

MISSION: IMPOSSIBLE?

BRITISCHE FORDERUNGEN – EUROPÄISCHE KOMPROMISSE

Paul-Jasper Dittrich | *wissenschaftlicher Mitarbeiter am Jacques Delors Institut – Berlin*

Nicole Koenig | *wissenschaftliche Mitarbeiterin am Jacques Delors Institut – Berlin*

Valentin Kreilinger | *wissenschaftlicher Mitarbeiter am Jacques Delors Institut – Berlin*

ZUSAMMENFASSUNG

Vor dem Referendum über den Verbleib des Vereinigten Königreichs in der EU will der britische Premierminister David Cameron die Mitgliedschaftsbedingungen seines Landes neu verhandeln und die EU reformieren. In einem Brief an Ratspräsident Donald Tusk hat er den offiziellen Teil der Verhandlungen mit fünf zentralen Forderungen eröffnet:

- Die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der EU
- Die Ausnahme Großbritanniens von dem vertraglich verankerten Bekenntnis zu einer „immer engeren Union“
- Garantien für Nicht-Eurostaaten und für die Wahrung der Integrität des EU-Binnenmarkts
- Die Stärkung der Stimme der nationalen Parlamente in der EU-Gesetzgebung
- Die Begrenzung des Zugangs zu Sozialleistungen für Zuwanderer aus dem EU-Ausland

Dieses Policy Paper argumentiert, dass für alle fünf Bereiche europäische Kompromisse gefunden werden können, ohne dass es zu einem ordentlichen Vertragsänderungsverfahren kommen muss. Die Verhandlungen sind somit keine „Mission: Impossible“. Dennoch steigt der Schwierigkeitsgrad für die Erzielung europäischer Kompromisse mit der Brisanz der Forderungen für die anderen Mitgliedstaaten.

Relativ unproblematisch sind die geforderten Maßnahmen zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der EU. Bei der Ausnahme vom Bekenntnis zur „immer engeren Union“ wäre ein verbindliches Opt-Out für Großbritannien möglich. Garantien für Nicht-Eurostaaten im EU-Entscheidungsprozess könnten durch eine Konkretisierung des Ioaninna-Kompromisses gewährleistet werden.

Schwieriger wird es bei einer „roten Karte“ für nationale Parlamente. Eine politische Vereinbarung basierend auf dem bestehenden System der Subsidiaritätskontrolle wäre dennoch denkbar.

Die Begrenzung des Zugangs zu Sozialleistungen ist die schwierigste Forderung, da sie zentrale EU-Rechtsprinzipien und somit auch die anderen Mitgliedsstaaten am stärksten betrifft. Eine Einigung kann es hier nur geben, wenn sich Mitgliedstaaten und Kommission auf eine Reform der Koordination der Systeme der sozialen Sicherheit einigen können, um Sozialmissbrauch vorzubeugen.

Europäische Kompromisse sind im Bereich des Möglichen. Die eigentliche „Mission: Impossible“ könnte das Nachspiel werden. Gelingt es David Cameron nach den Verhandlungen nicht, die erzielten Kompromisse als hart erkämpften und echten Gewinn für das Vereinigte Königreich zu verkaufen, könnte sich eine Mehrheit der Briten beim Referendum für den ‚Brexit‘ entscheiden.

INHALTSVERZEICHNIS

EINLEITUNG	3
1. Mission: Quite Possible – Eine flexiblere Union	4
1.1. Gesteigerte Wettbewerbsfähigkeit	4
1.2. Opt-Out aus der „immer engeren Union“	4
1.3. „Notbremse“ für Nicht-Eurostaaten	5
2. Mission: Complicated – „Rote Karte“ für nationale Parlamente	6
2.1. Verschiedenfarbige Karten: Der bestehende Mechanismus und neue Ideen	6
2.2. Die Schaffung eines verbesserten Mechanismus	8
3. Mission: Difficult – Leistungskürzungen für Migranten	9
3.1. Weniger Sozialleistungen = weniger Migranten?	10
3.2. Wackelige Rechtsgrundlage	11
3.3. Europäische Gegner und Befürworter	11
3.4. Kompromiss über die Kommission?	12
FAZIT: CAMERONS SPAGAT	13
QUELENNACHWEISE	15
ZU DEN GLEICHEN THEMEN...	16

EINLEITUNG

Im Laufe des kommenden Jahres – spätestens jedoch bis Ende 2017 – sollen die Briten über den Verbleib des Königreichs in der Europäischen Union (EU) abstimmen. Doch davor will Premierminister David Cameron die Mitgliedschaftsbedingungen Großbritanniens neu verhandeln, um einen „besseren Deal für sein Land“ innerhalb einer reformierten EU zu erzielen.

Monatelang wurde über die Verhandlungsgrundlage spekuliert. Am 10. November 2015 lüftete der britische Premier endlich das Geheimnis. In einem Brief an den Präsidenten des Europäischen Rates, Donald Tusk, legte er seine Forderungen erstmals offiziell dar und eröffnete somit formell die Verhandlungen.¹ Die fünf wichtigsten Forderungen sind:

- Die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der EU
- Die Ausnahme Großbritanniens von dem vertraglich verankerten Bekenntnis zu einer „immer engeren Union“
- Garantien für Nicht-Eurostaaten und für die Wahrung der Integrität des EU-Binnenmarkts
- Die Stärkung der Stimme der nationalen Parlamente in der EU-Gesetzgebung
- Die Begrenzung des Zugangs zu Sozialleistungen für Zuwanderer aus dem EU-Ausland

Zeitgleich zur Veröffentlichung des Briefs erläuterte Cameron seine Forderungen auch im Rahmen einer Rede beim britischen Think Tank Chatham House in London.² Er unterstrich dabei, dass es sich bei seinen Anliegen keinesfalls um eine „mission impossible“ handelt und versicherte, dass sich „mit politischem Willen“ und „politischer Vorstellungskraft“ europäische Lösungen finden lassen. Wie diese Lösungen aussehen könnten, verriet er jedoch nicht.

Das ist die Frage, der dieses Policy Paper nachgeht. Um beurteilen zu können, inwieweit die Forderungen Camerons tatsächlich in die Kategorie „mission possible“ fallen, müssen folgende Fragen beantwortet werden: Worauf bauen die Forderungen auf? Welche rechtlichen und politischen Hürden bestehen? Und wo könnten europäische Kompromisslinien liegen?

Aufgrund des innenpolitischen Drucks hatte Cameron in den vergangenen Jahren auf eine vollständige Vertragsreform gepocht.³ Allerdings wäre dies vor 2018 unwahrscheinlich. Die Erfahrung mit dem Lissabon-Vertrag zeigt, wie schwierig und langwierig ein ordentliches Änderungsverfahren (Art. 48(2-5) EUV) mit Konvent, Regierungskonferenz und nationalen Ratifikationen mittels Referenden in einigen Mitgliedsstaaten ist. Wegen der damit verbundenen Kosten und Risiken sträubt sich ein Großteil der Mitgliedsstaaten dagegen, diese Büchse der Pandora zu öffnen – zumal 2017 die Präsidentschaftswahl in Frankreich und die Bundestagswahl in Deutschland anstehen.

Angesichts dieser politischen Hürden hat Cameron seine Forderungen nach einer vollständigen Vertragsänderung im Laufe des Jahres 2015 bereits deutlich abgeschwächt. Daher beschränken wir uns in

1. David Cameron, „Brief an Donald Tusk: A new settlement for the United Kingdom in a reformed European Union“, 10. November 2015.

2. David Cameron, Prime Minister's speech on Europe, Chatham House, 10. November 2015.

3. Guy Faulconbridge, „British PM Cameron says needs promise of EU Treaty change“ Reuters, 26. Juni 2015.

diesem Paper auch auf Kompromisslösungen, die zunächst im Rahmen der bestehenden Verträge, beziehungsweise unterhalb der Schwelle eines ordentlichen Änderungsverfahrens umsetzbar wären.

