

The divided kingdom: making sense of the 'Brexit' referendum

Article (Accepted Version)

Oppermann, Kai (2016) The divided kingdom: making sense of the 'Brexit' referendum. Politische Vierteljahresschrift, 57 (4). pp. 516-533. ISSN 0032-3470

This version is available from Sussex Research Online: <http://sro.sussex.ac.uk/id/eprint/65953/>

This document is made available in accordance with publisher policies and may differ from the published version or from the version of record. If you wish to cite this item you are advised to consult the publisher's version. Please see the URL above for details on accessing the published version.

Copyright and reuse:

Sussex Research Online is a digital repository of the research output of the University.

Copyright and all moral rights to the version of the paper presented here belong to the individual author(s) and/or other copyright owners. To the extent reasonable and practicable, the material made available in SRO has been checked for eligibility before being made available.

Copies of full text items generally can be reproduced, displayed or performed and given to third parties in any format or medium for personal research or study, educational, or not-for-profit purposes without prior permission or charge, provided that the authors, title and full bibliographic details are credited, a hyperlink and/or URL is given for the original metadata page and the content is not changed in any way.

Das gesplante Königreich: Die politischen Hintergründe und Ursachen des „Brexit“-Referendums

Kai Oppermann, University of Sussex

Einleitung

Der Ausgang des britischen Referendums über die EU-Mitgliedschaft des Landes am 23. Juni 2016 war für viele Beobachter ein Schock. Eine knappe Mehrheit von 52,1 Prozent sprach sich darin bei einer Wahlbeteiligung von 72,2 Prozent für einen Austritt Großbritanniens aus der EU aus. Dieses Ergebnis stürzte die EU in eine weitere Krise, die sie nach innen und außen nachhaltig zu schwächen droht. Insbesondere dürfte das Referendum Forderungen nach ähnlichen Abstimmungen in anderen EU-Staaten verstärken und insgesamt den politischen Druck europaskeptischer Parteien auf die dortigen Regierungen erhöhen. Das Krisenmanagement der EU ist daher zunächst darauf fokussiert, derartigen Fliehkräften vorzubeugen. Allerdings betreffen die unmittelbaren Auswirkungen des Referendums in erster Linie Großbritannien selbst. Während Austrittsbefürworter am Tag nach dem Referendum Großbritanniens „Unabhängigkeitstag“ feierten (Daily Express, 24.6.2016), sahen Austrittsgegner das Land „inmitten der tiefsten politischen Krise seit dem 2. Weltkrieg“ (Guardian, 30.6.2016). Einigkeit besteht lediglich darin, dass der Ausgang des Referendums einen „folgeschweren Wendepunkt in [der britischen] Geschichte“ (Sun, 24.6.2016) bedeutet. Wie immer man die Entscheidung der britischen Wählerinnen und Wähler für einen „Brexit“ bewertet, steht Großbritannien vor einer Phase großer politischer, wirtschaftlicher und konstitutioneller Unsicherheit.

Dies gilt umso mehr angesichts der tiefen Gräben, die das Referendum innerhalb der britischen Gesellschaft zum Vorschein gebracht hat. Diese Gräben verlaufen entlang mehrerer, sich überlappender Dimensionen (vgl. Lord Ashcroft Polls 2016; BBC 2016a; Goodwin 2016a). Erstens offenbarte das Abstimmungsverhalten eine demographische Spaltung des Landes zwischen Jung und Alt. Während 73 Prozent der Wählerinnen und Wähler unter 25 Jahren für einen Verbleib Großbritanniens in der EU stimmten, waren 60 Prozent der über 65-jährigen für einen Austritt. Eine nicht weniger deutliche Trennlinie bestand zwischen Wählerinnen und Wählern mit und ohne höherem Bildungsabschluss. Während sich erstere mehrheitlich für einen Verbleib in der EU aussprachen, waren letztere mit großer Mehrheit dagegen. Drittens spiegeln sich im Referendum soziale Klassenunterschiede. So war das Medianeinkommen von Haushalten in Gebieten, in denen die Unterstützung für die EU-Mitgliedschaft am größten war, um etwa ein Drittel höher als in den Gebieten, in denen sich die größten Mehrheiten für einen „Brexit“ aussprachen. Viertens stimmten ethnische Minderheiten, insbesondere Wählerinnen und Wähler afro-amerikanischer und asiatischer Abstammung, mit großer Mehrheit für den Verbleib Großbritanniens in der EU. Schließlich hatte das Referendumsergebnis eine starke räumliche Dimension. Die einzigen Regionen, die sich mehrheitlich für die EU-Mitgliedschaft Großbritanniens ausgesprochen haben, waren London, Schottland und Nordirland. Sämtliche Regionen in England und Wales – mit Ausnahme Londons – votierten demgegenüber für „Brexit“. Dies birgt angesichts der schottischen Unabhängigkeitsbestrebungen und des

nordirischen Friedensprozesses erhebliches Konfliktpotential und Risiken für den Zusammenhalt des Vereinigten Königreichs.

In Anbetracht der weitreichenden Konsequenzen des Referendums für Großbritannien und Europa versucht der vorliegende Beitrag eine erste Einordnung dessen politischer Hintergründe und Ursachen. Dies erfolgt in drei Schritten. Zunächst wird beleuchtet, warum das Referendum überhaupt abgehalten wurde. Der zweite Abschnitt analysiert die Ergebnisse der europäischen Verhandlungen über die Bedingungen der britischen EU-Mitgliedschaft im Vorfeld des Referendums. Daran anschließend folgt eine Diskussion der wichtigsten Erklärungsfaktoren für den Ausgang des Referendums. Der Beitrag schließt mit einem kurzen Ausblick.

Die politische Logik des Referendumsversprechens

Der Ausgangspunkt für das Referendum über Großbritanniens Mitgliedschaft in der EU war die sogenannte „Bloomberg“-Rede des britischen Premierministers David Cameron vom 23.01.2013 (Cameron 2013). Darin beschreibt Cameron seine Reformagenda für eine flexiblere, wettbewerbsfähige und demokratische Europäische Union und kündigt an, im Falle eines konservativen Wahlsieges in den Unterhauswahlen 2015 Neuverhandlungen der britischen EU-Mitgliedschaft anzustreben. Im Anschluss werde eine konservative Regierung innerhalb der ersten Hälfte der nächsten Legislaturperiode – also bis spätestens Ende 2017 – ein Referendum zu der Frage abhalten, ob Großbritannien unter den veränderten Voraussetzungen Mitglied in der EU bleiben oder aus der EU austreten solle. Für den Fall, dass es seiner Regierung gelingt, in den Verhandlungen verbesserte Konditionen für Großbritannien zu erreichen, werde sich Cameron im Referendum „mit Herz und Seele“ für einen Verbleib des Landes in der EU einsetzen.

Warum also hat sich der britische Premierminister im Januar 2013 dazu entschieden, die britische EU-Mitgliedschaft abhängig vom Ausgang eines Referendums zu machen, ohne dass dies politisch oder verfassungsrechtlich in irgendeiner Weise unausweichlich gewesen wäre? Die vergleichende Analyse solcher EU-Referendumsversprechen zeigt, dass dabei eine Reihe unterschiedlicher Erwägungen eine Rolle spielen können, die entweder auf die innenpolitische oder die europäische Ebene gerichtet sind. Dabei ist jedoch in der Regel ein politisches Kalkül besonders handlungsleitend (vgl. Oppermann 2013). Dies gilt auch für David Camerons Referendumsversprechen, das in erster Linie durch das innenpolitische Motiv bedingt war, das Europathema partei- und wahlpolitisch kurz- bis mittelfristig zu entpolitisieren. Die Ankündigung des Referendums sollte die wahlpolitische Salienz von Europapolitik minimieren und innerparteiliche Konflikte darüber entschärfen.

