

Anna-Lena Högenauer

Das Vereinigte Königreich und die Europäische Union

Geschichte einer komplexen Beziehung

Am 23. Juni 2016 hat das britische Volk in einem Referendum mit knapper Mehrheit für einen Austritt aus der EU gestimmt. Demnach hätte das Land am 29. März 2019 offiziell aus der EU austreten sollen. Allerdings verliefen die Verhandlungen von Anfang an schleppend. Premierminister Cameron, der für einen Verbleib in der EU geworben hatte, trat nach dem Referendum zurück, und die Konservative Partei wählte Theresa May zur Premierministerin. Allerdings zögerte May die offizielle Absichtserklärung an die EU zum Austritt des Vereinigten Königreichs bis März 2017 hinaus, sodass die zweijährige Verhandlungsphase erst Monate nach dem Referendum begann. May vergeudete zunächst weitere Zeit, indem sie Neuwahlen veranlasste – mit einem für sie ungünstigen Ausgang: Die Konservativen wurden zwar wieder stärkste Partei im Parlament, verloren aber ihre absolute Mehrheit und bildeten eine von der nordirischen *Democratic Unionist Party* (DUP) tolerierte Minderheitsregierung. Zu allem Überfluss waren (und sind) die Konservativen in Brexit-Befürworter und Brexit-Gegner gespalten. Da es der Regierung nicht gelang, die eigene Partei zu einen, und auch kein ernsthafter Versuch gestartet wurde, eine überparteiliche Lösung mit der Labour Partei zu

erarbeiten, gelang es Theresa May nicht, bis zum 29. März 2019 die Zustimmung des Parlaments für ein Austrittsabkommen zu erhalten. Auch die erste Verlängerung der Verhandlungen mit der EU bis zum 12. April 2019 verstrich, und führte lediglich zu einer weiteren Verschiebung des Brexits bis Oktober 2019. Diese Lage wirft zwei Fragen auf: Erstens, ist die europaskeptische Stimmung im Vereinigten Königreich ein neues Phänomen, oder hat sie tiefere Wurzeln? Zweitens, ist dies nur ein „Problem“ der Konservativen? Sprich, wenn morgen Wahlen wären und Labour ginge als Sieger hervor, wäre das das Ende des Brexits? Oder gäbe es zumindest eine klarere Linie der Regierung?

Der lange Weg zum Beitritt

1930 schrieb Winston Churchill in einem Artikel in der *Saturday Evening Post* den berühmten Satz „We are with Europe, but not of it“.¹ Der Satz fasst eine Einstellung zusammen, die weit verbreitet war und die auch in den 1950er Jahren die britische Haltung zur europäischen Integration beeinflusste: Die bis kurz zuvor verfeindeten Länder Europas sollten zusammenarbeiten und dadurch für Stabilität sorgen. Aber das Vereinigte Königreich wollte sich dem nicht gänzlich anschließen, weil es drei verschiedenen Beziehungen gerecht werden wollte: der mit Europa, der mit dem britischen Commonwealth und der mit der englischsprachigen Welt (besonders mit den USA). Eine Mitgliedschaft in einer engeren europäischen Kooperation

wurde ferner als Widerspruch zur parlamentarischen Souveränität gesehen, was auf das konstitutionelle Prinzip verweist, nach dem die Hände eines Parlaments nicht von den Entscheidungen vorheriger Parlamente gebunden werden können. Das Vereinigte Königreich betrachtete eine Mitgliedschaft in einer europäischen Organisation auch als weniger wichtig als andere Staaten: Da es als Siegermacht aus dem Zweiten Weltkrieg hervorgegangen und schon lange nicht erobert worden war, fühlte es sich als Großmacht, für die ein Verlust von Souveränität nicht angemessen wäre. Deshalb bevorzugte es eine Freihandelszone statt einer engeren Kooperation und nahm 1960 an der Gründung der Europäischen Freihandelszone (EFTA) teil, die eine Art Konkurrenz zur 1957 gegründeten Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft darstellte.³

Allerdings veränderte sich nach der Gründung der EWG die geopolitische und wirtschaftliche Situation des Vereinigten Königreichs. Das Empire begann sich aufzulösen und wurde vom loseren Commonwealth ersetzt. Die USA und die Sowjetunion verhandelten über die Weltpolitik zunehmend bilateral, und die Weltpolitik wurde bipolar. Die EWG war in puncto Handel, Wirtschaftswachstum und Löhne wirtschaftlich erfolgreicher als das Vereinigte Königreich. Sie wurde ein zunehmend wichtiger Handelspartner für das Vereinigte Königreich, während die Bedeutung des Handels mit dem Commonwealth abnahm. Damit schließlich

Dr. Anna-Lena Högenauer ist Maître-Assistant de Recherche im Institut für Politikwissenschaft der Universität Luxemburg. Sie ist Mitglied des ESRC-finanzierten „Negotiating Brexit“ Projekts und forscht zum europäischen Mehrebenensystem.