Die Forderungen Camerons sind unterschiedlich kontrovers. Dennoch argumentieren wir, dass sich bei allen kreativen Kompromisse finden lassen, die noch vor dem britischen Referendum und ohne ordentliches Vertragsänderungsverfahren umsetzbar wären. Die größere Herausforderung wird dann allerdings sein, den britischen Euroskeptikern einen Brüsseler Kompromiss mit all seinen notwendigen Schattierungen als klaren Verhandlungserfolg zu verkaufen.

1. Mission: Quite Possible – Eine flexiblere Union

In seinem Brief drängt David Cameron unter anderem darauf, die Wettbewerbsfähigkeit der Union zu steigern. Darüber hinaus verlangt er die Entbindung Großbritanniens von dem Bekenntnis zu einer „immer engeren Union“ und er fordert eine Reihe von Garantien für Nicht-Eurostaaten. In diesen drei Bereichen zeichnen sich europäische Kompromisslösungen ab.

1.1. Gesteigerte Wettbewerbsfähigkeit

Wenig kontrovers sind die Forderungen, die darauf abzielen, die Wettbewerbsfähigkeit der Union zu steigern. Wie der britische Premierminister betonte, hat die Europäische Kommission in den vergangenen Monaten bereits einige Initiativen in diesem Bereich auf den Weg gebracht.

Dazu gehört etwa die Handelsstrategie von Oktober 2015, in der sich die Kommission den Abschluss der Freihandelsabkommen mit den USA und Japan sowie des Investitionsabkommens mit China als Ziel setzt⁴. Camerons Forderungen nach der Vollendung des digitalen Binnenmarkts und der Kapitalmarktunion entsprechen ebenfalls laufenden Kommissionsinitiativen⁵. Schließlich wird der geforderte Bürokratieabbau bereits als Markenzeichen der Juncker-Kommission gehandelt.

Cameron verlangte in seinem Brief, dass sich die EU darüber hinaus mehr für die Verbesserung der Bedingungen für europäische Unternehmen einsetzen sollte, um deren Wettbewerbsfähigkeit langfristig zu sichern. Trotz etwaiger Differenzen ist dies ein paneuropäisches Interesse, bei dem einvernehmliche Lösungen im Rahmen des Sekundärrechts zu erwarten sind.

1.2. Opt-Out aus der „immer engeren Union“

„IMMER ENGERE UNION‘ LÄSST FÜR VERSCHIEDENE LÄNDER VERSCHIEDENE WEGE DER INTEGRATION ZU“

Etwas sensibler ist die Abkehr Großbritanniens vom Bekenntnis zu einer „immer engeren Union“. Eine Veränderung des Prinzips, das in der Präambel des Vertrags über die Europäische Union verankert ist, erfordert ein ordentliches Änderungsverfahren. Da dies oft ein langwieriges Unterfangen ist, wird es vor dem britischen Referendum nicht dazu kommen. Auch nach dem Referendum wäre die Zustimmung besonders pro-europäischer EU-Mitgliedsstaaten wie etwa Belgien oder Luxemburg unwahrscheinlich.

Die Staats- und Regierungschefs kamen Großbritannien bereits im Juni 2014 entgegen, als sie in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rats feststellten, „dass das Konzept einer immer engeren Union

4. Europäische Kommission, *Trade for all - Towards a more responsible trade and investment policy*, Oktober 2015.

5. Siehe zum Beispiel: Europäische Kommission, *Upgrading the Single Market: more opportunities for people and business*, Oktober 2015.

für verschiedene Länder verschiedene Wege der Integration zulässt und es denen, die die Integration vertiefen wollen, ermöglicht, weiter voranzugehen, wobei gleichzeitig die Wünsche derjenigen, die keine weitere Vertiefung möchten, zu achten sind“.⁶ Doch dies genügt den britischen Euroskeptikern anscheinend nicht, die die nationale Souveränität Großbritanniens gefährdet sehen.

Ein Kompromiss wäre die Aufnahme eines britischen Opt-Outs von diesem Prinzip in einen völkerrechtlichen Vertrag zwischen den Mitgliedsstaaten, der zu einem späteren Zeitpunkt als Protokoll in die EU-Verträge aufgenommen würde. Dies entspräche der sogenannten „dänischen Lösung“, die auf einem Präzedenzfall von 1992 beruht: Nach einem gescheiterten Referendum über den Maastricht-Vertrag handelte Dänemark unter Zeitdruck Opt-Outs aus, die später in Form eines Protokolls in die EU-Verträge integriert wurden.⁷

1.3. „Notbremse“ für Nicht-Eurostaaten

Cameron spricht sich für eine Vertiefung der Eurozone aus. Im Gegenzug fordert er Garantien für die Nichtdiskriminierung der Mitgliedsstaaten außerhalb der Eurozone und die Wahrung der Integrität des Binnenmarkts. Des Weiteren will er die Anerkennung, dass es in der EU multiple Währungen gibt. Für diese allgemeineren Punkte ließen sich im Rahmen von Ratsschlussfolgerungen angemessene Formulierungen finden.⁸

Schwieriger wird es bei einem Kernanliegen Camerons: die Einrichtung einer Schutzklausel für Nicht-Eurostaaten im Entscheidungsprozess. Bei Angelegenheiten des Binnenmarkts können die EU-Mitgliedsstaaten im Rat mit qualifizierter Mehrheit abstimmen. Hierzu bedarf es einer doppelten Mehrheit, also mindestens 55% der Staaten, die mindestens 65% der Gesamtbevölkerung der EU repräsentieren. Nicht-Eurostaaten sind mittlerweile überstimmt, wenn die 19 Eurostaaten geschlossen abstimmen. Die Forderung nach größerem Mitspracherecht findet somit auch bei anderen Nicht-Eurostaaten wie Polen Zuspruch. Mitglieder der Eurozone wie Deutschland, Frankreich und Italien haben sich gegenüber dieser Forderung grundsätzlich offen gezeigt.

„UMSETZUNG EINER NOTBREMSE‘ FÜR NICHT- EUROSTAATEN NOCH NICHT GEKLÄRT“

Die Frage der Umsetzung ist jedoch noch nicht geklärt. Cameron und Osborne schlugen im Oktober 2015 eine „Notbremse“ auf Basis des Ioannina-Kompromisses von 1994 vor.⁹ Im Rahmen des EU-Beitritts von Finnland, Österreich und Schweden erhöhte sich die Anzahl der Stimmen im Rat damals von 54 auf 87. Entsprechend sollte die Sperrminorität von 23 auf 26 Stimmen steigen. Einige Mitgliedsstaaten – darunter Großbritannien – fürchteten einen Einflussverlust und verlangten, dass die Sperrminorität bei 23 Stimmen bleibt. Schließlich einigten sich die EU-Außenminister bei einem informellen

Treffen in der griechischen Stadt Ioannina darauf, dass eine Minderheit von 23 bis 25 Nein-Stimmen eine Entscheidung bei qualifizierter Mehrheit verzögern kann, bis es zu einem Ergebnis mit mindestens 68 Ja-Stimmen kommt.

Mittlerweile ist der Ioannina-Kompromiss in der Erklärung Nr. 7 des Lissabon-Vertrags verankert. Bis 2017 gilt, dass mindestens drei Mitgliedsstaaten oder Mitgliedsstaaten, die zusammen mehr als 26,25% der Bevölkerung vertreten, eine qualifizierte Mehrheitsentscheidung verzögern können. Ab dem 1. April 2017 gilt das Gleiche für drei Mitgliedsstaaten oder Mitgliedsstaaten, die gemeinsam mehr als 19,25% der Bevölkerung repräsentieren. Laut der Erklärung Nr. 7 soll der Rat dann „innerhalb einer angemessenen Frist“ im Rahmen der bestehenden Prozeduren alles tun, um eine „breitere Einigungsgrundlage“ herbeizuführen. Dies würde auch für Nicht-Eurostaaten gelten, wenn sie die Integrität des Binnenmarkts oder das Prinzip der Nichtdiskriminierung verletzt sehen. Beispielsweise könnten Großbritannien, Polen und die Tschechische Republik gemeinsam eine Entscheidung verzögern.

