

Mays Verluste erzwingen weichen Brexit

Schottland, Wales und Nordirland verstärken ihren Einfluss auf die Europapolitik

Sabine Riedel

Die Parlamentswahlen vom Juni 2017 haben die Position der britischen Premierministerin Theresa May geschwächt. Dennoch erreichte sie für die Tories die höchsten Gewinne seit Margaret Thatcher. Der Verlust von 13 Sitzen und der Parlamentsmehrheit ist dem Mehrheitswahlsystem geschuldet. Labour dagegen konnte ein Plus von 30 Sitzen verbuchen, obwohl sie den Austritt aus der EU befürwortet, dafür aber soziale Abfederungen verlangt. Die eigentlichen Verlierer sind die schottischen Nationalisten (SNP), die nun 21 ihrer 56 Mandate abgeben müssen. Ihre Forderung nach einem neuen Unabhängigkeitsreferendum im Windschatten des Austritts aus der EU haben viele Wähler nicht goutiert. Diese bevorzugen einen »weichen« Brexit, also einen Verbleib Schottlands im Vereinigten Königreich und im Binnenmarkt der EU. In Nordirland wiederum polarisierte sich die Wählerschaft. Dort gewannen sowohl die nordirischen Konservativen (DUP) als auch die irisch-republikanische Sinn Féin (SF) Stimmen hinzu. Während die DUP auf einen »weichen« Brexit drängt, bevor sie eine Minderheitsregierung der Tories toleriert, wollen die irischen Nationalisten keine Kompromisse. Um in der EU zu bleiben, setzen sie auf eine Trennung vom Vereinigten Königreich. Dies können sie aber nur mit Unterstützung von außen erreichen, etwa mit einer EU, die auf einem »harten« Brexit besteht. Brüssel würde in diesem Fall den Frieden in Nordirland aufs Spiel setzen.

Gemessen am Ziel, ihre absolute Mehrheit im britischen Unterhaus auszubauen, hat Theresa May einen Rückschlag erlitten. Trotz eines Stimmenzuwachses von 5,5 Prozentpunkten auf 42,4 Prozent verloren die Konservativen 13 Abgeordnetensitze und sind nun auf Unterstützung durch eine zweite Partei angewiesen. Besonders für den Brexit ist dies politisch brisant. Denn Anfang 2017 fällte der Oberste Gerichtshof des Vereinigten Königreichs (Großbritannien und Nordirland) ein Grundsatzurteil:

Die Austrittserklärung könne nicht durch ein Referendum legitimiert werden, sondern bedürfe einer Mehrheit in beiden Parlamentskammern. Überraschend fiel die richterlich erzwungene Abstimmung für May positiv aus: Drei Viertel der Abgeordneten, nämlich 494, votierten für den Brexit-Antrag der Regierung, 122 dagegen. Damit hatte die Premierministerin die Reihen der Befürworter geschlossen, aber auch in allen politischen Parteien Begehrlichkeiten geweckt, ihre jeweiligen Interessen in die

Brexit-Verhandlungen einzubringen. May erlag der Versuchung, durch Neuwahlen auch ihre Position zu stärken.

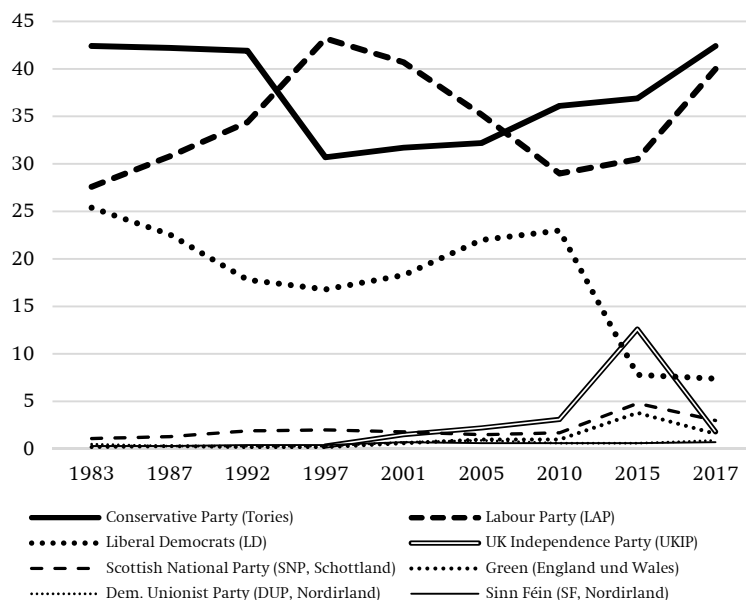
Ist das Glas halb voll oder halb leer?

