

von Ondarza, Nicolai

Research Report

Zwischen den Welten: Großbritannien als Partner für Deutschland in Europa nach dem EU-Referendum

SWP-Aktuell, No. 35/2016

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: von Ondarza, Nicolai (2016) : Zwischen den Welten: Großbritannien als Partner für Deutschland in Europa nach dem EU-Referendum, SWP-Aktuell, No. 35/2016, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/255379>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Zwischen den Welten

Großbritannien als Partner für Deutschland in Europa nach dem EU-Referendum

Nicolai von Ondarza

Am 23. Juni entscheiden die Briten per Volksabstimmung, ob ihr Land in der EU bleiben oder diese verlassen soll. Selbst wenn sie für den Verbleib stimmen würden, hat der Verlauf der Referendumskampagne und die von Premier David Cameron ausgehandelte Vereinbarung über die Stellung Großbritanniens in der EU das Land de facto in einen »halb draußen«-Zustand versetzt. Bei einem Austrittsvotum stehen der EU jahrelange Verhandlungen mit Großbritannien bevor, das darum ringen wird, den Zugang zum EU-Binnenmarkt zu behalten. Die EU und Deutschland sollten sich dann in strategischer Geduld üben und gemeinsam die Konditionen vorgeben, unter denen ein großer Staat, der kein EU-Mitglied ist, in die europäische Architektur eingebunden werden kann.

Für Großbritannien rückt der Tag der Entscheidung über seine Stellung in Europa näher. Nach Einigung mit den EU-Partnern über »eine neue Regelung für das Vereinigte Königreich in der EU« (siehe unten, S. 3) wird die britische Regierung ihre Bürger am 23. Juni vor die Wahl stellen – »Soll das Vereinigte Königreich Mitglied der Europäischen Union bleiben oder soll es die Europäische Union verlassen?« Eine dritte Option gibt es formell nicht.

Knapp zwei Monate vor dem Referendum scheint dessen Ausgang noch völlig offen – die beiden Lager sind in diversen Umfragen nur wenige Prozentpunkte voneinander entfernt, die Befürworter des Verbleibs haben im Durchschnitt einen knappen Vorsprung. In der Schlussphase des Kopf-an-Kopf-Rennens könnten selbst kleine Faktoren und noch nicht vorherzusehende Ereignisse

über die europäische Zukunft Großbritanniens entscheiden. Erstmals steht der Austritt eines Staates aus der EU bevor.

Status quo minus

Sollten die britischen Bürger mehrheitlich für den Verbleib in der EU stimmen, bleibt es auf den ersten Blick beim Status quo – das Vereinigte Königreich ist weiterhin Mitglied der EU und wird auf lange Sicht vollständig am Binnenmarkt teilnehmen. Die EU kann sich drängenden Herausforderungen widmen, wie der Flüchtlingskrise, der weiteren Stabilisierung der Eurozone oder den Krisen in ihrer Nachbarschaft.

Dennoch wird Großbritannien auch nach einem Verbleib nicht einfach zum Status quo ante von 2013 zurückkehren, als Cameron erstmals das Vorhaben eines Referendums

rendums ausgerufen hat, oder gar den Willen aufbringen, an der weiteren europäischen Integration mitzugestalten.

Keine Lösung der britischen Frage

So ist keine dauerhafte Wendung im britischen EU-Diskurs zu erwarten. Mit seiner Doppelstrategie, zunächst über eine Reform der Stellung Großbritanniens in der EU zu verhandeln und dann das Referendum abzuhalten, zielte Cameron vor allem darauf ab, die in EU-Fragen tief gesplante konservative Partei zusammenzuhalten. Zugleich hofften EU-Befürworter anderer Parteien, die Volksabstimmung als ein »clear the air referendum« nutzen zu können – als Möglichkeit, die Bürger ungeachtet der notorisch EU-skeptischen britischen Presse von den Vorteilen der EU zu überzeugen. Das ist schon 1975 nicht nachhaltig gelungen, obwohl sich seinerzeit 67 Prozent der Briten für den Verbleib in der damaligen Europäische Gemeinschaft (EG) ausgesprochen hatten. Auch 2016 haben sich beide Hoffnungen bisher nicht erfüllt.