6. Europäischer Rat, *Conclusions*, EUCO 79/14, 26.-27. Juni 2014.

7. Europäische Union, *The Lisbon Treaty – Protocol on the Position of Denmark*, 2015.

8. Für einen Vorschlag siehe: Steven Blockmans and Stefani Weiss, „Will Cameron get what he wants? Anticipating reactions to Britain's EU reform proposals“, CEPS Commentary, 29 Oktober 2015.

9. Alex Barker and Peter Spiegel, „UK pushes for 'emergency brake' on EU policy votes“, Financial Times, 29. Oktober 2015. Hintergrund zum Ioannina-Kompromiss: EUR-Lex, „Glossare von Zusammenfassungen: Kompromiss von Ioannina“, 2015.

Die Formulierungen der Erklärung Nr. 7 sind allerdings recht vage. Es ist unklar, welche Frist angemessen und welche Einigungsgrundlage breit genug ist. Das mag auch erklären, warum der Ioannina-Mechanismus bisher nur einmal und erfolglos im Zusammenhang mit einem Streit über Sardinien aktiviert wurde.

” FORMULIERUNGEN DER
ERKLÄRUNG NR. 7 SIND
RECHT VAGE ”

Eine Kompromisslösung könnte darin bestehen, die Bedingungen für die Anwendung des Mechanismus, etwa die Dauer der Verzögerung konkreter festzulegen. Denkbar wäre eine Verzögerung von drei Monaten, in denen weitere Konsultationen stattfinden und das Thema gegebenenfalls auf die Agenda des Europäischen Rats gesetzt werden kann. Eine entsprechende Vereinbarung könnte, wie 1994, zunächst im Rahmen einer verbindlichen Ratsentscheidung erfolgen. Bei einer späteren Vertragsreform könnten die Bestimmungen der Erklärung Nr. 7 entsprechend angepasst werden. Auch eine modifizierte Version des Ioannina-Mechanismus wird wohl kein geläufiges

Instrument in der EU-Entscheidungsfindung werden. Allerdings könnte sie den Nicht-Eurostaaten bei Verhandlungen als glaubwürdige Drohkulisse dienen.

Insgesamt zeichnen sich bei den drei beschriebenen Forderungen Kompromisse unterhalb der Schwelle der vollständigen Vertragsreform ab. An einer gesteigerten Wettbewerbsfähigkeit der Union dürfte eine größere Anzahl von Mitgliedsstaaten Interesse haben. Zu einer flexibleren Auslegung des Prinzips der „immer engeren Union“ hat sich die EU politisch bereits bekannt. Eine Ausnahmeregelung für Großbritannien im Rahmen eines rechtsverbindlichen Protokolls wäre hier denkbar. Weitreichender sind die geforderten Garantien für Nicht-Eurostaaten. Doch auch hier hat die Vergangenheit gezeigt, dass es in der EU kreative Wege gibt, um Minderheiten im politischen Prozess die Mitsprache zu ermöglichen.

2. Mission: Complicated – „Rote Karte“ für nationale Parlamente¹⁰

Cameron schlägt in seinem Brief an Donald Tusk außerdem vor, Gruppen von nationalen Parlamenten ein Vetorecht einzuräumen, das es ihnen erlauben würde, EU-Gesetze zu blockieren. Dieser Vorschlag ignoriert allerdings die existierenden Schwächen bei der Einbeziehung nationaler Parlamente.

2.1. Verschiedenfarbige Karten: Der bestehende Mechanismus und neue Ideen

Die Stärkung der Rolle nationaler Parlamente in der EU ist eine Kernidee des britischen Premierministers, die nun auch eine der Prioritäten in seinem Brief an den Ratspräsidenten ist. Bereits im Januar 2013 erklärte Cameron: „Wir brauchen eine größere und bedeutendere Rolle für nationale Parlamente.“¹¹ In seinem diesbezüglichen Reformvorschlag vom 9. November 2015 setzt er auf ein System, das es Gruppen von nationalen Parlamenten ermöglichen würde, EU-Gesetze zu stoppen, d.h. eine „rote Karte“ zu zeigen. Den Begriff verwendet Cameron nicht explizit, in der Debatte bezeichnet „rote Karte“ allerdings genau den von ihm vorgeschlagenen Mechanismus.

Die Idee der „roten Karte“ baut auf den existierenden Mechanismen der „gelben Karte“ und der „orangenen Karte“ auf, die mit dem Vertrag von Lissabon 2009 in Kraft getreten sind: Im sogenannten „Frühwarnsystem“ kann ein nationales Parlament eine „begründete Stellungnahme“ an die Europäische Kommission schicken, wenn es zu einer Gesetzesinitiative Subsidiaritätsbedenken hat.

Falls ein Drittel der nationalen Parlamente der Meinung ist, dass eine bestimmte Angelegenheit besser auf nationaler (und nicht auf europäischer) Ebene geregelt werden sollte, ist die Schwelle für eine „gelbe Karte“

10. Dieser Teil des Policy Papers erschien zuerst auf Englisch im [LSE European Politics and Policy \(EUROPP\) Blog](#) und in einer früheren Version auf Manuel Müllers Blog „[Der \(europäische\) Föderalist](#)“.

11. David Cameron, [EU Speech at Bloomberg](#), 23. Januar 2013.

erreicht. Die Kommission muss dann entscheiden, ob sie den Gesetzgebungsvorschlag ändert, zurückzieht oder beibehält; auf jeden Fall aber muss sie ihre Entscheidung begründen. Seit der Vertrag von Lissabon diesen Mechanismus der Subsidiaritätskontrolle einführt, wurde diese Schwelle lediglich zweimal erreicht.

Falls mehr als die Hälfte der nationalen Parlamente Subsidiaritätsbedenken äußert, ist die Schwelle für eine „orangene Karte“ erreicht. Dann genügt eine qualifizierte Mehrheit im Ministerrat oder eine einfache Mehrheit im Europäischen Parlament, um die Kommission zu einer Rücknahme ihres Vorschlags zu zwingen. Dazu ist es bisher noch nicht gekommen.

„ROTE KARTE“ WÜRDEN
NATIONALE PARLAMENTE
ZU KOLLEKTIVEM
VETOSPIELER MACHEN

Die Einführung eines „Rote-Karte“-Mechanismus würde das institutionelle System der EU verändern und nationale Parlamente zu einem kollektiven Vetospieler machen, der Gesetzesinitiativen der Europäischen Kommission stoppen kann. Wie viele Parlamente Einspruch erheben müssten, wäre dann Gegenstand der Verhandlungen. Der Vertrag von Lissabon mit Artikel 12 TEU sowie Protokoll Nr. 1 über die Rolle nationaler Parlamente und Protokoll Nr. 2 über Subsidiarität stellen jedenfalls für eine „rote Karte“, die nationalen Parlamenten ein bindendes Vetorecht gäbe, keine ausreichende rechtliche Basis dar.