Erstens ging es Cameron darum, das Mobilisierungspotential der europaskeptischen United Kingdom Independence Party (UKIP) zu schwächen und damit die Bedeutung der Europapolitik in den Unterhauswahlen von 2015 zu verringern. Angesichts von Umfragen, die 2013 einen Anstieg der öffentlichen Unterstützung für UKIP auf bis zu 18 Prozent auswiesen, wurde die von Nigel Farage geführte rechtspopulistische Partei zu einer ernststen Bedrohung für die Wiederwahlchancen der von Cameron geführten Koalitionsregierung (Copsey u. Haughton 2014, S. 83-84). Der Erfolg UKIPs beruhte dabei in erster Linie auf der Mobilisierung

europaskeptischer Einstellungen in der öffentlichen Meinung. Dies gelang nicht zuletzt dadurch, dass UKIP ihre Forderung eines Austritts aus der EU erfolgreich mit dem Einwanderungsthema koppeln konnte (Lynch et al. 2012), das in der innenpolitischen Debatte Großbritanniens zunehmend an Bedeutung gewann. Auf diese Weise konterkarierte UKIP eine seit den 1990er Jahren eingeübte Regierungspraxis, innenpolitischen Debatten zur Europapolitik auszuweichen oder in die Zukunft zu verschieben. Zu diesem Zweck haben bereits die Labour-Regierungen unter Tony Blair und Gordon Brown eine Reihe von innenpolitischen Instrumenten eingesetzt, darunter die Ankündigungen, eine Einführung des Euro und die Ratifikation des europäischen Verfassungsvertrags in Referenden zur Abstimmung zu stellen (Oppermann 2008). Vor dem Hintergrund erscheint David Camerons Referendumsversprechen als weitere Eskalationsstufe einer seit langem etablierten Regierungstechnik, deren Wirksamkeit durch den Aufstieg UKIPs in Frage gestellt wurde. Umgekehrt hat die Strategie sukzessiver Regierungen, innenpolitische Debatten zur Europapolitik zu vermeiden, erst dazu beigetragen, das europaskeptische Mobilisierungspotential UKIPs zu erhöhen.

Zweitens war Camerons Referendumsversprechen dem internen Parteimanagement geschuldet. Sowohl in der konservativen Unterhausfraktion als auch unter den Parteimitgliedern sind europaskeptische Einstellungen mittlerweile klar in der Mehrheit. Insbesondere die 2010 erstmals in das Unterhaus gewählte Kohorte konservativer Abgeordneter steht der EU deutlich ablehnender gegenüber als frühere Kohorten (Lynch u. Whitaker 2013). Unter den Parteimitgliedern waren 2013 etwa 70 Prozent für einen sofortigen Austritt Großbritanniens aus der EU (Bale u. Webb 2016, S. 126). Obwohl David Cameron eher als moderater Europaskeptiker gilt, war er als Parteivorsitzender und Premierminister auf die Unterstützung deutlich europaskeptischerer Mehrheiten in der Konservativen Partei angewiesen. Um sich diese Unterstützung zu sichern, sah er sich wiederholt zu Zugeständnissen veranlasst, beispielsweise als er sich 2005 die Wahl zum Parteivorsitzenden mit dem Versprechen sicherte, die Partei aus der Europäischen Volkspartei herauszulösen, oder als er sich 2007 auf ein Referendum zum Lissabonner Vertrag festlegte (Lynch 2009, S. 199-200, 2011, S. 219-220). Diese europaskeptischen Signale standen jedoch in einem Spannungsverhältnis zur Absicht Camerons, die Konservative Partei zu modernisieren und im Zentrum des politischen Spektrums zu positionieren, um sie für breitere Wählerschichten wählbar und damit mehrheitsfähig zu machen. Ein wichtiger Bestandteil dieser Modernisierungsstrategie bestand gerade darin, das Profil europapolitischer Themen im öffentlichen Erscheinungsbild der Partei möglichst gering zu halten (Dorey et al. 2011, S. 60-67).

Dieser Spagat wurde für David Cameron mit seiner Wahl zum Premierminister an der Spitze einer Koalitionsregierung mit den pro-europäischen Liberaldemokraten im Jahr 2010 immer schwieriger. Zum einen provozierte der gemäßigte europapolitische Kurs der Koalition zunehmende Unzufriedenheit innerhalb der konservativen Unterhausfraktion. Zum anderen war eine wachsende Zahl europaskeptischer Abgeordneter bereit, dieser Unzufriedenheit in parlamentarischen „Rebellionen“ gegen die eigene Regierung Ausdruck zu verleihen. In der Legislaturperiode von 2010 bis 2015 beteiligten sich mehr als 100 konservative Abgeordnete an 49 solcher Rebellionen und verursachten der Regierung eine Abstimmungsniederlage zum Haushalt der Europäischen Union (Lynch 2015, S. 193). Der Ruf nach einem Referendum über

die EU-Mitgliedschaft des Landes wurde dabei immer mehr zu einer zentralen Forderung der europaskeptischen Kritiker David Camerons. So haben im Oktober 2011 in der bis dahin größten europapolitischen Rebellion gegen die Koalitionsregierung nicht weniger als 81 konservative Abgeordnete die Vorgaben der Parteiführung missachtet und im Unterhaus für einen Antrag auf ein solches Referendum gestimmt (Cowley u. Stuart 2012). In dieser Konstellation war Camerons Referendumsversprechen im Januar 2013 ein innerparteilicher Befreiungsschlag, mit dem er sich für den Rest der Legislaturperiode den Rückhalt der Europaskeptiker innerhalb der eigenen Reihen sichern wollte. Da das Versprechen zudem unter dem Vorbehalt eines konservativen Wahlsiegs stand und erst in der kommenden Legislaturperiode umzusetzen sein würde, war es zudem eines der wenigen Zugeständnisse, die Cameron den Europaskeptikern angesichts koalitionspolitischer Zwänge machen konnte.

Mit seiner Ankündigung eines Referendums über Großbritanniens EU-Mitgliedschaft stellte sich David Cameron in eine Reihe mit früheren britischen Premierministern, die sich aus vergleichbaren Beweggründen für europapolitische Referenden ausgesprochen hatten. Bereits das Referendum von 1975 über die neuverhandelten Konditionen der britischen Mitgliedschaft in der Europäischen Gemeinschaft war der Absicht des Labour-Premierministers Harold Wilson geschuldet, die europapolitischen Spaltungen seiner Partei zu entschärfen (Butler u. Kitzinger 1976). Das gleiche Kalkül war ausschlaggebend für John Majors Festlegung im Jahr 1996, die Entscheidung über einen Beitritt Großbritanniens zur gemeinsamen europäischen Währung zum Gegenstand eines Referendums zu machen (Turner 2000, S. 153-179). Tony Blairs Referendumsankündigungen zum Euro im Jahr 1997 und zum europäischen Verfassungsvertrag im Jahr 2004 waren in erster Linie dem wahlpolitischen Kalkül zuzuschreiben, das europaskeptische Mobilisierungspotential der Konservativen Partei zu schwächen (Oppermann 2008, S. 168-177). Schließlich war das von der Koalitionsregierung unter David Cameron im Jahr 2010 beschlossene „referendum lock“ wiederum vor allem ein Instrument des innerparteilichen Managements. Diese Selbstverpflichtung sieht vor, dass jeder künftige europäische Vertrag, der einen weiteren Kompetenztransfer auf die europäische Ebene vorsieht, in Großbritannien in einem Referendum zur Abstimmung gestellt werden muss (Lynch 2011, S. 227-231).

Aus ländervergleichender Perspektive ist diese Häufung von EU-Referendumsversprechen in Großbritannien einzigartig. In keinem anderen Land haben sich Regierungen so oft aus eigenen Stücken auf EU-Referenden verpflichtet und nirgendwo sonst stand dabei das innenpolitische Motiv, europapolitische Themen zwischen- und innerparteilich zu entpolitisieren, in ähnlicher Weise im Vordergrund (Oppermann 2013, S. 692-695). Diese Sonderrolle Großbritanniens erklärt sich aus dem Zusammenspiel dreier Faktoren. Erstens agieren britische Regierungen in einem sehr permissiven konstitutionellen Rahmen, der ihnen einen weitgehend unbeschränkten rechtlichen Spielraum lässt, EU-Referenden anzukündigen und abzuhalten (House of Lords 2010, S. 26-30). Solange Regierungen eine Unterhausmehrheit für die zur Durchführung von Referenden notwendige Gesetzgebung organisieren können, sind sie im Prinzip jederzeit in der Lage, ein solches Referendum auf den Weg zu bringen, wenn ihnen dies opportun erscheint.

