

Busch, Berthold

Working Paper

Das Vereinigte Königreich vor dem Austritt aus der Europäischen Union? Wirtschaftliche und politische Konsequenzen eines Austritts und mögliche Alternativen zu einer Mitgliedschaft

IW Policy Paper, No. 9/2014

Provided in Cooperation with:

German Economic Institute (IW), Cologne

Suggested Citation: Busch, Berthold (2014) : Das Vereinigte Königreich vor dem Austritt aus der Europäischen Union? Wirtschaftliche und politische Konsequenzen eines Austritts und mögliche Alternativen zu einer Mitgliedschaft, IW Policy Paper, No. 9/2014, Institut der deutschen Wirtschaft (IW), Köln

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/98732>

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.

Das Vereinigte Königreich vor dem Austritt aus der Europäischen Union?

**Wirtschaftliche und politische Konsequenzen eines
Austritts und mögliche Alternativen zu einer Mitgliedschaft**

Autor: Berthold Busch
Telefon: 0221/4981-762
E-Mail: busch@iwkoeln.de
Datum: Juni 2014

Abstract

Die Signale, die aus dem Vereinigten Königreich kommen, deuten darauf hin, dass ein Ausscheiden des Landes aus der Europäischen Union (EU) nicht mehr ausgeschlossen werden kann. Ob es der britischen Regierung wie beabsichtigt gelingt, die vertraglichen Beziehungen neu zu regeln oder nicht, ändert nichts daran, dass die konservative Partei für den Fall eines Siegs bei der nächsten Wahl ein Referendum über den Verbleib in der Union abhalten will. In Britannien wird der Binnenmarkt als Kern der EU-Integration angesehen, viele Regulierungen etwa im Bereich des Arbeitsmarktes und der Sozialpolitik werden dagegen abgelehnt. Hinzu kommt die Befürchtung, dass mögliche Weiterentwicklungen der Eurozone sich nachteilig auf den Binnenmarkt auswirken könnten.

Im Fall eines britischen Austritts aus der EU würde der europäische Binnenmarkt gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) um fast 15 Prozent schrumpfen, gemessen an der Bevölkerungszahl wäre dies ein Minus von 12,5 Prozent. Der wirtschaftliche und politische Schaden wären noch größer, denn das bisherige Integrationsparadigma einer immer engeren Union würde einen nachhaltigen Rückschlag erhalten.

Die Alternativen zu einer Mitgliedschaft wie ein Beitritt Britanniens zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), Sonderregelungen nach dem Vorbild der Schweiz oder eine Zollunion nach dem Modell Türkei haben eine Vielzahl von Nachteilen. Das Vereinigte Königreich würde nicht in dem gewünschten Maß unabhängig von den EU-Regulierungen, wenn es den Zugang zum europäischen Binnenmarkt beibehalten will.

Ein Austritt aus der EU wäre nach den Worten des britischen Premierministers David Cameron nicht im Interesse des Landes. Cameron möchte daher eine mögliche Reform der europäischen Verträge als Hebel für eine Neuverhandlung der britischen Beziehungen zur Union nutzen.

Auch die EU ist nicht an einem Austritt interessiert, nicht zuletzt auch deshalb, weil dies als Präzedenzfall gedeutet werden könnte. Deutschland hat ebenfalls ein starkes Interesse am Verbleib, würde es doch anderenfalls ein liberal eingestelltes Partnerland verlieren. Deutschland und die übrigen EU-Länder werden das Vereinigte Königreich aber nicht um jeden Preis halten wollen. Eine Mitgliedschaft à la carte wird keine Chance haben.

1. Die Ausgangslage

Die Regierung des Vereinigten Königreichs von Großbritannien und Nordirland (so die offizielle Landesbezeichnung) will die Beziehungen des Landes zur EU neu regeln. Der britische Regierungschef David Cameron will dabei den Umstand nutzen, dass es aufgrund der Entwicklungen in der Eurozone zu Neuverhandlungen des Vertrags über die EU (EU-V) und des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEU-V), kommen könnte, um – so die Erwartungen – den institutionellen und politischen Rahmen der Währungsunion zu vertiefen. Da eine Neuverhandlung der Verträge der Zustimmung aller Mitgliedstaaten bedarf, könnte das Vereinigte Königreich mit einer Vetodrohung seinerseits Verhandlungen über eine Neuordnung der Beziehungen zur EU erzwingen. Diese Verhandlungen sollen nach dem Willen der konservativen Regierung 2015 nach der nächsten Parlamentswahl beginnen, sofern die Tories dann wieder die Regierung stellen.

Sobald diese neue Vereinbarung vorliegt, sollen die Bürger über die Frage entscheiden, ob sie auf dieser neuen Grundlage in der EU bleiben oder austreten wollen. Der britische Premierminister Cameron hatte in seiner Rede vom 23. Januar 2013 (die sogenannte Bloomberg-Rede) die Volksabstimmung über den Verbleib des Vereinigten Königreichs in der EU angekündigt. Sie soll Ende 2017 stattfinden.¹ Cameron ließ aber keinen Zweifel daran, dass es seiner Ansicht nach für die Briten am besten sei, in einer flexiblen, anpassungsfähigen und offenen EU zu bleiben (Cameron, 2013; euractiv, 2013). Ein Austritt des Vereinigten Königreichs scheint aber nicht mehr ausgeschlossen, vor allem dann nicht, wenn sich die EU-Skeptiker in Britannien in dem angekündigten Referendum durchsetzen.

Premierminister Cameron hat in der genannten Rede auch seine Vision von der EU im 21. Jahrhundert skizziert. Diese Vision beruht auf fünf Prinzipien (Cameron, 2013):

1. Wettbewerbsfähigkeit: Sie stützt sich auf den Binnenmarkt, der weiterentwickelt werden muss und auf den Abschluss von Freihandelsabkommen mit Drittländern.
2. Flexibilität statt Einheitsmodell: Die EU soll unterschiedliche Formen und Grade bei der Integration zulassen und eine flexible Union freier Mitgliedstaaten werden, die zusammenarbeiten.
3. Rückführung von Kompetenzen von der EU zu den einzelnen Mitgliedstaaten: Dieses Prinzip, das im Vertrag verankert ist,² sei nie richtig angewendet worden.

¹ The Guardian, vom 11.5.2014: David Cameron: in-out referendum on EU by 2017 is cast-iron pledge; <http://www.theguardian.com/world/2014/may/11/david-cameron-european-union-referendum-pledge> [16.6.2014].

² Artikel 48, Absatz 2, EU-Vertrag, sieht vor, dass mit Vertragsänderungen die der EU übertragenen Kompetenzen ausgedehnt oder verringert werden können.

Notwendig sei eine Überprüfung der Kompetenzaufteilung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten.

4. Demokratische Verantwortlichkeit: Nach Ansicht von Cameron gibt es keinen europäischen Demos, daher sollen die nationalen Parlamente als eigentliche Quelle demokratischer Legitimität mehr Verantwortung für die EU übernehmen.
5. Fairness zwischen Euro- und Nicht-Euroländern: Wenn für die Eurozone neue Regeln zur Haushaltskonsolidierung oder zur Bankenunion geschaffen werden, sollen sie den Binnenmarkt nicht beeinträchtigen.

Camerons Initiative hat vor allem innenpolitische Gründe. Er reagierte mit seiner Rede auf widerstreitende politische Kräfte im eigenen Land. Auf der einen Seite muss er auf seinen Koalitionspartner, die liberaldemokratische Partei, die einen proeuropäischen Kurs verfolgt, Rücksicht nehmen. Auf der anderen Seite gibt es in seiner Partei, den Konservativen, eine große Anzahl von Gegnern der EU.³ Deutlich wurde dies beispielsweise im Herbst 2011, als auf Initiative eines konservativen Hinterbänklers über ein Referendum zur britischen EU-Mitgliedschaft abgestimmt wurde. Ein Referendum wurde zwar mit 483 Stimmen abgelehnt. Unter den 111 Abgeordneten, die dafür stimmten, waren aber 81 Konservative (Bujard, 2012, 503). Außerdem wird Cameron im politischen Wettbewerb von der EU-skeptischen, dem rechten Rand zuzurechnenden Unabhängigkeitspartei UKIP (United Kingdom Independence Party) bedrängt. Diese hat bei der Europawahl im Mai 2014 die meisten Stimmen auf sich vereint.

2. Kritik an der EU und daraus abgeleitete Forderungen

2.1 Kritik

Kosten und Nutzen einer Mitgliedschaft in der EU

Im Vereinigten Königreich wird zwar weitgehend die Teilnahme am europäischen Binnenmarkt, der den freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital ermöglicht, für wünschenswert und im Interesse des Landes gehalten. Häufige Kritik gibt es aber an anderen Politikbereichen der EU, zum Beispiel an der Agrar- und Regionalpolitik oder der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik. Auf Kritik stößt in jüngster Zeit auch, dass der britische Staat Sozialleistungen an Bürger aus anderen EU-Ländern zahlen muss. Die Konföderation der britischen Industrie (CBI) berichtet, dass 71 Prozent ihrer Mitgliedsunternehmen angeben, die Mitgliedschaft in der EU hätte sich positiv auf ihr Geschäft ausgewirkt (CBI, 2013, 11). Gleichzeitig erwarten

³ Zur Haltung der britischen Parteien zu Europa vgl. Bujard, 2013, 480 ff.

aber 52 Prozent der Unternehmen eine Reduzierung der bürokratischen Belastungen, wenn das Land die EU verlassen würde. Besonders kritisiert werden Arbeitsmarktregulierungen wie die Richtlinien zur Arbeitszeit und zur Leiharbeit.

Open-Europe, eine der britischen Regierung⁴ nahestehende Denkfabrik, die für eine politisch und wirtschaftlich reformierte EU eintritt, hat kürzlich die Kosten der 100 teuersten EU-Rechtsakte auf der Grundlage der Folgenabschätzungen („impact assessments“) der britischen Regierung auf 27,4 Milliarden Pfund⁵ (GBP) pro Jahr beziffert (Open Europe, 2013). Open Europe räumt zwar ein, dass gemäß der Folgenabschätzungen diese 100 EU-Regulierungen auch einen Nutzen von 57,1 Milliarden GBP pro Jahr generieren, hält diese Schätzungen aber für weit überzogen („almost certainly vastly over-stated“) und konzentriert sich daher auf die Kostenseite. Am teuersten ist demnach die CRD-IV-Richtlinie (neue Eigenkapital-Regeln für Banken) mit 4,5 Milliarden GBP. Mit 4,1 Milliarden GBP folgt die Arbeitszeitrichtlinie vor dem Klima- und Energiepaket mit 3,4 Milliarden GBP. Die Leiharbeitsrichtlinie schlägt nach diesen Schätzungen mit 2,1 Milliarden GBP zu Buche und die Richtlinie zur Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden mit 1,5 Milliarden GBP.