David Camerons Forderung nach einem Vetorecht für Gruppen von nationalen Parlamenten geht manchen europakritischen Abgeordneten im britischen Unterhaus nicht weit genug. Sie verlangen ein Vetorecht für jedes einzelne nationale Parlament. Dies könnte allerdings den gesamten EU-Gesetzgebungsprozess zum Erliegen bringen, das Integrationsprojekt unterminieren und ihm den Todesstoß versetzen.¹²

Sowohl die Europäische Kommission als auch das Europäische Parlament betrachten die „rote Karte“ als einen Angriff auf ihre Rechte und lehnen die Idee ab. Mit den Niederlanden und Ungarn sind lediglich zwei weitere Mitgliedstaaten klare Unterstützer der „roten Karte“.¹³ Die meisten anderen Mitgliedstaaten nehmen eine abwartende Haltung ein und wollen erst den Regeln im Vertrag von Lissabon eine Chance geben.¹⁴

Viele Unterstützer einer stärkeren Rolle nationaler Parlamente bevorzugen einen „Grüne-Karte“-Mechanismus, mit dem nationale Parlamente den sogenannten „politischen Dialog“ mit der Europäischen Kommission über (Gesetzgebungs-)Initiativen verbessern möchten. Dies zeigt auch eine Umfrage unter den Europaausschüssen¹⁵, die in Vorbereitung eines Arbeitstreffens am 30. Oktober 2015 in Luxemburg entstand: Jeweils etwa die Hälfte der insgesamt 41 nationalen Parlamente und Kammern unterstützt Ideen, mit einer „grünen Karte“ der Europäischen Kommission Vorschläge unterbreiten zu können: 1) für neue Gesetzesinitiativen (22 Unterstützer), 2) für Änderungen bestehender Gesetzestexte (20 Unterstützer) oder 3) für die Rücknahme bestehender Gesetze (18 Unterstützer). Letzteres kann keineswegs als Unterstützung einer „roten Karte“ interpretiert werden, da die Idee der „grünen Karte“ eine proaktive, nicht-bindende Einbeziehung nationaler Parlamente auf der Basis existierender Vertragsbestimmungen vorsieht. Die „grüne Karte“ würde keinen kollektiven Vetospieler schaffen und nicht auf der „gelben Karte“ aufbauen.

12. Olivier Rozenberg, *Killing the EU rather than quitting it*, Policy Network, 10. Oktober 2013.

13. Agata Gostyńska-Jakubowska, *Power to the parliaments! But will Cameron's EU partners join his crusade?*, Centre for European Reform, 16. Oktober 2015.

14. Vivien Pertusot, *EU Reform: Mapping out a state of flux*, Note de l'ifri, September 2015, S. 22.

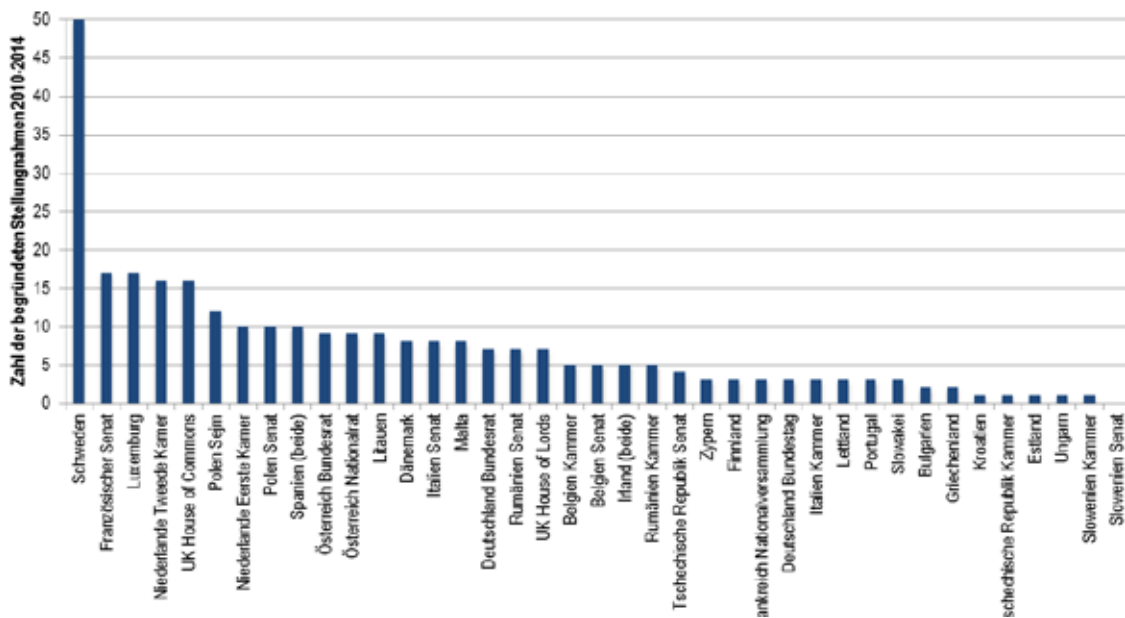
15. Chambre des Députés, *Information Note "Green card" (enhanced political dialogue) in relation to the COSAC Working group*, Luxembourg, 30. Oktober 2015.

2.2. Die Schaffung eines verbesserten Mechanismus

Das bestehende Frühwarnsystem erlaubt es nationalen Parlamenten nur, die EU-Integration zu bremsen. Falscher Pragmatismus im Sinne eines „Wenn die Briten darauf bestehen, sollen sie eben das neue Spielzeug haben“ würde lediglich den jetzigen „Gelbe-Karte“-Mechanismus institutionell kopieren und damit der Idee einer Stärkung nationaler Parlamente in der EU mehr schaden als nutzen.

In Bezug auf ihre Aktivität im Rahmen des Frühwarnmechanismus unterscheiden sich die verschiedenen nationalen Parlamente sehr. Im Durchschnitt sendet ein Parlament bzw. eine Kammer 1,29 begründete Stellungnahmen pro Jahr. Der schwedische Riksdag hat von 2010 bis 2014 50 begründete Stellungnahmen verabschiedet, während die Parlamente Estlands, Ungarns und Sloweniens im gleichen Zeitraum nur je eine begründete Stellungnahme nach Brüssel geschickt haben (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Begründete Stellungnahmen im Frühwarnmechanismus 2010-2014



Daten: Ellen Mastenbroek et al., *Engaging with Europe*, 2nd ed., Nijmegen 2014, S. 110-112 [für 2010-2013]; Europäische Kommission, *Annex to the Annual Report 2014 on subsidiarity and proportionality*, COM(2015) 315 final [für 2014].

In der britischen Europapolitik und bei ihrer Kontrolle in Westminster treten auch innere Widersprüche auf. Im Vorfeld des britischen Referendums scheint Cameron es für vorteilhafter zu halten, alle nationalen Parlamente zu stärken und sie zu einem kollektiven Akteur auf europäischer Ebene zu machen, als die europapolitischen Kontrollrechte seiner eigenen Abgeordneten im Unterhaus zu erweitern. Gerade Großbritannien ist allerdings ein Beispiel dafür, dass ein Parlament seiner primären Rolle in der Europapolitik (der Kontrolle der Regierung) häufig nicht gerecht wird. Es erscheint jedoch naheliegend, dass der britische Premierminister solchen Forderungen aus Sorge vor den europaskeptischen Abgeordneten seiner eigenen Partei nicht folgt.

Die Einführung einer „roten Karte“ widerspricht auch der britischen Agenda zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit Europas – beispielsweise durch eine Liberalisierung des Dienstleistungssektors. Wie von Professor Simon Hix bei einer Anhörung vor dem Europaausschuss des britischen Unterhauses dargelegt, stellt sich dann nämlich die Frage, ob die britische Regierung in solchen Fällen z.B. der französischen Nationalversammlung (gemeinsam mit anderen Parlamenten) ein Vetorecht einräumen wolle.¹⁶ Die Möglichkeit einer „roten Karte“ würde Reformen im Bereich des Binnenmarkts, in dem der Ministerrat mit qualifizierter Mehrheit entscheidet, deutlich erschweren und könnte dazu beitragen, sie zu verhindern.

Anstelle einer „roten Karte“ sollten sich die EU-Institutionen und die anderen Mitgliedstaaten darauf konzentrieren, das aktuelle System zu verbessern. Die Kommission könnte die Zusage machen, eine „gelbe Karte“ künftig ernster zu nehmen. Alternativ könnten sich Ministerrat und Europäisches Parlament politisch darauf festlegen, Kommissionsvorschläge fallen zu lassen, wenn sie von einem bestimmten Anteil der nationalen Parlamente abgelehnt werden.¹⁷ Dies ist ohne Vertragsänderung möglich. Außerdem könnte versucht werden, die Acht-Wochen-Frist auszuweiten oder etwas flexibler zu interpretieren.

