

Herausgeber
Joachim Lange

Das Brexit-Referendum

Lehren für die Europa-Politik

Joachim Lange (Hrsg.): Das Brexit-Referendum. Lehren für die Europa-Politik, Reihe Loccumer Protokolle Band 02/17, Rehburg-Loccum 2017.

Dokumentation einer Tagung der Evangelischen Akademie Loccum vom
3. bis 5. Februar 2017

Tagungsplanung und -leitung: Dr. Joachim Lange

Redaktion: Dr. Joachim Lange

Sekretariat: Cornelia Müller

Das Loccumer Protokoll enthält Originalbeiträge der Tagung. Soweit diese auf
Tonbandmitschnitten beruhen, wurden sie von den Autorinnen und Autoren
überarbeitet und zur Veröffentlichung freigegeben.

© Alle Rechte bei den Autoren

ISSN 0177-1132

ISBN: 978-3-8172-0217-1

Layout: Anne Sator, Loccum

Druck: Harfe-Verlag und Druckerei GmbH, Rudolstadt

Die Reihe Loccumer Protokolle wird herausgegeben von der Evangelischen
Akademie Loccum. Bezug über den Buchhandel oder direkt bei: Evangelische
Akademie Loccum, Protokollstelle, Postfach 2158, 31545 Rehburg-Loccum,
Tel.: 05766/81-119, Telefax: 05766/81-900, E-Mail: Christine.Poltier@evlka.de

Inhalt

Joachim Lange	Vorwort	5
David McAllister	Das Brexit-Referendum: Herausforderungen für die Europapolitik	7

Erklärungsansätze für den Ausgang des Brexitreferendums

Mareike Kleine	Very British? Welche Problemwahrnehmungen beherrsch(t)en die Brexit-Debatte?	19
Jochen Clasen	Brexit und soziale Ungleichheit	25
Andreas Busch	Brexit. Innenpolitische Gründe und Folgen des britischen Referendums über die Mitgliedschaft in der Euro- päischen Union	35

Politikfelder der Debatte und mögliche Lehren für die EU-Politik

Susanne K. Schmidt	Der Brexit und die Gefahr der Überkonstitutionalisierung in der EU: Der Souveränitätsverlust über den Wohlfahrtsstaat	59
Cecilia Bruzelius, Constantin Reinprecht, Martin Seeleib-Kaiser	Stratifizierte soziale Rechte und eingeschränkte Unionsbürgerschaft	73

Friedrich Heinemann	Strategien für einen europäischen EU-Haushalt	99
---------------------	---	----

Die Lehren aus dem Brexit-Referendum für die Europapolitik

Christiane Lemke	Die US-Präsidentschaftswahlen und das Brexit-Referendum. Gibt es Parallelen? Was folgt daraus für die Europapolitik?	127
Joachim Lange	Das Brexit-Referendum – Erklärungsansätze und mögliche Lehren für die EU-Politik. Ein Überblick	141
Bernd Lange	Lehren aus dem Brexit-Referendum für die Europapolitik. Impulse für die Abschlussdiskussion	151
Annalena Baerbock	Die Lehren aus dem Brexit-Referendum für die Europapolitik. Impulse für die Abschlussdiskussion	157

Anhang

Tagungsprogramm	167
Teilnehmerinnen und Teilnehmer	171
Loccumer Protokolle zum Thema	175

Brexit

Innenpolitische Gründe und Folgen des britischen Referendums über die Mitgliedschaft in der Europäischen Union¹

Das Referendum über den Verbleib des Vereinigten Königreichs in der Europäischen Union vom 23. Juni 2016 ist ein Meilenstein in der Entwicklung der europäischen Integration. Zum ersten Mal hat die Bevölkerung eines Mitgliedstaats der Europäischen Union sich mit (wenn auch knapper) Mehrheit dafür ausgesprochen, die Europäische Union zu verlassen. Auch wenn die Details des durch diese Abstimmung eingeleiteten Prozesses gegenwärtig noch ebenso unklar sind wie sein genaues Ergebnis, lässt sich doch mit Sicherheit festhalten, dass dieses politische Faktum auf den weiteren Kurs der europäischen Integration erheblichen Einfluss nehmen wird. Es ist deshalb von großer Wichtigkeit, die Beweggründe, die zu diesem Ereignis geführt haben, gut zu verstehen. Der Natur der Sache nach sind die Motive für die Entscheidung der britischen Bevölkerung von Kommentatoren und Analytikern vor allem auf der Ebene und in den Inhalten der europäischen Politik verortet worden. Deren prozedurale, demokratische und inhaltliche Defizite (wo immer man diese verorten mag) wurden für das Ergebnis des Referendums verantwortlich gemacht – wobei die Argumente von einer angeblich grundsätzlichen Unvereinbarkeit supranationaler Integration mit nationalstaatlicher Souveränität, über die nach Ansicht einiger zu komplexen und ineffizienten, eventuell sogar korrupten Prozesse in einem als „Brüsseler Moloch“ dargestellten System, bis

¹ Im folgenden Aufsatz ist der Vortragsstil weitgehend beibehalten. Eine Liste aktueller und weiterführender Literatur befindet sich am Ende des Aufsatzes.

zu nicht hinreichender Bereitschaft zum Eingehen auf britische Forderungen zur Reform der Europäischen Union reichten.

Im vorliegenden Aufsatz möchte ich eine andere Perspektive einnehmen und den Fokus auf die innenpolitischen Motive und Gründe für den negativen Ausgang des Brexit-Referendums lenken. Dabei will ich argumentieren, dass das Ergebnis der Volksabstimmung mit den institutionellen und verhaltensmäßigen Parametern der real existierenden Europäischen Union nur lose gekoppelt ist und das Resultat in erheblichem Maß auf innenpolitische Faktoren zurückzuführen ist, wobei insbesondere parteipolitische Interessen, Dysfunktionalitäten des politischen Systems und negative Folgen der in den Jahren vor dem Referendum betriebenen Sparpolitik zu benennen sind. Ich werde dabei zunächst auf die Vorgeschichte des Referendums sowie die Kampagne eingehen, bevor ich das Ergebnis des Referendums differenziert darlegen und analysieren werde. In der Folge werde ich auf die innenpolitischen Triebkräfte für das Referendumsergebnis eingehen, bevor ich in einem letzten Teil die Herausforderungen analysiere, denen sich die Politik in Großbritannien als Folge der Volksabstimmung und der Handhabung von deren Ergebnis ausgesetzt sieht.