Nach Einschätzung einer Analyse für das britische Parlament gibt es keine abschließende (definitive) Untersuchung über die wirtschaftlichen Effekte der EU-Mitgliedschaft. Verschiedene Studien zu den Kosten und Nutzen der EU-Mitgliedschaft kommen zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen (House of Commons, 2013a, 7). Der Nettotonnen wird dabei in einer Bandbreite von –5 Prozent bis +6 Prozent des BIP geschätzt.⁶

Bereits 2012 hatte die britische Regierung mit einer Bilanzierung der EU-Kompetenzen („review of the balance of competence“) begonnen. Hierbei soll auditiert werden, welchen Einfluss die EU auf das Vereinigte Königreich hat. Die britische Regierung hat insgesamt 32 Politikbereiche identifiziert, in denen die EU Kompetenzen hat (House of Commons, 2013b, 17). Das Parlament und seine Ausschüsse, die Wirtschaft, die Verwaltungen und die Zivilgesellschaften sollen konsultiert werden, um im Einzelnen („in depth“) sehen zu können, wie die an die EU übertragenen Kompetenzen sich praktisch auswirken.⁷ Die Überprüfung wird in der Zeit von Herbst 2012 bis Herbst 2014 durchgeführt, unterteilt in vier Semester. Zu Beginn jedes Semesters wird für verschiedene Kompetenz- und Politikbereiche der EU ein „call for evidence“ von den zuständigen Ministerien veröffentlicht, am Ende des Semesters werden Berichte zu den Ergebnissen vorgelegt. Bislang liegen bereits

⁴ Laut FAZ vom 28.5.2014, S. 2.

⁵ Im Durchschnitt des Jahres 2013 betrug der Euro-Referenzkurs 1 Euro = 0,84926 GBP.

⁶ Eine Übersicht über verschiedene Studien findet sich auch bei CBI, 2013, 80.

⁷ Autor? <https://www.gov.uk/review-of-the-balance-of-competences> [4.6.2014].

14 Berichte⁸ vor – unter anderem zum Binnenmarkt, zur Besteuerung oder zur Außenpolitik, weitere 18 sollen folgen.

Ausdrücklich für einen Verbleib in der EU haben sich dagegen in jüngerer Zeit Vertreter von Wirtschaft und Unternehmen ausgesprochen. Die Liste der Unternehmen, die vor einem Austritt warnen, reichen von Industrieunternehmen wie Ford⁹ und Nissan¹⁰ bis zu Banken wie Goldman Sachs¹¹ oder Versicherungen wie Lloyds¹². Auch britische Verbände der Finanzwirtschaft plädieren für einen Verbleib in der EU.¹³ Unterstützt wird die Mitgliedschaft in der EU schließlich auch von der Konföderation der britischen Industrie (CBI, 2013). In einer Umfrage der CBI erklärten 76 Prozent der befragten Mitgliedsunternehmen über alle Größen und Sektoren, dass die Schaffung des gemeinsamen Marktes einen positiven Einfluss auf ihr Unternehmen hatte (CBI, 2013, 59). Von einem Austritt werden hingegen negative wirtschaftliche Konsequenzen erwartet (vgl. dazu Abschnitt 4.2)

Sorge vor einer Marginalisierung

Die EU-Skepsis hat im Vereinigten Königreich eine lange Tradition. Meinungsumfragen zeigen, dass etwa seit Anfang der 1990er Jahre, die Austrittsbefürworter im Trend an Bedeutung gewonnen haben (House of Commons, 2013a, 4). Die Entwicklung im Zusammenhang mit der Krise um den Euro hat den EU-Skeptikern zusätzliche Argumente geliefert. Sie befürchten, dass die zunehmende Dominanz der Eurozone in der EU zu einer Marginalisierung und Isolierung des Vereinigten Königreiches führt. Wichtige Entscheidungen, die auch die Briten betreffen, würden, ohne dass das Land mitentscheiden könnte, in der Eurogruppe ausgehandelt (done deals) (House of Commons, 2013b, 40ff.). Dabei spielt insbesondere die Angst eine Rolle, dass eine engere fiskalische und wirtschaftspolitische Integration in der Eurozone Rückwirkungen auf den Binnenmarkt hat, der ja nach der britischen Sichtweise das Kernstück der europäischen Integration bildet.

Verstärkt werden die Befürchtungen vor einer Dominanz der Mitglieder des Euroraums bei den Entscheidungsprozessen der EU durch die Neuregelung der qualifizierten Mehrheit, wie sie mit dem Vertrag von Lissabon 2009 eingeführt wurde und ab dem 1. November 2014 angewendet wird (House of Commons, 2013b, 6;

⁸ Stand: 2.6.2014.

⁹ HB vom 16.1.2014: Ford warnt Briten vor EU-Austritt.

¹⁰ Open Europe press summary vom 9.10.2013: Nissan warns of risks of UK exit from the EU.

¹¹ FAZ vom 4.12.2013: Goldman Sachs droht mit Abwanderung aus London.

¹² HB vom 16.6.2014: Die Briten sollten in der EU bleiben.

¹³ FAZ vom 23.1.2014: Banken warnen Großbritannien.

42). Bis zu diesem Zeitpunkt gilt die Regel, dass für eine qualifizierte Mehrheit 260 von insgesamt 352 der gewichteten Stimmen der Mitgliedstaaten erforderlich sind. Die 18 Eurostaaten kommen zusammen auf 217 Stimmen, verfehlen also dieses Quorum deutlich. Nach dem 1. November 2014 greift eine Änderung der qualifizierten Mehrheit: Ab dann gelten in der Regel die Bestimmungen zur doppelten Mehrheit: Für die qualifizierte Mehrheit ist eine Mehrheit von mindestens 55 Prozent der Mitgliedstaaten erforderlich, die eine Mehrheit von mindestens 65 Prozent der Bevölkerung der EU vertritt. Die 18 Mitgliedstaaten der Eurozone stellen 64 Prozent aller EU-Mitglieder, ihre Bevölkerung entspricht 65,98 Prozent der gesamten Einwohnerzahl der EU. Die Eurostaaten könnten demnach alle Entscheidungen, die mit qualifizierter Mehrheit getroffen werden, majorisieren – und das sind bei weitem die meisten (Tabelle 1).

Tabelle 1: Entscheidungsmodi im Rat

Einstimmigkeit	92
Qualifizierte Mehrheit	172
Einfache Mehrheit	11
Besondere Mehrheiten (> qualifizierte Mehrheit)	13
Fälle insgesamt	295

Quelle: Maurer/Ondarza, 2012, 23

Die Furcht vor einer Dominanz der Eurozone wird von der Brügge-Gruppe, benannt nach der Rede von Margret Thatcher in Brügge im Jahr 1988, bei der sie für ein Europa der Vaterländer warb, zugespitzt: „Die Eurozone bewegt sich unaufhaltsam darauf hin, mit ihren Institutionen die Einnahmen und Ausgaben der Mitgliedstaaten zu kontrollieren“¹⁴ (Nieboer, 2013, 5).

2. 2 Forderungen: Möglicher Inhalt von Neuverhandlungen

Eine ausführliche Wunschliste britischer Renationalisierungsforderungen hat die Fresh-Start Gruppe vorgelegt (Fresh Start, 2013, 4 ff; Ondarza, 2014, 21 f). Diese Gruppe besteht nach eigenen Angaben aus einer beträchtlichen Anzahl konservativer Abgeordneter¹⁵. Sie wurde mit dem Ziel gegründet, eine Neuordnung der Beziehungen zu entwerfen, die den Interessen der Bürger des Vereinigten

¹⁴ „The Eurozone is moving inexorably towards taking control, by its institutions, of member states' taxation and spending.

¹⁵ Fresh Start, <http://www.eufreshstart.org/> [5.6.2014]

Königreichs besser entspricht (House of Commons, 2013a, 2). Die Gruppe hat in einem „Manifest für Veränderung“ konkrete Vorschläge für eine Reform der EU innerhalb der bestehenden Verträge und durch Vertragsänderungen präsentiert. Die Gruppe zieht Parallelen zwischen der EU und dem Niedergang des Römischen Reichs (Fresh Start, 2013, 4).

Reformen im Rahmen der bestehenden Verträge setzen nach Maßgabe dieses Manifests bei den folgenden Bereichen an (Fresh Start, 2013, 5 ff.): Der Dienstleistungsverkehr innerhalb der EU soll weiter liberalisiert werden. Die Regulierung soll durch eine „One in – one out“-Regel verbessert werden, das heißt jede neue Verordnung muss eine alte ablösen. Weitere Freihandelsabkommen sollen ausgehandelt werden. Falls die EU hier zu wenig unternimmt, sollte sich das Land die Möglichkeit sichern, eigene Freihandelsabkommen für den Dienstleistungsverkehr auszuhandeln. Die Mitgliedstaaten sollen selbst darüber entscheiden können, wer Zugang zu Sozialleistungen erhält. Die Energiepolitik soll reformiert, vor allem sollen die Richtlinien über erneuerbare Energien und über Großfeuerungsanlagen sowie Industrieemissionen neu ausgehandelt werden, um den gestiegenen Energiekosten Rechnung zu tragen. Die EU-Institutionen sind zu reformieren und die Verwaltungskosten von Kommission und Parlament zu senken. Die Regionalpolitik soll dezentralisiert und EU-Ausgaben auf Länder mit einem Pro-Kopf-BIP von weniger als 90 Prozent des Durchschnitts beschränkt werden. Die Gemeinsame Agrarpolitik soll unter anderem durch handelbare Zahlungen für Umweltmaßnahmen reformiert werden. Das Prinzip der doppelten Mehrheit soll erweitert werden. Vorbild ist hierbei das Abstimmungsverfahren bei der europäischen Bankenaufsichtsbehörde EBA: Beschlüsse können nur gefasst werden, wenn sowohl eine Mehrheit der Eurostaaten als auch der nicht der Eurozone angehörenden Länder zustande kommt.

Die Vorschläge zur Vertragsänderung umfassen ebenfalls eine Reihe von zum Teil sehr weitgehenden Maßnahmen: Die Zuständigkeit für das Arbeits- und Sozialrecht soll im Interesse der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit der Mitgliedstaaten an die nationale Ebene zurückgegeben werden. Das Vereinigte Königreich soll bei der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen sowie bei der Grundrechtecharta eine komplette Freistellung durchsetzen. Das Ziel einer immer engeren Union ist aus den Verträgen zu streichen. Das EU-Parlament soll nur noch über einen einzigen Sitz verfügen. Nationale Parlamente sollen die Möglichkeit erhalten, sich zusammenzuschließen und Gesetzentwürfe der EU-Kommission nicht nur mittels einer roten Karte zurückweisen zu können, sondern sie sollen auch berechtigt sein, bestehende Rechtsvorschriften anzugreifen. In diesem Fall würde die angegriffene Rechtsvorschrift nach einer Auslaufzeit von einem Jahr nicht mehr

angewendet, es sei denn, dass sie von einzelnen Mitgliedstaaten auf dem Weg der verstärkten Zusammenarbeit beibehalten wird.¹⁶ Mit einer Notbremse nach dem Vorbild des Luxemburger Kompromisses¹⁷ soll es einem Mitgliedstaat möglich sein, einen Gesetzentwurf an den Europäischen Rat zu verweisen, wenn das Land seine grundlegenden nationalen Interessen bedroht sieht. Im Europäischen Rat soll dann Einstimmigkeit gelten. Schließlich soll ein Mechanismus geschaffen werden, mit dem sogenannte abwegige Urteile des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) schnell und einfach korrigiert werden können. Der Binnenmarkt als Herzstück der Integration soll rechtlich abgesichert werden, indem durch eine vertragliche Vereinbarung ausdrücklich Maßnahmen verboten werden, die die Entwicklung des Binnenmarktes behindern.