Zweitens sind die innenpolitischen Anreize für britische Regierungen, EU-Referenden anzukündigen, um europapolitische Debatten in der parteipolitischen Arena zu entschärfen,

infolge der außerordentlichen innerparteilichen und zwischenparteilichen Politisierung von Europapolitik in Großbritannien besonders groß. Angesichts der weit verbreiteten europakritischen Einstellungen in der britischen öffentlichen Meinung und der konfrontativen politischen Kultur des Landes haben Oppositionsparteien im Parlament und außerhalb Westminsters häufig die Gelegenheit genutzt, die Regierung mit europaskeptischen Positionen unter Druck zu setzen (vgl. Taggart u. Szczerbiak 2008). Zum anderen hat die Europapolitik sowohl für die Labour-Partei als auch für die Konservative Partei erhebliche innerparteiliche Sprengkraft. Kein anderes Thema hat seit dem 2. Weltkrieg innerhalb der beiden großen britischen Parteien ähnlich tiefe und zahlreiche Brüche provoziert (Geddes 2013, S. 218-251).

Drittens werden Regierungsankündigungen von EU-Referenden dadurch zusätzlich begünstigt, dass solche Abstimmungen in Großbritannien seit den 1990er Jahren zu einem weithin akzeptierten Instrument zur Entscheidung quasi-konstitutioneller politischer Fragen geworden sind. Die zahlreichen Referenden, die in dieser Zeit im „Mutterland der repräsentativen Demokratie“ insbesondere im Zuge der Dezentralisierung des Landes durchgeführt wurden, ebenso wie die oben angeführten EU-Referendumsversprechen, haben dieses Instrument im britischen politischen Diskurs zunehmend ‚normalisiert‘. Forderungen nach Referenden und Ankündigungen solcher Referenden sind in europapolitischen Debatten in Großbritannien zu einem angemessenen Bestandteil der politischen Auseinandersetzung geworden, die einen immer geringeren argumentativen Begründungsaufwand verlangen.

Im Ergebnis war das Versprechen eines Referendums über die EU-Mitgliedschaft Großbritanniens somit zwar einerseits eine innenpolitisch motivierte Entscheidung von Premierminister Cameron, die jedoch andererseits stark durch längerfristige Muster der Innenpolitik der britischen Europapolitik begünstigt wurde. Dabei ging das kurzfristige Kalkül Camerons durchaus auf. Insbesondere trug die Referendumsankündigung dazu bei, dass das Europathema in den Unterhauswahlen 2015 nur eine geringe Rolle spielte. So gaben im Vorfeld der Wahlen lediglich 7 Prozent der Befragten in einer Ipsos Mori (2015a) Umfrage an, die Europapolitik sei „sehr wichtig“ für ihre Wahlentscheidung. Damit stand das Thema deutlich im Schatten der drei in den Augen der Wählerinnen und Wähler wichtigsten Politikfelder, der Gesundheitspolitik (47 Prozent), der Wirtschaftspolitik (35 Prozent) und der Bildungspolitik (24 Prozent). UKIP gelang es somit im Wahlkampf kaum, das Europathema zu mobilisieren. Obwohl die Partei 12,6 Prozent der Stimmen gewinnen konnte, blieb sie mit nur einem Sitz im Unterhaus hinter den Erwartungen zurück und konnte das Wahlergebnis der Konservativen Partei nicht maßgeblich beeinträchtigen. Zudem gelang es Cameron mit der Ankündigung des Referendums, den europapolitischen Dissens innerhalb seiner Partei in Grenzen zu halten und im Wahlkampf eine offene Spaltung der Partei zu verhindern. In der öffentlichen Wahrnehmung galt die Konservative Partei im Vorfeld der Wahlen letztlich als weniger stark gespalten als die Labour-Partei.¹

David Camerons EU-Referendumsversprechen leistete somit einen doppelten Beitrag dazu, dass es der Konservativen Partei in den Wahlen von 2015 erstmals seit 1992 gelang, eine

¹ In einer Ipsos Mori (2015b) Umfrage im April 2015 wurde die Konservative Partei zwar immer noch von 43 Prozent der Befragten als gespalten wahrgenommen. Dieser Wert lag für die Labour-Partei jedoch mit 47 Prozent noch höher. Zudem bedeutet das Ergebnis der Umfrage eine deutliche Verbesserung im Vergleich zum Vorjahr, als 61 Prozent der Befragten den Eindruck hatten, die Konservative Partei sei gespalten.

absolute Mehrheit im Unterhaus zu gewinnen. Da das Versprechen auch im konservativen Wahlprogramm enthalten war, galt das Wahlergebnis als klarer Auftrag an die neugewählte Regierung, die Voraussetzungen für eine solche Abstimmung zu schaffen. Anders als im Falle einer von vielen erwarteten Koalitionsregierung blieb David Cameron damit kein politischer Spielraum, von seinem Versprechen abzurücken. Die für das Referendum erforderliche Gesetzgebung wurde daher bereits Ende des Jahres 2015 abgeschlossen. Bevor das Referendum durchgeführt werden konnte, galt es für die britische Regierung jedoch, auf europäischer Ebene in Verhandlungen über einen „besseren Deal“ für Großbritannien in der EU einzusteigen.

Die europäischen Verhandlungen

Ogleich dies nicht das vorrangige Motiv für David Camerons Referendumsversprechen war, gibt es dennoch gute Gründe für die Annahme, dass der Schatten des angekündigten Referendums die britische Verhandlungsposition auf europäischer Ebene gestärkt haben könnte (vgl. Hug 2007, S. 52-53). Das gilt insbesondere deshalb, weil der starke Europaskeptizismus in der britischen öffentlichen Meinung der impliziten Drohung der Regierung Cameron Nachdruck verliehen hat, das Referendum werde zum Austritt Großbritanniens aus der EU führen, falls die europäischen Partner nicht bereit wären, auf die britischen Forderungen einzugehen. Da die übrigen EU-Staaten ebenso wie die europäischen Institutionen klar gegen einen solchen Austritt waren, sollte dies im Prinzip die Aussichten der Regierung Cameron verbessert haben, Zugeständnisse von ihren europäischen Verhandlungspartnern zu erreichen.

Diese Erwartung hat sich mit Blick auf den Einfluss Großbritanniens auf die europäische Agenda zunächst bestätigt. Angesichts der beschriebenen Ausgangslage war es für die europäischen Partner letztlich unausweichlich, mit der britischen Regierung, wenn auch widerwillig, über die von Premierminister Cameron auf dem Europäischen Rat vorgetragene und in einem Brief an EU-Präsident Donald Tusk ausformulierte (Cameron 2015) Reformagenda zu verhandeln. Es ist schwer vorstellbar, dass es der britischen Regierung in einem kontrafaktischen Szenario ohne das angekündigte Referendum möglich gewesen wäre, solche Verhandlungen zu erreichen. Insoweit hat die Aussicht auf das Referendum die *Agenda Setting*-Macht der britischen Regierung in der EU also durchaus gestärkt.

Auf der anderen Seite deutet die Substanz des vereinbarten Verhandlungspakets nicht auf eine besonders starke Verhandlungsposition Großbritanniens. Vielmehr musste die britische Regierung deutliche Abstriche von ihren ursprünglichen Forderungen machen und erreichte lediglich eher symbolische und nicht sehr weitreichende Zugeständnisse. Die wichtigsten Ergebnisse der Verhandlungen, die mit dem Ausgang des Referendums allerdings hinfällig wurden, lassen sich in vier Punkten zusammenfassen (vgl. BBC 2016b).

