

BLOG POST 31.05.2016

5 Szenarien für Großbritannien

Brexit ist... was wir daraus machen

Heidi Marleen Kuhlmann

Referentin für Europapolitik am Jacques Delors Institut – Berlin



CC Flickr Kevin Friery

Darf man als Pro-Europäer überhaupt über einen Brexit nachdenken? Ja, denn wer sich mit dem Szenario eines Brexits befasst, beschwört ihn nicht herauf, sondern bereitet sich auf alle Eventualitäten vor. Falls es zu einem Brexit kommt, muss Panik vermieden werden und mit kühlem Kopf Strategien ausgearbeitet werden, wie Großbritanniens neuer Status gegenüber der EU aussehen könnte. Sowohl bei einem Austritt als auch bei einem Verbleib wird die EU im Umgang mit Großbritannien mittelfristig eine neue Art der assoziierten Mitgliedschaft schaffen müssen.

Noch ist unklar, ob sich die Briten am 23. Juni für den Verbleib in der EU oder für einen Austritt entscheiden werden. Doch einen „clear cut“ wird es nicht geben, denn Großbritannien ist wirtschaftlich eng mit der EU verflochten und auf die EU, seinen wichtigsten Exportmarkt, als Handelspartner angewiesen. Ein erweitertes Freihandelsabkommen, wie mit Kanada, oder die Vielzahl an bilateralen Verträgen, die die EU mit der Schweiz verbinden, werden Großbritannien als neue Kooperationsgrundlage mit der EU nicht weit genug gehen.

Wichtig wird den Briten sein, Finanzmarktdienstleistungen in der EU anbieten zu dürfen – ein für die britische Wirtschaft essentieller Bereich. Dort darf Großbritannien nur wie bisher agieren, wenn das Königreich direkt in den Binnenmarkt der EU eingebunden ist. Von den aktuell existierenden Modellen der Kooperation mit der EU kommt für Großbritannien somit nur das norwegische Modell in Frage. Eine direkte Einbindung in den Binnenmarkt würde jedoch auch bedeuten, dass Großbritannien in das EU-Budget einzahlt, die Personenfreizügigkeit zwischen Großbritannien und der EU nicht einschränkt wird und dass Großbritannien EU-Regulierungen umsetzt, bei deren legislativer Konzeption das Land kein Mitspracherecht hat.¹

Die bisher existierenden Formen der Kooperation mit der EU scheinen auf Grund des mangelnden Mitspracherechts unattraktiv für die Briten zu sein. Doch wie könnte es nach dem Referendum am 23. Juni konkret weitergehen?

1 „Brexit-Referendum“: 5 mögliche Szenarien

Sollten die Briten am 23. Juni für den Austritt aus der EU stimmen, sind folgende Szenarien vorstellbar:

1. „Clear cut“: Dieses Szenario besagt: sofortiger Austritt um jeden Preis. Das wäre nicht im Interesse der Briten, die zwar ihre absolute Souveränität faktisch durch das Aberkennen des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft zurückerlangen könnten, aber nicht bereit sein werden den Preis dafür zu zahlen. Gemeinsam gewachsene Legislationen und Regulierungen würden dann in Großbritannien mit einem Schlag an Gültigkeit verlieren. Viele Vorgänge im transnationalen Handel, beispielsweise mit Aktien an der Londoner Börse würden dadurch illegal werden.²
2. „Out“: Viel wahrscheinlicher ist, dass ein Brexit-Votum der Beginn eines langwierigen Abkopplungsprozesses Großbritanniens von der EU wäre. Dabei regelt Artikel 50 des Lissaboner Vertrages, dass die Verhandlungen über den Austritt eines EU-Mitgliedslandes zwei Jahre dauern und Großbritannien mit der Europäischen Kommission über seinen neuen Status verhandeln würde. In diesem Fall würden sich die 27 anderen EU-Länder im Vorfeld der Verhandlungen auf gemeinsame Positionen verständigen und darauf, welche Form der Mitgliedschaft Großbritannien anzubieten wäre. Großbritannien hätte in solchen Verhandlungen eine schwache Position und wäre auf das Entgegenkommen der EU angewiesen.
3. „Half-Out“: Nicht ausgeschlossen ist, dass Großbritannien trotz begonnener Austrittsverhandlungen im Endeffekt doch in der EU bleibt. So ist vorstellbar, dass die