Bereits hier kann angemerkt werden, dass ein solcher Forderungskatalog im politischen Prozess keine Chance auf Realisierung haben dürfte. Die Umsetzung dieser Forderungen würde auf ein Europa à la carte hinauslaufen und den Integrationsprozess um 30 bis 40 Jahre zurückwerfen, wie am Beispiel der Einstimmigkeitsforderungen und der Zurückverlagerung von Kompetenzen deutlich wird. Wenn sich das Vereinigte Königreich aus vielen Teilen der gemeinsamen Regelungen lösen würde, dürfte das zu Wettbewerbsverzerrungen im Binnenmarkt führen, beispielsweise, wenn dort andere Arbeits- und Sozialregeln als in den übrigen Ländern der EU gelten.

3. Rechtliche, wirtschaftliche und politische Dimensionen eines Austritts

3.1 Rechtliche Dimension: Austrittsregelung in Artikel 50 EU-Vertrag

Bislang ist noch kein Land aus der EU oder ihren Vorgängerinstitutionen ausgetreten. Ein Sonderfall war Grönland, das zunächst als Teil Dänemarks 1973 der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) beigetreten war. 1979 erhielt es von Dänemark Autonomiestatus und optierte 1982 in einer Volksabstimmung für den Austritt aus der EWG (Oppermann, 2009, 79). Mit dem Änderungsvertrag vom 13. März 1984¹⁸ (Grönland-Vertrag) wurde die Anwendung des EWG-Vertrags auf Dänemark beendet. Dem Land wurde der Status eingeräumt,

¹⁶ Gleichzeitig soll auch das bestehende System der gelben Karte gestärkt werden. Es wurde mit dem Vertrag von Lissabon eingeführt. Wenn ein Drittel der nationalen Parlamente einen Gesetzgebungsvorschlag der Kommission wegen Verletzung des Subsidiaritätsprinzips ablehnt, muss der Entwurf überprüft werden. Die Kommission ist nicht zu einer Rücknahme verpflichtet. Bislang hat es zwei Fälle gegeben (Novak, 2014).

¹⁷ Mit dem Luxemburger Kompromiss von 1966 (Agreement to disagree) wurde auf die französische Politik der Nichtteilnahme an Ratssitzungen reagiert (Oppermann, 2009, 12).

¹⁸ Amtsblatt der EG, L 29, vom 1. 2. 1985.

der für assoziierte überseeische Länder und Gebiete (ÜLG) gilt und ursprünglich einmal für frühere Kolonien gedacht war. Im Fall von Grönland wurden Sonderregelungen für die Fischerei vereinbart. Die Autonomie über seine Fischereigründe gilt als Hauptursache für den grönländischen EU-Austritt. Als Leitfaden kann die grönländische Sezession sicher nicht dienen.¹⁹

Ein explizites Austrittsrecht wurde erstmals in dem später gescheiterten Vertrag über eine Verfassung für die EU aufgenommen. Es fand dann 2009 Eingang in den Lissabonner Vertrag. Der Vorschlag aus dem Verfassungskonvent war umstritten und wurde unter anderem von der EU-Kommission abgelehnt. Sie befürchtete, dass er von Mitgliedstaaten genutzt werden könnte, um die anderen EU-Länder zu erpressen.²⁰ Die Befürworter einer Austrittsmöglichkeit argumentierten, mit der neuen Regelung werde klargestellt, dass kein Mitgliedstaat verpflichtet sei, sich weiterhin an dem gemeinsamen Abenteuer zu beteiligen, wenn er dies nicht mehr wünsche. Der Beitritt zur Union und die Mitwirkung an der Entwicklung seiner Politiken stelle eine auf freier Entscheidung und auf echtem politischem Engagement beruhende Handlung dar (Corbett/Méndez de Vigo, 2008, 57).

Artikel 50 des EU-Vertrags sieht vor, dass ein Land, das austreten möchte, dies dem Europäischen Rat mitteilt. Der Rat ist dann gehalten, mit dem austrittswilligen Staat ein Abkommen über die Einzelheiten des Austritts zu verhandeln und abzuschließen, wobei auch der Rahmen für die künftigen Beziehungen berücksichtigt werden soll. Der Rat beschließt nach Zustimmung des Parlaments mit qualifizierter Mehrheit, die in diesem Fall mindestens 72 Prozent der Mitglieder des Rates beträgt, die an der Entscheidung beteiligt sind und die von ihnen vertretenen Mitgliedstaaten mindestens 65 Prozent der Bevölkerung der beteiligten Mitgliedstaaten ausmachen. Die Schwelle hier liegt also höher als bei der „normalen“ qualifizierten Mehrheit. Das austretende Land nimmt nicht an der Abstimmung teil.

Der Austritt kommt zustande, wenn das Abkommen in Kraft tritt oder anderenfalls zwei Jahre nach der Austrittsmitteilung, wenn bis dahin kein Abkommen geschlossen wurde. Der Europäische Rat kann aber einstimmig im Einvernehmen mit dem betroffenen Mitgliedstaat eine Verlängerung der Zwei-Jahres-Frist beschließen. Ein Austritt oder eine Beendigung der Mitgliedschaft ohne ein Abkommen würde zu erheblicher Rechtsunsicherheit führen (Oliver, 2013, 14). Immerhin sind seit dem Beitritt 1973 das Vereinigte Königreich und die EU eng zusammengewachsen und vielfältige Beziehungen nicht nur wirtschaftlicher Art entstanden.

¹⁹ Greenland became associated with the EU as an Overseas Country and Territory (OCT) through the Greenland Treaty. This kind of association would not be an option for the UK if it left the EU (House of Commons, 2013a, 12).

²⁰ Dana Spinant, Giscard forum set to unveil controversial EU 'exit clause', European Voice, 3.4.2003.

Artikel 50 lässt einen Wiedereintritt nach dem Verfahren gemäß Artikel 49 EU-Vertrag ohne Karenzzeit zu.

3. 2 Wirtschaftliche Dimension

Wirtschaftliche Beziehungen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich

Gemessen am BIP und der Bevölkerungszahl ist das Vereinigte Königreich nach Frankreich und Deutschland der drittgrößte Mitgliedstaat. Sein Anteil am gemeinsamen BIP der 28 Mitgliedstaaten liegt bei 15 Prozent, der Anteil an der Bevölkerung bei 12,7 Prozent. Das Land ist vergleichsweise reich. Gemessen am BIP je Einwohner liegt es bei 120 Prozent des EU-Durchschnitts. Im Jahr 2014 fällt das reale Wachstum nach der Frühjahrsprognose der EU-Kommission mit 2,7 Prozent deutlich höher aus als für die gesamte EU (1,6 Prozent) und liegt auch deutlich über dem in der Eurozone (1,2 Prozent).

Tabelle 2: Die Europäische Union und das Vereinigte Königreich im Vergleich im Jahr 2014

	Vereinigtes Königreich	EU-28
BIP in Milliarden Euro	2.039	13.474
Bevölkerung in Millionen	64,5	509,0
BIP je Einwohner in Euro	31.599	26.438
BIP je Erwerbstätigen in Euro	67.228	60.081
Arbeitslosenquote in Prozent	6,6	10,5
Reale Veränderung des BIP in Prozent gegenüber Vorjahr	2,7	1,6
Investitionen in Prozent des BIP	14,4	17,5
Nettokapitalstock, in Milliarden Euro real	5.086	36.143
Neuverschuldung in Prozent des BIP	-5,1	-2,6
Öffentlicher Schuldenstand in Prozent des BIP	91,8	89,5

Quelle: Datenbank AMECO, Frühjahrsprognose 2014

Die Arbeitslosigkeit ist mit 6,6 Prozent deutlich niedriger als im Durchschnitt der EU. Die gesamtwirtschaftliche Produktivität liegt um fast 12 Prozent höher. Ungünstiger fällt der Vergleich dagegen bei den fiskalischen Indikatoren Nettoneuverschuldung des Staates und öffentlicher Schuldenstand sowie bei der gesamtwirtschaftlichen Investitionsquote aus.

Tabelle 3: Vereinigtes Königreich: Salden in der Leistungsbilanz gegenüber der EU in Millionen Euro

	2012	2013
Warenhandel	-70.549	-76.216
Dienstleistungen	11.961	10.166
Transportleistungen	-5.113	-4.856
Reiseverkehr	-10.043	-8.688
- Sonstige Dienstleistungen	27.116	23.710
darunter:		
Versicherungsdienstleistungen	1.983	-469
Finanzdienstleistungen	14.432	10.904
EDV- und Informationsleistungen	2.569	4.146
Patente und Lizenzen	2.710	2.829
Sonstige unternehmensbezogene Dienstleistungen	6.971	7.667

Quelle enthält keine Angaben zum Saldo der Leistungsbilanz.

Quelle: Eurostat, Datenbank

Das Vereinigte Königreich hatte im Warenhandel mit der EU ein Defizit von zuletzt 76,2 Milliarden Euro. Das waren bezogen auf das BIP 4 Prozent. Der Überschuss im Dienstleistungshandel in Höhe von 10 Milliarden Euro mit der EU kann das Defizit im Warenhandel nicht ausgleichen. Dazu trägt auch der negative Saldo bei den Transportdienstleistungen und im Reiseverkehr bei. Einen Saldo für die gesamte Leistungsbilanz zwischen der EU und der britischen Volkswirtschaft veröffentlicht Eurostat nicht. Aus der britischen Leistungsbilanzstatistik lässt sich aber ein Leistungsbilanzdefizit des Landes gegenüber der EU in Höhe von 95 Milliarden Euro oder 5 Prozent des BIP ermitteln. Es kommt zustande, weil nicht nur der Saldo des Warenhandels, sondern auch die Salden der laufenden Übertragungen und der Einkommensübertragungen negativ sind.²¹ Gegenüber Drittländern hatte das Vereinigte Königreich im Jahr 2013 einen Überschuss der Leistungsbilanz in Höhe von 0,6 Prozent seines BIP, wofür ein positiver Dienstleistungssaldo in Höhe von 4,4 Prozent des BIP verantwortlich ist.