Vorgeschichte des Referendums und Kampagne

Die Forderung nach einem Referendum über die Mitgliedschaft in der Europäischen Union gehört seit langem zu den Kernbestandteilen der euroskeptischen Position in Großbritannien, die in den letzten 30 Jahren (also seit der langsamen Abwendung von Margret Thatcher von den Zielen weiterer europäischer Integration) eine politische Minderheitenposition gebildet hat. Politisch beheimatet vor allem in der Konservativen Partei, verschafften sich die Vertreter dieser Position durch Unnachgiebigkeit in der Sache und wachsende Schrillheit im Ton erheblichen innerparteilichen Einfluss. Premierminister Cameron, der sich bereits bei seiner Wahl zum Parteichef diesen Kräften gegenüber kompromissbereit gezeigt hatte, sah sich im Januar 2013 genötigt, ein solches Referendum zu versprechen, falls die Konservativen die nächste Wahl

gewöhnen. Sein Hauptmotiv war dabei die Wahrung des Zusammenhalts der Partei, die durch die wachsenden Erfolge der *United Kingdom Independence Party* (UKIP) bedroht schien. Da die Konservativen damals in einer Koalition mit den sehr europafreundlichen Liberaldemokraten regierten und angesichts der politischen Entwicklung eine Alleinregierung der Konservativen Partei als unwahrscheinlich galt, erschien das Versprechen nicht sehr riskant – und es galt als unwahrscheinlich, dass Cameron es würde einlösen müssen.

Am 7. Mai 2015 geschah jedoch das Unerwartete : David Camerons Konservative Partei erlangte bei der Unterhauswahl eine – wenn auch knappe – absolute Mehrheit der Sitze im Unterhaus, während ihr liberaldemokratischer Koalitionspartner ein elektorales Desaster erlebte. Damit wurde die Durchführung eines Referendums nun zum Faktum, auch wenn viele Beobachter weiterhin angesichts der Meinungsumfragen und des Eintretens von Premierminister Cameron für einen Verbleib Großbritanniens in der Europäischen Union (der allerdings Reformen und Veränderungen abverlangt wurden) die Entscheidung für einen Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union für unwahrscheinlich hielten. Sie taten das nicht zuletzt aufgrund der Ergebnisse zahlreicher Analysen über die wahrscheinlichen Folgen eines solchen Austritts, die nach dem Versprechen vom Januar 2013 von verschiedenen Institutionen und *think tanks* wie etwa dem *Center for European Reform*, der Bertelsmann-Stiftung und dem ifo-Institut durchgeführt und veröffentlicht worden waren. Diese stimmten sehr weitgehend überein hinsichtlich drastisch negativer Folgen eines solchen Schritts, und kontinentaleuropäische Unternehmen wie etwa BMW oder die Deutsche Bank machten klar, dass ein Brexit erhebliche Folgen in Bezug auf Beschäftigung und Engagement ihrer Firmen in Großbritannien haben würde.

Am 10. November 2015 legte Premierminister Cameron seine Forderungen an die EU fest, von deren Erreichen er eine Empfehlung für einen Verbleib in der Europäischen Union abhängig machen würde. Das waren im Kern vier Forderungen : zum einen solle sichergestellt werden, dass die Interessen der nicht am Euro teilhabenden EU-Mitglieder in wirtschaftspolitischer Hinsicht besser geschützt würden; zum zweiten müsse die EU mehr zur Förderung der Wettbewerbsfähigkeit und des Handels tun; Großbritannien solle von der

Teilnahme an einer engeren politischen Integration in Zukunft freigestellt werden und schließlich wolle das Land mehr eigenen Einfluss in Bezug auf die Personenfreizügigkeit innerhalb der EU haben.

In den folgenden Monaten erfolgten umfangreiche Verhandlungen, verbunden mit einer regen Reisetätigkeit des Premierministers, doch seine Forderungen erwiesen sich bei den anderen Mitgliedsstaaten als sehr kontrovers. Die schließlich bei der Tagung des Europäischen Rates am 18. und 19. Februar 2016 getroffene Einigung war komplex – Großbritanniens europäische Partner hatten zwar die Notwendigkeit gesehen, dem Premierminister entgegenzukommen, wollten aber andererseits dem Land weder eine umfangreiche Sonderbehandlung zugestehen, noch von den Grundsätzen der Integration (etwa im Bereich der Personenfreizügigkeit, einer der zentralen vier Freiheiten des Integrationsprojekts) abweichen. Camerons Versuch, die Verhandlungsergebnisse als Erfolg darzustellen und (nach einer langen Phase vor allem europakritischer Äußerungen) nun für einen Verbleib in der Europäischen Union zu werben, stieß auf große Schwierigkeiten. Die großenteils ausgeprägt europaskeptische Presse des Vereinigten Königreichs machte sich über seine Behauptungen lustig und zerriss die angeblichen Erfolge in der Luft.

Dennoch ging der Premierminister die nun folgende Kampagne für das Referendum optimistisch an. Er konnte sich zum einen auf die historische Erfahrung aus dem Jahr 1975 stützen, als der damalige Premierminister Wilson die von ihm erzielten, ebenfalls nicht sehr bedeutsamen, Zugeständnisse aus Brüssel zum Erfolg erklärt hatte und auf dieser Basis das folgende Referendum mit einer deutlichen Mehrheit von 67 Prozent gewonnen hatte; zum anderen hatte Cameron erst im Jahr zuvor gezeigt, dass er als Wahlkämpfer erhebliche Zugkraft besaß und die britische Bevölkerung von seinen Positionen überzeugen konnte. Aber er hatte auch mit erheblichem Gegenwind zu kämpfen: Schon früh hatte er Forderungen aus seiner Partei nachgeben müssen, auf die Kabinettsdisziplin zu verzichten und den Mitgliedern seiner Regierung zu erlauben, in der Kampagne auch eine gegen die offizielle Position die Regierung gerichtete Meinung zu vertreten. Nachdem der charismatische und populäre ehemalige Londoner Bürgermeister, der Unterhausabgeordnete Boris Johnson, sich nach langem Zögern und Taktieren mit dramatischer Geste entschlossen hatte, für

einen Austritt aus der Europäischen Union zu werben, war Cameron ein ihm in der Öffentlichkeitswirksamkeit mindestens ebenbürtiger Gegner erwachsen. Der Schwerpunkt der „Remain“-Kampagne lag auf einer ausführlichen Darstellung der zu erwartenden negativen Folgen eines Austritts Großbritanniens aus der Europäischen Union in wirtschaftlicher, aber auch politischer Hinsicht. Neben Premierminister Cameron war vor allem Schatzkanzler George Osborne die Hauptfigur, dessen Ministerium umfangreiche Analysen über die durch einen Brexit entstehenden wirtschaftlichen und haushalterischen Probleme erstellt hatte. Obwohl die Labour Party ebenfalls für einen Verbleib Großbritanniens in der Europäischen Union eintrat, gab es keine gemeinsamen Auftritte ihrer Führung mit dem Premierminister und dem Schatzkanzler.

