereinen.

Schwierige Verhandlungen, schnelle Regierungsbildung

In Brüssel, Berlin und anderen europäischen Hauptstädten werden die britischen Wahlen mit größter Aufmerksamkeit verfolgt werden. Falls es im Vergleich zu den Umfragen keinen radikalen Umschwung zu Gunsten der Konservativen oder von Labour gibt,

werden erst die daran anknüpfenden politischen Verhandlungen über die Zukunft Großbritanniens in der EU entscheiden.

Für ein solches Prozedere haben die Briten sich eine kurze Frist gesetzt. In ihrem auf stabile, absolute Mehrheiten ausgerichteten politischen System wird in der Regel schon in wenigen Tagen nach der Wahl eine Regierung gebildet. Traditionell stellt eine neue Regierung schon in der zweiten Parlamentssitzung nach den Wahlen im Rahmen der Queen's Speech ihr Regierungsprogramm vor und muss sich bis dahin eine Mehrheit im Parlament gesichert haben. Im Jahr 2010 dauerten die Koalitionsverhandlungen zwischen Konservativen und Liberaldemokraten daher nur sieben Tage. 2015 ist die Queen's Speech und damit der Abschluss der Regierungsbildung für den 27. Mai geplant. Bis dahin muss eine der beiden großen Parteien zumindest die Unterstützung für die Tolerierung einer Minderheitsregierung erreichen. Gelingt dies nicht, sind Neuwahlen abzuhalten, woran aber keine der britischen Parteien ein Interesse haben wird.

Setzt sich Cameron durch, dürften sich die europäischen Partner mit einem Mitgliedstaat konfrontiert sehen, dessen geschwächter Premier unter dem Druck des EU-kritischen Flügels seiner Partei steht und deshalb nur wenig kompromissbereit auf ein risikoreiches Austrittsreferendum zusteuert. Kommt es zu einer Labour-geführten Regierung, würde dies die europäische Frage zwar bis auf weiteres entschärfen, birgt aber mit Blick auf die separatistischen Tendenzen im Vereinigten Königreich erhebliches Spannungspotential. Die eigentlichen politischen Lösungen für das verunsicherte Königreich können daher nur aus Großbritannien selbst kommen. Doch bis dahin wird das Land ein schwieriger, wenn auch wichtiger Partner in der EU bleiben.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364