Zum einen haben die Regierungen der übrigen EU-Staaten anerkannt, dass sich Großbritannien einer weiteren politischen Integration nicht verpflichtet fühlt und zugesagt, bei der nächsten Vertragsrevision zum Ausdruck zu bringen, dass Bezugnahmen auf „den Prozess der Schaffung einer immer engeren Union der Völker Europas“ (EU-Vertrag, Präambel) für

Großbritannien keine Anwendung finden. Zwar ist die praktische Relevanz dieser Vereinbarung zweifelhaft, ihre symbolische Bedeutung liegt jedoch darin, dass sie den britischen Sonderstatus in der EU unterstreicht.

Zweitens wurde ein Mechanismus („rote Karte“) beschlossen, der es 55 Prozent der nationalen Parlamente ermöglicht, Gesetzgebungsvorhaben der Europäischen Kommission zu stoppen, die aus Sicht der Parlamente das Subsidiaritätsprinzip verletzen. Die Regelung baut das bestehende „Frühwarnsystem“ aus, demzufolge ein Drittel der nationalen Parlamente von der Kommission die Überprüfung eines Vorhabens verlangen kann („gelbe Karte“). Machen mehr als die Hälfte der nationalen Parlamente Subsidiaritätsvorbehalte geltend, kann eine qualifizierte Mehrheit im Rat oder eine Mehrheit der abgegebenen Stimmen im Europäischen Parlament die Rücknahme eines Gesetzesvorschlages erzwingen („orangene Karte“). Zwar entspricht die vereinbarte Stärkung der Rolle nationaler Parlamente bei der Subsidiaritätskontrolle einem britischen Vorschlag, sie bleibt aber weit hinter dem ursprünglichen Ansinnen der Regierung Cameron zurück, einen Passus zu erreichen, der die uneingeschränkte Souveränität des britischen Unterhauses zum Ausdruck bringt.

Drittens forderte die britische Regierung Garantien, dass Beschlüsse der Euro-Staaten für Nichtmitglieder der Eurozone unverbindlich sind und jene nicht benachteiligen. Diesem Anliegen trägt das Verhandlungsergebnis mit der Klarstellung Rechnung, dass Staaten außerhalb der Eurozone nicht an den Kosten etwaiger Bailouts zur Stabilisierung des Euro beteiligt werden können. Jeder EU-Staat habe zudem das Recht, eine Debatte auf dem Europäischen Rat zu verlangen, wenn er sich durch eine Maßnahme der Eurozone beeinträchtigt sieht. Allerdings sieht die Vereinbarung weder ein von britischer Seite ins Spiel gebrachtes Veto von Staaten außerhalb des Euroraumes gegen Entscheidungen der Eurozone noch Sonderregelungen für die Londoner City vor.

Der mit Abstand strittigste Punkt betraf viertens den Grundsatz der Freizügigkeit. Da der britischen Regierung frühzeitig signalisiert wurde, dass dieser Grundsatz unverhandelbar sei und es keine Begrenzung der Einwanderung von EU-Bürgern nach Großbritannien geben könne, konzentrierten sich die britischen Forderungen auf Maßnahmen, den Zugang von EU-Einwanderern zu Leistungen des britischen Wohlfahrtsstaats zu beschränken. Dabei erreichte die Regierung Cameron zum einen eine Regelung, die es ihr erlaubt, über einen Zeitraum von sieben Jahren neu in das Vereinigte Königreich einwandernde EU-Bürger für bis zu vier Jahre teilweise von bestimmten Sozialleistungen und Steuererleichterungen auszuschließen. Die vereinbarten Fristen waren allerdings kürzer und die Einschränkungen weniger umfassend als von der britischen Regierung verlangt. Zum anderen wurde vereinbart, Kindergeldleistungen an die Lebenshaltungskosten des Landes anzupassen, in dem die Kinder wohnhaft sind. Mit der Forderung, es EU-Bürgern gänzlich zu verbieten, Kindergeld in ihr Herkunftsland zu transferieren, konnte sich die britische Regierung nicht durchsetzen.

Gemessen am Versprechen Camerons, einen „besseren Deal“ für Großbritannien in der EU auszuhandeln, konnte die britische Regierung somit nur sehr begrenzte Zugeständnisse ihrer europäischen Verhandlungspartner gewinnen. Das Verhandlungsergebnis steht insoweit im Widerspruch zu dem Argument, Regierungen seien in der Lage, EU-Referenden als Instrument

einzusetzen, um ihre Verhandlungsposition auf europäischer Ebene zu stärken. Drei Besonderheiten des britischen Referendums trugen zu diesem Ergebnis bei.

Erstens war das Referendum grundsätzlich anders gelagert als EU-Vertragsreferenden, auf die sich die Annahme einer Verhandlungsmacht steigernden Wirkung von Referenden üblicherweise bezieht. Der Unterschied besteht insbesondere darin, dass der negative Ausgang von Vertragsreferenden das Inkrafttreten eines Abkommens verhindert und daher für alle EU-Staaten kostspielig ist. Die implizite Vetodrohung der Regierung eines Landes, in dem ein Vertrag per Referendum ratifiziert werden muss, verbessert die Verhandlungsposition dieser Regierung gerade deshalb, weil die übrigen EU-Staaten auf einen positiven Ausgang des Referendums angewiesen sind, um einen von ihnen angestrebten Integrationsschritt vollziehen zu können. Im Gegensatz dazu konnte die Regierung Cameron in den europäischen Verhandlungen schon deshalb nicht von einer Vetodrohung profitieren, weil eine Niederlage in dem Referendum lediglich ihre eigene Reformagenda, nicht jedoch ein von den anderen EU-Staaten betriebenes Vorhaben blockiert hätte.

Zweitens herrschte unter den europäischen Verhandlungspartnern die Auffassung vor, die politischen und ökonomischen Kosten eines britischen EU-Austritts seien asymmetrisch zu Lasten Großbritanniens verteilt. Zwar befürchteten die meisten europäischen Regierungen durchaus erhebliche Nachteile eines „Brexit“ für die europäische Integration, insbesondere in wirtschaftlicher Hinsicht sei Großbritannien jedoch stärker auf den freien Zugang zum europäischen Binnenmarkt angewiesen als umgekehrt (Schoof et al. 2015). Da Zugeständnisse in internationalen Verhandlungen vor allem von solchen Verhandlungspartnern zu erwarten sind, die besonders nachteilige Folgen einer Nicht-Einigung zu befürchten haben (Moravcsik 1998, S. 60-67), war die britische Verhandlungsposition auch aus dieser Sicht relativ schwach. Dies gilt nicht zuletzt deshalb, weil die übrigen EU-Staaten die politischen Kosten weitreichender Zugeständnisse an Großbritannien für den Zusammenhalt der EU in ihr Kalkül einbeziehen mussten, insbesondere mit Blick auf Befürchtungen, derartige Zugeständnisse könnten europaskeptische Parteien in anderen Mitgliedstaaten stärken und dort vergleichbare Forderungen provozieren.

Drittens schließlich stärkt ein bevorstehendes Referendum die Verhandlungsposition einer Regierung nur insoweit, wie deren Verhandlungspartner davon überzeugt sind, dass Zugeständnisse an diese Regierung den Ausgang des Referendums in die gewünschte Richtung beeinflussen können. Daran wuchsen im Zuge der Verhandlungen angesichts der Erwartungen der „harten“ Europaskeptiker in der Konservativen Partei und UKIP, die beispielsweise mit Blick auf die Freizügigkeit weit über die Verhandlungsbereitschaft der anderen EU-Staaten hinausgingen, jedoch Zweifel. Jedes von der Regierung Cameron realistischere erreichbare Verhandlungspaket musste aus Sicht dieser Europaskeptiker unzureichend erscheinen (vgl. Möller u. Oliver 2014). Je unwahrscheinlicher es mit Blick auf die britische Innenpolitik erschien, dass die europäischen Verhandlungen die Austrittsbefürworter in Großbritannien würden umstimmen können, desto geringer wurde die Bereitschaft anderer europäischer Regierungen, auf die britische Regierung zuzugehen.