Zusätzlich müsste die Zusammenarbeit zwischen den nationalen Parlamenten im Frühwarnmechanismus verbessert werden: Wenn jedes nationale Parlament schon im Voraus wüsste, welche Dossiers die anderen Parlamente wegen möglicher Subsidiaritätsbedenken intensiv prüfen, könnte dies wesentlich dazu beitragen, die Ein-Drittel-Schwelle zu erreichen. Die derzeitigen Informationsflüsse sind oft unzureichend: Abgeordnete sollten mehr kooperieren und sich stärker mit ihren Kollegen aus anderen Mitgliedstaaten austauschen.

Wie bei seinen anderen Forderungen nach einer EU-Reform wird David Cameron feststellen, dass sich sein Vorschlag einer Stärkung nationaler Parlamente nur schwer umsetzen lässt. Ein verbindlicher „Rote-Karte“-Mechanismus wird nur wenig Unterstützung finden und kann ohne Vertragsänderung nicht verwirklicht werden. Deshalb wird das Ergebnis der Verhandlungen zwischen der EU und ihrem Mitglied Großbritannien vor allem davon abhängen, in welchem Ausmaß die 27 anderen EU-Mitglieder es dem britischen Premierminister erlauben, eine Einigung, die keine sofortige Änderung der Verträge nötig macht, als „rote Karte“ für die nationalen Parlamente zu verkaufen. Für den Erfolg des verbesserten Mechanismus kommt es jedoch vor allem darauf an, wie die EU-Institutionen und die nationalen Parlamente ihn verwenden und ihm folgen.

3. Mission: Difficult – Leistungskürzungen für Migranten

Eine der strittigsten Forderungen Camerons betrifft die Auszahlung von Sozialleistungen an Unionsbürger. Dabei geht es primär um Zuschüsse für bedürftige Geringverdiener, die EU-Bürger erst nach einem dauerhaften vierjährigen Aufenthalt in Großbritannien erhalten sollen. Das Vereinigte Königreich hat zwischen 2006 und 2015 über vierzig Prozent aller EU-Arbeitsmigranten aufgenommen¹⁸ (siehe Abbildung 2). Die Mehrzahl dieser fast 1,3 Millionen neuen Erwerbstätigen kam nach der Osterweiterung. Polnische Zuwanderer stellen in Großbritannien inzwischen die größte ausländische Bevölkerungsgruppe dar¹⁹.

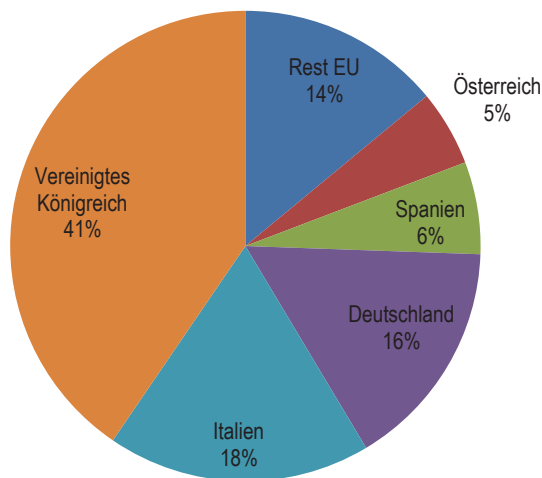
16. House of Commons European Scrutiny Committee, *Oral evidence: UK Government's renegotiation of EU membership: parliamentary sovereignty and scrutiny inquiry*, HC 458, 4. November 2015, 065.

17. Gostyńska-Jakubowska, op. cit.

18. Eurostat, eigene Berechnungen, Anzahl Erwerbspersonen nach Staatsangehörigkeit, EU-28 Bürger ohne das Meldeland, Q2 2006 – Q2 2015.

19. Eurostat, eigene Berechnungen, Anzahl Erwerbspersonen nach Staatsangehörigkeit, EU-28 Bürger ohne das Meldeland, Q2 2015.

Abbildung 2: Die fünf beliebtesten Zielländer für EU-Arbeitsmigranten (2006-2015)



Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen, Anzahl Erwerbspersonen nach Staatsangehörigkeit, EU-28 Bürger ohne das Meldeland, Q2 2015.

Diese in der EU einzigartig hohe Arbeitsmigration ist nicht ohne Folgen für das soziale Gefüge des Vereinigten Königreichs geblieben. Über den ungebremsten Zuzug von EU-Ausländern ist eine hitzige Migrationsdebatte entstanden, deren Ende nicht absehbar ist. Viele Briten assoziieren die Neankömmlinge mit Lohndumping und Sozialmissbrauch. Empirisch sind diese Phänomene schwer zu belegen. EU-Bürger haben dem Vereinigten Königreich vielmehr von 2001-2011 ein fiskalisches Plus von ungefähr 20 Milliarden Pfund beschert²⁰. Dennoch wünscht sich inzwischen eine deutliche Mehrheit der Briten eine Begrenzung des Zuzugs²¹. Cameron hat versprochen, die Einwanderung auf wenige zehntausend EU-Bürger pro Jahr zu beschränken und den angeblichen Missbrauch der Freizügigkeit zu stoppen²².

3.1. Weniger Sozialleistungen = weniger Migranten?

Welche Forderungen stellt Cameron dazu in seinem Brief? Der Schwerpunkt ist der tatsächliche oder vermeintliche Sozialleistungstourismus: Der Ausschluss von Unionsbürgern von Zuschüssen für bedürftige Geringverdiener während der ersten vier Jahre nach ihrer Ankunft sowie der Stopp von Kindergeldzahlungen für Kinder von Unionsbürgern, die nicht auf der Insel leben. Diese Maßnahmen sollen die Migration für Geringqualifizierte unattraktiv machen und so indirekt zu einer Verringerung des Zuzugs beitragen.

Dazu muss man wissen, dass der britische Sozialstaat größtenteils kein Umlagen-finanziertes Versicherungsmodell kennt, sondern viele Sozialleistungen des Staates an Bedürftigkeit gebunden sind. Das bedeutet, dass (EU-)Bürger Zuschüsse erhalten, sobald sie eine gewisse Bedürftigkeit nachweisen können, weil sie beispielsweise Geringverdiener sind. Solche Zuwendungen sind ein zentraler Baustein des britischen Sozialstaats. Sie werden von Steuern finanziert und sollen vor absoluter Armut schützen. Vielen Briten ist die Auszahlung dieser Zuschüsse an Unionsbürger, welche sich oft nur wenige Jahre im Land aufhalten, ein Dorn im Auge.

Kritiker bemängeln jedoch, dass die steuerfinanzierten Sozialleistungen allgemein zu großen Fehlanreizen geführt haben. Im Vereinigten Königreich ist diese Konstruktion daher unabhängig von EU-Migration ein innenpolitisches Streitthema: Das Fürsorgemodell des liberalen Sozialstaats geht in seinen Grundzügen noch auf den Beveridge-Report von 1942 zurück, eine Reform vulgo Kürzung der Zuschüsse für Geringverdiener steht seit Jahren auf der Agenda der Tories. Beim Thema Sozialleistungen sind Camerons Forderungen daher vor allem mit Blick auf innenpolitische Debatten aufgestellt. Im EU-Kontext sind sie jedoch rechtlich problematisch und politisch schwer durchsetzbar.

20. Dussmann, Christian, Frattini, Tommaso, *The Fiscal Effects of Immigration to the UK*, *The Economic Journal*, 124 (2015): pp. 593-643.

21. NatCen Social Research, „More than 3 in 4 want reduction in immigration“, NatCen Social Research's British Social Attitudes survey, 7. Januar 2014.