Banksy does Brexit, Foto von Dunk via flickr

wurde eine enge Beziehung zur EWG attraktiver.⁴

So kam es, dass das Vereinigte Königreich unter dem konservativen Premierminister Harold Macmillan bereits 1963 und 1967 Anträge auf EWG-Mitgliedschaft stellte, die allerdings beide vom französischen Präsidenten Charles de Gaulle blockiert wurden. Er war besorgt, dass der Beitritt des Vereinigten Königreichs die zentrale Rolle Frankreichs in der EWG bedrohen könnte: Da sowohl das Vereinigte Königreich als auch Deutschland sehr pro-amerikanisch eingestellt waren, war Frankreich besorgt, dass die deutsch-französischen Beziehungen durch eine britisch-deutsche Achse ersetzt werden könnten, die den Amerikanern zu viel Einfluss einräumen würde. Außerdem stellte sich die Frage, wie mit den vielen Verpflichtungen des Vereinigten Königreichs umzugehen wäre, z.B. dem Handel mit dem Commonwealth oder den EFTA-Partnern.⁵

Erst dem konservativen Premierminister Edward Heath gelang es, die EG dazu zu bewegen, das Vereinigte Königreich

aufzunehmen. Am 1. Januar 1973 wurde das Vereinigte Königreich Mitglied der Europäischen Gemeinschaft. Dabei ist es bemerkenswert, dass alle drei Mitgliedschaftsanträge von konservativen Politikern gestellt wurden. Es ist also nicht so, wie bisweilen angenommen wird, dass die Konservativen traditionell anti-europäisch seien, Labour hingegen pro-europäisch.

Es ist nicht so, dass die Konservativen traditionell anti-europäisch seien, Labour hingegen pro-europäisch.

Kurz nach dem Beitritt folgte ein Referendum über die Mitgliedschaft – unter der Führung von Labour.

Das erste Referendum: Wer zu spät kommt..

Der Beitritt des Vereinigten Königreichs kam zu einer ungünstigen Zeit. Die britische Wirtschaft begann zu schwächeln,

und einige der bestehenden EG-Strategien passten nicht zum britischen System. Der Großteil des EG-Budgets wurde für Agrarbeihilfen verwendet, wovon Frankreich mit seinem großen landwirtschaftlichen Sektor profitierte. Davon hatten Staaten mit einem kleineren Agrarsektor (z.B. Großbritannien) allerdings wenig. So kam es, dass das Vereinigte Königreich seit seinem Beitritt 1973 in jedem Jahr (mit Ausnahme von 1975) mehr in das EU-Budget eingezahlt als herausbekommen hat, wenn man eine einfache Einnahmen-Ausgaben-Rechnung zu Grunde legt. Außerdem erschien es der Labour-Partei suspekt, dass die Lebensmittelpreise in der EG durch die europäische Politik künstlich hochgehalten wurden, während die Preise von Agrarprodukten im Commonwealth günstiger waren. Diese „Ungerechtigkeiten“ waren allerdings keine böse Absicht, sondern ergaben sich aus der Tatsache, dass die sechs Gründungsstaaten in 16 Jahren eine Gemeinschaft aufgebaut hatten, die auf ihre Bedürfnisse zugeschnitten war. So trat schon 1974 Harold Wilson bei den britischen Wahlen für Labour mit dem Versprechen an, die Mitgliedschaft in der

Europäischen Gemeinschaft neu auszuhandeln und ein Referendum über einen möglichen Ausstieg abzuhalten. Nachdem er Premierminister wurde, stimmte die EG der Schaffung eines Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) zu, von dem wirtschaftlich schwächere Regionen profitierten. Damit spielte das Vereinigte Königreich eine wichtige Rolle bei der Geburt der europäischen Regionalbeihilfen, die bis heute ein wichtiges Instrument der EU sind. Auch das EG-Budget wurde neu verhandelt.⁶ Vor dem Referendum 1975 unterstützten dann alle großen Parteien und ein Großteil der Presse die Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft – allerdings war die regierende Labour-Partei tief gespalten, und Wilson musste seinen europaskeptischen Kabinettsmitgliedern erlauben, öffentlich für den Austritt zu werben. Am Ende stimmten 67,2% der Briten für den Verbleib.