Im Ergebnis waren die auf europäischer Ebene erzielten Vereinbarungen unzureichend, um dem Lager der Befürworter der britischen EU-Mitgliedschaft den von Premierminister

Cameron erhofften Rückenwind zu geben. Während Cameron für sich in Anspruch nahm, seine wesentlichen Verhandlungsziele erreicht zu haben und sich daher erwartungsgemäß für den Verbleib Großbritanniens in der EU aussprach, war die Kritik der Europaskeptiker nicht weniger eindeutig und ebenso vorhersehbar. David Cameron habe, so Boris Johnson, nicht die versprochenen Reformen der EU erreicht (Guardian, 21.2.2016) und das Verhandlungsergebnis sei, in den Worten Nigel Farage, ein „wahrlich erbärmlicher Deal“ (BBC 2016c). Die europäischen Verhandlungen haben daher im Wesentlichen die Positionen der entgegengesetzten Lager bestätigt und verstärkt, anstatt einen merklichen Umschwung in der innenpolitischen Debatte zu bewirken. In der unmittelbar nach Abschluss der Verhandlungen am 19.02.2016 einsetzenden Referendumskampagne spielten die europäischen Vereinbarungen dementsprechend nur eine geringe Rolle. Dies war zwar ein erster Rückschlag für die Strategie der Befürworter eines Verbleibs Großbritanniens in der EU, es erklärt jedoch noch nicht das Ergebnis des Referendums.

Das Referendumsergebnis

Der Ausgang von Referenden ist schwierig zu prognostizieren, da das Wahlverhalten in solchen Abstimmungen im Vergleich zu Parlamentswahlen weniger durch langfristige Parteibindungen bestimmt und daher stärker von kontingenten Einflüssen abhängig ist. Es sollte insofern nicht verwundern, dass zahlreiche Umfragen noch am Vorabend des Referendums einen knappen Vorsprung der Befürworter eines Verbleibs Großbritanniens in der EU vorhergesagt haben (vgl. NatCen Social Research 2016). Im Rückblick ist es allerdings möglich, eine Reihe von Faktoren auszumachen, die zum Ausgang des Referendums beigetragen haben und den Erfolg der Austrittsbefürworter verständlich machen. Dafür bieten einerseits die Muster der europapolitischen Debatte in Großbritannien und andererseits die Erkenntnisse der vergleichenden EU-Referendumforschung geeignete Ausgangspunkte. Die wichtigsten Einflussfaktoren können in mittel- bis langfristige politische Kontextfaktoren und kurzfristige Dynamiken der Referendumskampagne unterteilt werden.

Aus längerfristiger Perspektive sind vor allem drei Aspekte bedeutsam, die sich im Referendum zugunsten der Befürworter eines EU-Austritts ausgewirkt haben. Der grundlegendste dieser Punkte ist dabei die Hegemonie europaskeptischer Diskurse in der innenpolitischen Debatte Großbritanniens (vgl. Daddow 2011). Spätestens seit Margaret Thatchers Warnungen vor einem „europäischen Superstaat“ in ihrer berühmten Rede vor dem Europa-Kolleg in Brügge im Jahr 1988 wird die EU in dieser Debatte weitgehend unwidersprochen als Bedrohung britischer Souveränität und Identität konstruiert, gegen die es die „nationalen Interessen“ Großbritanniens zu verteidigen gelte. Dieser Diskurs wurde nicht zuletzt durch die überwiegend europaskeptische Boulevardpresse des Landes popularisiert und zugespitzt (Startin 2015, S. 316-320). Selbst vergleichsweise pro-europäische Regierungen wie die Labour-Regierungen unter Tony Blair und Gordon Brown sahen sich vor diesem Hintergrund veranlasst, ihre Politik im Rahmen europaskeptischer Narrative zu begründen, anstatt einen alternativen Deutungsrahmen der Rolle Großbritanniens in der EU anzubieten. Damit etablierte sich der europaskeptische Diskurs endgültig als unhinterfragte Hintergrundfolie europapolitischer Debatten. Für die Befürworter eines Verbleibs Großbritanniens in der EU

war es daher im Referendum schwierig, ein positives Argument zu entwickeln, anstatt, wie häufig kritisiert, vor allem die Risiken eines Austritts zu betonen. Zum anderen entstand zunehmend ein Widerspruch zwischen der diskursiven Dominanz europaskeptischer Begründungsmuster und einer eher pragmatischen Regierungspraxis. Diese Diskrepanz stärkte die Mobilisierung europaskeptischer Regierungskritik und erhöhte den Druck auf Regierungen, ihrer europaskeptischen Rhetorik politische Maßnahmen folgen zu lassen.

Zweitens war das britische politische System nicht in der Lage, die Mobilisierung europaskeptischer Positionen innerhalb des parlamentarischen Dualismus zwischen Regierung und Opposition zu absorbieren. In Folge des britischen Mehrheitswahlsystems und des im Unterhaus nach wie vor vorherrschenden dualen Wettbewerbs zwischen den beiden großen britischen Parteien ist der Europaskeptizismus im Parlament nicht als eigenständige Partei repräsentiert, die ihre Politik in diesem Raum artikulieren könnte. Stattdessen ist der „harte“ Europaskeptizismus in Großbritannien entweder innerhalb der beiden großen Parteien gegen die jeweilige Parteispitze oder in Gestalt von UKIP als primär außerparlamentarische Opposition organisiert (vgl. Forster 2002, S. 6-7). In beiden Fällen eröffnen die Mechanismen repräsentativer Demokratie nur geringe Einflusschancen. Die Mobilisierung europaskeptischer Positionen richtet sich daher vielfach gegen das britische politische System sowie dessen Repräsentanten in Westminster und den etablierten Parteien.

Drittens fällt eine solche Mobilisierung gegen das politische Establishment des Landes seit einigen Jahren auf immer fruchtbareren Boden. Insbesondere profitiert der Europaskeptizismus von einer allgemeinen Unzufriedenheit breiter Bevölkerungsschichten und einem tiefen Misstrauen gegenüber politischen und wirtschaftlichen Eliten. Dies hat zum Teil mit der beschriebenen Diskrepanz zwischen europakritischer Rhetorik und pragmatischer Regierungspraxis in der Vergangenheit zu tun. Allerdings reichen die Wurzeln der weitverbreiteten Unzufriedenheit mit dem politischen und wirtschaftlichen Establishment Großbritanniens tiefer. So hat sich im Zuge der Finanzkrise und der Austeritätspolitik der konservativen Regierung der Graben in der britischen Gesellschaft zwischen den urbanen und liberalen Eliten des Landes und den „Globalisierungsverlierern“ in den strukturschwachen Regionen von England und Wales verbreitert. Ein Skandal über von zahlreichen Parlamentariern zu Unrecht abgerechnete Spesen und das in Teilen der Boulevardpresse gezeichnete Bild einer korrupten und dekadenten Elite haben diese Entfremdung weiter verstärkt. Es sind daher Bevölkerungsgruppen entstanden, die sich von der politischen und wirtschaftlichen Entwicklung des Landes „abgehängt“ („left-behind“) fühlen und die ihre Anliegen und Sorgen vom politischen Establishment ignoriert sehen (Ford u. Goodwin 2014, S. 278-283). Diese Bevölkerungsgruppen machen das größte Wählerpotential UKIPs aus und sind für eine gegen das Establishment gerichtete europaskeptische Mobilisierung besonders empfänglich (Goodwin 2016b).

Die Symbiose eines in der britischen Innenpolitik dominanten europaskeptischen Diskurses und dessen politischer Mobilisierung gegen das in Teilen der Bevölkerung diskreditierte Establishment des Landes waren für die Befürworter eines Verbleibs Großbritanniens in der EU von Beginn an keine günstigen Voraussetzungen. Sie haben den Boden für eine

Referendumskampagne bereitet, deren Verlauf in mehrerer Hinsicht in die Hände derjenigen gespielt hat, die für einen britischen Austritt aus der EU eingetreten sind.