22. Bingham, John, „Record support for severe curbs on immigration“, *The Telegraph*, 7. Januar 2014.

3.2. Wackelige Rechtsgrundlage

Änderungen des Aufenthaltsrechts bzw. des sozialen Status von EU-Ausländern betreffen zentrale Prinzipien der Funktionsweise der EU: Die Freizügigkeit und die Gleichbehandlung von EU-Bürgern. Die Arbeitnehmerfreizügigkeit (Art. 45 AEUV), die es bereits seit 1968 gibt, ist eine der vier Grundfreiheiten der EU. Die Freizügigkeit ist unantastbar, das haben die Kommission und mehrere Regierungen, darunter Deutschland, klar gemacht. Die im Primärrecht verankerte Freizügigkeit wird von Verordnungen im Sekundärrecht spezifiziert. Die EU-Verordnung 883/2004 zur „Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit“ schreibt vor, dass EU-Bürger bei den meisten Sozialleistungen gleich zu behandeln sind. Gesetzesmaßnahmen, die Unionsbürger als Arbeitnehmer und teilweise als Arbeitslose gegenüber einheimischen Bürgern sozialrechtlich benachteiligen sind diskriminierend, weil sie gegen das Prinzip der Gleichbehandlung von EU-Bürgern verstoßen.

Die britische Regierung sieht sich allerdings ihrerseits aufgrund einiger jüngerer Entscheidungen des EuGH in ihrem Vorgehen bestärkt. In der Tat hat der EuGH die Souveränität von nationalen Regierungen bei der Vergabe von Sozialleistungen gestärkt. Einerseits entschied das Gericht im September 2015, dass Deutschland EU-Ausländern in bestimmten Fällen keine Hartz IV-Leistungen auszahlen muss, wenn sie noch nicht in Deutschland gearbeitet haben, auch wenn sie aktiv in Deutschland nach Arbeit suchen (Fall Alimanovic)²³. In einem zweiten Fall äußerte Generalanwalt Villalón in einem Schlussantrag die Einschätzung, dass das Durchführen von verbindlichen Aufenthaltstests für EU-Ausländer im Vereinigten Königreich zwar indirekt diskriminierend, im Hinblick auf den Schutz öffentlicher Finanzen aber gerechtfertigt sei²⁴. Ohne das Absolvieren solcher Tests werden keine Arbeitslosengelder ausbezahlt. Die britische Regierung folgert daraus, dass die Zeichen eher auf eine Aufweichung der Gleichbehandlung stehen²⁵.

Die juristische Grundlage bleibt dennoch wackelig: Das EuGH-Urteil zu Hartz IV-Leistungen in Deutschland bezog sich auf Nicht-Erwerbstätige. Cameron will aber vor allem den Bezug von Sozialleistungen für geringverdienende Erwerbstätige („in-work benefits“) aus der EU um vier Jahre hinauszögern. Das ist ungleich problematischer, da auch diese als Erwerbstätige im Moment grundsätzlich einen Anspruch auf Gleichbehandlung haben.

3.3. Europäische Gegner und Befürworter

Für eine Änderung dieser rechtlichen Parameter muss die britische Regierung in den europäischen Hauptstädten um politische Unterstützung trommeln, um die Kürzung der Sozialleistungen unterhalb der Schwelle der Vertragsänderung über Änderungen des Sekundärrechts oder einen gesonderten völkerrechtlichen Vertrag zu erwirken. Inwieweit das gelingt, werden die Verhandlungen zeigen.

„OSTEUROPÄISCHE
MITGLIEDSTAATEN
LEHNEN EINE KÜRZUNG
DER ZUSCHÜSSE
RUNDHERAUS AB“

Es zeichnet sich hier starker politischer Widerstand ab. Viele Regierungen halten die Forderungen im Kern für ein innenpolitisches Problem, das besser durch eine nationale Reform des Sozialstaats gelöst wäre als über die europäische Bande entschärft. Vor allem die Regierungen aus osteuropäischen Mitgliedstaaten lehnen eine Kürzung der Zuschüsse rundheraus ab. In den „neuen“ Mitgliedstaaten werden Anschuldigungen über vermeintlichen Sozialtourismus sehr kritisch gesehen. Viele Osteuropäer fühlen sich als Europäer zweiter Klasse abgestempelt. In Ländern wie Polen ist der politische Diskurs vom „Brain Drain“ geprägt, den die Massenauswanderung junger, gut ausgebildeter Menschen ins Vereinigte Königreich ausgelöst hat. Zustimmung zu Camerons Plänen haben bisher nur die Skandinavier und kleinere

23. Europäischer Gerichtshof, Urteil des Gerichtshof in der Rechtssache C-67/14, Jobcenter Neukölln gegen Familie Alimanovic, September 2015.

24. Europäischer Gerichtshof, Schlussanträge des Generalanwalts Pedro Cruz Villalón, Rechtssache C-308/14 Europäische Kommission gegen Vereinigtes Königreich Großbritannien und Nordirland, Oktober 2015.

25. Grice, Andrew, „Landmark ECJ ruling boosts David Cameron’s bid to clamp down on EU benefit migrants“, Independent, 12. November 2014

Länder wie Österreich signalisiert²⁶. Keines der politischen Schwergewichte in der EU hat sich offen für die britischen Pläne ausgesprochen. Deutschland hat bisher nur verhalten Offenheit gezeigt für eine Verschärfung der Gesetzgebung gegen Sozialmissbrauch. Einem möglichen Kompromiss sind damit enge politische Grenzen gesetzt. Es ist unwahrscheinlich, dass Cameron hier eine Sonderregelung durchsetzen kann, die nur das Vereinigte Königreich betrifft. Daher besteht die Gefahr, dass er mit seinen Forderungen bei den Europäern aufläuft, weil sie nicht gewillt sind, ihm Zugeständnisse zu machen, die er seiner eigenen Partei und den Briten auch als wirklichen Sieg verkaufen kann.

3.4. Kompromiss über die Kommission?

Wie könnte aber ein Kompromiss bei den anstehenden Verhandlungen aussehen? Am ehesten kommt der britischen Regierung im Moment die EU-Kommission entgegen. Sie signalisiert trotz ersten medialen Aufschreis Verhandlungsbereitschaft und arbeitet parallel im Rahmen ihres Arbeitsprogramms 2016 an einer Überarbeitung der Koordination der Systeme der sozialen Sicherheit und der Richtlinie über die Entsendung von Arbeitskräften²⁷. Das soll einerseits Ausnutzen der Freizügigkeit durch Sozialmissbrauch und andererseits Lohndumping verhindern. Die Überarbeitung wird vermutlich eine Frist von einigen Monaten vorsehen, bevor geringverdienende Unionsbürger Zuschüsse im Gastland beantragen können²⁸. Darüber hinaus soll die Auszahlung von Kindergeld an Kinder, die sich noch im europäischen Ursprungsland aufhalten, auch von den dort ansässigen Behörden übernommen werden oder an das oft niedrigere lokale Niveau angepasst werden. Mit diesen Vorschlägen könnte die Kommission das Thema Sozialleistungen für EU-Migranten bei den Verhandlungen entschärfen, auch wenn „einige Monate“ weit entfernt von den vier Jahren sind, die Cameron als Frist fordert, bevor Zuschüsse von EU-Migranten beantragt werden können.

Number 10 könnte sich mit den Plänen der Kommission zähneknirschend zufrieden geben. Grundsätzliche Bereitschaft zur Verhandlung über die Dauer des Ausschlusses hat Cameron schon signalisiert. Er braucht ein konkretes Entgegenkommen, und sei es symbolischer Natur, um die hohen zuvor geweckten Erwartungen bei den britischen Wählern zu erfüllen. Die Initiative der Kommission erhöht auch die Wahrscheinlichkeit der Zustimmung von Mitgliedstaaten und EU-Parlament. Ein möglicher Kompromiss könnte zum Beispiel den Ausschluss von Sozialleistungen für Geringverdiener in den ersten sechs Monaten beinhalten. Kindergeld könnte nur noch für Kinder von EU-Bürgern ausgezahlt werden, wenn sie sich im gleichen Land wie ihre Eltern aufhalten. Auf eine Formulierung gegen Sozialmissbrauch wird man sich in den Verhandlungen einigen, solange das Recht auf Arbeitnehmerfreizügigkeit unangetastet bleibt. Schwierig dürfte es trotzdem werden. Gerade die neugewählte rechts-konservative PiS-Regierung in Polen könnte das Thema ihrerseits politisch ausschlichten, um polnische Interessen öffentlichkeitswirksam auf EU-Ebene zu verteidigen.