In den letzten acht Jahren hat die EU als Kunde für britische Waren an Bedeutung verloren. 2006 lag der Anteil der britischen Exporte in die EU in Prozent aller Ausfuhren noch bei 62,7 Prozent, 2013 waren es nur noch 43,6 Prozent. 2012 war

²¹ Die Angaben in der britischen Statistik stimmen mit der Veröffentlichung von Eurostat überein. Ausnahme sind die Angaben zur Dienstleistungsbilanz, hier kommt es zu Abweichungen.

der Anteil der Exporte in die EU noch leicht über 50 Prozent. Dieser deutliche Rückgang wird zum einen mit dem rasch wachsenden Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum in den aufstrebenden Schwellenländern, zum anderen mit zunehmenden Freihandelsabkommen und unilateralen Handelsliberalisierungen erklärt (House of Commons, 2013a, 25). Zu dieser Entwicklung dürfte auch das schwache Wachstum in der EU beigetragen haben.

Tabelle 4: Beziehungen zum EU-Haushalt 2012 in Milliarden Euro

	Zahlungen an den EU-Haushalt	Rückflüsse aus dem EU-Haushalt	Saldo
Vereinigtes Königreich	16,2	6,9	9,2
Deutschland	26,2	12,2	14,0
Frankreich	21,3	12,9	8,4
Italien	16,5	11,0	5,6
Nachrichtlich: Haushalt EU-27	Einnahmen	Ausgaben	–
	139,5	138,7	–

Britische Zahlungen unter Berücksichtigung des Britenrabatts (2012: 3,8 Milliarden Euro).
Quelle: EU-Kommission, 2013

Das Vereinigte Königreich ist Nettozahler gegenüber dem EU-Haushalt. Trotz seines Rabatts²² zahlt es mehr in den EU-Etat ein, als es daraus erhält. Gemessen am einfachen Saldo aus Zahlungen und Rückflüssen war es 2012 nach Deutschland der zweitgrößte Nettozahler.

Wirtschaftliche Konsequenzen eines Austritts aus der EU

Die wirtschaftlichen Auswirkungen eines Austritts des Vereinigten Königreichs aus der EU lassen sich derzeit noch kaum abschätzen und quantifizieren, weil viel davon abhängt, wie die künftigen wirtschaftlichen Beziehungen nach einem britischen Austritt ausgestaltet würden. Studien britischer Ökonomen kommen auf ein Minus beim BIP in einer Bandbreite von 1,2 bis 9,5 Prozent (Reenen et. al., 2014, 11). Hilfreich ist es, verschiedene alternative Integrationsformen zu betrachten, um zu einer qualitativen Orientierung zu gelangen (vgl. dazu Gliederungspunkt 5).

Ganz allgemein ist festzustellen, dass ökonomische Integration grundsätzlich zu (positiven) Wohlfahrtseffekten für die beteiligten Länder führt. Dabei ist zwischen

²² Vgl. dazu den Anhang.

statischen und dynamischen Effekten zu unterscheiden (Lechner, 2009, 37 ff.). Zu den statischen wohlfahrtssteigernden Effekten zählen die Handelsschaffung und die Handelsausweitung durch den Wegfall von Zöllen und den Abbau von nichttarifären Handelshemmnissen, sei es durch Harmonisierung oder durch gegenseitige Anerkennung. Es können aber auch handelsablenkende Effekte auftreten, die die Gesamtwohlfahrt mindern. Eine kürzlich erschienene Analyse des britischen Außenhandels mithilfe eines Gravitationsmodells liefert jedoch keinen Hinweis darauf, dass der Handel des Vereinigten Königreichs mit Drittländern zugunsten von Intra-EU-Handel abgelenkt wurde (Springford / Tilford, 2014, 4).

Mindestens genauso wichtig wie die statischen, sind die dynamischen Effekte der ökonomischen Integration. Dazu zählen Skaleneffekte der Produktion und des Vertriebs aufgrund der Marktvergrößerung, Rationalisierungs- und Spezialisierungsvorteile durch einen zunehmenden Austausch von Gütern und Dienstleistungen sowie Produkt- und Prozessinnovationen aufgrund einer gestiegenen Wettbewerbsintensität (Lechner, 2009, 38 f.; Europe Economics, 2013, 1). Empirische Studien zur Binnenmarktintegration belegen diese theoretischen Überlegungen: Die gestiegene Wettbewerbsintensität zeigt sich unter anderem an sinkenden Werten des Herfindahl-Hirschmann-Indexes (Europe Economics, 2013, 58 ff.).

Umgekehrt würde bei einer Desintegration infolge eines Austritts des Vereinigten Königreichs aus der EU *ceteris paribus* die Wohlfahrt der beteiligten Länder sinken. Dies gilt zumindest im Grundsatz, könnte aber durch vertragliche Vereinbarungen abgemildert werden.

Ohne die Mitgliedschaft in der EU würde das Land den automatischen Zugang zum europäischen Binnenmarkt verlieren und damit von den vier Grundfreiheiten des freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs ausgeschlossen. Das behindert sowohl britische Unternehmen als auch Unternehmen aus Drittländern, die über das Vereinigte Königreich am gemeinsamen Markt aktiv werden wollen.

Das Vereinigte Königreich würde damit auch als Standort für Direktinvestitionen aus Drittländern weniger attraktiv (House of Commons, 2013a, 35). Derzeit ist das Land ein beliebtes Ziel für Investitionen aus Drittstaaten. Das hat eine Reihe von Gründen (Springford / Tilford, 2014, 5). Neben der EU-Mitgliedschaft spielen die Sprache, geringe bürokratische Hürden, eine offene Volkswirtschaft und leistungsfähige Kapitalmärkte eine Rolle. Diese Vorteile blieben zwar auch bei einem Austritt aus der EU erhalten. Gleichwohl würde sich die Größe des Absatzmarktes deutlich verringern, was ausländische Direktinvestitionen in andere EU-Staaten umlenken dürfte. Ein großer Teil der ausländischen Investitionen im Vereinigten Königreich entfällt auf den Finanzsektor, in den 60 Prozent aller Investitionen aus Drittländern in

den letzten zehn Jahren geflossen sind (Springford / Tilford, 2014, 7). Das trägt zu der Erklärung bei, warum gerade die britische Finanzwirtschaft sich für einen Verbleib in der EU ausspricht.

Der verringerte Wettbewerbsdruck würde darüber hinaus nicht nur die genannten dynamischen Integrationseffekte abschwächen, auch die erfolgreiche Einbindung britischer Unternehmen in grenzüberschreitende Lieferketten (CBI, 2013, 60f) würde schwieriger. Darunter könnte besonders die britische Automobilzulieferindustrie leiden, die gut in EU-weite Lieferketten eingebunden ist. Die EU ist für die britische Autoindustrie der größte Absatzmarkt (Springford / Tilford, 2014, 9).

Ein unmittelbarer Nachteil eines Austritts aus der EU ergibt sich aus der Beendigung der finanziellen Beziehungen über den EU-Haushalt. Zwar würden die britischen Zahlungen an die EU entfallen – mit Ausnahmen, wie noch gezeigt wird. Im Vereinigten Königreich käme es jedoch zu Verteilungswirkungen, die im eigenen Land kompensiert werden müssten. Zu den Politikbereichen der EU, die von den Briten besonders kritisch gesehen werden, gehören sowohl die Gemeinsame Agrarpolitik als auch die Politik des wirtschaftlichen Zusammenhalts. Einige Regionen des Landes profitieren gleichwohl von Zahlungen im Rahmen beider Politikbereiche: Pro Kopf gerechnet erhielt Nordirland im Finanzjahr 2008/9 gut 200 GBP, Wales kam auf 163 GBP. Beide Regionen sind nach britischen Berechnungen Nettoempfänger gegenüber dem EU-Haushalt (House of Commons, 2013a, 38). Die Analyse zieht daraus den Schluss, dass hier wie in anderen Bereichen ein Rückzug aus der EU ein politisches Vakuum hinterlassen würde, das die Regierung ausfüllen muss, wenn sie verhindern will, dass bestimmte Regionen oder Sektoren Verluste erleiden (House of Commons, ebenda, 38).

Die EU-Länder haben gute Gründe, an einer fortbestehenden Mitgliedschaft des Vereinigten Königreichs festzuhalten. Dazu zählen nicht allein die politische und wirtschaftliche Schwächung der EU infolge eines Austritts. Es gibt eine Reihe weiterer Gründe, warum die EU das Land weiterhin als Mitglied sehen möchte (House of Commons, 2013b, 70; Oliver, 2013, 10): Nicht nur der Binnenmarkt würde bei einem Austritt einen großen Teil verlieren, es wäre auch mit finanziellen Konsequenzen zu rechnen. Trotz seines Rabatts ist das Land Nettozahler zum EU-Haushalt. Während der Laufzeit des mehrjährigen Finanzrahmens 2014 bis 2020 wird es pro Jahr im Durchschnitt schätzungsweise 0,3 Prozent seines Bruttonationaleinkommens netto zum EU-Haushalt beitragen. Auf der Basis der Prognosen des World Economic Outlooks des Internationalen Währungsfonds (IWF) vom April entspricht das in diesen sieben Jahren einem Betrag von real 37 Milliarden GBP oder mit dem Wechselkurs von 2013 umgerechnet gut 43 Milliarden Euro. Dieses Geld würde bei einem Austritt im EU-Haushalt zunächst einmal fehlen.

3.3 Politische Dimension

Würden die Briten tatsächlich aus der EU austreten, wäre dies ein erheblicher Rückschlag für die europäische Integration. Das gesamte bisherige Integrationsmodell stünde damit infrage. Es beruht, wie Präambel und Artikel 1 des EU-Vertrags ausweisen, auf der Schaffung „einer immer engeren Union der Völker Europas“. Tatsächlich hat es, abgesehen vom Sonderfall Grönland, auch noch niemals einen Austritt aus der EU gegeben. Eine Sezession des Vereinigten Königreichs wäre ein gefährlicher Präzedenzfall, der ähnliche Diskussionen in anderen EU-Ländern auslösen oder verstärken könnte (Onderza, 2014, 9), vor allem dort, wo es starke EU-kritische Parteien gibt. Freilich stößt das bisherige Integrationsparadigma auch in einigen anderen Ländern nicht mehr nur auf Zustimmung. So wird der niederländische Premierminister Mark Rutte mit den Worten zitiert, die Zeiten „einer immer engeren Union“ lägen hinter uns und das Motto müsse lauten: „Europäisch wenn nötig, national wenn möglich“ (Fresh Start, 2013a, 3 f.)