Zunächst gilt dies für die binäre Struktur von Referendumsdebatten, die Europaskeptikern eine ideale Arena bieten, sich gegen das pro-europäische Establishment zu profilieren. Referenden wirken als „politisches Vergrößerungsglas“ (De Vreese u. Semetko 2004, S. 13), das die Sichtbarkeit von Anti-Establishment Argumenten im Vergleich zur parlamentarischen Arena erhöht. Da die Kritiker des Establishments in Referenden „auf Augenhöhe“ mit dessen Repräsentanten diskutieren, profitieren sie zudem von einem Legitimationsschub. Dies wurde im Falle des britischen EU-Referendums noch durch die Regularien zur Durchführung von Referendumskampagnen prononciert, insbesondere hinsichtlich der Ausweisung und Förderung offizieller Dachorganisationen der beiden Lager. Die Austrittsbefürworter haben die für sie günstige Gelegenheitsstruktur geschickt genutzt, indem sie das Referendum als Revolte der „einfachen“ Bürgerinnen und Bürger gegen die politischen Eliten in Whitehall, Westminster und Brüssel inszenierten (Ford 2016). Die Argumente für einen Verbleib Großbritanniens in der EU und die Warnungen von Experten und internationalen Organisationen vor den Folgen eines „Brexit“ wurden als konzertierte Aktion der Elite diskreditiert, um ihre Privilegien gegen die Interessen der breiten Bevölkerung zu schützen. Auf diese Weise gelang es den EU-Gegnern, das breite Misstrauen gegenüber dem politischen und wirtschaftlichen Establishment für ihre Zwecke einzusetzen.

In engem Zusammenhang dazu profitierte das Lager der Austrittsbefürworter von einem Glaubwürdigkeitsvorsprung ihrer führenden Vertreter. Es ist für Wahlentscheidungen in Referenden eine wichtige Heuristik, von welchen Akteuren die beiden entgegengesetzten Positionen vertreten werden (Hobolt 2009, S. 35-39). Die Wählerinnen und Wähler werden dabei eher den Positionen von Akteuren folgen, die ihnen glaubhafter erscheinen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Signale politischer Parteien, wie in diesem Referendum, in Folge interner Spaltungen unklar sind und daher wenig Orientierung bieten. Besonders instruktiv ist vor dem Hintergrund die Diskrepanz in der öffentlichen Wahrnehmung David Camerons und Boris Johnsons, einem der bekanntesten Befürworter des Austritts Großbritanniens aus der EU. Die beiden konservativen Politiker waren in der öffentlichen Debatte mit Abstand die beiden prominentesten „Gesichter“ der konkurrierenden Lager (Loughborough University 2016), allerdings galt Boris Johnson in der Bevölkerung als glaubwürdiger. So gaben 31 Prozent der Befragten in einer Umfrage im Mai 2016 an, ihm mit Blick auf das Referendum zu vertrauen. Damit erzielte er den besten Wert aller maßgeblichen Akteure des Referendums. Bemerkenswert ist im Vergleich dazu der Glaubwürdigkeitsverlust des Premierministers Cameron im Laufe der Referendumskampagne. Während Cameron im November 2015 noch 35 Prozent der Wählerinnen und Wähler in Sachen des Referendums als glaubhaft erschien, ging dieser Anteil bis zum Mai 2016 auf 18 Prozent zurück (Independent, 25.5.2016). Dies mag einerseits mit den ihn belastenden Enthüllungen über die „Panama Papers“ und andererseits mit den als wenig überzeugend kritisierten Ergebnissen seiner europäischen Verhandlungen zu tun haben. In jedem Fall trugen das Glaubwürdigkeitsdefizit David Camerons und die Tatsache, dass mit Boris Johnson einer der profiliertesten Politiker des Landes für „Brexit“ warb, zum Sieg der Austrittsbefürworter bei.

Auffällig am Ergebnis der Abstimmung ist zudem, dass es nicht der für das Wahlverhalten in Referenden üblicherweise erwartbaren konservativen Tendenz zur Bewahrung des Status Quo entsprach. Diese Erwartung beruht auf der Annahme, dass sich die Wählerinnen und Wähler in unsicheren Entscheidungssituationen risikoavers verhalten und daher eher geneigt sind, für die Kontinuität und damit Sicherheit versprechende Option zu stimmen (Christin et al. 2002, S. 764-765). Auf diesen Effekt setzte die Strategie der EU-Befürworter, deren Kampagne die Risiken eines „Brexit“ für Arbeitsplätze und Wohlstand in Großbritannien hervorhob. Allerdings verfiel die Strategie aus mindestens zwei Gründen nicht in ausreichendem Maße. Zum einen begünstigte das Misstrauen breiter Wählerschichten gegenüber dem politischen und wirtschaftlichen Establishment den Versuch der Austrittsbefürworter, solche Expertenwarnungen als unbegründete Angstmacherei („project fear“) zu diskreditieren. Zum anderen ist die Annahme eines risikoaversen Wahlverhaltens in Referenden insoweit zu relativieren, dass sie nicht für Wählerinnen und Wähler zutreffen sollte, die der Auffassung sind, vom Status Quo benachteiligt zu werden und die insofern wenig zu verlieren haben. Solche Wählerinnen und Wähler sollten daher eher bereit sein, risikoreichere Positionen zu unterstützen (vgl. Kahneman u. Tversky 1979). Diese Argumentation würde verständlich machen, warum sich gerade die als „abgehängte“ Bevölkerungsschichten beschriebenen Wählergruppen unbeeindruckt von den Warnungen der EU-Befürworter zeigten und stattdessen für das mutmaßliche Risiko eines EU-Austritts stimmten.

Ein weiterer Mosaikstein für die Erklärung des Referendumsergebnisses war die stärkere Mobilisierung des Lagers der Austrittsbefürworter. Verschiedene Hinweise deuten darauf hin, dass die EU-Gegner erfolgreicher darin waren, ihre Unterstützer zur Teilnahme am Referendum zu motivieren als die Befürworter der britischen EU-Mitgliedschaft. So lagen zahlreiche der Auszählungsbezirke mit der niedrigsten Wahlbeteiligung in Gebieten, die am stärksten für einen Verbleib in der EU gestimmt haben (Goodwin 2016a). Unter den weitaus pro-europäischeren Jungwählern unter 25 Jahren war die Wahlbeteiligung 10 bzw. 26 Prozentpunkte niedriger als unter älteren Wählerinnen und Wählern zwischen 55 und 64 bzw. über 64 Jahren (Observer, 10.7.2016). Vor allem dem mit Blick auf die EU eher ambivalenten Vorsitzenden der Labour-Partei, Jeremy Corbyn, wird in diesem Zusammenhang von den EU-Befürwortern vorgeworfen, sich nicht ausreichend eingesetzt zu haben, um die Anhängerschaft seiner Partei, von denen sich in Umfragen etwa Dreiviertel für einen Verbleib Großbritanniens in der EU ausgesprochen haben, an die Wahlurnen zu bringen. Zwar ist dieser Vorwurf umstritten (Curtice 2016). Die geringe Präsenz Corbyns in der Medienberichterstattung (Loughborough University 2016), die niedrige Wahlbeteiligung in Labour-Hochburgen wie Liverpool oder Manchester und die Tatsache, dass fast die Hälfte der Labour-Wähler einige Wochen vor dem Referendum nicht wussten, auf welcher Seite die Partei im Referendum steht (Goodwin 2016b), sprechen zumindest für ein sehr niedriges Profil des Labour-Vorsitzenden in der Debatte.