Zum einen zeigt sich die konservative Partei in EU-Fragen gespalten wie selten zuvor. Zwar hat Cameron erreicht, dass sich die Regierung als Ganze für den Verbleib in der EU ausgesprochen hat. Aufgrund des Drucks aus der eigenen Partei hat er es den einzelnen Mitgliedern des Kabinetts aber freigestellt, für welche Option sie sich persönlich entscheiden. In der Folge haben sich 7 der 30 konservativen Minister für den Austritt aus der EU ausgesprochen, darunter politische Schwergewichte wie Justizminister Michael Gove, der Fraktionsvorsitzende der Konservativen Chris Grayling oder Arbeitsminister Iain Duncan Smith, der mittlerweile zurückgetreten ist. Den stärksten Widerhall in der britischen Öffentlichkeit fand die Unterstützung des Austritts durch Boris Johnson, der bis Mai 2016 Londoner Bürgermeister war und als beliebtester Politiker des Landes und potentieller Nachfolger David Camerons gilt.

Von den 330 Abgeordneten der Tories im House of Commons haben sich bisher 163

für den Verbleib in der EU ausgesprochen, 130 für den Austritt, womit sie sich auch gegen den Premierminister stellten. Darunter sind knapp 50 Prozent der 2015 neu gewählten konservativen Abgeordneten. Camerons Fraktion liegt mit nur 18 Abgeordneten unter der absoluten Mehrheit. Jede konservative Regierung wird daher in absehbarer Zeit von Abgeordneten abhängen, die sich offen für den EU-Austritt ausgesprochen haben, wenn sie nicht sogar von einem Pro-Brexit-Premier angeführt wird.

Zum anderen ist es den EU-Befürwortern auf der Insel bisher nicht gelungen, die Mitgliedschaft in der EU positiv zu begründen. Premierminister Cameron baut seine Argumentation auf einer Position auf, die der erreichten politischen Integration in der EU kritisch gegenübersteht. Die EU gilt als geringeres Übel; ihre fundamentalen Fehler würden von ihren wirtschaftlichen Vorteilen nur so lange aufgewogen, wie Großbritannien den fehlgeleiteten Projekten Eurozone und Schengen fernbleiben kann. Die offizielle Pro-EU-Kampagne »Stronger In« hebt ungeachtet ihres Namens vor allem die Kosten des EU-Austritts hervor – der Verlust des Zugangs zum Binnenmarkt bis hin zu einem internationalen Ansehens- und Machtverlust. Die Kernbotschaft lautet, dass ein Austritt mit zu hohen wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Risiken verbunden ist.

Beide Seiten der britischen EU-Debatte stehen partei-übergreifend einer weiteren europäischen Integration kritisch bis stark ablehnend gegenüber, während sich mehr als ein Drittel der Abgeordneten der Regierungspartei klar für den Austritt aussprechen. Selbst bei einem – vermutlich knappen – Votum für den Verbleib hat der Referendumsprozess den Trend einer Entfremdung Großbritanniens von der EU bereits deutlich verstärkt.

Nur ein halber Partner für Deutschland

Diese kritische Distanz findet ihre rechtliche Ausformulierung in Großbritanniens verändertem Status in der EU, wie ihn David Cameron ausgehandelt hat. Bekanntlich

hat Cameron sein Referendumsversprechen von Beginn an damit verbunden, vorab mit den EU-Partnern eine »EU-Reform« auszuhandeln, mit der er nun Partei und Bürger vom Verbleib überzeugen will. Um den Brexit zu vermeiden, sind die Regierungen der anderen Mitgliedstaaten dem britischen Premier in der Vereinbarung von Februar 2016 auch weit entgegengekommen.

Die Vereinbarung tritt in Kraft, sollten die Briten für den Verbleib stimmen. Dabei müssen wichtige Aspekte noch in EU-Gesetzgebung oder sogar über Vertragsänderungen umgesetzt werden. Die in den Verhandlungen schwierigste und für die Debatte in Großbritannien wichtigste Reform ist die neue »Notbremse«, die Kürzungen von Sozialleistungen für EU-Arbeitnehmer erlaubt. Paradoxerweise ist sie für die Stellung des Landes in der EU und gerade in der Beziehung zu Deutschland weitgehend irrelevant.