Die Führung der für einen Austritt eintretenden „Leave“-Kampagne war hingegen parteiübergreifend besetzt – ihre Hauptfiguren waren neben Boris Johnson der konservative Justizminister Michael Gove und die Labourabgeordnete Gisela Stuart. Während die Befürworter eines Verbleibs in der EU vor allem auf die Überzeugungskraft der von ihnen vorgelegten Zahlen und das ökonomische Eigeninteresse der Bevölkerung spekulierten, appellierte das Lager der Austrittswilligen vor allem an grundsätzliche politische Werte der Briten, indem sie einen Brexit als Wiedergewinnung der nationalen politischen Souveränität darstellten und das Publikum aufforderten „to take back control“. Zudem war ein Hauptversprechen, die durch ein Ausscheiden aus der Europäischen Union eingesparten Mitgliedsbeiträge (angeblich 350 Millionen britische Pfund pro Woche) in Zukunft für den an chronischer Unterfinanzierung leidenden nationalen Gesundheitsdienst NHS zu verwenden.

In der öffentlichen Wahrnehmung spielte sich die Hauptkonfliktlinie in der Kampagne zwischen zwei Politikern der Konservativen Partei ab, nämlich Premierminister Cameron und Boris Johnson. Dass Letzterer sich mit der Kampagne relativ unverhohlen als potentieller Nachfolger des Regierungs- und Parteichefs positionieren wollte, lieferte die politische Spannung, die in der medialen Berichterstattung erheblichen Raum einnahm. Obwohl sich einzelne Abgeordnete der Labour Party sehr stark im Namen der „Remain“-Kampagne engagierten, erreichte die Partei wenig Sichtbarkeit, da ihr Vorsitzender Jeremy Corbyn das Thema nicht mit großer Priorität behandelte. Aufsehen erregte

hingegen UKIP-Chef Nigel Farage, der zwar nicht an der offiziellen „Leave“-Kampagne beteiligt war, jedoch mit als extrem bewerteten Aktionen hervortrat – beispielsweise mit einem Poster, dass Flüchtlinge auf dem Balkan zeigte und darauf „Breaking Point“ schrieb. Tragischer Tiefpunkt der sehr polarisierten Kampagne war der Mord an der Labour-Abgeordneten Jo Cox, die von einem geistig verwirrten Nationalisten auf offener Straße erschossen wurde.

Obwohl sich eine Reihe von Akademikern, Medienvertretern und das Treasury-Komitee des House of Commons bemühten, die in der Kampagne vorgebrachten Behauptungen einem Realitätsscheck zu unterziehen, dominierten unfundierte Behauptungen insbesondere der „Leave“-Kampagne die öffentliche Diskussion. Ausführliche und faktengestützte Analysen etwa der Treasury, des Internationalen Währungsfonds oder der OECD, die einhellig vor den zu erwartenden negativen Folgen eines Austritts warnten, wurden kaum zur Kenntnis genommen. Das Volk habe die Nase voll von Experten, ließ sich der Co-Vorsitzende der „Leave“-Kampagne, Michael Gove, vernehmen. Insbesondere in den letzten Tagen der Kampagne bemühten sich dann die Gewerkschaften noch sehr, ihre sechs Millionen Mitglieder für eine Stimmabgabe zugunsten des Verbleibs in der EU zu gewinnen, um Arbeitnehmerrechte nicht zu gefährden. Die Meinungsumfragen deuteten auf ein recht knappes Ergebnis hin, allerdings erwarteten die meisten Experten ein Abstimmungsergebnis zugunsten des Verbleibs in der Europäischen Union; in diese Richtung deuteten auch die letzten durchgeführten Meinungsumfragen.

Das Brexit-Referendum: Ergebnis und Analyse

Entgegen diesen Erwartungen zeichnete sich in der Auszählungsnacht bereits relativ früh ab, dass die „Leave“-Position besser abschnitt als gedacht. Am frühen Morgen stabilisierte sich das Ergebnis, demzufolge 51,9 Prozent der abgegebenen Stimmen für einen Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union gestimmt hatten, während 48,1 Prozent für einen Verbleib votiert hatten. Mit 17,41 Millionen Stimmen für einen Austritt und 16,14 Millionen Stimmen für einen Verbleib ergab sich eine Mehrheit von 1,27 Millionen Stimmen für ein

Ausscheiden Großbritanniens aus der EU. Noch am selben Morgen kündigte Premierminister Cameron an, sich vom Amt des Regierungschefs zurückziehen zu wollen, sobald ein Nachfolger als Parteiführer der Konservativen gefunden worden sei. Er hatte dies zuvor ausgeschlossen, sah sich aber nun nicht in der Lage, die durch die Abstimmung vorgegebene Position in die Tat umzusetzen. Die politische Führungs- und Konzeptlosigkeit des Landes war nun evident, umso mehr, als der Kampf um die Führung der Regierungspartei nun mit aller Härte entbrannte. Darauf soll hier aber nicht weiter eingegangen werden (ebenso wenig wie auf die Distanzierung führender Köpfe der „Leave“-Kampagne von ihren Versprechen), vielmehr soll ein genauerer Blick auf die Analyse des Abstimmungsergebnisses geworfen werden.

In dem knappen Gesamtergebnis der Abstimmung verstecken sich erhebliche Unterschiede, wenn man die einzelnen Teile des Vereinigten Königreichs betrachtet. Während England und Wales mit relativ deutlichen Mehrheiten für einen Austritt stimmten (53,4% : 46,6% bzw. 52,5% : 47,5%), stimmte Schottland mit überwältigender Mehrheit gegen einen Austritt: Nur 38 Prozent votierten dafür, während 62 Prozent für einen Verbleib in der EU stimmten. Auch in Nordirland war das Votum gegen einen Austritt mit 44,2 : 55,8 Prozent deutlich. Innerhalb Englands gab es einige deutliche Unterschiede: die Metropole London stimmte mit klarer Mehrheit gegen einen Austritt (40,1% : 59,9%). Die stärkste Unterstützung für einen Austritt gab es in den Midlands (59% : 41%), dem Nordosten und Yorkshire (58% : 42%) und dem Osten Englands (56,5% : 43,5%). Im Südosten fiel das Ergebnis hingegen nur knapp für einen Austritt aus (51,8% : 48,2%), und Städte wie Oxford (29,7% : 70,3%) und Brighton (31,4% : 68,6%) wichen deutlich vom Gesamttrend ab und votierten für einen Verbleib. Die regionalen Differenzen und insbesondere die Tatsache, dass jeweils zwei der vier Landesteile des Vereinigten Königreichs für und gegen den Austritt stimmten, machen die Spannungen und das zukünftige Konfliktpotenzial des Ergebnisses sehr deutlich. In Schottland wurde sofort über ein erneutes Unabhängigkeitsreferendum nachgedacht, und in Nordirland kamen Befürchtungen auf, dass die Verwandlung der Grenze zwischen der Republik Irland und Nordirland in eine EU-Außengrenze ein Ende des Friedensprozesses dort bedeuten könnte.