Ein letzter wichtiger Erklärungsfaktor für den Sieg der Austrittsbefürworter war schließlich die alle anderen Fragen überlagernde Bedeutung des Einwanderungsthemas. Wählerinnen und Wähler beurteilen die Fragestellung eines Referendums im Lichte der Themen und Probleme, die ihnen am wichtigsten erscheinen. Die öffentliche Salienz unterschiedlicher Politikfelder zum Zeitpunkt eines Referendums hat daher großen Einfluss auf dessen Ergebnis (Hobolt 2009,

S. 50-59). Dementsprechend versuchten beide Lager, diejenigen Themen an die Spitze der politischen Agenda zu setzen, die aus ihrer Sicht den günstigsten Deutungsrahmen für die Entscheidung über die britische EU-Mitgliedschaft bot. Während Wählergruppen, für die wirtschaftliche Fragen im Vordergrund standen, mehrheitlich die EU-Befürworter unterstützten, lag das Lager der EU-Gegner deutlich bei denjenigen vorn, die Einwanderung für das wichtigste politische Thema hielten (Fabian Society 2016). Die Kampagne der EU-Befürworter fokussierte daher in erster Linie die ökonomischen Risiken eines Austritts aus der EU, während die EU-Gegner vor allem ihre Forderungen zur Kontrolle und Begrenzung der Einwanderung aus anderen EU-Staaten in den Mittelpunkt stellten. Im Ergebnis gelang es den Befürwortern eines Austritts aus der EU deutlich besser, die Agenda des Referendums zu setzen beziehungsweise die Prioritäten einer Mehrheit der Wählerinnen und Wähler zu antizipieren. So lag das Einwanderungsthema zum Zeitpunkt des Referendums mit Abstand an der Spitze der aus Sicht der Bevölkerung wichtigsten politischen Fragen, deutlich vor wirtschaftlichen Themen.² Sorgen über Einwanderung wogen für den Ausgang des Referendums daher schwerer als Sorgen über die wirtschaftlichen Folgen eines „Brexit“ (Hobolt 2016).

Ausblick

David Camerons Versprechen eines Referendums über die EU-Mitgliedschaft Großbritanniens im Januar 2013 beinhaltete von Anfang an ein hohes Risiko. Im Rückblick war es eine „katastrophale Fehleinschätzung“ (Economist 2016). Zwar war das Versprechen ein gelungener taktischer Schachzug, der die Spaltungen innerhalb der Konservativen Partei kurzfristig überdeckte und zu deren Erfolg in den Unterhauswahlen 2015 beitrug. Allerdings unterschätzte Cameron die Stärke des Europaskeptizismus in Großbritannien ebenso wie die politische Dynamik von Referendumskampagnen. In den europäischen Verhandlungen überschätzte die britische Regierung ihre eigene Verhandlungsmacht und die Kompromissbereitschaft ihrer Gegenüber. Die erzielten Vereinbarungen waren daher innenpolitisch nicht geeignet, den Befürwortern eines Verbleibs Großbritanniens in der EU den erhofften Rückenwind zu geben. Letztlich brachte Camerons Referendumsversprechen seine eigene Regierung zu Fall und hat zur Folge, dass Großbritannien entgegen dem erklärten Willen der damaligen Regierung in Verhandlungen über einen „Brexit“ eintreten wird. Der Ausgang dieser Verhandlungen und die langfristigen Konsequenzen für Großbritannien und die EU sind bislang nicht einmal in Ansätzen abzusehen. Für den Fall eines zweiten schottischen Unabhängigkeitsreferendums könnten diese Konsequenzen bis zum Zerfall des Vereinigten Königreichs reichen.

In der britischen Innenpolitik beginnen sich die Kräfteverhältnisse nach dem Schock des Referendums derweil neu zu ordnen. Mit Theresa May hat, schneller als von vielen erwartet, eine neue Premierministerin ihr Amt angetreten. Zwar ist die ehemalige Innenministerin

² Anfang Juni 2016 bezeichneten in einer Ipsos Mori (2016) Umfrage 27 Prozent der Befragten die Einwanderungspolitik als das wichtigste politische Thema in Großbritannien, 48 Prozent benannten das Politikfeld als eines der wichtigsten Themen. Die entsprechenden Werte für die Wirtschaftspolitik waren 8 bzw. 27 Prozent.

während des Referendums – wenn auch recht zurückhaltend – für den Verbleib Großbritanniens in der EU eingetreten, mit Boris Johnson, David Davis und Liam Fox hat sie jedoch drei führende konservative Europaskeptiker und Austrittsbefürworter mit Ressorts betraut, die bei der Vorbereitung des EU-Austritts des Landes eine wichtige Rolle spielen werden. Zudem hat May allen Gedankenspielen, dass ein „Brexit“ beispielsweise auf dem Wege eines zweiten Referendums noch abgewendet werden könne, eine klare Absage erteilt. Auch vorgezogene Neuwahlen lehnt die neue Premierministerin bislang ab.

Die Frage scheint somit nicht mehr zu sein, ob es zu einem EU-Austritt Großbritanniens kommt, sondern wann und unter welchen Bedingungen dieser Austritt vollzogen wird. Mit Blick auf den Zeitplan haben sich innerhalb der britischen Regierung zunächst die Stimmen um Theresa May durchgesetzt, die davor warnen, Artikel 50 des Lissabonner Vertrags frühzeitig zu aktivieren. Zuvor müsse die Regierung, auch in Absprache mit der schottischen Regionalregierung, eine belastbare Verhandlungslinie erarbeiten und mit den europäischen Partnern in informellen Gesprächen Spielräume für mögliche Verhandlungslösungen ausloten. Auf europäischer Seite werden solche informellen Gespräche allerdings abgelehnt und stattdessen ein zügiger Beginn der offiziellen Verhandlungen gefordert. Ebenso unklar wie der Zeitplan der Verhandlungen ist bislang, mit welchen Vorstellungen die britische Regierung in diese Gespräche eintreten wird. Dabei steht die Regierung im Kern vor einem Zielkonflikt zwischen dem Zugang zum europäischen Binnenmarkt und der von den Austrittsbefürwortern versprochenen Beschränkung der Freizügigkeit. Zwar wurde im Referendum teilweise die Erwartung geweckt, beide Ziele seien nach einem „Brexit“ gleichermaßen zu erreichen. Allerdings haben die EU und die Regierungen maßgeblicher EU-Staaten bereits deutlich signalisiert, dass dies nicht der Fall sein wird. Von entscheidender Bedeutung für die „post-Brexit“ Beziehungen zwischen Großbritannien und der EU wird daher sein, ob sich innerhalb der britischen Regierung diejenigen Stimmen durchsetzen, deren Priorität der unbeschränkte Zugang zum Binnenmarkt ist, oder ob diejenigen die Oberhand gewinnen, die darauf bestehen, die Einwanderung aus anderen EU-Staaten kontrollieren zu können und bereit sind, dafür Abstriche beim Zugang zum Binnenmarkt zu akzeptieren. Es wäre nicht verwunderlich, wenn britische Buchmacher darauf noch Wetten annehmen.

Literaturverzeichnis

Bale, Tim und Webb, Paul. 2016. Not as Bad as We Feared, Even Worse Than We Imagined? Assessing and Explaining Conservative Party Members' Views on Coalition. *Political Studies* 64:123-142.

BBC. 2016a. *EU Referendum: The Result in Maps and Charts*. <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-36616028>. 18.7.2016

BBC. 2016b. *EU Reform Deal. What Cameron Wanted and What He Got*. <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-eu-referendum-35622105>. 13.7.2016.

BBC. 2016c. *EU Deal Gives UK Special Status, Says David Cameron*. <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-35616768>. 13.7.2016.

Butler, David und Kitzinger, Uwe. 1976. *The 1975 Referendum*, 2. Aufl. London: Macmillan.