Strukturell wichtiger sind zwei Änderungen:

Erstens bekräftigen die Zugeständnisse unter der Überschrift »Souveränität« Großbritanniens Sonderrolle in der EU. Hier hat die EU die Ausnahmen bestätigt, die für das Vereinigte Königreich gelten. Mit seinen Opt-Outs aus der Währungsunion, dem Schengenraum, weiten Teilen der Innen- und Justizpolitik sowie der Anwendung der EU-Grundrechtecharta hat es mit Abstand die meisten Ausnahmeregelungen in der EU. Vor allem erkennen die EU-Partner formell an, dass sich Großbritannien nicht an der weiteren politischen Integration der EU beteiligt. Das Ziel der »immer engeren Union« soll nicht mehr für das Vereinigte Königreich gelten.

Zweitens sichert die EU Großbritannien – und allen anderen Nicht-Eurostaaten – zu, dass sie seitens der Eurozone im Binnenmarkt nicht diskriminiert werden dürfen. London soll der Eurozone und allen sie begleitenden Projekten wie der Bankenunion dauerhaft fernbleiben können, ohne befürchten zu müssen, dass sein Zugang zu den Finanzmärkten der Eurozone oder der Finanzmarktregulierung eingeschränkt wird. Damit wird die vollständige Abkehr Großbritanniens von der engeren EU-Inte-

gration vollzogen. Gleichzeitig wird der in der Eurokrise bereits eingeschlagene Weg in Richtung des Modells konzentrischer Kreise bestätigt, bei dem sich die weitere politische Integration auf einen Kern um die Eurozone und/oder variierende Kreise integrationswilliger Staaten konzentriert.

Für Deutschland bedeutet dies, dass Großbritannien auf lange Sicht nur ein halber Partner in der EU sein wird, der bei zentralen politischen Themen nicht am Tisch sitzt oder nur auf die Wahrung seiner Schutzrechte bedacht ist. Bei den großen aktuellen Herausforderungen der EU steht Großbritannien jeweils außen vor – die Flüchtlingskrise trifft das Land kaum, weil es ohnehin nicht am Schengenraum und dem gemeinsamen Asylsystem der EU teilnimmt. Bei der Bewältigung der Eurokrise und der Reform der Eurozone war London primär daran gelegen, finanziell nicht belastet zu werden und die eigene Finanzwirtschaft zu schützen. So bleibt die künftige Zusammenarbeit mit Großbritannien a priori auf die zwei Politikfelder der EU beschränkt, an denen sich das Land weiterhin voll beteiligt – die Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Binnenmarkt und die damit verbundenen Politiken. Deutschland braucht daher neben Frankreich neue Partner, die im gesamten Kern der EU mitbestimmen.

Die Politik bestimmt die Folgen eines Brexits

Gravierendere Konsequenzen und Entscheidungen stehen dem Vereinigten Königreich und der EU aber bevor, falls die Briten mehrheitlich für den Austritt stimmen. Hierfür reicht eine knappe Mehrheit – aufgrund der allgemeinen Parlamentssouveränität sind zwar alle Referenden in Großbritannien konsultativer Natur und insofern rechtlich für die Regierung und das Parlament nicht bindend. Politisch ist allerdings klar: Premier David Cameron hat sein politisches Schicksal mit dem Referendum verbunden, weder er noch ein Nachfolger oder eine Nachfolgerin könnten das Wähler-votum ignorieren.

Der Ablauf und die konkreten Konsequenzen eines britischen Austritts sind allerdings hoch umstritten, gerade weil die Kosten-Nutzen-Abwägung einer EU-Mitgliedschaft ein zentrales Abstimmungskriterium für die Briten sein wird. In der öffentlichen Debatte in Großbritannien werden zum Teil – von beiden Seiten – stark übertriebene Horrorszenarien beschworen, um die Wähler je nachdem von Verbleib oder Austritt zu überzeugen. Vier vor allem politisch zu entscheidende Elemente werden die Konsequenzen des Austritts strukturieren:

Brexit als langjähriger Prozess

Erstens wird ein britischer Austritt kein singuläres Ereignis sein, sondern ein langwieriger Prozess. Rechtlich gibt Artikel 50 EUV seit dem Vertrag von Lissabon ein klares Verfahren für den Fall vor, dass ein Mitgliedstaat aus der EU austreten möchte. Demnach müsste die britische Regierung den Europäischen Rat formell von dem Austrittswunsch unterrichten, woraufhin Verhandlungen über einen »Austrittsvertrag« beginnen. Offen ist, ob in diesem Vertrag nur die Austrittsmodalitäten vereinbart oder ob bereits die zukünftigen Beziehungen des Vereinigten Königreichs zur EU im Detail geregelt werden.

Bis zum Inkrafttreten dieses Austrittsvertrags – der mit qualifizierter Mehrheit im Europäischen Rat und mit Zustimmung des Europäischen Parlaments beschlossen wird – bliebe Großbritannien Mitglied der EU mit allen Rechten und Pflichten. Hierzu gehören Veto- und Mitbestimmungsrechte in normalen Gesetzgebungsverfahren und beim EU-Haushalt ebenso wie der volle Zugang zum EU-Binnenmarkt und die Anwendbarkeit der EU-Freihandelsabkommen auf die Handelsbeziehungen mit Drittstaaten. Lediglich bei den direkten Verhandlungen mit der EU über den Austritt würde Großbritannien wie ein Drittstaat behandelt.

Für diesen Prozess ist in Artikel 50 EUV eine Frist von zwei Jahren vorgesehen, die einvernehmlich und ohne Limit verlängert werden kann. Erst nach Ablauf dieser Frist

könnte Großbritannien gemäß EU-Recht unilateral austreten. Ein solcher totaler Abbruch der Beziehungen liegt aber weder im wirtschaftlichen Interesse der EU noch in jenem Großbritanniens. Eine Fristverlängerung ist daher das wahrscheinlichere Szenario. Denn an Komplexität würden die Austrittsverhandlungen die regulären Handelsverhandlungen der EU noch deutlich übertreffen. Bei letzteren dauert es in der Regel zwischen vier und zehn Jahren, bis sie endgültig in Kraft treten. Die britische Regierung erwartet daher – auch in ihrer Wahlkampfretorik – eine »Dekade der Unsicherheit« nach einem Brexit-Votum.

Kein (direkter) Weg zurück

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob die britische Regierung im Widerspruch zu einem Austrittsvotum der Bevölkerung an der EU-Mitgliedschaft Großbritanniens festhalten könnte. Die Geschichte europäischer Referenden legt dies nahe; zuletzt wurde die Abstimmung zum Vertrag von Lissabon in Irland wiederholt. Im britischen Fall sprechen jedoch mehrere Faktoren gegen diese Möglichkeit. Zum einen sieht Artikel 50 EUV keine Rücknahme des Austritts vor – der Prozess endet entweder mit Inkrafttreten des Austrittsabkommens oder nach Ablauf der Zweijahresfrist damit, dass die EU-Verträge für Großbritannien nicht mehr gelten; eine Umkehroption gibt es im Europarecht nicht. Völkerrechtlich ist zumindest umstritten, ob eine Erklärung gemäß Artikel 50 EUV zurückgenommen werden könnte.

Politisch ist, zum anderen, die Selbstverpflichtung der britischen Regierung, das Referendum zu akzeptieren, so gewichtig – und ihre Positionierung für den Verbleib in den eigenen Reihen schon so stark umstritten –, dass zumindest keine von den Konservativen geführte Regierung ein Missachten des Wählerwillens überstehen könnte. Denn anders als in Irland hätten sich die Bürger nicht gegen ein Mehr an EU-Integration ausgesprochen, sondern klar für den Austritt. Falls es während des langjährigen

Verhandlungsprozesses einen Regierungswechsel in London gäbe, müssten politisch schon markante Veränderungen an Großbritanniens EU-Mitgliedschaft vorgenommen werden, um ein erneutes Referendum zu rechtfertigen.