Da die Auszählungsbezirke beim Referendum zumeist nicht mit den Grenzen der Wahlkreise für das Unterhaus übereinstimmten, sind Aussagen über die parteipolitischen Präferenzen beim Brexit-Votum etwas mit Schwierigkeiten behaftet. Vergleiche mit dem Abstimmungsverhalten bei der Wahl zum Europaparlament im Jahr 2014 lassen aber ein paar klare Aussagen zu (vergleiche Abb 1).²

Demzufolge gibt es einen starken Zusammenhang zwischen dem Anteil für „Leave“ beim Referendum und dem Stimmanteil für UKIP – was nicht weiter verwundert, ist doch der Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union der zentrale programmatische Bestandteil dieser Partei. Einen vergleichsweise etwas schwächeren Zusammenhang gibt es zwischen dem Anteil der „Remain“-Position und dem Anteil der Stimmen für die grüne Partei. Angesichts der eher metropoliten-kosmopolitisch zusammengesetzten Wählerschaft grüner Parteien ist eine Tendenz zur Befürwortung der europäischen Integration ebenfalls keine Überraschung. Blickt man jedoch auf der Grafik auf die beiden großen Parteien, nämlich Labour und die Conservatives, dann zeigt die grafische Darstellung die Abwesenheit eines klaren Zusammenhangs. Das bedeutet, dass bei den beiden großen Parteien in Großbritannien die Anhängerschaft in erheblichem Maße gespalten war zwischen einer Befürwortung und einer Ablehnung des Austritts aus der Europäischen Union. Welche Folgen diese Tatsache für die zukünftige Politik haben wird, darauf soll weiter unten noch einmal eingegangen werden.

Die Betrachtung nach Parteipräferenzen zeigt, dass der knappe Ausgang des Referendums nicht die Anhänger einer Partei gegen die einer anderen stellt, sondern vielmehr auch die Anhänger zumindest der beiden großen Parteien relativ gleichmäßig spaltet. Da die Parteiführungen beider großen Parteien für einen Verbleib in der EU waren, bedeutet dies, dass beide Parteiführungen einen erheblichen Teil ihrer Anhängerschaft nicht von ihrer Botschaft haben überzeugen können.

Blickt man auf weitere soziale Variablen, so sind zusätzliche interessante Informationen über das Abstimmungsverhalten sozialer Gruppen erkennen.

² Quelle der Grafiken 1 bis 3 ist House of Commons Library (2016).

Abb. 1: Parteipräferenz und Stimmverhalten

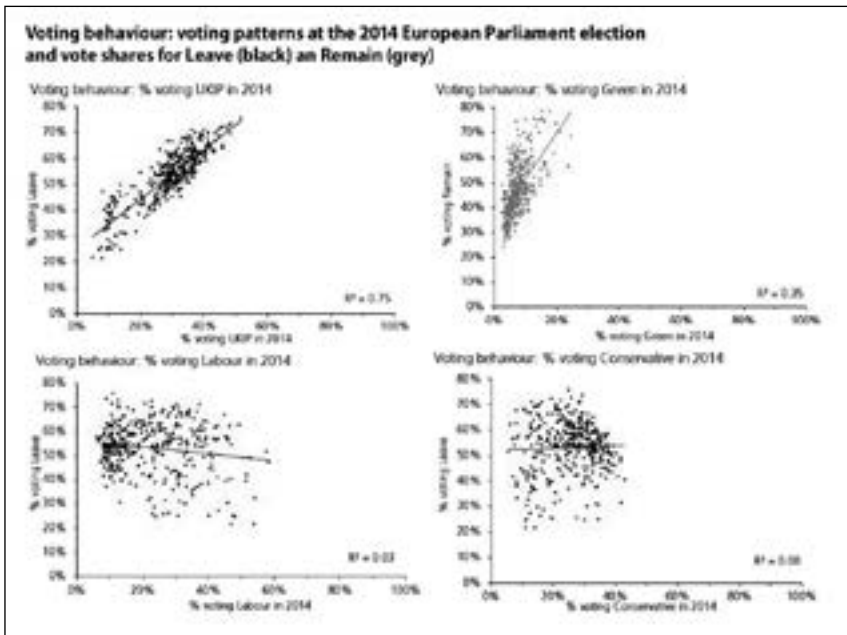
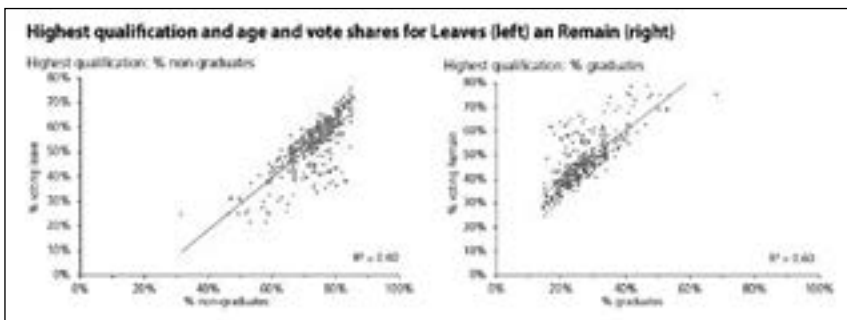


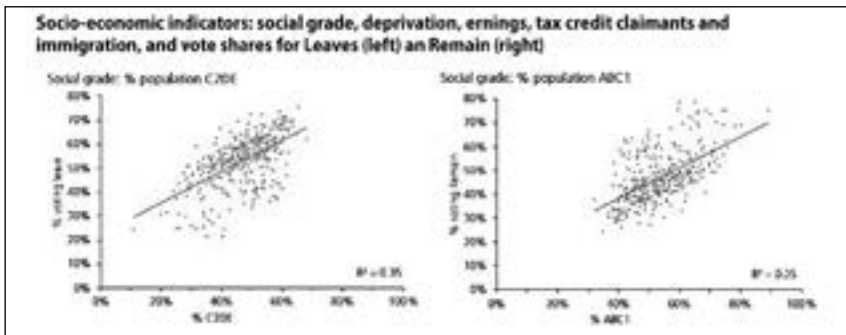
Abb. 2: Qualifikation und Stimmverhalten



Wie in Abb. 2 zu sehen ist, hat das Ausmaß an formaler Bildung einen deutlichen Einfluss auf das Abstimmungsverhalten gehabt: je höher der Anteil der Wähler in einem Wahlkreis ist, die einen Hochschulabschluss haben, desto hö-

her war dort auch der Anteil derer, die für einen *Verbleib* in der EU stimmten. Und umgekehrt gilt: je höher der Anteil der Wähler ohne Hochschulabschluss in einem Wahlkreis war, desto höher war dort der Anteil derjenigen, die für den Brexit stimmten. Ähnliches gilt, wenn auch etwas schwächer ausgeprägt, für Maße des sozialen Status: je höher in einem Wahlkreis der Anteil der Vertreter der sozialen Statusgruppen A, B, C 1 (Führungspositionen, nicht manuelle Arbeitsplätze, Facharbeiter) war, desto höher war tendenziell der Anteil der Stimmen für einen *Verbleib* in der Europäischen Union; je höher hingegen der Anteil niedriger sozialer Statusgruppen in einem Wahlkreis, desto höher war tendenziell der Anteil der Stimmen für ein *Ausscheiden* (Abb. 3).