Auch das politische Gefüge der EU käme durcheinander, denn das Vereinigte Königreich bildet (mit anderen Staaten wie Schweden und Dänemark) ein Gegengewicht zur deutsch-französischen Achse, die gelegentlich durch Polen verstärkt wird. Deutschland und Frankreich haben gerade im Rahmen der Euro-Schuldenkrise aber immer wieder versucht, bei wichtigen Weichenstellungen den übrigen Staaten ihre Positionen überzustülpen, was dort teils für erheblichen Unmut sorgte.

Assets für die EU sind auch der internationale Einfluss des Landes: Das Vereinigte Königreich hat neben Frankreich als einziger EU-Staat einen ständigen Sitz im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Zudem wiegt sein Beitrag zur europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik schwer.

Von besonderer Bedeutung ist zudem die grundsätzlich liberale Orientierung in wirtschaftspolitischen Fragen, sei es in der Handelspolitik oder der Marktöffnung (House of Commons, 2013b, 70; Oliver, 2013, 10). Deutschland und viele nord- und osteuropäischen Staaten sind daher an einem Verbleib des Vereinigten Königreichs in der EU interessiert, weil sie anderenfalls ein liberales Schwergewicht als Partnerland bei wichtigen Abstimmungen verlieren würden. Im Zuge der Euro-Schuldenkrise ist der liberale und ordnungspolitisch geprägte Kurs der Bundesregierung zunehmend in die Kritik geraten – vornehmlich aus dem Süden Europas, teils auch aus Frankreich. Hier wird meist deutlich weniger Wert auf Strukturreformen und verbesserte Investitionsbedingungen zur Stärkung von Wettbewerbsfähigkeit und Standortqualität gelegt. Zudem drängen diese Staaten auf mehr fiskalische Integration und Vergemeinschaftung von Risiken. Ohne das

Vereinigtes Königreich könnten derartige Positionen in Brüssel möglicherweise leichter durchsetzbar werden.

Dies lässt den Schluss zu, dass die EU-Staaten und besonders Deutschland sehr an einer Beibehaltung der EU-Mitgliedschaft interessiert sein werden. Das gilt aber nicht um jeden Preis, ein Europa à la carte wird es daher mit Sicherheit nicht. In diesem Sinn wird auch der französische Staatspräsident Francois Hollande in einer Rede vor dem Europaparlament zitiert (House of Commons, 2013a, 6; 2013b, 9).

4. Alternativen zu einer EU-Mitgliedschaft

Als Alternativen zu einer EU-Mitgliedschaft werden für das Vereinigte Königreich in einschlägigen Studien verschiedene Alternativen diskutiert (CBI, 2013, 132 ff.; Etzold, 2013; House of Commons, 2013a; 2013b; Open Europe, 2012, 30 ff.), die sich nach dem Grad der Beziehungen zur EU unterscheiden: Das Modell „Norwegen“ würde einen Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) bedeuten. Das „Modell Türkei“ zeichnet sich durch eine Zollunion mit der EU aus. In dem „Modell Schweiz“ müsste das Vereinigte Königreich bilaterale Vereinbarungen mit der EU über die Bildung einer Freihandelszone treffen. Die radikalste Variante wäre der Rückzug auf seine Mitgliedschaft in der Welthandelsorganisation (WTO). Allen Optionen ist gemeinsam, dass sie die finanziellen und regulatorischen Kosten einer EU-Mitgliedschaft durch politische Kosten einer Nicht-Mitgliedschaft ersetzen. Auch wenn keine dieser Alternativen eine Maßanfertigung für das Verhältnis des Landes zur EU sein dürfte, lohnt es sich, sie kurz vorzustellen, weil damit die Optionen und Kosten einer Nichtmitgliedschaft deutlich werden.

Europäischer Wirtschaftsraum

Dem **Europäischen Wirtschaftsraum (EWR)** gehören Norwegen, Island und Lichtenstein an. Er wird als **vertiefte Freihandelszone** zwischen EU und der EFTA (ohne Schweiz) bezeichnet (Oppermann et al., 2009, 52). Die Schweiz, die zusammen mit den drei genannten Staaten in der Europäischen Freihandelszone (EFTA) zusammengeschlossen ist, hatte das Abkommen nach einer ablehnenden Volksabstimmung 1992 nicht ratifiziert. Der am 1. Januar 1994 in Kraft getretene EWR-Vertrag, den die EFTA-Staaten mit der EU abgeschlossen haben, hat den Binnenmarkt auf die drei nordischen Länder ausgedehnt. Er gewährleistet den freien Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr. Das EWR-Abkommen umfasst dagegen nicht die Agrar- und Fischereipolitik, die Handelspolitik, die Außen- und Sicherheitspolitik, die Innen- und Rechtspolitik und auch nicht die Zollunion, die

Bestimmungen zur Wirtschafts- und Währungspolitik und die Kohäsionspolitik (Open Europe, 2012, 30).

Die Ausdehnung des Binnenmarktes auf die EWR-Staaten hat freilich ihren Preis. Diese sind verpflichtet, die binnenmarktrelevanten Regeln, die in der EU gelten, in ihr nationales Recht zu übernehmen, ohne dass sie über ihr Zustandekommen wirklich mitentscheiden können (Oppermann, 2009, 52). Zwar können EWR-Experten in Arbeitsgruppen von Kommission und Rat mitwirken, sie haben aber keinen Einfluss im Europäischen Parlament (Open Europe, 2012, 30)²³. Norwegen hat laut einem Bericht der Regierung 75 Prozent aller EU-Gesetze übernommen, wobei allerdings zu berücksichtigen ist, dass Norwegen nicht nur am gemeinsamen Binnenmarkt, sondern auch am Schengen-Raum, an der Rechts- und Innenpolitik der EU sowie an verteidigungspolitischen Initiativen teilnimmt (ONR, 2012b, 3; Open Europe, 2012, 31). Norwegen gilt damit als das Land mit den engsten Beziehungen zur EU²⁴. Für das Vereinigte Königreich würde eine EWR-Lösung bedeuten, dass es sozial- und beschäftigungspolitische Regulierungen wie die Arbeitszeitrichtlinie beibehalten müsste (CBI, 2013, 141). Außerdem wäre das Land weiterhin an die Finanzmarktregulierungen (Eigenkapital-RL) der EU gebunden, wenn die Londoner City weiterhin in den freien Kapitalverkehr in der EU eingebunden sein soll (CBI, 2013, 141). Gerade solche Vorschriften, die im Vereinigten Königreich besonders kritisiert werden, würde das Land beibehalten müssen. Es würde mangels effektiver Mitgestaltungsmöglichkeit hier noch mehr Souveränität abgeben müssen als bislang.

Das Vereinigte Königreich wäre zwar weiterhin am Binnenmarkt beteiligt, weil der EWR aber keine Zollunion ist, wären beim Warenverkehr mit den EU-Staaten Ursprungsregeln zu beachten, die Drittlandswaren vom Freiverkehr ausschließen (House of Commons, 2013a, 30 f.; 2013b, 74; Oppermann, 2009, 52). Sie spielen keine Rolle, sofern ein Produkt vollständig britisch erzeugt wird, wohl aber, wenn Vorprodukte aus Ländern außerhalb des EWR eingeführt und im EWR weiterverarbeitet werden. Im Fall eines Autos beispielsweise dürfen 40 Prozent aus Drittländern stammen, danach werden Zölle im EWR-Verkehr fällig. Die Existenz von Ursprungsregeln ist mühsam, verursacht Kosten und behindert damit den Warenaustausch (Open Europe, 2012, 31 f.).

Das Vereinigte Königreich könnte im Verkehr mit Drittländern eigenständig Außenhandelsabkommen vereinbaren. Dies wird von den Befürwortern eines

²³ Böse Zungen haben Norwegen als Fax-Demokratie bezeichnet.; http://www.neitileu.no/articles_in_foreign_languages/der_europaeische_wirtschaftsraum_fuer_norwegen_eine_knacknuss [16.6.2014].

²⁴ Norwegens Beziehungen der EU werden vielleicht mit dem folgenden Satz am treffendsten beschrieben: "Norway is both outside and inside the EU – simultaneously" (ONR, 2012b, 3)

Austritts als großer Vorteil herausgestellt. Die EFTA-Staaten haben aktuell 25 Freihandelsabkommen mit 35 Drittländern abgeschlossen.²⁵

Die bestehenden Freihandelsabkommen der EU mit Drittstaaten müsste das Vereinigte Königreich neu verhandeln (CBI, 2013, 141). Betroffen wären etwa 30 Abkommen mit 50 Partnerländern, unter anderem die mit Südafrika, Korea und Mexiko. Das gilt auch für die aktuell laufenden Verhandlungen mit den Vereinigten Staaten über ein transatlantisches Freihandelsabkommen (TTIP) (CBI, 2013, 76). Jedoch fehlt dem Vereinigten Königreich die Marktmacht, die die EU repräsentiert. Das gilt selbst für den Fall einer um das Vereinigte Königreich reduzierten EU (Tilford / Springford 2014, 10).

Tabelle 5: Wirtschaftliche Kennziffern der drei EWR- Staaten (BIP und Bevölkerung) im Vergleich mit dem Vereinigten Königreich

	BIP, 2011, in Milliarden Euro	Bevölkerung, 2013 in Tausend
Vereinigtes Königreich	1.771	63.896,1
Norwegen	353	5.051,3
Island	10	321,9
Liechtenstein	4	36,8

Quelle: Eurostat

Die Mitgliedstaaten des EWR leisten zwar keinen Beitrag zum EU-Haushalt, sie beteiligen sich aber finanziell an der Kohäsionspolitik der EU: In der Förderperiode 2009 bis 2014 ist der EWR-Finanzmechanismus mit 993,5 Millionen Euro ausgestattet, 94 Prozent davon werden von Norwegen aufgebracht²⁶. Außerdem stellt Norwegen in derselben Periode noch einmal 804 Millionen Euro bereit, so dass das Land mit gut 1,7 Milliarden Euro beteiligt ist²⁷.

Die 94-prozentige Finanzierung des EWR-Finanzmechanismus durch Norwegen entspricht ungefähr seinem Anteil am gemeinsamen BIP der drei EWR-Staaten. Das britische BIP ist rund fünfmal so groß wie das norwegische. Orientiert man sich an dieser Größenordnung, müsste das Vereinigte Königreich damit rechnen, an der EU-Regionalpolitik mit einem jährlichen Beitrag von 1,4 Milliarden Euro beteiligt zu werden. Wird dagegen mit dem Bevölkerungsverhältnis zwischen dem Vereinigten

²⁵ <http://www.efta.int/free-trade/free-trade-agreements> [5.6.2014]

²⁶ <http://eeagrants.org/Who-we-are/EEA-Grants> [16.6.2014]

²⁷ <http://eeagrants.org/Who-we-are/Norway-Grants> [16.6.2014]

Königreich und Norwegen kalkuliert (Buchan, 2012, 11), so würde sogar eine Größenordnung von 3,7 Milliarden Euro pro Jahr erreicht.