Doch selbst wenn die EU London ein solches Angebot machen wollte, wären die Optionen begrenzt. Denn anders als Irland hat Cameron bereits vor dem Referendum zusätzliche Garantien für das Vereinigte Königreich ausgehandelt. Weitere Ausnahmen – etwa die von Austrittsbefürwortern geforderten grundsätzlichen Vetorechte für das House of Commons oder ein vollständiges Ausklinken aus der EU-Freizügigkeit – wären aber mit der EU in ihrer jetzigen Form in einem Maße inkompatibel, dass aus europäischer Sicht ein geordneter Austrittsprozess mit anschließend enger Anbindung an den Binnenmarkt vorzuziehen wäre.

Kurzfristige Turbulenzen

Zweitens ist direkt nach dem Referendum mit kurzfristigen politischen Turbulenzen zu rechnen. Premier Cameron hat sich trotz der Spaltung in seiner Partei unzweideutig für den Verbleib in der EU ausgesprochen. Zwar hat er öffentlich erklärt, bei einem Austrittsvotum nicht zurücktreten zu wollen. Damit will Cameron primär verhindern, dass aus dem Referendum eine Abstimmung über seine Person gemacht wird. Politisch hat er sein Schicksal aber vollständig mit dem Referendum verknüpft. Aller Voraussicht nach würde er von der eigenen Partei zum Rücktritt gezwungen, wenn die Briten gegen den Verbleib in der EU votieren.

Hinzu kommt, dass Cameron in der Referendumskampagne wiederholt betont hat, wie schwach Großbritanniens Verhandlungsposition gegenüber der EU nach einem Austrittsvotum sein wird. Für die wichtigste Aufgabe, die sich dann stellen wird, wäre er aus Sicht seiner Partei folglich ungeeignet. Angesichts ihrer absoluten Mehrheit müsste sich die konservative Partei zunächst sortieren und einen neuen Partei-

führer und Premier finden; im äußersten Fall kann es auch zu Neuwahlen kommen.

In der EU hingegen ist eine widersprüchliche politische Reaktion zu erwarten. Bei den Verhandlungen mit Großbritannien haben alle nationalen Regierungen – auch diejenigen, an denen EU-skeptische Parteien beteiligt sind –, klargemacht, dass sie einen Verbleib des Vereinigten Königreichs in der EU wollen und ihrerseits keinen Austritt anstreben. Ein unmittelbarer Dominoeffekt ist daher nicht zu erwarten. Vielmehr dürften gerade nationale Regierungen aus dem Kern der EU, insbesondere Deutschland und Frankreich, bestrebt sein, nach einem Austrittsvotum ihr Bekenntnis zur EU und zur EU-Integration zu bekräftigen. Der Spielraum für neue Integrations-schritte dürfte angesichts fundamentaler Differenzen über die Zukunft der Eurozone und der 2017 bevorstehenden Wahlen dennoch gering bleiben. Gleichzeitig wird ein Sieg der EU-Gegner in Großbritannien europaweit EU-skeptische Parteien stärken. Insofern wird in Ländern mit ohnehin wachsender Kritik an der EU, wie Frankreich, den Niederlanden oder Österreich, die Forderung nach einem eigenen Austrittsreferendum zumindest auf die politische Agenda kommen.

Regionale Spannungen im Vereinigten Königreich

Ein dritter Faktor, der die künftige Zusammenarbeit mit Großbritannien verkomplizieren wird, sind die Auswirkungen des Austrittsprozesses auf die regionalen Spannungen im Königreich. Dies gilt insbesondere dann, wenn sich die Engländer mehrheitlich für den Austritt aussprechen, die Bürger aus Schottland, Wales und/oder Nordirland aber für den Verbleib. Eine solche Konstellation ist nicht unwahrscheinlich, denn zum einen stellt England alleine 84,1 Prozent der britischen Bevölkerung. Zum anderen zeigen alle ausdifferenzierten Umfragen in den drei nicht-englischen Teilmationen eine deutliche Zustimmung zum Verbleib in der EU. Zum Teil beträgt der

Vorsprung über 20 Prozent; er wird aber von den vergleichsweise EU-skeptischeren Engländern aufgewogen.