” ZUGANG ZU
SOZIALLEISTUNGEN WIRD
DAS STRITTIKSTE THEMA
BLEIBEN ”

Das Thema Sozialleistungen wird vermutlich auch während der Verhandlungen das strittigste Thema bleiben. Die Mission ist dabei nicht unlösbar, bleibt aber schwierig und hat die mit Abstand meisten Unbekannten. Die Kommission könnte einen Reformvorschlag machen, der für Cameron akzeptabel ist und bei dem die europäischen Regierungen sich auf einen Zeitraum zur Begrenzung des Zugangs zu Sozialleistungen (einschließlich Kindergeld) einigen. Noch nicht abzusehen ist, wie sich die Flüchtlingskrise und die Sicherheitslage in der EU, besonders nach den Terroranschlägen in Paris, auf die britische Debatte über Freizügigkeit auswirken wird. Es steht zu befürchten, dass die Diskurse über Flüchtlinge, Terror und unkontrollierte Einwanderung nach Großbritannien fälschlicherweise miteinander vermischt werden.

26. Open Europe, *Open Europe's EU reform heat-map: Where do EU countries stand on the UK's EU reform demands?*, November 2015.

27. Europäische Kommission, *Arbeitsprogramm 2016 „Jetzt ist nicht die Zeit für Business as usual“*, November 2015.

28. Matthew Holehouse, Tim Ross, *EU renegotiation: Jean-Claude Juncker preparing migrant welfare curbs*, *The Telegraph*, 31. Oktober 2015.

FAZIT: CAMERONS SPAGAT

Nach der Veröffentlichung des lang erwarteten Briefs von Cameron an Tusk zeichnet sich ein möglicher Fahrplan für die kommenden Verhandlungen ab. Bei allen Forderungen besteht die Möglichkeit eines Kompromisses unterhalb der Schwelle der Vertragsänderung (siehe Tabelle 1). Am einfachsten lassen sich Kompromisse bei der Wettbewerbsfähigkeit und der Ausnahme des Vereinigten Königreichs von dem Bekenntnis zu einer „immer engeren Union“ finden. Die Kommission und viele Mitgliedstaaten wollen einen vertieften, wettbewerbsfähigeren Binnenmarkt. Bei der „immer engeren Union“ könnte das Vereinigte Königreich ein einseitiges Opt-Out erwirken. Garantien für Nicht-Eurostaaten im Entscheidungsprozess könnten über eine Konkretisierung des Ioannina-Kompromisses erfolgen. Das entspräche auch dem legitimen Interesse anderer Nicht-Eurostaaten.

Schwieriger ist die Forderung nach einer „roten Karte“ für nationale Parlamente. Hier könnte ein Kompromiss im Ausbau und einer konsequenteren Anwendung des bisherigen Systems zur Subsidiaritätskontrolle durch die nationalen Parlamente liegen. Am kontroversesten ist die Forderung Camerons, arbeitenden Unionsbürgern vier Jahre lang den Zugang zu Sozialleistungen zu verwehren. Eine Einigung kann wahrscheinlich nur gelingen, wenn sich alle Mitgliedstaaten auf eine Änderung der EU-Gesetze in puncto Sozialmissbrauch einigen. So könnte die Zahlung von Sozialleistungen für Erwerbstätige im EU-Ausland für einige Monate eingeschränkt und die Auszahlung von Kindergeld an striktere Regeln gebunden werden.

Tabelle 1: Britische Forderungen – Europäische Kompromisse

CAMERONS FORDERUNG	RELEVANZ FÜR BRITISCHE BEVÖLKERUNG ¹	KOMPROMISSLÖSUNG	UMSETZUNG DURCH
Gesteigerte Wettbewerbsfähigkeit	Mittel	Weitere Kommissionsinitiativen	Sekundärrecht
Ausnahme aus der „immer engeren Union“	Mittel	Verbindliches Opt-Out für Großbritannien	Rechtsverbindliches Protokoll („Dänische Lösung“)
„Notbremse“ für Nicht-Eurostaaten	Mittel	Konkretisierung des Ioannina-Kompromisses	Ratsentscheidung
„Rote Karte“ für nationale Parlamente	Mittel	Striktere Auslegung der „gelben Karte“, Verlängerung der Einspruchsfrist, Frühwarnmechanismus für Parlamente	Politische Vereinbarung
Begrenzung des Zugangs zu Sozialleistungen für EU-Bürger in Großbritannien für vier Jahre	Hoch	Begrenzung des Zugangs zu Sozialleistungen für Geringverdiener im Ausland für einige Monate, verschärfte Regelungen für die Vergabe von Kindergeld	Sekundärrecht: Überarbeitung der Verordnung über die Koordination der Systeme der sozialen Sicherheit

Quelle: Eigene Darstellung

1. Die Einschätzung basiert auf: Brione, P. und D. Lyons Lowe 2015, "First polling conducted since specific demands for EU reform established. Leave marginally ahead of Remain", Antwort auf die Frage: Which policy would you like to see renegotiated the most? online abrufbar unter.

Wie Cameron in seiner Rede bei Chatham House am 10. November 2015 angekündigt hat: Ein Kompromiss mit den anderen Europäern ist keine „mission impossible“. Doch gerade diese Feststellung kann dem britischen Premier innenpolitisch als Schwäche ausgelegt werden. So deutete ein Journalist die Aussage Camerons in der darauffolgenden Pressekonferenz als Zeichen dafür, dass die Forderungen an einer echten Reform der EU vorbeigehen.²⁹ Die schwierigste Mission könnte also darin bestehen, den britischen Wählern das europäische Verhandlungsergebnis als hart erkämpften Erfolg zu präsentieren. Dies könnte selbst bei Erfüllung der Maximalforderungen schwierig werden. In vielen Medien wurden auch diese bereits als „zaghafte“ und „mutlos“ bezeichnet³⁰. Vor allem die Rücknahme der Forderung, die Freizügigkeit einzuschränken, wird Cameron als Schwäche ausgelegt.

Die Hinterbänkler seiner Partei, die Unabhängigkeitspartei UKIP und die Herausgeber einiger wichtiger Zeitungen werden den Ausgang der Verhandlungen so oder so als Misserfolg werten. Ein Tory-Abgeordneter bezeichnete den gesamten Prozess der Neuverhandlung als „schwach und irrelevant“.³¹ Wenn es den Gegnern Camerons gelingt, auch der britischen Öffentlichkeit diesen Eindruck zu vermitteln, wird ein Brexit wahrscheinlicher. Bereits jetzt glauben laut einer Umfrage nur 23 Prozent der Briten, dass Camerons Forderungen von den anderen EU-Regierungen ernstgenommen werden³².

” KÜRZUNG VON
SOZIALLEISTUNGEN IN
DEN AUGEN DER BRITEN
DIE RELEVANTESTE
FORDERUNG ”

Gerade die Forderungen, bei denen europäische Kompromisse nur mit Abstrichen möglich sind, sind dem britischen Volk am wichtigsten. So ist die Kürzung von Sozialleistungen für Unionsbürger in den Augen der Briten die relevanteste Forderung. Bei diesem Thema werden Medien und Tory-Hinterbänkler somit besonders darauf achten, inwieweit Cameron seine Forderungen durchsetzen kann. Doch weder von den EU-Institutionen noch von den Mitgliedstaaten sind hier große Zugeständnisse zu erwarten. Die Forderung betrifft schließlich nicht nur die Interessen Großbritanniens, sondern die aller EU-Mitgliedsstaaten.