Abb. 3: Sozialer Status und Stimmverhalten



Abschließend für diesen Teil lässt sich anmerken, dass das Abstimmungsergebnis des Referendums nicht nur knapp ist (was bei grundsätzlichen Änderungen des *status quo* immer ein Problem ist – weshalb ja Systeme mit geschriebenen Verfassungen für solche Änderungen zumeist Supermehrheiten von zwei Dritteln oder drei Vierteln erfordern), sondern auch die Anhängerschaft vieler Gruppen, die sich als politisch handelnde Einheiten konstituieren, spaltet. Es ist daher zu erwarten, dass die Umsetzung des Beschlusses politisch sehr schwierig werden wird. Denn vor allem die großen politischen Parteien werden vermutlich erhebliche interne Auseinandersetzungen führen und durchstehen müssen, mit ungewissem Ausgang.

Probleme des britischen Regierungssystems jenseits der EU

Ich hatte zu Beginn meines Vortrags gesagt, dass ich den Fokus auf die innenpolitischen Motive und Gründe für den negativen Ausgang des Brexit-Referendums legen will. Auf zwei Punkte möchte ich dabei näher eingehen: zum einen die Dysfunktionalitäten des britischen Wahlsystems und zum anderen die negativen Folgen der in den Jahren vor dem Referendum betriebenen ausgeprägten Spar- und Austeritätspolitik. Beide Faktoren haben, so möchte ich argumentieren, erheblich zu Unzufriedenheit in der britischen Bevölkerung geführt, die sich dann im Referendum als Votum gegen die Position der Regierung und damit als Abstimmung gegen deren Politik niedergeschlagen hat.

Dysfunktionalitäten des Wahlsystems

Das britische Wahlsystem ist ein Mehrheitswahlsystem, bei dem derjenige Kandidat einen Wahlkreis gewinnt, der eine relative Mehrheit der Stimmen auf sich vereinigen kann. Ein solches Wahlsystem bevorteilt große Parteien und solche mit starken regionalen Hochburgen, während es kleinere Parteien ohne ausgeprägte Hochburgen benachteiligt. Solange nur zwei Parteien antreten, produziert ein solches Wahlsystem dennoch hohe Proportionalität – d. h. der Anteil einer Partei an den abgegebenen Stimmen entspricht weitgehend dem Anteil an errungenen Parlamentsmandaten. Über die letzten Jahrzehnte sind jedoch in allen europäischen Ländern die Parteiensysteme vielfältiger geworden. Die Zahl der Parteien, die zu einer Wahl antreten, ist auch in Großbritannien erheblich gestiegen. Neben den großen Parteien Conservative Party und Labour Party treten beispielsweise die Liberaldemokraten, die schottischen Nationalisten, die walisischen Nationalisten, die grüne Partei und UKIP bei Wahlen an, und in Nordirland gibt es vier weitere, nur dort antretende Parteien. Obwohl das Mehrheitswahlsystem als starke Bremse für eine Erhöhung der Zahl der im Parlament vertretenen Parteien wirkt, ist diese Zahl also gestiegen. Und mit der gestiegenen Zahl hat sich tendenziell das Ausmaß der Disproportionalität erhöht – es kommt also zu immer stärkeren Diskrepanzen

Tab. 1: Ergebnis der Unterhauswahl von 2015

Partei	Sitze				Gewinne Verluste +/-		Stimmen	Stimmen- anteil	+/- %	Sitze nach PR	Gewinn /Verlust durch Mehrheits- wahlrecht
Conservative	331	35	11	24			11.334.520	36,9	+0,8	240	91
Labour	232	22	48	-26			9.347.326	30,4	+1,5	198	34
Scottish National Party	56	50	0	50			1.454.436	4,7	+3,1	31	25
Liberal Democrat	8	0	49	-49			2.415.888	7,9	-15,2	51	-43
UKIP	1	1	0	1			3.881.129	12,6	+9,5	82	-81
Green Party	1	0	0	0			1.157.613	3,8	+2,8	25	-24
Plaid Cymru	3	0	0	0			181.694	0,6	0,0	4	-1
Democratic Unionist Party	8	1	1	0			184.260	0,6	0,0	4	4
Sinn Féin	4	0	1	-1			176.232	0,6	0,0	4	0
Social Democratic & Labour Party	3	0	0	0			99.809	0,3	0,0	2	1
Ulster Unionist Party	2	2	0	2			114.935	0,4	0,0	3	-1

Quelle: eigene Berechnungen

zwischen dem Anteil der errungenen Stimmen und dem Anteil der errungenen Parlamentsmandate.

Tabelle 1 stellt das Ergebnis der Unterhauswahlen von 2015 dar. Bei dieser Wahl hat die konservative Partei von David Cameron eine knappe absolute Mehrheit der Mandate errungen. Sie kann deshalb alleine regieren – obwohl sie lediglich 36,9 Prozent der abgegebenen Stimmen auf sich vereinigen konnte, nur wenig mehr als ein Drittel. In der Tabelle ist auch angegeben, wie viele Sitze die Parteien erhalten hätten, wenn in Großbritannien ein Verhältniswahlssystem angewandt würde. Am Beispiel der Konservativen Partei kann man sehen, dass diese statt 331 lediglich 240 Sitze erhalten hätte und somit alleine nicht hätte regieren können. In der Spalte ganz rechts ist angegeben, welche der Parteien durch das Mehrheitswahlssystem Vorteile erlangen und welche durch dieses System benachteiligt werden. Vorteile erlangen vor allem die beiden großen Parteien sowie die schottischen Nationalisten, Nachteile erleiden (in unterschiedlichem Ausmaß) die kleineren Parteien, deren Anhängerschaft nicht regional konzentriert ist, also vor allem die Liberaldemokraten, UKIP und die Green Party. Am drastischsten fällt die Benachteiligung bei UKIP aus, einer Partei, die mit 12,6 Prozent der Stimmen immerhin ein Achtel der britischen Wahlbevölkerung hinter sich vereint, damit allerdings lediglich ein einziges Abgeordnetenmandat erringen konnte. Im Kontrast zu den schottischen Nationalisten wird die Problematik besonders deutlich: diese haben lediglich ein gutes Drittel der Stimmen von UKIP (nämlich 4,7 Prozent), verfügen jedoch über 50 Mandate im Unterhaus! Eine für die schottischen Nationalisten abgegebene Wählerstimme hat also grob geschätzt den 150-fachen Erfolgswert einer für UKIP abgegebenen Stimme. Unter dem Gesichtspunkt der Gleichheit der Wählerstimmen kann man also nur konstatieren, dass das britische Wahlsystem massiv versagt. Fragt man, warum es nicht an verändertes Wahlverhalten und ein diverseres Parteiensystem angepasst wird, so lautet die Antwort, dass keine der beiden großen Parteien daran ein Interesse hat – denn sie profitieren abwechselnd von der Disproportionalität. Für die Wähler vieler anderer (vor allem der kleineren) Parteien muss dieses System jedoch in zunehmendem Maße als eines erscheinen, in dem Wählen keine Veränderungen mehr hervorbringt. 63 Prozent der britischen Wähler haben