Politisch am meisten Aufmerksamkeit gilt bis dato der Situation in Schottland, die trotz oder gerade wegen des aus Sicht der Scottish National Party (SNP) 2014 verlorenen Unabhängigkeitsreferendums angespannt bleibt. Der SNP ist es gelungen, die bei der Abstimmung in Schottland gewonnene Unterstützung aufrechtzuerhalten. Die Partei sucht nun nach einem Hebel für ein neues Unabhängigkeitsreferendum. Die SNP verfolgt dabei eine Doppelstrategie – auf der einen Seite setzt sie sich klar für den Verbleib in der EU ein; auf der anderen Seite fordert sie bereits explizit, dass die Schotten erneut über die Unabhängigkeit befragt werden, falls die Briten insgesamt für den EU-Austritt, die Schotten hingegen für den Verbleib votieren. In der britischen Debatte sind die Fragen der EU-Mitgliedschaft und des künftigen Zusammenhalts des Vereinigten Königreichs nunmehr direkt miteinander verknüpft. Ein Automatismus ergibt sich daraus aber nicht. Denn es ist ebenso unklar, ob die SNP ein neues Unabhängigkeitsreferendum durchsetzen kann, da sie seit Mai 2016 nur noch eine Minderheitsregierung stellt, oder ob die Schotten trotz der veränderten Umstände anders abstimmen würden als 2014.

In der europäischen Debatte kaum präsent, aber nicht weniger problematisch sind die Auswirkungen eines Austritts auf Nordirland. Der nordirische Friedensprozess, der nach wie vor als fragil eingestuft werden kann, baut maßgeblich auf den offenen Grenzen zwischen Großbritannien und der Republik Irland auf. Ein britischer EU-Austritt würde diese Grenze in eine EU-Außengrenze verwandeln, allerdings nicht in eine Schengen-Außengrenze, da sich die Republik Irland genau aus diesem Grund Großbritanniens Opt-Out aus dem Schengenregime angeschlossen hat. Dennoch wäre die Republik Irland je nach Ausgang der Verhandlungen über die künftige Zusammenarbeit der EU mit Großbritannien zu einer Verschärfung des Grenzregimes ver-

pflichtet. Auch die irischen Nationalisten von Sinn Féin, die jedoch weder in der irischen Republik noch in Nordirland eine eigene Mehrheit haben, fordern daher für den Fall eines britischen EU-Austritts eine gesamtirische Abstimmung über den Zusammenschluss der Insel.

So drohen dem Vereinigten Königreich während der Verhandlungen über den EU-Austritt intern heftige Spannungen. Problematisch für die britische Politik wird vor allem die Parallelität und Interdependenz der Prozesse – noch bevor klar ist, wie die britischen Beziehungen zur EU ausgestaltet sein werden, wird der Druck in Schottland und Nordirland steigen. Im äußersten Fall könnte ein zweites schottisches Unabhängigkeitsreferendum parallel zu den Austrittsverhandlungen stattfinden.

Doch halb drinnen?

Viertens bleibt die hoch umstrittene Frage, wie sich ein Brexit auf die britische und europäische Wirtschaft auswirken wird. Kurzfristig wird Unsicherheit der bestimmende Faktor sein. Großbritannien verliert mit dem Brexit die Freihandelsabkommen der EU sowie potentiell – aber eben nur potentiell – den direkten, ungehinderten Zugang zu seinem wichtigsten Markt. Bereits vor dem Referendum haben daher die beiden internationalen Rating-Agenturen Moody's und Standard & Poor's angekündigt, Großbritanniens Rating im Falle eines Austrittsvotums mindestens auf negativ zu setzen. Finanzmarktanalysten erwarten zudem erhebliche Verluste des Pfunds und Einbußen auf dem Londoner Aktienmarkt. Schon in den letzten sechs Monaten hat das Pfund gegenüber internationalen Leitwährungen zwischen 5 und 16 Prozent verloren, während ausländische Direktinvestitionen in Großbritannien spürbar zurückgehalten werden.