Eine minimalistische Mitgliedschaft

Der Frieden währte allerdings nicht lange. 1983 trat Labour (erfolglos) mit dem Wahlversprechen an, die EG ohne Referendum zu verlassen. Die konservative Premierministerin Margaret Thatcher machte ihrer Unzufriedenheit mit der EG ebenfalls lautstark Luft. Insbesondere bestand sie auf eine Neuverhandlung des EG-Budgets und errang 1985 eine permanente "Rebate" (d.h. Rückzahlung eines Teils der britischen Nettobeiträge). Ihre aggressive Art machte sie zwar in der EG unbeliebt, half ihr aber bei dringend notwendigen Reformen. Ohne sie wäre es vermutlich nicht zu der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik gekommen,⁷ die zu diesem Zeitpunkt zu enormer Überproduktion in vielen Bereichen führte: Eine Überproduktion, die mit EG-Beihilfen finanziert – und dann vernichtet – wurde. Thatcher unterstützte auch den Ausbau des europäischen Binnenmarktes.

Allerdings stärkte sie auch die britische Tendenz, Kosten und Vorteile der EG-Mitgliedschaft genau und mit Zahlen gegeneinander aufzurechnen – mit der Folge, dass weniger greifbare Vorteile (z.B. Frieden, Vertrauen, politische und wirtschaftliche Stabilität, Freizügigkeit etc.) weiter in den Hintergrund rückten.

Auf sie geht auch die britische Tradition des „Sonderstatus“ und der „Opt-Outs“ zurück.

Das (vermutliche) Ende einer Mitgliedschaft

Premierminister Tony Blair versuchte noch einmal, dem Vereinigten Königreich eine Führungsrolle in der EU zu verschaffen. Nach seiner Wahl zum Premierminister 1997 beschloss er, dass das Vereinigte Königreich sich an einer gemeinsamen europäischen Sozialpolitik beteiligen sollte: 1991 wurde eine solche lediglich als „Protokoll“ an den Vertrag von Maastricht angehängt, unterzeichnet von allen EG-Mitgliedsstaaten außer dem Vereinigten Königreich. Mit der britischen Entscheidung von 1997 aber wurde der Inhalt dieses „Protokolls“ schließlich im Juni 1997 in den Vertrag von Amsterdam übernommen. Außerdem versuchte Blair, in der europäischen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik Akzente zu setzen und war ein Befürworter der Osterweiterung. Allerdings scheiterten diese Ambitionen spätestens am Irakkrieg, der Eur-

Die EU wird im Vereinigten Königreich dank jahrzehntelanger Rhetorik von Regierungen, Abgeordneten und Medien primär als bürokratisches Monstrum wahrgenommen.

opa in zwei Lager von Befürwortern und Gegnern spaltete, die sich verbal bekriegten. In anderen Politikbereichen wurden Blairs Führungsansprüchen von den Opt-Outs Grenzen gesetzt: Wer nicht dabei ist, kann nicht führen. Besonders seit der Einführung des Euros haben wirtschafts- und währungspolitische Themen an Bedeutung gewonnen, und die Regierungen der Eurozone sprechen sich enger ab. Im Vereinigten Königreich löste das die Befürchtung aus, man würde eventuell von wichtigen Entscheidungen ausgeschlossen. Das spielte auch vor dem Referendum 2016 eine Rolle, als David Cameron versuchte, mehr Einfluss auf Euro-relevante Entscheidungen durchzusetzen. Allerdings

gaben die Eurozonen-Länder in diesem Punkt nicht nach, weil sie der Meinung waren, dass ein Land, das selbst auf einen Opt-Out bestanden hatte, nicht die Zusammenarbeit der Teilnehmer behindern sollte.