¹ <http://www.swp-berlin.org/publikationen/swp-aktuell-de/swp-aktuell-detail/article/zwischen-den-welten.html>

² <https://www.cer.org.uk/in-the-press/seven-reasons-brexiters-are-wrong-think-eu-exit-negotiations-would-be-easy>

Briten über die verhandelten Austrittskonditionen abermals in einem Referendum zu entscheiden haben. Ein solches zweites Referendum hatte Boris Johnson, der langjährige Londoner Bürgermeister, ins Spiel gebracht, bevor er es dann wieder verwarf.³ Sollten die Briten in einem zweiten Referendum gegen das Verhandlungsergebnis stimmen, könnte das Königreich doch noch in der EU bleiben. Es kommt hinzu, dass dieses Referendum womöglich in Zeiten großer internationaler Spannungen stattfinden würde, da sowohl Schottlands als auch Irlands Unabhängigkeitsbestrebungen durch einen Brexit beflügelt werden könnten. Brexit ist also nicht gleich Brexit.

Und Bremain ist nicht gleich Bremain:

4. „In“: Unwahrscheinlich ist, dass Großbritannien sich in puncto Souveränitätsabgabe, Kooperationswille und Engagement innerhalb der EU-Institutionen wie ein vollwertiges EU-Mitglied verhält, selbst wenn für einen Bremain gestimmt wird. Bereits in den letzten Jahrzehnten war die Zusammenarbeit mit Großbritannien häufig schwierig: Die Briten haben sich viele Opt-Outs (beispielsweise in Bezug auf Schengen, die polizeiliche und justizielle Kooperation und die gemeinsame Währung) erstritten. Dazu kommt der Rabatt beim Budget, den die Briten seit Margaret Thatchers „I want my money back“ erhalten.
5. „Half-In“: Es ist davon auszugehen, dass Großbritannien sich bei einem Verbleib in der EU weiter von gemeinsamen politischen Kooperationszielen distanzieren würde. Das könnte zu Blockaden bei Ratsentscheidungen führen, bei denen einstimmig entschieden werden muss. Besonders schwierig könnten die Aushandlungen des EU-Budgets werden, die Ende des Jahres anstehen. Sollte Großbritannien in der EU bleiben, doch mutwillig die Arbeit der Institutionen behindern, wird sich früher oder später die Frage stellen, ob man einen Status innerhalb der EU-Mitgliedschaft schafft, der einer solchen Distanzierung einen Rahmen gibt.

2 Großbritannien Half-in oder Half-out?

Ob es zu einem „Half-in“ Bremain oder zu einem „Half-out“ Brexit kommt, könnte mittelfristig am de facto Status Großbritanniens gegenüber der EU wenig ändern:

Gehen wir davon aus, dass die Briten die EU verlassen, aber trotzdem im Binnenmarkt bleiben und daher informiert sein wollen und möglichst mitbestimmen wollen über die Regulierungen, die die EU für die Handelszone festlegt. Großbritannien will in diesem Fall ein gewisses Mitspracherecht haben, obwohl es kein Mitglied der EU ist: Es wird Assoziiertes Mitglied außerhalb der EU.

Bisher hat sich ein Drittel der Abgeordneten der britischen Regierungspartei gegen einen Verbleib in der EU ausgesprochen. Sicher ist daher, dass die Briten auch bei einem Verbleib in der EU ihren Status neu verhandeln werden: Sie wollen weniger politisch gebunden sein und weniger Geld in das gemeinsame Budget einzahlen. Resultat der Verhandlungen über ihren Status wird vermutlich ein noch komplexerer Sonderstatus sein als der, den das Vereinigte Königreich bisher innehatte.