Diese kurzfristigen wirtschaftlichen Verwerfungen werden von den Austrittsbefürwortern weitgehend akzeptiert. Wirtschaftswissenschaftler schätzen die langfristigen Folgen sehr unterschiedlich ein,

Tabelle: Modelle der Zusammenarbeit zwischen EU und Großbritannien

Modell	EWR	Bilaterale Verträge	Erweitertes Freihandelsabkommen	WTO
Beispiel	Norwegen	Schweiz	Kanada	Brasilien
Freier Verkehr von Waren	✓	✓	✓ (mit Ausnahmen)	–
von Kapital	✓	–	–	–
von Dienstleistungen	✓	partiell	partiell	–
von Personen	✓	✓	–	–
Übernahme von EU-Standards	✓	✓	–	–
Einzahlung in EU-Haushalt	✓	✓	–	–

Quelle: Eigene Zusammenstellung. Übersicht zu den Modellen etwa in UK Treasury, *The Long-term Economic Impact of EU Membership and the Alternatives*, 2016.

wobei die meisten Studien von negativen Konsequenzen ausgehen. So rechnet das britische Finanzministerium bis 2030 mit Einbußen des Bruttoinlandsprodukts (BIP) von 3,8 bis zu 7,5 Prozent, das IFO Institut im Auftrag der Bertelsmann Stiftung hat in dem für Großbritannien ungünstigsten Fall sogar Einbußen von 14 Prozent bis 2030 errechnet, die OECD erwartet ein Minus von bis zu 7,7 Prozent. Auf der anderen Seite der Skala steht der britische Think Tank Open Europe, der eine moderate Spannbreite an Veränderungen des britischen BIP von –2,2 bis +1,6 Prozent erwartet; aus seiner Sicht sind also aufgrund einer »Befreiung« von EU-Regulierung sogar positive wirtschaftliche Effekte für Großbritannien denkbar.

Die großen Divergenzen erklären sich nicht nur aus den üblichen Annahmen und Unsicherheiten volkswirtschaftlicher Prognosen. Vor allem wird eine der langfristig wichtigsten Variablen, der Zugang Großbritanniens zum EU-Markt, erst politisch mit dem Austrittsabkommen definiert. Im Kern gibt es vier verschiedene Modelle: die direkte Einbindung in den Binnenmarkt über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) wie im Falle Norwegens, weitgehende bilaterale Verträge wie mit der Schweiz, ein tiefes und erweitertes Freihandelsabkommen, wie es die EU zuletzt mit Kanada ausgehandelt hat, und schließlich die Null-Option eines Handels nach den Regeln der Welthandelsorganisation (WTO), einschließ-

lich einer partiellen Wiedereinführung von Zöllen. Eine zwischenstaatliche Zusammenarbeit mit Großbritannien in der Außen- und Sicherheits- wie der Innen- und Justizpolitik wäre in jedem Modell möglich.

Im Kern lautet das bisherige Angebot der EU an Drittstaaten: Je mehr sie in den Binnenmarkt integriert sind – wenn also jenseits des einfachen Wegfalls von Zöllen auch freier Dienstleistungs- und/oder Kapitalverkehr besteht und nicht-tarifäre Handelshemmnisse minimiert werden –, desto mehr Mitglieder-ähnliche Pflichten werden ihnen auferlegt, wie die Übernahme von EU-Standards, Personenfreizügigkeit und Einzahlungen in den EU-Haushalt; direkte Mitspracherechte in der EU bleiben ihnen allerdings verwehrt (siehe Tabelle).

Wirtschaftlich spricht in Großbritannien alles für das norwegische Modell einer fast vollständigen Einbindung in den Binnenmarkt über den EWR, mit dem es »halb« in der EU bleiben könnte. Großbritannien treibt weiterhin knapp 50 Prozent seines Handels mit der EU. Vor allem hat das Land zwar insgesamt ein Defizit im Handel mit dem Rest der EU, insbesondere mit Deutschland; bei Dienstleistungen einschließlich Finanzmarktdienstleistungen erzielt es jedoch einen deutlichen Überschuss. Dieser Sektor macht mittlerweile fast 80 Prozent der britischen Wirtschaft aus, ist aber sowohl in den bilateralen Verträgen mit der Schweiz als auch im Handelsabkommen

mit Kanada ausgeklammert. Das für einen freien Dienstleistungsverkehr bislang einzig praktikable Modell des EWR wäre jedoch politisch nicht nur für die Brexit-Befürworter in Großbritannien untragbar; denn das Land müsste in diesem Fall EU-Regulierung ohne Mitspracherecht umsetzen und die so umstrittene Personenfreizügigkeit weiterhin akzeptieren. Erst der dann notwendige politische Kompromiss wird bestimmen, welche wirtschaftlichen Konsequenzen ein Brexit tatsächlich hat.