Überdies müsste das Vereinigte Königreich zunächst der EFTA beitreten, um EWR-Mitglied zu werden, was bei den derzeitigen EFTA-Staaten nicht unbedingt auf Zustimmung stoßen wird (House of Commons, 2013a, 19).

Türkei: Zollunion mit der EU

Die **Türkei** bildet seit 1996 mit der Europäischen Union eine **Zollunion**, die den freien Verkehr für gewerbliche Waren und verarbeitete landwirtschaftliche Erzeugnisse umfasst. Andere Agrarerzeugnisse sowie Kohle- und Stahlerzeugnisse sind nicht eingeschlossen. Freier Warenverkehr bedeutet die Abschaffung von Zöllen und mengenmäßigen Beschränkungen „zwischen beiden Teilen der Zollunion für Waren, die entweder vollständig in der Türkei oder in der Union hergestellt oder dort nach der Einfuhr aus einem Drittland in den freien Verkehr übergeführt wurden“.²⁸ Ursprungsregeln im Warenverkehr zwischen den beiden Teilen der Zollunion spielen damit keine Rolle (Open Europe, 2012, 41). Die Freiverkehrseigenschaft tritt an die Stelle der Ursprungseigenschaft. Die vertraglichen Regelungen mit der Türkei enthalten aber im Vergleich zum EWR „weit weniger weitreichende Vorschriften für Personen und Dienstleistungen“ (Tobler et al., 2010, 7). Die Türkei ist nicht Mitglied des kompletten Binnenmarktes (House of Commons, 2013b, 74).

Orientierte sich das Vereinigte Königreich an diesem Modell, würde es sich auf eine Zollunion und eine privilegierte Partnerschaft einrichten. Wichtiger Vorteil hierbei wäre, dass der freie Warenverkehr beibehalten werden könnte und die vielfach als unerwünscht empfundenen Politikbereiche wie die Gemeinsame Agrar- und die Fischereipolitik sowie die Strukturpolitik aufgegeben werden könnten. Beiträge zum EU-Haushalt entfielen ebenso wie die Jurisdiktion des Europäischen Gerichtshofs und der Einfluss anderer EU-Organe wie Ministerrat und Parlament (Open Europe, 2012, 43 f.; CBI, 2013, 148). Aus Sicht vieler britischer EU-Gegner läge der Charme des Modells auch darin, dass das Land seinen Arbeitsmarkt wieder autonom regeln könnte. Ob auch der nationale Finanzsektor wieder eigenständig reguliert werden könnte, ist fraglich. Denn das Vereinigte Königreich dürfte daran interessiert sein, dass seine Finanzindustrie künftig nicht vom EU-Binnenmarkt ausgeschlossen wird. Das Land müsste daher mit der EU neben der Zollunion auch ein Abkommen über

28

http://ec.europa.eu/taxation_customs/customs/customs_duties/rules_origin/customs_unions/article_414_de.htm [4.6.2014]

die Dienstleistungsfreiheit aushandeln, bei dem sicherlich auch die Frage der Finanzmarktregulierung zu klären wäre.

Auch dieses Modell hätte seinen Preis: Das Vereinigte Königreich müsste die für den freien Warenverkehr erforderlichen Regulierungen wie Vorschriften zum Produkursprung, zur Zollbewertung, Zollerklärung und Ähnliches der EU beibehalten oder übernehmen, ohne dass es auf ihre Ausgestaltung Einfluss nehmen könnte.²⁹ Es müsste sich überdies auch weiterhin an den wettbewerbsrechtlichen Regeln und den Beihilfavorschriften der EU orientieren. Die Türkei musste im Rahmen des Abkommens über die Zollunion mit der EU überdies ihre Produktstandards an die der Union anpassen (Open Europe, 2012, 41 f.; CBI, 2013, 148).

Der in einer Zollunion übliche Verzicht auf Ursprungsregeln könnte zudem für die Briten im Zusammenhang mit den Freihandelsabkommen, die die EU mit Drittstaaten abgeschlossen hat, mit Nachteilen verbunden sein. (CBI, 2013, 150). Diese Drittstaaten haben über die Freihandelsabkommen präferenziellen Zugang zum Binnenmarkt für Waren in der EU und damit indirekt auch zu den Ländern, mit denen die EU über eine Zollunion verbunden ist. Das gilt aber nicht umgekehrt. Dadurch könnte für Drittländer der Anreiz geringer werden, mit dem Vereinigten Königreich ein Freihandelsabkommen abzuschließen. Bei der Türkei hat sich dies bereits gezeigt, als sie im Nachgang zur EU ihrerseits Freihandelsabkommen mit dem jeweiligen EU-Partnerdrittland abschließen wollte (Open Europe, 2012, 42). Inzwischen drängt die türkische Regierung Pressemeldungen zufolge auf eine Neuverhandlung des Abkommens über die Zollunion, weil sie Nachteile durch das transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaftsabkommen (TTIP) fürchtet.³⁰ Das Vereinigte Königreich müsste für den Fall, dass es nicht mehr der Union angehört, ebenfalls die bestehenden Freihandelsabkommen der EU nachverhandeln (CBI, 2013, 150).

Insgesamt ist infrage zu stellen, ob die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU mit einer Zollunion ausreichend geregelt wären. Zölle haben zunehmend an Bedeutung verloren. Heute spielen nichttarifäre Handelshemmnisse eine größere Rolle (CBI, 2013, 148). Hinzu kommt, dass im Gegensatz zur Türkei die britische Industrie eine geringere gesamtwirtschaftliche Bedeutung hat, der Dienstleistungssektor dagegen eine größere. Es ist zudem fraglich, ob die EU eine Zollunion als Option für einen Austritt akzeptieren würde. Die

²⁹ Das Abkommen über die Zollunion EU und Türkei umfasste ausweislich der zitierten Internetseite der EU die Angleichung des türkischen Zolltarifs an den Gemeinsamen Zolltarif der EU, einschließlich der Präferenzregelungen und der Harmonisierung von handelspolitischen Maßnahmen, die Angleichung des Zollrechts und die Angleichung anderer Rechtsvorschriften (geistiges Eigentum, Wettbewerb, Steuern).

³⁰ <http://www.hurriyetdailynews.com/turkey-to-re-negotiate-customs-union-with-eu.aspx?pageID=238&nlID=63975&NewsCatID=344> [4.6.2014]

Zollunion mit der Türkei war jedenfalls als Vorstufe für eine spätere Mitgliedschaft gedacht und ist insofern als Präzedenzfall wenig geeignet (CBI, 148 f.).

Modell Schweiz: Bilaterale Vereinbarungen und ein Freihandelsabkommen

Die **Schweiz** hatte den EWR-Vertrag 1992 zunächst unterzeichnet, die Schweizer Bürger hatten ihn jedoch in einer Volksabstimmung abgelehnt. Das Verhältnis zur EU wird daher in Ergänzung zum Freihandelsabkommen von 1972 vor allem durch sieben Abkommen im Rahmen der sogenannten Bilaterale I und weiteren neun Abkommen im Rahmen der Bilaterale II geregelt, die unter anderem den freien Personenverkehr, technische Handelshemmnisse, das öffentliche Beschaffungswesen oder den Verkehr mit verarbeiteten Agrarerzeugnissen regeln. Gegenstand der Bilaterale I sind in erster Linie Liberalisierungs- und Marktöffnungsabkommen, während mit der Bilaterale II die Zusammenarbeit im wirtschaftlichen Bereich verstärkt und auf weitere Bereiche ausgedehnt wurde (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2009, 5)³¹. Einer Veröffentlichung der EU-Kommission zufolge sind mehr als 120 Abkommen und zugehörige Protokolle in Kraft (Tobler et al., 2010, 9)³².

Insgesamt liegt das Integrationsniveau der Schweiz deutlich unter dem Stand, den der EWR mit der EU erreicht hat (Tobler et al., 2010, 34). So kam etwa ein umfassendes Abkommen über den freien Dienstleistungsverkehr zwischen der EU und der Schweiz nicht zustande. Die Beziehungen bieten hier ein sehr kompliziertes Bild, weil der freie Dienstleistungsverkehr nur sehr bedingt durch bilaterales Recht geregelt ist, dafür aber verschiedenen Rechtsakten unterliegt (Tobler et al., 2010, 17). Eine solche Situation könnte sich gerade im Fall des Vereinigten Königreichs als nachteilig erweisen.

Formal bleibt die Schweiz bei den bilateralen Abkommen mit der EU zwar souverän, sie hat aber auch kein Mitspracherecht im Entscheidungsprozess der Union (Tobler et al., 2010, 11). Gleichwohl muss sie sich an die von der EU gesetzten Regelungen anpassen, soweit diese Einfluss auf die in den bilateralen Abkommen geregelten Materien haben. Gemischte Ausschüsse sind dafür zuständig, neue gesetzliche Bestimmungen in die Abkommen einzuarbeiten (Tobler et al. 2010, 10 f.). Manche Abkommen enthalten eine buchstäbliche Übernahme von EU-Recht, zum Beispiel

³¹ <http://www.europa.admin.ch/themen/00500/index.html?lang=de> [4.6.2014]

³² Aktuelle Übersicht unter:

http://www.europa.admin.ch/dokumentation/00438/00464/index.html?lang=de&download=NHZLpZeg7t,lnp6I0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuq2Z6gpJCDdH93gmym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A-- [4.6.2014]

beim zivilen Luftverkehr und bei den Regeln für den Schengen Raum (Open Europe, 2012, 36).

Kasten: Eckdaten zu den Beziehungen Schweiz EU

1972: Freihandelsabkommen EFTA-EU
1989: Versicherungsabkommen
1990: Abkommen über Zollerleichterungen und Zollsicherheit
1992: EWR-Beitritt vom Volk abgelehnt
1999: Bilaterale I (Personenfreizügigkeit, technische Handelshemmnisse, öffentliches Beschaffungswesen, Landwirtschaft, Landverkehr, Luftverkehr, Forschung)
2004: Bilaterale II (Schengen, Dublin, Zinsbesteuerung, Betrugsbekämpfung, landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte, Umwelt, Statistik, MEDIA (Filmförderprogramm der EU), Ruhegehälter)
2005: Ausdehnung der Personenfreizügigkeit auf die zehn neuen EU-Mitglieder
2009: Weiterführung der Personenfreizügigkeit sowie Ausdehnung auf Bulgarien und Rumänien
2009: Unterzeichnung und vorläufige Anwendung des revidierten Abkommens über Zollerleichterungen und Zollsicherheit
2010: Unterzeichnung des Bildungsabkommens
2011: Abkommen über die gegenseitige Anerkennung der geschützten Ursprungsbezeichnungen und der geschützten geografischen Angaben für Agrarprodukte und Lebensmittel
2013: Unterzeichnung des Wettbewerbsabkommens

Quelle: Eidgenössisches Department für auswärtige Angelegenheiten 2013, 6

Überdies sind die bilateralen Abkommen statisch, eine automatische Anpassung an neue EU-Regeln ist nicht vorgesehen. Ein Beispiel ist die Reach-Gesetzgebung der EU, die die Hersteller und Importeure von Chemikalien zwingt, Information über die Eigenschaften ihrer chemischen Substanzen zu sammeln und diese bei der Europäischen Chemieagentur anzumelden. Sie ist mit nichttarifären Handelshemmnissen für schweizerische Chemieunternehmen verbunden (Open Europe, 2012, 36), sodass die Schweiz hier reagieren muss.³³

Ein weiterer Nachteil entstünde auch hier für das Vereinigte Königreich, wenn die britischen Unternehmen die EU-Ursprungsregeln anwenden müssten, so wie bei der EWR-Option. Es ist eine Zollabfertigung an den Grenzen der Freihandelspartner notwendig, weil durch die Ursprungsregeln sichergestellt werden soll, dass nur Waren mit Ursprung in den Vertragspartnerstaaten von den Vorzugsbestimmungen profitieren (Eidgenössisches Departement, 2013, 16). Für britische Unternehmen

³³<http://www.bag.admin.ch/anmeldestelle/13604/13766/index.html?lang=de> [4.6.2014]

könnte dies neue administrative Hürden beim Warenhandel mit den EU-Ländern bedeuten (Open Europe, 2012, 40).