Die meisten Analysten bewerten die jüngsten Ergebnisse als »Wahlschlappe« und spekulieren bereits über einen Rücktritt Mays. In der Tat ist der Verlust der absoluten Parlamentsmehrheit bitter für die amtierende Regierung. Doch erreichte die Premierministerin mit 42,4 Prozent das beste Wahlergebnis der Konservativen seit Margaret Thatcher 1983 (vgl. Abbildung unten). May verstand es, die UK Independence Party (UKIP) politisch zu marginalisieren. Diese verlor 10,8 Prozentpunkte und ihren einzigen Parlamentssitz. Das britische Mehrheitswahlssystem verhinderte offenbar, dass die starke Zuwanderung von UKIP-Wählern zu den Konservativen auch im Unterhaus zu Buche schlug.

Erfolgreicher schnitten die Tories in den schottischen Wahlkreisen ab. Dort konnten sie der Schottischen Nationalpartei (SNP)

zwölf Wahlkreise abnehmen (vgl. BBC, 9.6.2017). Dagegen mussten sie im Saldo 22 Parlamentssitze an die Labour Party abtreten. Denn diese hatte die Wahlen nicht als zweites Brexit-Referendum genutzt, um das Ruder herumzureißen und einen Austritt aus der EU zu verhindern. Ihr Parteivorsitzender Jeremy Corbyn versicherte, er akzeptiere das Ergebnis des Volksentscheids vom 23. Juni 2016, und versprach, die sozioökonomischen Folgen des Austritts aus der EU nicht auf die Bevölkerung abzuwälzen. Seine Partei wolle nicht sparen, sondern investieren, etwa in die Verstaatlichung einst privatisierter Unternehmen im Verkehrs- und Energiebereich. Dieses Programm bescherte ihm einen Stimmenzuwachs von 9,5 Prozentpunkten, das heißt ein Plus von 30 Parlamentssitzen. Doch auch wenn er mit 40 Prozent der Stimmen an die Wahlerfolge Tony Blairs heranreicht, bleibt seine Partei mit 262 Abgeordneten weit hinter den Konservativen mit 317. Für eine Regierungsbildung würde selbst ein Bündnis aller Oppositionsparteien nicht ausreichen.

Ergebnisse der Parlamentswahlen im Vereinigten Königreich (1983–2017) in Prozent der Wählerstimmen



Quelle: Eigene Zusammenstellung, u.a. basierend auf BBC, 10.6.2017.

Harter Brexit oder Rosinenpickerei?

Spätestens mit den Parlamentswahlen trat der Unterschied zwischen Labour und den Tories in europapolitischen Fragen zutage. Corbyn steht für einen »weichen« Brexit. So will er zwar die Arbeitnehmerfreizügigkeit aufkündigen, aber den Zugang zum Binnenmarkt erhalten. Dagegen präsentieren sich May und ihr Minister für den Austritt aus der EU, David Davis, als Vertreter eines »harten« Brexit. Demnach soll das Vereinigte Königreich sowohl den Binnenmarkt als auch die Zollunion verlassen. Damit möchte die Regierung alle Steuerungsinstrumente wieder in nationale Verantwortung nehmen, sowohl in der Zoll- und Handelspolitik als auch in der Migrations- und Arbeitsmarktpolitik.

Mit dieser klaren Position stößt die britische Regierung auf wenig Widerstand bei den EU-Vertretern, mit denen sie die Austrittsverhandlungen führen wird. Schon kurz nach dem Brexit-Referendum hatten

sie gegenüber London klargestellt, dass es mit ihnen keine »Rosinenpickerei« geben werde. Diese Haltung des Entweder-oder übernahmen auch die Staats- und Regierungschefs der EU. Auf dem EU-Sondergipfel am 29. April 2017 beschloss der Europäische Rat in Brüssel einstimmig seine Leitlinien für die Austrittsverhandlungen. Er besteht darauf, dass die vier Grundfreiheiten des Binnenmarkts zusammengehören und nicht einzeln verhandelbar sind. Dies sind der freie Warenverkehr, der freie Kapital- und Zahlungsverkehr, die Dienstleistungsfreiheit sowie die Personen- beziehungsweise Arbeitnehmerfreizügigkeit.