nicht für die Konservativen gestimmt, sehen sich aber einer Alleinregierung dieser Partei und ihrer Entscheidungen ausgesetzt. Beim Referendum gab es einen solchen Verzerrungseffekt nicht – hier konnte man einfach Ja oder Nein stimmen, und alle Stimmen hatten denselben Erfolgswert. Die gegenüber der Unterhauswahl nur ein Jahr zuvor beim Referendum deutlich angestiegene Wahlbeteiligung lässt den Schluss zu, dass in diesem sich nun auch wieder Wählerinnen und Wähler beteiligt haben, die sich zuvor aus dem politischen Partizipationsprozess zurückgezogen hatten. Unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten ist das durchaus positiv zu werten – wenn es auch bedauerlich ist, dass das normale Wahlsystem offenkundig der Umsetzung der Wählerpräferenzen in Regierungspolitik Steine in den Weg legt. Das Referendum in all seiner Simplität war eine Möglichkeit, diesem Unmut einmal Ausdruck zu verleihen und gegen die von der Regierung präferierte Position zustimmen.

Negative Folgen der Sparpolitik

Ein weiterer Grund, der Regierung das von ihr gewünschte Ergebnis zu versagen, lag in der Sparpolitik der Regierung zwischen 2010 und 2015. Großbritannien hatte besonders stark unter der Finanzmarktkrise gelitten, weil es einen besonders großen Finanzmarktsektor hat – die berühmte *City of London*. Die britische Regierung musste in der Krise nach 2008 mehrere große Banken retten und dafür die staatliche Verschuldung drastisch erhöhen. Um dies auszugleichen, wurde eine ausgeprägte Sparpolitik gefahren, deren Ergebnisse eklatante Folgen für die Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Gütern hatte.

In Tabelle 2 sind die Auswirkungen auf der Ebene der lokalen Versorgung mit Diensten wie Fürsorge, öffentlicher Transport, Sozialwohnungen, Kultur etc. angegeben.³ Über den Zeitraum von 2009 bis 2014 stiegen diese Ausgaben nicht nur nicht an – sie wurden von 116 Milliarden auf 95 Milliarden Pfund reduziert – ein Rückgang um nicht weniger als 18,5 Prozent. Umgerechnet

³ Quelle für Tabelle 2 und Grafik 4 sind Innes / Tetlow 2015.

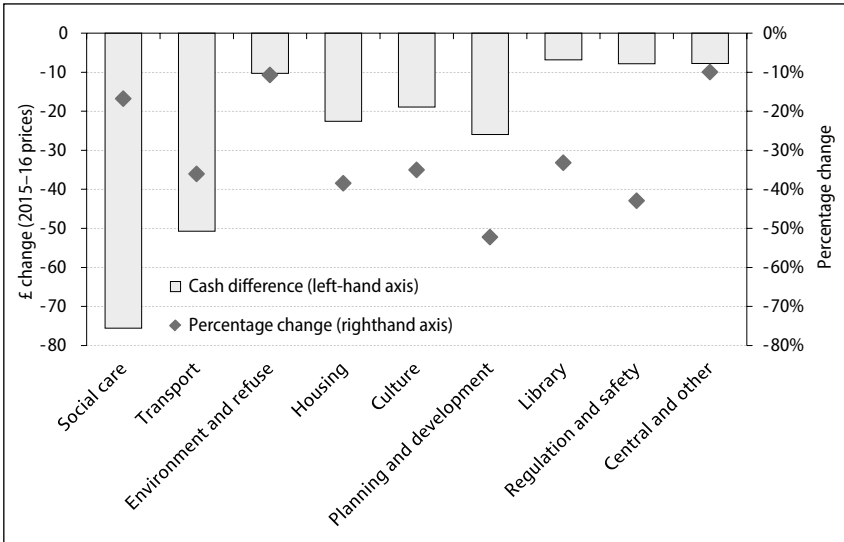
auf den einzelnen Bürger ist der Rückgang sogar noch höher, nämlich 23,4 Prozent, also fast ein Viertel.

Tab. 2: Ausgaben im Bereich *local government*, 2009/10 bis 2014/15

Measure of local government spending	£ billion (2015-16 prices), except where otherwise stated	
	2009-10	2014-15
Local authority net service spending	116.5	95.0
Excluding public health and new social care responsibilities	116.5	90.7
Also excluding education	66.5	53.7
Also excluding police and fire	50.6	40.2
Net service spending per person excluding public health, education, police and fire	£ 969	£ 742

In Abb 4 wird deutlich, dass diese insgesamt schon sehr starken Rückgänge prozentual und im Geldwert pro Person zwar unterschiedlich ausfallen – deutlich wird allerdings, dass es sich hier um eine ausgesprochen drastische Sparpolitik handelt, die ganz viele Bereiche stark in Mitleidenschaft gezogen hat. Gerade in den Bereichen Sozialpflege, öffentlicher Transport, Umwelt, Sozialwohnungen und Kulturausgaben ist somit ein ganz erheblicher Teil dessen, was Staatlichkeit für den einzelnen Bürger bedeutet, deutlich reduziert worden. Die Unzufriedenheit mit dieser Entwicklung zeigte sich aufgrund des Wahlsystems bei der Unterhauswahl nur wenig – die sozial problematischen Bereiche liegen oft in Gegenden, die ohnehin nicht für die Konservative Partei stimmen und deren Anliegen und Bedürfnisse von deren Regierung weitgehend ignoriert werden. Der Referendumsmechanismus erlaubte jedoch den deutlichen Ausdruck des Missfallens und eine Blockade der von der Regierung gewünschten Politik.