Wird Cameron den Spagat zwischen einem Brüsseler Kompromiss und den Erwartungen seiner Landsleute schaffen? Kompromisse mit der EU sind, wie fast immer, möglich. Wie diese konkret aussehen könnten, haben wir in diesem Paper beschrieben. Danach gilt es, die Briten von diesem Kompromiss zu überzeugen. Im Moment zeigen die meisten Umfragen ein Kopf-an-Kopf-Rennen zwischen Befürwortern und Gegnern des Brexit, wobei fast zwanzig Prozent noch unentschieden sind³³. Letztere könnten das Zünglein auf der Waage sein. Wenn es Cameron nicht schafft, den Verhandlungsausgang überzeugend als Gewinn für das Vereinigte Königreich darzustellen, wäre es denkbar, dass sich eine Mehrheit der Briten im Referendum gegen einen Verbleib in der EU ausspricht.

29. Siehe: David Cameron, *Prime Minister's speech on Europe*, Chatham House, 10. November 2015.

30. Sieghart, Mary Ann, *„Cameron the Calm Walks the High Wire“*, Politico, Überblick über die ersten Reaktionen in der britischen Presse nach Camerons Brief, 11. November 2015

31. Heffer, Greg, *„Leading Tories set to for EU exit in new blow for Cameron's 'feeble' renegotiation“*, Express, 17. November 2015

32. Survation, 2015, *EU Poll 11/11/2015 Prepared on behalf of Leave*. EU, Es ist anzunehmen, dass die Ergebnisse der Umfrage verzerrt sind. Der Auftraggeber der Umfrage ist die UKIP-Kampagne Leave.EU, die für einen Austritt des Vereinigten Königreichs in der EU wirbt. Die Fragebogen-Items sind entsprechend suggestiv formuliert.

33. Kellner, Peter, *„Analysis: Why the UK might end up voting for Brexit“*, YouGov UK, 16. November 2015

QUELLENACHWEISE

- Barker, Alex; Spiegel, Peter, [“UK pushes for ‘emergency brake’ on EU policy votes”](#), Financial Times, 29. Oktober 2015.
- Bingham, John, [“Record support for severe curbs on immigration”](#), The Telegraph, 07.01.2014.
- Blockmans, Steven; Weiss, Stefani [“Will Cameron get what he wants? Anticipating reactions to Britain’s EU reform proposals”](#), CEPS Commentary, 29 Oktober 2015.
- Brione, P. und Lyons Lowe, D. 2015, [“First polling conducted since specific demands for EU reform established. Leave marginally ahead of Remain”](#), Antwort auf die Frage: Which policy would you like to see renegotiated the most?
- Cameron, David, [Brief an Donald Tusk: A new settlement for the United Kingdom in a reformed European Union](#), 10 November 2015.
- Cameron, David, [EU Speech at Bloomberg](#), 23. Januar 2013.
- Cameron, David, [Prime Minister’s speech on Europe](#), Chatham House, 10. November 2015.
- Chambre des Députés, [Information Note “Green card” \(enhanced political dialogue\) in relation to the COSAC Working group](#), Luxembourg, 30. Oktober 2015.
- Dussmann, Christian, Frattini, Tommaso, [The Fiscal Effects of Immigration to the UK](#), The Economic Journal, 124 (2015): pp. 593-643.
- Europäische Kommission, [Annex to the Annual Report 2014 on subsidiarity and proportionality](#), COM(2015) 315 final.
- Europäische Kommission, [Arbeitsprogramm 2016 „Jetzt ist nicht die Zeit für Business as usual“](#), November 2015.
- Europäische Kommission, [Trade for all - Towards a more responsible trade and investment policy](#), Oktober 2015.
- Europäische Union, [The Lisbon Treaty – Protocol on the Position of Denmark](#), 2015.
- Europäischer Gerichtshof, [Urteil des Gerichtshof in der Rechtssache C-67/14, Jobcenter Neukölln gegen Familie Alimanovic](#), September 2015.
- Europäischer Rat, [Conclusions](#), EUCO 79/14, 26.-27. Juni 2014.
- Gostyńska-Jakubowska Agata, [Power to the parliaments! But will Cameron’s EU partners join his crusade?](#), Centre for European Reform, 16. Oktober 2015.
- Grice, Andrew, [“Landmark ECJ ruling boosts David Cameron’s bid to clamp down on EU benefit migrants”](#), Independent 12. November 2014.
- Guy Faulconbrige, [„British PM Cameron says needs promise of EU Treaty change”](#) Reuters, 26. Juni 2015.
- Heffer, Greg, [“Leading Tories set to for EU exit in new blow for Cameron’s ‘feeble’ renegotiation”](#), Express, 17. November 2015.
- Holehouse, Matthew; Ross, Tim, [“EU renegotiation: Jean-Claude Juncker preparing migrant welfare curbs”](#), The Telegraph, 31. Oktober 2015.
- House of Commons European Scrutiny Committee, [Oral evidence: UK Government’s renegotiation of EU membership: parliamentary sovereignty and scrutiny inquiry](#), HC 458, 4 November 2015.
- Kellner, Peter, [„Analysis: Why the UK might end up voting for Brexit”](#), YouGov UK, 16. November 2015.
- Mastenbroek, Ellen et al., [Engaging with Europe](#), 2nd ed., Nijmegen 2014.
- NatCen Social Research, [„More than 3 in 4 want reduction in immigration”](#), NatCen Social Research’s British Social Attitudes survey, 07. Januar 2014.
- Open Europe [Open Europe’s EU reform heat-map: Where do EU countries stand on the UK’s EU reform demands?](#), November 2015.
- Pertusot, Vivien, [EU Reform: Mapping out a state of flux](#), Note de l’ifri, September 2015.
- Rozenberg, Olivier, [Killing the EU rather than quitting it](#), Policy Network, 10. Oktober 2013.
- Sieghart, Mary Ann, [“Cameron the Calm Walks the High Wire”](#), Politico, Überblick über die ersten Reaktionen in der britischen Presse nach Camerons Brief, 11. November 2015.
- Survation, [EU Poll 11/11/2015 Prepared on behalf of Leave](#), 2015.

Zu den gleichen Themen...

CAMERON: TAKING A GAMBLE ON EUROPE

Alain Dauvergne, Policy Paper No. 129, Notre Europe Jacques Delors Institute, März 2015

A DIFFERENTIATED VIEW ON DIFFERENTIATED INTEGRATION

Nicole Koenig, Policy Paper No. 140, Jacques Delors Institut – Berlin, Juli 2015

REGIONAL INTEGRATION AND SOCIAL COHESION: THE EUROPEAN EXPERIENCE

Eulalia Rubio, Policy Paper No. 138, Notre Europe Jacques Delors Institute, Juni 2015

SHARING SOLIDARITY AND SOVEREIGNTY BETTER: TRANSCENDING "EUROSCOLIOSIS"

Yves Bertoncini, Tribune, Notre Europe Jacques Delors Institute, Oktober 2015

THE EU NEEDS A FRESH BOOST... FAST!

Jacques Delors, António Vitorino and the participants of the Jacques Delors Institute 2014 European Steering Committee, Tribune, Notre Europe Jacques Delors Institute, Dezember 2014

Herausgeber: Prof. Dr. Henrik Enderlein • Die Publikation gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder • Alle Rechte vorbehalten • Nachdruck und sonstige Verbreitung - auch auszugsweise - nur mit Quellenangabe zulässig • Übersetzung aus dem Englischen: XXX
© Jacques Delors Institut - Berlin, 2015.



Pariser Platz 6, D - 10117 Berlin
19 rue de Milan, F - 75009 Paris
office@delorsinstitut.de
www.delorsinstitut.de