Mit dieser Drohung hat die EU aber nicht in erster Linie der britischen Regierung, sondern eher der Opposition und damit den britischen EU-Befürwortern geschadet, die nicht alle Brücken zum Binnenmarkt der EU abbrechen möchten. Ein solches Verhandlungsziel als »Rosinenpickerei« zu bezeichnen suggeriert, dass sich das Königreich dadurch Vorteile gegenüber Staaten der EU verschaffen wolle. Hinter dieser Drohkulisse steht die Angst vor möglichen Nachahmern, die der EU den Rücken kehren könnten. In Wahrheit wird jede Art von Zwischenlösungen für die Briten teurer werden. Nicht ohne Grund hat Norwegen sie schon vor dem Brexit-Referendum davor gewarnt, seinem Modell zu folgen. Das Vereinigte Königreich sei kein EU-Mitglied und werde für den Zugang zum Binnenmarkt einen hohen Preis zu zahlen haben: Es werde sich an EU-Recht halten und Beiträge an Brüssel entrichten müssen, ohne die Stimmrechte eines Mitgliedstaats zu haben.

Starker Einfluss der Regionen

Der »harte« Brexit spiegelt daher wohl eher die Interessenlage der EU wider. Dagegen könnte er der britischen Regierung dazu dienen, die harten Verhandlungslinien der EU aufzuweichen, vor allem in finanziellen Fragen. Diese Vermutung stützt sich auf die Art und Weise, wie Theresa May den Austritt programmatisch vorbereitet hat. Ende Oktober 2016 richtete sie einen interminis-

terialen Ausschuss ein, der ein Weißbuch erarbeitete und im Februar 2017 veröffentlichte. Mit dabei waren die Ministerpräsidenten der drei Regionalregierungen aus Schottland, Wales und Nordirland sowie deren Stellvertreter. Sie konnten darin ein Minderheitenvotum zugunsten eines Verbleibs im Binnenmarkt der EU abgeben (vgl. White Paper, 2.2.2017).

Mays Plan, die Regionen in die Vorbereitungen des Austritts aus der EU einzubinden, ist offenbar aufgegangen. Dies zeigen die Wahlverluste der SNP, die über eine halbe Million Wählerstimmen einbüßte (vgl. BBC, 10.6.2017). Im Windschatten des Brexit versuchen die schottischen Nationalisten derzeit ein zweites Unabhängigkeitsreferendum durchzusetzen. Die Vorsitzende der SNP und schottische Ministerpräsidentin Nicola Sturgeon war bereits nach Brüssel gereist, um mit Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker darüber zu sprechen, wie Schottland als selbständiger Staat in der EU bleiben könnte (vgl. Riedel, August 2016).

Auch in Nordirland hatte May mit ihrer Strategie Erfolg, allerdings um den Preis einer weiteren Polarisierung. Zwar erzielte die EU-kritische Democratic Unionist Party (DUP) unter der bis Anfang 2017 amtierenden Regierungschefin Arlene Foster einen Zuwachs von rund 97 000 Wählerstimmen, so dass sie nun über zehn statt bisher acht Parlamentssitze verfügt. Doch die irisch-republikanische Sinn Féin (SF) konnte ihrerseits rund 68 000 Wähler hinzugewinnen. Wie die SNP instrumentalisieren auch die irischen Nationalisten den Brexit, um ihr Ziel durchzusetzen, nämlich Nordirland vom Vereinigten Königreich abzuspalten und mit der Republik Irland zu vereinen.