Abb. 4: Sparpolitik nach Ausgabenbereichen



Average change in net service spending per person, by service area (2009–10 to 2014–15)

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass eine Analyse des Ergebnisses des Brexit-Referendums auch Faktoren innenpolitischer Herkunft in den Blick nehmen muss, wenn sie das Resultat verstehen und erklären will. Denn Referenden dienen oft eher der Abrechnung mit einer ungeliebten Regierung als dem sachlichen Votum über einen bestimmten Sachverhalt. Die politikwissenschaftliche Forschung über Referenden hat oft bestätigt, was einmal scherzhaft in die Worte gefasst wurde: Bei einem Referendum wird über jede Frage abgestimmt – außer über die auf dem Stimmzettel!

Herausforderungen der Zukunft

Das Referendum über den Brexit hat Großbritannien politisch tief gespalten zurückgelassen. An der Polarisierung zwischen Ja und Nein hat sich auch beinahe neun Monate nach der Abstimmung kaum etwas geändert – es gibt

also wenig Anzeichen dafür, dass sich die beiden Positionen aufeinander zu bewegen. Weder betrachten diejenigen, die für einen Austritt Großbritanniens aus der EU gestimmt haben, im Rückblick ihre Position als falsch und haben sie geändert, noch sind diejenigen, die für einen Verbleib gestimmt haben, mit der bisherigen Entwicklung zufrieden und haben sich mit der Entscheidung für den Brexit abgefunden. Dass die Entscheidung vom Juni 2016 nicht nur den Zusammenhalt der Europäischen Union gefährdet, sondern auch denjenigen des Vereinigten Königreichs, ist ein Faktum; Nordirland und Schottland werden – abhängig vom Verhandlungsablauf und -ergebnis – eventuell Schritte zur Loslösung von England unternehmen. Die Versöhnung der tief gespaltenen britischen Bevölkerung bleibt daher die zentrale Herausforderung für das Land in den nächsten Jahren. Aus politikwissenschaftlicher Perspektive ist allerdings zu sagen, dass das politische System mit seinen an den Maximen der Mehrheitsentscheidung und der Konfrontation ausgerichteten Verfahren und Traditionen sowie der schwachen Ausprägung von Institutionen und Traditionen der Kompromissfindung für die Bewältigung dieser Aufgabe nicht gut ausgestattet ist. Neben dieser übergreifenden Aufgabe lassen sich noch vier konkrete Herausforderungen der nächsten Zeit benennen, auf die ich nun noch kurz eingehen will.

1. Konkretisierung des Brexit-Prozesses

Abb. 5 zeigt den im Referendum verwendeten Wahlzettel. Er macht deutlich, worüber abgestimmt wurde: Mitgliedschaft in der Europäischen Union – Ja oder Nein. Wie genau aber ein Austritt vonstatten gehen soll, ob das Land Mitglied im Binnenmarkt bleiben soll oder in einer Zollunion mit der Europäischen Union, ob ein „soft Brexit“ oder ein „hard Brexit“ angestrebt werden soll – von all diesen für die Umsetzung der Entscheidung sehr wichtigen Entscheidungen ist auf dem Wahlzettel nichts zu finden. Und über diese Themen wurde auch in der Debatte vor dem Referendum nicht konkreter diskutiert – an Details war damals nämlich niemand interessiert! Praktisch bedeutet das, dass die gesamte Konkretisierung des weiteren Brexit-Prozesses nun allein der Regierung überlassen wird – einer Regierung, die (wie vorhin dargelegt) sich

lediglich auf ein gutes Drittel der Wählerstimmen stützen kann (die zudem für David Cameron, nicht für Theresa May abgegeben worden waren) und sich in ihrer übergroßen Mehrheit in der Kampagne gegen das nun beschlossene Vorgehen ausgesprochen hatte. Dies bedeutet eine ungeheure Machtkonzentration in den Händen der Exekutive, die im britischen System klassisch das Parlament dominiert und (sofern es dort nicht zu einer Revolte kommt) ihre Pläne wahrscheinlich relativ rücksichtslos von diesem bestätigt zu bekommen erwartet. Das geplante „Great Repeal Bill“, mit dem die existierende EU-Gesetzgebung in nationales Recht überführt werden soll, wird aufgrund der enormen Komplexität der Materie der Regierung praktisch eine Generalermächtigung aussprechen, ihr sehr große Freiheiten bei den neuen Regelungen überlassen, ohne parlamentarischen Einfluss und Kontrolle – und erst recht ohne Einfluss der Wählerschaft.

Abb. 5: Wahlzettel des Referendums

Referendum on the United Kingdom's membership of the European Union	
Vote only once by putting a cross ☒ in the box next to your choice	
Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?	
Remain a member of the European Union	☐
Leave the European Union	☐

2. Das Weiterbestehen des gegenwärtigen Parteiensystems

Wie weiter oben gezeigt wurde, spaltet das Thema Brexit die Anhängerschaft der beiden großen Parteien relativ deutlich. Die Position zum Brexit steht also

in erheblicher Spannung zur Logik des Parteiensystems, das in seinem Grundsatz sich deutlich entlang einer Links-Rechts-Skala orientiert. Diese Überlagerung der beiden Konfliktlinien schwächt die Arbeits- und Problemlösungsfähigkeit des Parlaments, dessen Tätigkeit sich an der Logik von Regierung versus Opposition orientiert, was aber bei beiden Seiten bedeutet, dass erhebliche Teile der Abgeordneten gegen ihre inhaltliche Überzeugung stimmen müssen. Die ohnehin durch interne Konflikte bereits stark geschwächte Labour Party (in der Parteichef Jerry Corbyn, gestützt von einer großen Mehrheit der zahlenmäßig enorm gestiegenen Parteimitgliedschaft gegen den Großteil seiner Parlamentsabgeordneten steht) ist gegenwärtig unfähig, die Rolle einer starken Opposition zu spielen. Gerade im Prozess des Brexit, in dem für das Land die seit Jahrzehnten wichtigsten Entscheidungen getroffen werden, wäre eine kompetente Opposition aber von zentraler Wichtigkeit. Ihre Abwesenheit wird vermutlich negative Folgen für die Qualität und die Legitimität des Verhandlungsergebnisses mit der Europäischen Union haben. Dass die angesprochenen Spannungen zu einer Reorganisation im Parteiensystem führen (beispielsweise einer Spaltung der Labour-Partei in eine auf die politische Mitte orientierte, europafreundliche Kraft und eine politisch nach links orientierte, eher europaskeptische Kraft), kann nicht ausgeschlossen werden. Allerdings zeigen die Erfahrungen der letzten Jahrzehnte, dass solche Spaltungen nicht unbedingt politischen Erfolg bringen – zumal bei Fehlen glaubwürdiger und profilierter politischer Führungspersonen, die gegenwärtig nicht in Sicht sind.