Ein großes Problem wurden schließlich auch nationale Fehler im Rahmen der Osterweiterung. Nachdem viele Länder sich besorgt gezeigt hatten, dass die Erweiterung von 2004 um zehn oft wirtschaftlich schwache Mitgliedstaaten eine enorme Migrationswelle auslösen könnte, genehmigte die EU eine Ausnahmeregelung, nach der die Arbeiterfreizügigkeit für Bürger der neuen Mitgliedstaaten für ein paar Jahre begrenzt werden durfte. Die meisten EU Länder machten von dieser Regelung Gebrauch und argumentierten, dass die Länder mehr Zeit für eine wirtschaftliche Anpassung benötigten, dass diese Länder unter einem raschen Abfluss von qualifizierten Arbeitskräften leiden und die Empfängerländer bei der Integration Probleme haben könnten. Das Vereinigte Königreich war eines der wenigen Länder, das beschloss, den ungebremsten Zugang sofort zu genehmigen, weil Labour zu diesem Zeitpunkt an die Vorteile von wirtschaftlichem Liberalismus glaubte. In Folge kam es zu einer hohen Einwanderung aus den zentral- und osteuropäischen Staaten, die nach einigen Jahren zu Resentiments führte. Für diese Einwanderungswelle wird heute – zu Unrecht – der EU die Schuld gegeben, obwohl die Entscheidung eine rein nationale war, die von vielen anderen Ländern anders getroffen worden war. Die Angst vor der Einwanderung wurde schließlich von der Zunahme der Zahl an Flüchtenden ab 2015 weiter befeuert und half den EU-Gegnern.

Fazit

Das Resultat des Referendums basiert folglich auf vielen ungünstigen Einflüssen, die zum Teil schon vor dem Beitritt präsent waren: Ein Teil hängt mit der Ablehnung von hoher Migration und dem Wunsch nach „harten“ Grenzen zusammen. Aber auch traditionelle von der Kolonialgeschichte geprägte Selbstbilder spielen immer noch eine wichtige Rolle. Noch immer sehen viele Politiker und Bürger das Vereinigte Königreich als einen

mächtigen Staat, der auch alleine wirtschaftlich, politisch und militärisch einflussreich sein kann. Dahingegen wird die EU dank jahrzehntelanger Rhetorik von Regierungen, Abgeordneten und Medien primär als bürokratisches Monstrum wahrgenommen, dass jegliche wirtschaftliche Initiative durch Vorschriften im Keim erstickt und das Vereinigte Königreich daran hindert, sein volles Potenzial auszuschöpfen.

Und schließlich spielt es auch eine Rolle, dass vor dem Referendum 2016 sowohl Labour als auch die Konservativen jeweils in EU-Skeptiker und Befürworter gespalten waren. Premierminister David Cameron war zwar für einen Verbleib in der EU, hatte aber durch jahrelange Attacken auf die EU wenig Glaubwürdigkeit als EU-Befürworter. Der Parteichef von Labour, Jeremy Corbyn wurde von seiner Partei dafür kritisiert, dass er vor dem Referendum nicht genug Werbung für einen Verbleib gemacht hatte – allerdings ist er persönlich auch eher als EU-Gegner bekannt. Unter seinen Unterstützern gibt es viele, die glauben, dass die EU zu neoliberal ist und dass das Vereinigte Königreich ohne die EU „linker“ werden könnte. Aus Perspektive der EU ist das seltsam, weil das Vereinigte Königreich jahrzehntelang eine treibende Kraft im Bereich von Liberalisierungen war und die EU bei wichtigen Sozialgesetzgebungen blockiert hat – weil die Briten eben über lange Zeit Regierungen gewählt haben, die deutlich liberaler als der europäische Durchschnitt waren.

Letzten Endes kommt es nicht völlig überraschend, dass das Vereinigte Königreich das erste Land ist, das die EU verlässt. Seit dem Beitritt überwiegen Kosten-Nutzen-Rechnungen, und was fehlt ist die Erkenntnis, dass ein gewisses Maß an Integration an sich Vorteile bringt – auch wenn sie nicht immer direkt messbar sind. Dazu kommt eine laut propagierte Selbstüberschätzung des politischen und wirtschaftlichen Gewichts des Landes, die sich zum Beispiel im festen Glauben widerspiegelt, dass ein 66 Millionen Einwohner Land besser mit China und Japan verhandeln könne als ein Wirtschaftsblock mit einer halben Milliarde Einwohner und einem mehr als sechs Mal so hohen Bruttoinlandsprodukt. ♦

- 1 Zit. n. Will Morrisey, *Churchill and De Gaulle: The Geopolitics of Liberty*, London. Rowman and Littlefield, 2015, S. 96f.
- 2 Neil Nugent, *The Government and Politics of the European Union*, Basingstoke, Palgrave, 1999
- 3 Derek W. Urwin (1995), *The Community of Europe. A History of European Integration Since 1945*, London, Routledge, 1995
- 4 Vgl. Nugent, *Government and Politics*
- 5 Desmond Dinan, *Ever Closer Union. An Introduction to European Integration*, Basingstoke, Palgrave, 1999
- 6 Cf. Desmond Dinan (1999)
- 7 Ibid.

Leave supporter, Westminster, Foto von ChiralJohn via flickr