Schon seit Anfang 2017 boykottiert SF die Regionalregierung, die gemäß dem Karfreitagsabkommen von 1998 durch einen Proporz aus beiden politischen Lagern gebildet werden muss. Zunächst trat Martin McGuinness als stellvertretender Erster Minister zurück. Nach den vorgezogenen Neuwahlen verweigert SF die Bildung einer neuen Regierung unter anderem wegen der

Vorschläge der DUP für einen »weichen« Brexit. Diese will die Personenfreizügigkeit beibehalten, um künftige Grenzkontrollen zwischen Nordirland und der Republik Irland zu verhindern. Dagegen strebt SF den Verbleib Nordirlands in der EU an, möglichst mit einem Sonderstatus, der allerdings den Zerfall des Vereinigten Königreichs voraussetzen würde. Die Wahlen zum britischen Unterhaus bestritten die irischen Nationalisten mit dem Motto »Ein starkes Votum gegen den Brexit und für die irische Einheit«.

Wenn Theresa May derzeit eine Kooperation mit der DUP sucht, könnte dies nicht nur der Unterstützung ihrer zukünftigen Minderheitsregierung dienen. Sie könnte damit auch die Blockadehaltung von SF im nordirischen Parlament aufbrechen und sie zurück an den Verhandlungstisch zwingen. Doch SF-Chef Gerry Adams warnte, die neue Rolle der DUP als Mehrheitsbeschafferin für die Zentralregierung gefährde den Frieden in Nordirland. Juristen prüfen bereits eine Klage gegen May wegen Verletzung des Prinzips der »strikten Unparteilichkeit«. Die Klage soll durch Crowdfunding finanziert werden.

Genau genommen verpflichtet das Karfreitagsabkommen in seinem Abschnitt »Verfassungsrechtliche Fragen« (Punkt 1. V) aber ausdrücklich die nordirische Regionalregierung zu dieser Unparteilichkeit gegenüber der ethnisch gemischten Bevölkerung Nordirlands. Aus diesem Blickwinkel betrachtet könnte der Vorwurf einer Vertragsverletzung sehr bald auf SF zurückfallen, sollte sie sich weiterhin der Regierungsbildung in Belfast entziehen und vor allem auf ihren Sezessionsforderungen bestehen. Nicht zuletzt muss sie sich der unangenehmen Frage stellen, warum sie derzeit im Parlament von Westminster mitentscheiden will, wenn sie auch dort ihre sieben Abgeordnetensitze boykottiert. Schließlich bezieht SF öffentliche Gelder für ihre parlamentarische Vertretung.

Herausforderungen für die EU

Mit den Brexit-Verhandlungen kommen deshalb zusätzliche Herausforderungen auf die EU zu: Sollte May Forderungen der oppositionellen Labour Party sowie der drei autonomen Regionen in ihre Verhandlungsposition einbinden und einen »weichen« Brexit anstreben, wären auch die drei Verhandlungsführer der EU zu mehr Flexibilität gezwungen. Dies sind der Franzose Michel Barnier, ehemaliger EU-Kommissar für den Binnenmarkt, sowie die beiden flämisch-belgischen Politiker Guy Verhofstadt als Vertreter des Europäischen Parlaments und Didier Seeuws als Vertreter des Europäischen Rats. Sie sollten nicht der Versuchung erliegen, sich in den Nordirland-Konflikt hineinziehen zu lassen und extremistischen Positionen Gehör zu schenken. Die innere Verfasstheit der Mitgliedstaaten der EU, auch die der scheidenden, muss nach den geltenden EU-Verträgen respektiert werden. In diesem Sinne gilt es, nicht nur für einzelne Regionen, sondern für das gesamte Vereinigte Königreich eine Lösung zu finden. Die beste wäre eine enge Anbindung an die EU in einer Form, von der möglichst alle Mitgliedstaaten profitieren.

Quellen und weitere Literatur

- BBC, 9.6.2017**, UK Election: Six Key Lessons from a Surprise Result.
- BBC, 10.6.2017**, Election2017: Results.
- Etzold, Tobias, Christian Opitz**, *Europa nach dem Brexit-Votum*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2017 (SWP-Aktuell 57/2016).
- Riedel, Sabine**, *Föderalismus statt Separatismus*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2016 (SWP-Studie 5/2016).
- Riedel, Sabine**, *Ein Brexit ohne Schotten und Nordiren?*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2016 (SWP-Aktuell 54/2016).
- White Paper, 2.2.2017**, *The United Kingdom's Exit from and New Partnership with the European Union* (last updated: 15.5.2017).

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2017
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorin wieder

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

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

ISSN 1611-6364