Zeit für strategische Geduld

Das britische Referendum über Verbleib oder Austritt wird ein symbolisch einschneidendes Ereignis für die EU sein. Ein Votum der Briten für die Fortsetzung der Mitgliedschaft wäre nur auf den ersten Blick eine Bestätigung des Status quo. Die im Referendumsprozess angestoßenen Dynamiken und die von Premier Cameron in den Verhandlungen mit der EU erzielten Ergebnisse haben jene Entwicklung vervollständigt, die darauf hinausläuft, das Land dauerhaft von der politischen Integration in der EU abzukoppeln.

Positiv gewendet hätte die EU dann eine »Ablenkung« weniger und könnte sich ihren zentralen Herausforderungen widmen. Großbritannien bliebe Berlin als Partner im Binnenmarkt, in der Außen- und Sicherheitspolitik sowie Teilen der Justiz- und Innenpolitik erhalten. Zudem können die mit London in der EU vereinbarten Reformen Ausgangspunkte für weitreichende Vertragsänderungen werden, im Zuge derer nach den deutschen und französischen Wahlen 2017 die strukturellen Defizite in der Eurozone angegangen werden können.

Ein Austrittsvotum wäre hingegen ein tiefgreifender Schock, ein Indiz der Desintegration. Zwar ist ein unmittelbarer Dominoeffekt in Gestalt weiterer Austrittsreferenden nicht zu erwarten. EU-skeptische Parteien werden gleichwohl europaweit gestärkt und nach Referenden in ihren Ländern rufen. Führende Wirtschaftsinstitute erwarten kurzfristige Schockreaktionen auf den internationalen Finanzmärkten.

Trotz oder gerade aufgrund der Tragweite der Beschlüsse, die dann im Kreis der übrigen 27 sowie mit London gefasst werden müssen, empfiehlt sich aus europäischer Sicht strategische Geduld. Erstens gibt es weder auf EU- noch auf britischer Seite die Notwendigkeit, umgehend nach Artikel 50 EUV zu verfahren. Informelle Verhandlungen über das grundsätzliche Modell der Zusammenarbeit würden als erster Schritt hingegen alle Optionen offen halten, sogar ein erneutes britisches Referendum. In der Zwischenzeit bliebe der Zugang zum britischen Markt für EU-Bürger und -Unternehmen vollständig erhalten.

Zweitens kann die EU ungeachtet des symbolischen Schadens eines Brexit-Votums aus einer Position der Stärke verhandeln – die kurzfristigen wirtschaftlichen Verwerfungen und die Ungewissheit über den künftigen Marktzugang dürften vor allem Großbritannien treffen. Dessen Regierung wird daher auf eine schnelle Klärung der Marktzugangsfrage angewiesen sein.

Die übrigen EU-27 – insbesondere Berlin und Paris – können und sollten sich die Zeit nehmen, zunächst untereinander eine gemeinsame Position darüber auszuhandeln, welches Modell sie London anbieten wollen. Denn dieses Abkommen muss gleichzeitig die europäischen wirtschaftlichen Interessen wahren als auch in einer Weise ausgestaltet sein, dass Großbritannien die wirtschaftlichen Vorteile der EU-Mitgliedschaft nach dem Austritt nicht mehr vollständig genießen kann. Aus europäischer Perspektive sollte Großbritannien dabei unter Verzicht auf Strafaktionen ein klares Angebot unterbreitet werden: Zugang zum Binnenmarkt ist möglich, aber nur gegen volle Akzeptanz von EU-Regulierung und Personenfreizügigkeit – andernfalls muss London akzeptieren, dass zwar der Warenverkehr über ein vertieftes Freihandelsabkommen aufrechterhalten, sein wichtigster Wirtschaftszweig aber vom Kontinent abgekoppelt wird.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2016
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors 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