Übersicht: Beziehungen zur EU außerhalb einer Mitgliedschaft

		Europäischer Wirtschaftsraum	Türkei	Schweiz	WTO
Mitentscheidung in der EU		Nein	Nein	Nein	Nein
Zollunion mit der EU		Nein	Ja	Nein	Nein
Teilnahme am Binnenmarkt	Freier Warenverkehr	Ja	Teilweise	Teilweise	Nein
	Freier Personenverkehr	Ja	Nein	Ja / Eingeschränkt	Nein
	Freier Kapitalverkehr	Ja	Nein	Nein	Nein
	Freier Dienstleistungsverkehr	Ja	Nein	Teilweise	Nein
Teilnahme am Schengenraum		Ja	Nein	Ja	Nein

Quellen: House of Commons, 2013b, 86 f.; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Als vorteilhaft für das Vereinigte Königreich wird dagegen angeführt, dass sich das Land nicht den sozial- und beschäftigungspolitischen Regulierungen der EU unterwerfen müsste und auch nicht in die Gemeinsame Agrarpolitik und die Regionalpolitik einbezogen wäre (Open Europe, 2012, 40). Außerdem wäre kein Beitrag zum EU-Haushalt zu leisten. Allerdings beteiligte sich die Schweiz finanziell an der EU-Kohäsionspolitik (Open Europe, 2012, 38).

Es ist jedoch fraglich, welche Zukunft das Schweizer Modell noch hat, wenn nach dem Ausgang der Schweizer Volksabstimmung demnächst die Personenverkehrsfreizügigkeit eingeschränkt wird. Von Bedeutung ist hierbei die sogenannte Guillotine-Klausel, die besagt, dass alle Abkommen im Rahmen der Bilaterale I gleichzeitig beendet werden, wenn eines davon beendet wird.³⁴ Bei der EU war das „Modell Schweiz“ auch schon vor der Volksabstimmung nicht sehr beliebt und wurde ähnlich wie bei der Türkei eher als ein Übergang für engere Beziehungen gedacht.

³⁴ <http://www.europa.admin.ch/themen/00499/00755/00757/?lang=de> [4.6.2014]

Modell Welthandelsorganisation als die radikalste Variante

Als letzte Rückfallposition nach einem Austritt aus der EU bliebe dem Vereinigten Königreich seine Mitgliedschaft in der **Welthandelsorganisation** (WTO), die Zugang zum Binnenmarkt der EU nach dem Prinzip der **Meistbegünstigung** bietet. Dies bedeutet, dass dem Land der Marktzugang nach den gleichen Regeln gewährt wird wie allen anderen WTO-Mitgliedern auch. Das Vereinigte Königreich würde den Status eines Drittlandes einnehmen, und würde damit viele Kompetenzen zurückholen, die durch die Vergemeinschaftung vieler Politikbereiche an die EU abgegeben wurden. Die britischen Zahlungen an den EU-Haushalt fielen dann ebenfalls weg.

Dies würde auch bedeuten, dass britische Unternehmen, die in die EU liefern wollen, gemeinschaftlichen Einfuhrzöllen unterworfen wären. Zwar sind die durchschnittlichen EU-Außenzölle mit rund 1 Prozent niedrig, aber 90 Prozent der britischen Ausfuhrwerte in die EU wären von Zöllen betroffen (House of Commons, 2013a, 27). Für einzelne Produkte gelten zudem deutlich höhere Zollsätze: So beträgt der Zollsatz für den Import von Personenkraftwagen aus Drittländern 10 Prozent,³⁵ für Nahrungsmittelimporte sogar 15 Prozent (Springford / Tilford, 2014, 9). Außerdem kämen auf britische Exporteure neue Handelshemmnisse zu: Zollprozeduren, Steuerregeln, technische Regulierungen, Standards, Konformitätsprozeduren sowie sanitäre und phytosanitäre Vorschriften (CBI, 2013, 135). Britische Firmen, die in die EU exportieren wollen, wären gezwungen, ihre Produkte weiterhin an die entsprechenden Produktvorschriften der EU anzupassen. Umgekehrt müssten britische Einfuhren aus der EU in das Vereinigte Königreich aller Wahrscheinlichkeit nach ebenfalls Zollschränken überwinden.

Betroffen wären auch die anderen Binnenmarktfreiheiten. So gilt für den Dienstleistungsverkehr gemäß dem General Agreement on Trade in Services (GATS) ein viel geringerer Grad des Marktzugangs als nach den Binnenmarktregeln (CBI, 2013, 135). Britische Firmen würden auch nicht mehr über ein automatisches Niederlassungsrecht in einem Mitgliedstaat der EU verfügen. Ein Ende der Personenverkehrsfreizügigkeit würde sowohl die britischen Staatsbürger behindern wie auch britische Unternehmen, die mit dem europäischen Festland Geschäftsbeziehungen unterhalten. Neue Regeln würden auch für den Handel mit Drittländern gelten. Das Land müsste bei dieser Option ebenfalls bestehende Freihandelsabkommen nachverhandeln.

Der Rückfall auf eine WTO-Mitgliedschaft könnte in Betracht kommen, wenn es nach der Ankündigung des Vereinigten Königreichs, es werde die EU verlassen, nicht

³⁵ <http://madb.europa.eu/madb/euTariffs.htm> [4.6.2014]

gelänge, innerhalb der von dem Vertrag gesetzten Zweijahresfrist (mit Verlängerungsmöglichkeit) ein Austrittsabkommen mit der EU abzuschließen.

5. Fazit

Ein britischer Austritt aus der EU ist nicht mehr auszuschließen. Doch wäre ein solcher Schritt in vielfacher Hinsicht sehr problematisch. Der wirtschaftliche und politische Schaden wäre nicht nur für die EU, sondern auch für Deutschland groß. Die europäische Integration erhielte einen herben Rückschlag. Und Deutschland würde einen liberalen, weltoffenen und freihändlerisch orientierten Partner in der EU verlieren.

Ein britischer Exit (Brexit) scheint bei Abwägung aller Argumente auch nicht im Interesse des Vereinigten Königreichs zu sein. Diese Meinung vertritt auch Premierminister David Cameron, der sagte, dass "leaving the EU is not in our national interest" und "outside, we would end up like Norway, subject to every rule for the single market made in Brussels but unable to shape those rules" (ONR, 2012a, 14). Das bestätigt auch eine im Juni 2014 vorgelegte Untersuchung des Londoner Centre for Economic Reform. Sie kommt zu dem Ergebnis, dass die Vorstellungen über die Vorteilhaftigkeit eines Brexit zweifelhaft sind (Springford et al., 2014). Auch außerhalb der EU würde das Vereinigte Königreich nicht über die erhoffte Unabhängigkeit und Regulierungsautonomie verfügen, wenn es die Vorteile des Zugangs zum EU-Binnenmarkt weitgehend erhalten will. In Abwandlung eines Satzes von Kurt Tucholsky könnte man dazu bemerken: Was die EU und das Vereinigte Königreich anbelangt, so sind sie verflochten. Eine Entflechtung würde den Verlust erheblicher ökonomischer Vorteile bedeuten.

Die Alternative liegt aus Sicht des Vereinigten Königreichs in der Neuverhandlung der Beziehungen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich unter der Beibehaltung der EU-Mitgliedschaft – unter der Drohung eines Ausstiegs bei nicht zufriedenstellendem Ausgang. Dieser Strategie sind allerdings enge Grenzen gesetzt. Ein Europa à la carte wird es sicher nicht geben, es wäre nicht mit dem Grundgedanken der europäischen Integration vereinbar. Der Hebel für Neuverhandlungen, über den das Land verfügt, sollte nicht überschätzt werden. Der Vertrag zum Fiskalpakt hat gezeigt, dass die übrigen Mitgliedstaaten durchaus willens und in der Lage sind, einer Blockadedrohung der britischen Regierung die erhoffte Wirkung zu nehmen.

6. Anhang: Entwicklung der Beziehungen³⁶

Die Beziehungen des Vereinigten Königreichs zur EU und ihrer Vorgängerorganisationen waren stets durch Besonderheiten geprägt. Das Land blieb wegen der engen wirtschaftlichen Orientierung auf das Commonwealth außen vor, als die sechs Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) über die Schaffung eines Gemeinsamen Marktes verhandelten. Die britische Regierung schlug 1957 vor, die vor der Gründung stehende Zollunion der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) mit den übrigen Staaten der Organisation für Europäische Wirtschaftliche Zusammenarbeit (OEEC) zu einer Freihandelszone zu verbinden. Diese Bestrebungen scheiterten am Widerstand Frankreichs, das als Voraussetzung für den Abbau von Zöllen und anderen Handelsbeschränkungen eine Harmonisierung der Wirtschaftspolitik forderte (Tuchtfeldt, 1960, 231). Das Vereinigte Königreich schloss sich daraufhin mit sechs weiteren Staaten zur Europäischen Freihandelszone (EFTA) zusammen.