- Cameron, David. 2013. *EU Speech at Bloomberg*. <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg>. 7.7.2016.
- Cameron, David. 2015. *A New Settlement for the United Kingdom in a Reformed European Union*. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/475679/Donald_Tusk_letter.pdf. 13.7.2016.
- Christin, Thomas, Hug, Simon und Sciarini, Pascal. 2002. Interests and Information in Referendum Voting: An Analysis of Swiss Voters. *European Journal of Political Research* 41:759-776.
- Copsey, Nathaniel und Haughton, Tim. 2014. Farewell Britannia? „Issue Capture“ and the Politics of David Cameron’s 2013 EU Referendum Pledge. *Journal of Common Market Studies* 52:74-89.
- Cowley, Philip und Stuart, Mark. 2012. The Cambusters: The Conservative European Union Referendum Rebellion of October 2011. *Political Quarterly* 83:402-406.
- Curtice, John. 2016. Where’s the Evidence that Jeremy Corbyn Is to Blame for Brexit? *Guardian*. 4.7.2016. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/jul/04/evidence-blame-jeremy-corbyn-brexit-remain-labour-conservative>. 18.7.2016.
- Daddow, Oliver. 2011. *New Labour and the European Union. Blair and Brown’s Logic of History*. Manchester: Manchester University Press.
- Daily Express. 25.6.2016. *Let’s Make June 23rd a Brexit Bank Holiday*, S. 6.
- De Vreese, Claes H. und Semetko, Holli H. 2004. *Political Campaigning in Referendums. Framing the Referendum Issue*. London: Routledge.
- Dorey, Peter, Garnett, Mark und Denham, Andrew. 2011. *From Crisis to Coalition. The Conservative Party, 1997-2010*. Basingstoke: Palgrave.
- Economist. 2016. A Tragic Split. 25.6.2016.
- Fabian Society. 2016. *EU Referendum Poll, March 2016*. <http://www.gqrr.com/eu-referendum-poll-for-the-fabian-society-2>. 15.7.2016.
- Ford, Robert. 25.6.2016. Older ‘Left-Behind’ Voters Turned Against a Political Class With Values Opposed to Theirs. *Guardian*. <http://www.theguardian.com/politics/2016/jun/25/left-behind-eu-referendum-vote-ukip-revolt-brexit>. 18.7.2016.
- Ford, Robert und Goodwin, Matthew. 2014. Understanding UKIP: Identity, Social Change and the Left Behind. *Political Quarterly* 85:277-284.
- Forster, Anthony. 2002. *Euroscepticism in Contemporary British Politics*. London: Routledge.
- Geddes, Andrew. 2013. *Britain and the European Union*. Basingstoke: Palgrave.
- Goodwin, Matthew. 2016a. *Inequality Not Personality Drove Britain to Brexit*. <http://www.politico.eu/article/inequality-not-personalities-drove-britain-to-brexit>. 15.7.2016.

- Goodwin, Matthew. 2016b. *Brexit: Identity Trumps Economics in Revolt against Elites*. <http://ukandeu.ac.uk/brexit-identity-trumps-economics-in-revolt-against-elites>. 14.7.2016.
- Guardian. 21.2.2016. Boris Johnson Joins Campaign to Leave EU. <http://www.theguardian.com/politics/2016/feb/21/boris-johnson-joins-campaign-to-leave-eu>. 18.7.2016.
- Guardian. 30.6.2016. The Guardian View on Post-Brexit Politics: In Place of Leadership. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2016/jun/30/the-guardian-view-on-post-brexit-politics-in-place-of-leadership>. 18.7.2016.
- Hobolt, Sara B. 2009. *Europe in Question. Referendums on European Integration*. Oxford: Oxford University Press.
- Hobolt, Sara B. 2016. *Why Did Voters choose Brexit? LSE Blog*, <http://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2016/06/24/why-did-voters-choose-brexit>. 15.7.2016.
- House of Lords. 2010. *Referendums in the United Kingdom*. Select Committee on the Constitution. 12th Report of Session 2009-10. London: Stationary Office.
- Hug, Simon. 2007. The Strategic Context of Referendums on the EU Constitution. In *The Dynamics of Referendum Campaigns. An International Perspective*, Hrsg. Claes H. De Vreese, 47-62. Basingstoke: Palgrave.
- Independent. 2016. David Cameron Losing Public Trust on EU Referendum, Poll Finds. <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/david-cameron-losing-public-trust-over-handing-of-eu-referendum-poll-finds-a7047746.html>. 19.7.2016.
- Ipsos Mori. 2015a. *NHS Continues To Be Top Issue For British Voters*. <https://www.ipsos-mori.com/Assets/Docs/Polls/polmon-april2015-issues-tables.pdf>. 11.7.2016.
- Ipsos Mori. 2015b. *Conservative/Labour Party Image*. <https://www.ipsos-mori.com/researchpublications/researcharchive/81/Conservative-Party-Image.aspx?view=wide>, <https://www.ipsos-mori.com/researchpublications/researcharchive/82/Labour-Party-Image.aspx?view=wide>. 11.7.2016.
- Ipsos Mori. 2016. *Economist/Ipsos Mori June 2016 Issues Index*. <https://www.slideshare.net/secret/zZsTRohwPdjeWj>. 15.7.2016.
- Kahneman, Daniel und Tversky, Amos. 1979. Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk. *Econometrica* 47:263-291.
- Lord Ashcroft Polls. 2016. *How the United Kingdom Voted on Thursday... and Why*. <http://lordashcrofthpolls.com/2016/06/how-the-united-kingdom-voted-and-why/#more-14746>. 18.7.2016.
- Loughborough University. 2016. *Media Coverage of the EU Referendum 2016. Media Analysis from Loughborough University Centre for Research in Communication and Culture*. https://blog.lboro.ac.uk/crcc/eu-referendum/uk-news-coverage-2016-eu-referendum-report-5-6-may-22-june-2016/#disqus_thread. 14.7.2016.

- Lynch, Philip. 2009. The Conservatives and the European Union. The Lull Before the Storm. In *The Conservatives Under David Cameron. Built to Last?*, Hrsg. Simon Lee und Matt Beech, 187-207. Basingstoke: Palgrave.
- Lynch, Philip. 2011. The Con-Lib Agenda for Europe. In *The Cameron-Clegg Government. Coalition Politics in an Age of Austerity*, Hrsg. Simon Lee und Matt Beech, 218-233. Basingstoke: Palgrave.
- Lynch, Philip. 2015. Conservative Modernisation and European Integration: From Silence to Salience and Schism. *British Politics* 10:185-203.
- Lynch, Philip und Whitaker, Richard. 2013. Where There is Discord, Can They Bring Harmony? Managing Intra-party Dissent on European Integration in the Conservative Party. *British Journal of Politics and International Relations* 15:317-339.
- Lynch, Philip, Whitaker, Richard und Loomes, Gemma. 2012. The UK Independence Party: Understanding a Niche Party's Strategy, Candidates and Supporters. *Parliamentary Affairs* 65:733-757.
- Möller, Almut und Oliver, Tim (Hrsg.). 2014. *The United Kingdom and the European Union: What Would a "Brexit" Mean for the EU and Other States Around the World?* Berlin: DGAP.
- Moravcsik, Andrew. 1998. *The Choice for Europe. Social Purpose and State Power from Maastricht to Messina*. London: UCL Press.
- NatCen Social Research. 2016. *EU Referendum Poll of Polls*. <http://whatukthinks.org/eu/opinion-polls/poll-of-polls/>. 14.7.2016.
- Observer. 2016. EU Referendum: Youth Turnout Almost Twice as High as First Thought. <http://www.theguardian.com/politics/2016/jul/09/young-people-referendum-turnout-brexit-twice-as-high>. 15.7.2016.
- Oppermann, Kai. 2008. The Blair Government and Europe: The Policy of Containing the Salience of European Integration. *British Politics* 3:156-182.
- Oppermann, Kai. 2013. The Politics of Discretionary Government Commitments to European Integration Referendums. *Journal of European Public Policy* 20:684-701.
- Schoof, Ulrich, Petersen, Thieß und Aichele, Rahel. 2015. *Brexit – Mögliche wirtschaftliche Folgen eines britischen EU-Austritts*. Policy Brief 5/2015. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Startin, Nick. 2015. Have We Reached a Tipping Point? The Mainstreaming of Euroscepticism in the UK. *International Political Science Review* 36:311-323.
- Sun. 24.6.2016. Rage of the Working Class. <https://www.thesun.co.uk/news/1334368/rage-of-the-working-class>. 18.7.2016.
- Taggart, Paul und Szczerbiak, Aleks. 2008. Conclusion: Opposing Europe? Three Patterns of Party Competition over Europe. In *Opposing Europe? The Comparative Party Politics of Euroscepticism. Case Studies and Country Surveys*, Hrsg. Aleks Szczerbiak und Paul Taggart, 348-363. Oxford: Oxford University Press.

Turner, John. 2000. *The Tories and Europe*. Manchester: Manchester University Press.