3. Schwächung des Parlaments

Eine dritte Herausforderung ist die Schwächung des Parlaments als Institution im politischen Prozess. Das Parlament gilt in der britischen Verfassungstheorie als zentrale Institution. Es ist der Sitz der Souveränität – im Gegensatz zu allen anderen europäischen Ländern, in denen das Volk Träger der Souveränität ist. Die theoretische Zentralstellung des Parlaments wird jedoch deutlich geschwächt, da das Referendumsergebnis ja die übergroße Mehrheit der Parlamentarier (die sich vor dem Referendum für einen Verbleib in der Europäischen Union ausgesprochen hatte), überstimmt hat. Es ist paradox,

dass der Erfolg der Brexit-Befürworter – die in ihrer Kampagne ja stets der Wiederherstellung der Souveränität des Parlaments durch Abnabelung von der Europäischen Union das Wort geredet hatten – nun den genau gegenteiligen Effekt hat, indem das Repräsentationssystem geschwächt wird und (zumindest in Bezug auf die Brexit-Thematik) der Legitimität von dessen Verhandlungen und Entscheidungen stets mit Bezug auf den angeblichen Volkswillen entgegengetreten wird.

4. Regierungschefin ohne Wahl- und Programmmandat

Eine letzte hier aufzuführende Herausforderung besteht darin, dass eine Regierungschefin ohne Wahl- und Programmmandat in der nächsten Zeit ein praktisch nie dagewesenes Ausmaß an hochkomplexen Entscheidungen wird treffen müssen. Die Legitimität der in Großbritannien hoch zentralisierten Regierungsmacht stützt sich stark auf das Faktum, dass vor Wahlen von den Parteien eindeutige inhaltliche Aussagen gemacht werden (in einem „Manifesto“), die nach dem Wahlsieg die Grundlage des Handelns der Regierung bilden. Was die Regierung May nun aber tut, widerspricht eindeutig den Aussagen des Wahlprogramms der konservativen Partei aus dem Jahr 2015. Die dortigen Aussagen über den Binnenmarkt machen das sehr deutlich:

„We are clear about what we want from Europe. We say: yes to the Single Market. Yes to turbo-charging free trade. Yes to working together where we are stronger together than alone. Yes to a family of nation states, all part of a European Union – but whose interests, crucially, are guaranteed whether inside the Euro or out. [...] We want to preserve the integrity of the Single Market, by insisting on protections for those countries that have kept their own currencies. We want to expand the Single Market, breaking down the remaining barriers to trade and ensuring that new sectors are opened up to British firms.“ (Conservative Party 2015: 72f.)

Ob die (ja ebenfalls nicht durch ein Votum der britischen Bevölkerung ins Amt gekommene) Premierministerin May sich im Laufe der Verhandlungen über den Brexit doch noch durch eine vorgezogene Neuwahl des Unterhauses ein eigenes demokratisches Mandat holen wird, ist im Moment nicht auszuschließen. Zwar ist die Macht des britischen Regierungschefs Neuwahlen anzusetzen durch den im Gefolge der Koalitionsbildung von 2010 verabschiedeten

Fixed Parliament Act beschneiden, doch diese Hürde wäre wahrscheinlich relativ leicht zu überwinden. Eine entsprechende Initiative würde vermutlich mit einer deutlich ausgebauten Mehrheit der Konservativen im Parlament, einer klaren Schwächung der Labour-Opposition sowie mit einem inhaltlichen Mandat für die von der Regierungschefin eingenommene Verhandlungslinie mit der Europäischen Union belohnt werden. Allerdings sind Wahlen ja auch immer mit einem Moment der Unsicherheit verbunden, weshalb Theresa May dieses Risiko eventuell nicht eingehen möchte. Gegenwärtig übertönt sie ihre politische Schwäche lieber durch entschlossen klingende Rhetorik – und baut auf die weitere Selbstblockade der Opposition. Ob dies ein Rezept für einen langfristigen Erfolg ist, wird sich erweisen müssen.

Fazit und Ausblick

Das britische Referendum über das Ausscheiden aus der Europäischen Union ist ein historischer Meilenstein. Dies gilt sowohl für die Europäische Union, deren Integrationsmodell nun nach Jahrzehnten von einem Mitglied infrage gestellt wird, was die seit Jahren andauernde schwelende Krise des Projekts deutlich verschärft. Vor allem aber ist es ein Meilenstein für Großbritannien selbst, das sich in den nächsten Jahren auf einen durch vielfältige politische und wirtschaftliche Unsicherheiten markierten Weg begibt. Wie dieser Weg verläuft und was dem Land in den nächsten Jahren in politischer und wirtschaftlicher Hinsicht widerfahren wird, wird nicht nur von Fachwissenschaftlern mit Interesse beobachtet werden; es wird auch (weit über Großbritannien hinaus) Bürgerinnen und Bürger in ganz Europa und damit auch in der Bundesrepublik Deutschland betreffen. Die Hoffnung bleibt (mit dieser persönlichen Bemerkung möchte ich enden), dass durch die Lösung Großbritanniens aus dem Integrationsprozess der Europäischen Union die vielfältigen Brücken und Verbindungen zwischen den Bewohnern Kontinentaleuropas und denen der britischen Inseln nicht geschwächt oder gar zerrissen werden.

Literatur

- Begg**, Iain (2016): Brexit. Warum, was nun und wie? In: *integration* 39 (3), S. 230-241.
- Conservative Party** (2015): *The Conservative Party Manifesto 2015: Strong leadership, a clear economic plan, a brighter, more secure future*. London 2015.
- Curtice**, John (2017): The Geographical Challenge. How Winning Elections Has Become Much More Difficult for Labour. In: *The Political Quarterly* 88 (1), S. 13-19.
- House of Commons Library** (2016): *Brexit: impact across policy areas*. Edited by Vaughne Miller. London (Briefing Paper, 07213).
- Innes**, David; Tetlow, Gemma (2015): Central cuts, local decision-making. Changes in local government spending and revenues in England, 2009-10 to 2014-15. Institute for Fiscal Studies; Nuffield Foundation (IFS Briefing Note, BN166). Online verfügbar unter <https://www.ifs.org.uk/uploads/publications/bns/BN166.pdf>.
- Ondarza**, Nicolai von (2016): Die verlorene Wette. Entstehung und Verlauf des britischen EU-Referendums. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 66 (49-50), S. 4-10.
- Sturm**, Roland (2016): Uneiniges Königreich? Großbritannien nach dem Brexit-Votum. In: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 66 (49-50), S. 17-23.
- Tekin**, Funda (2016): Was folgt aus dem Brexit? Mögliche Szenarien differenzierter (Des-) Integration. In: *integration* 39 (3), S. 183-197.