1961 stellte das Vereinigte Königreich zum ersten Mal einen Antrag auf Beitritt zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG). Es scheiterte wiederum am französischen Widerstand. Präsident Charles de Gaulle erklärte während einer Pressekonferenz am 14. Januar 1963, das Vereinigte Königreich sei nicht bereit, der EWG beizutreten. Nach Ansicht von Grosser (1989, 229) hegte de Gaulle die Befürchtung, Großbritannien würde in Europa zum Trojanischen Pferd der Vereinigten Staaten. Geert Mak (2007, 582 f.) schildert in seiner Chronik Europas im 20. Jahrhundert einen Zusammenstoß zwischen Charles de Gaulle und Winston Churchill am 4. Juni 1944. In den Memoiren de Gaulles heißt es, Churchill habe ihm gegenüber Folgendes erklärt: „Wir werden Europa befreien, aber nur weil die Amerikaner uns beistehen. Damit Sie es wissen: ... Jedesmal, wenn ich zwischen Ihnen und Roosevelt zu wählen habe, wähle ich Roosevelt.“ (de Gaulle, 1961, 211). In einer Biografie de Gaulles heißt es dazu, dass hier der Schlüssel für die ablehnende Haltung gegenüber England liegen könnte. „Er hat England nie das Interesse am Aufbau eines starken und unabhängigen Europa zugetraut“ (Schunk, 1998, 260).

1967 startete das Vereinigte Königreich zusammen mit Dänemark und Irland einen neuen Versuch, und es war wieder Präsident de Gaulle, der verhinderte, dass sich der Rat auf die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen einigen konnte. Erst am 30. Juni 1970 wurden die Verhandlungen eröffnet; de Gaulle war 1969 zurückgetreten. 1973 traten dann die drei Länder der Gemeinschaft bei.

Recht bald stritten sich die Briten mit ihren Partnern um den Beitrag zum Gemeinschaftshaushalt³⁷. Strukturelle Besonderheiten auf der Einnahmen- und

³⁶ Vgl. dazu auch Busch, 1994, 43 ff. und die dort zitierte Literatur.

Ausgabenseite führten dazu, dass London einen vergleichsweise hohen Nettobeitrag zum Gemeinschaftshaushalt leistete, gleichzeitig aber gemessen am BIP je Einwohner nur ein unterdurchschnittliches Wohlstandsniveau aufwies. Für die Jahre 1980 bis 1983 erhielt das Land Ad-hoc-Ausgleichszahlungen in der Höhe von insgesamt rund 4,4 Milliarden ECU (Messal, 1989, 26, Fn. 1). 1984 wurde dann auf Drängen der britischen Premierministerin Margret Thatcher ein allgemeiner Ausgleichsmechanismus eingeführt und der sogenannte Britenrabatt geschaffen. Werden die Beträge seit 1980 über die Jahre addiert, ergibt sich bis zum Jahr 2013 eine Summe in der Größenordnung von rund 110 Milliarden Euro (bis 1998: ECU).

1988 kritisierte die damalige Premierministerin Margret Thatcher die supranationalen Bestrebungen der EU und plädierte stattdessen für ein Europa der Vaterländer. Unter der Überschrift "Willing Cooperation Between Sovereign States" führte sie aus: „To try to suppress nationhood and concentrate power at the centre of a European conglomerate would be highly damaging and would jeopardize the objectives we seek to achieve.“³⁸

1992 ließen sich die Briten vertraglich zusichern, dass sie nicht den Euro einführen müssen und verhinderten die Aufnahme sozialpolitischer Kompetenzen in den EU-Vertrag, sodass die übrigen elf Mitgliedstaaten sich auf ein Sozialprotokoll einigten, das dem Vertrag beigefügt wurde. Mit dem Vertrag von Amsterdam 1999 wurde dann das dem Sozialprotokoll beigefügte Sozialabkommen in den EU-Vertrag integriert, dem auch die britische Labour-Regierung unter Tony Blair zustimmte.

Im Verlauf der Krise um den Euro verweigerte sich das Vereinigte Königreich einer Änderung des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV), sodass der oft als Fiskalpakt bezeichnete Vertrag über Stabilität, Koordinierung und Steuerung (VSKS) außerhalb des Primärrechts als völkerrechtlicher Vertrag vereinbart wurde; allerdings mit der Maßgabe innerhalb von fünf Jahren die notwendigen Schritte zu unternehmen, um den VSKS in den Rechtsrahmen der EU zu überführen (Art. 16).

³⁷ "What we are asking is for a very large amount of our own money back",
<http://www.margarethatcher.org/speeches/displaydocument.asp?docid=104180> [4.6.2014]

³⁸ <http://www.margarethatcher.org/document/107332> [4.6.2014]

Literatur

Buchan, David, 2012, Outsiders on the inside Swiss and Norwegian lessons for the UK, Centre for European Reform, http://www.cer.org.uk/sites/default/files/publications/attachments/pdf/2012/buchan_swiss_norway_11oct12-6427.pdf [16.4.2014]

Bujard, Birgit, 2012, Vereinigtes Königreich, in: Jahrbuch der Europäischen Integration, S. 501–508

Bujard, Birgit, 2013, Vereinigtes Königreich, in: Jahrbuch der Europäischen Integration, S. 473–482

Busch, Berthold, 1994, Perspektiven einer Erweiterung der Europäischen Union, Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Nr. 216, Köln

Cameron, David, 2013, EU speech at Bloomberg, 23.1.2013 <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg> [16.6.2014]

CBI – Confederation of British Industry, 2013, Our Global Future, The Business Vision for a reformed EU, <http://www.cbi.org.uk/campaigns/our-global-future/> [24.6.2014]

Corbett, Richard / **Méndez de Vigo**, Íñigo, 2008, Bericht über den Vertrag von Lissabon (2007/2286(INI)), Ausschuss für konstitutionelle Fragen, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2008-0013+0+DOC+XML+V0//DE> [16.6.2014]

Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, 2013, Die Bilateralen Abkommen Schweiz - Europäische Union, <http://www.europa.admin.ch/dienstleistungen/00553/index.html?lang> [4.6.2014]

Etzold, Tobias, 2013, Großbritanniens Zukunft in Europa, Alternativen zur EU-Mitgliedschaft haben mehr Nach- als Vorteile für das Königreich, SWP-Aktuell, Nr. 19, März

Euractiv, 2013, Camerons „In or out“-Rede zum britischen EU-Referendum, 23.1.2013, <http://www.euractiv.de/wahlen-und-macht/artikel/camerons-in-or-out-rede-zu-britischem-eu-referendum-007130> [4.6.2014]

Europe Economics, 2013 Optimal Integration in the Single Market: A Synoptic Review, http://www.europe-economics.com/news-archive/72013/Jul_2013.htm [16.6.2014]

EU-Kommission, 2013, Finanzbericht für das Haushaltsjahr 2012, http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/2012/2012_de.cfm [16.6.2014]

Fresh Start, 2013, Ein Mandat für Reform, <http://eufreshstart.org/> [16.6.2014]

de Gaulle, Charles, 1961, Memoiren 1942 – 46, Düsseldorf

Grosser, Alfred, 1989, Frankreich und seine Außenpolitik, München

House of Commons, 2013a, Leaving the EU, Research Paper 13/42, 1.7.2013, <http://www.parliament.uk/briefing-papers/RP13-42/leaving-the-eu> [16.6.2014]

House of Commons, 2013b, Foreign Affairs Committee, The future of the European Union: UK Government policy, Volume I, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201314/cmselect/cmfaaff/87/87.pdf> [16.6.2014]

Lechner, Susanne, 2009, Das Austrittsrecht im Vertrag von Lissabon, Göttingen

Mak, Geert, 2007, In Europa, Eine Reise durch das 20. Jahrhundert, München

Maurer, Andreas / **Ondarza**, Nicolai von, 2012, (Hrsg.), Der Vertrag von Lissabon: Umsetzung und Reformen, Onlinedossiers der Stiftung Wissenschaft und Politik, http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/arbeitspapiere/110308_AP_LissabonVertrag.pdf [2014-06-16]

Messal, Rüdiger, 1989, EG-Finanzierung und Lastenverteilung, Schriftenreihe des BMF, Nr. 42, Bonn

Nieboer, Jeremy, 2013, The 4 Lies about leaving the EU, The Bruges Group, <http://www.brugesgroup.com/eu/the-4-lies-about-leaving-the-eu.htm?xp=reb> [16.6.2014]

Novak, Petr, 2014, Subsidiaritätsprinzip, Kurzdarstellungen über die Europäische Union, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU_1.2.2.pdf [25.6.2014]

Oliver, Tim, 2013, Europe without Britain, SWP Research Paper, RP 7, Berlin

Ondarza, Nicolai von, 2014, Großbritannien und die EU-Reform, SWP-Studie, Februar, S 4, Berlin

ONR – Official Norwegian Reports NOU 2012a: 2, Outside and Inside, Norway's agreements with the European Union, Chapter 13, Other parties' views on Norway's agreements with the EU, Unofficial Translation, http://www.eu-norway.org/news1/Report-by-the-EEA-Review-Committee-Norways-agreements-with-the-European-Union/#.U4SJcSg0_Tc [16.6.2014]

ONR – Official Norwegian Reports NOU 2012b: 2, Outside and Inside, Norway's agreements with the European Union, Chapter 27, Outside and Inside – Norway's European Dilemma, Unofficial Translation, http://www.eu-norway.org/news1/Report-by-the-EEA-Review-Committee-Norways-agreements-with-the-European-Union/#.U4SJcSg0_Tc [16.6.2014]

Open Europe, 2012, Trading Places: Is EU membership still the best option for UK trade?, http://www.openeurope.org.uk/Content/Documents/2012EUTrade_new.pdf [16.6.2014]

Open Europe, 2013, Top 100 EU regulations cost the UK economy £27.4 billion a year – and costs outweigh benefits in a quarter of cases, Briefing Note, 21.10.2013, <http://www.openeurope.org.uk/Content/Documents/Pdfs/131021Top100Regulations.pdf> [16.6.2014]

Oppermann, Thomas / **Classen**, Claus-Dieter / **Nettesheim**, Martin, 2009, Europarecht, München

Reenen, John Van / **Ottaviano**, Gianmarco / **Pessoa**, Joao Paulo / **Sampson**, Thomas, 2014, The Costs and Benefits of Leaving the EU, Mai; http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/pa016_tech.pdf [24.6.2014]

Schunck, Peter, 1998, Charles de Gaulle: Ein Leben für Frankreichs Größe, Berlin

Schweizerische Eidgenossenschaft, 2009, Bilaterale Abkommen Schweiz – EU

Springford, John / **Tilford**, Simon, 2014, The Great British trade-off, the impact of leaving the EU on the UK's trade and investment, Centre for European Reform, Januar

Springford, John / **Tilford**, Simon, / **Whyte**, Philip, 2014, The economic consequences of leaving the EU, Centre for European Reform, Juni,

Tobler, Christa / **Hardenbol**, Jeroen / **Mellár**, Balsás, 2010, Binnenmarkt jenseits der EU-Grenzen: EWR und Schweiz, Europäisches Parlament, Generaldirektion für interne Politikbereiche, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2010/429993/IPOL-IMCO_NT\(2010\)429993_DE.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2010/429993/IPOL-IMCO_NT(2010)429993_DE.pdf), [2014-06-16]

Tuchtfeldt, Egon, 1960, Die kleine Freihandelszone und ihre Bedeutung für die europäische Integrationspolitik, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 5. Jg., S. 229–240