³ <http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/boris-johnson-performs-eu-u-turn-on-double-referendum-a6899516.html>

Welche dieser beiden Optionen ist zu bevorzugen? Anzunehmen ist, dass der politische Schaden für Großbritannien geringer wäre, wenn es in der EU bleibt und sein volles Mitspracherecht bei europäischen legislativen Prozessen behält.

3 Ein neues Modell der assoziierten Mitgliedschaft

Sollte sich Großbritannien weiter aus Bereichen der europäischen Integration ausnehmen wollen, könnte dies zu einer weiteren Verstärkung der differenzierten Integration innerhalb der EU führen. Großbritannien würde dann zu einem noch schwierigeren Partner werden, da es als Mitglied der EU weiterhin die Möglichkeit hätte, im Rat bei einigen Beschlüssen ein Veto einzulegen. Andere Länder könnten Großbritanniens Weg nachahmen wollen. Über kurz oder lang wird sich dann die Frage stellen, aus welchen Bereichen der EU sich Mitglieder zurückziehen können und wie sich dies auf die Kooperation auswirkt.

Wie ein Konzept für Großbritannien aussehen könnte, bei dem die Briten nach einem Brexit mit der EU kooperieren, schlug der EU-Parlamentarier Andrew Duff bereits im Jahr 2012 vor. Er entwarf ein [Modell](#), das sowohl ein Schritt aus der EU sein könnte, für Länder, die sich politisch von den Verpflichtungen einer vollen Mitgliedschaft distanzieren möchten; als auch ein Schritt in die EU, für Länder, die perspektivisch volles Mitglied werden möchten. Dieser assoziierte Status würde sich durch enge Handelsbeziehungen zu der EU auszeichnen. Zwar würde dem Assoziierten Mitglied beim Aushandeln von EU-Regulierungen das Mitspracherecht fehlen, doch durch einen Beobachter- und Beraterstatus würde dieses Defizit seiner Ansicht nach minimiert. Auf diese Weise würde für eine Vielzahl von Ländern die Möglichkeit geschaffen, als beratende Beobachter mit der EU zusammen zu arbeiten. Festzulegen wäre in dem Falle, ob es obligatorische Konsultationen mit den assoziierten „beratenden Beobachtern“ gäbe, oder nicht. Falls nicht, wäre die von Duff vorgeschlagene assoziierte Mitgliedschaft ohne echtes Mitspracherecht wohl wenig attraktiv.

Als Ergänzung zu Duffs Modell wäre zu überlegen, ob für Großbritannien nach einem Brexit die Möglichkeit zu „Opt-ins“, zur mitentscheidenden Beteiligung in ausgewählten EU-Politikbereichen, bestehen könnte. Würde Großbritannien die EU verlassen, hätte es beispielsweise im Bereich Außen- und Sicherheitspolitik nach Duffs Modell höchstens einen Beraterstatus. Dabei könnte die EU die militärische Unterstützung der Briten im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) durchaus gebrauchen. Bereits jetzt kooperiert die EU in diesem Feld mit Ländern wie der Türkei, die jedoch nur in sehr begrenztem Maße Einfluss auf die Entscheidungsfindung nehmen können. Erweiterte Formen der Zusammenarbeit im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik, die im Gegenzug zur Beteiligung auch gezielte und effektive Mitsprachemöglichkeiten bieten, könnten sowohl für die Briten als auch für die EU von Vorteil sein.

Wie attraktiv eine assoziierte Mitgliedschaft nach Duffs Modell im Gegensatz zu einem Verbleib in der EU mit Sonderstatus sein könnte, hängt auch maßgeblich von den noch völlig unklaren wirtschaftlichen Kosten eines Austritts aus der EU ab. Es gibt Analysen, die nicht von einem Schaden, sondern von einem Gewinn für die britische Wirtschaft durch einen Brexit sprechen. Die DZ Bank hingegen schrieb in einer [Studie](#), ein Austritt von Großbritannien würde allein Deutschland, auf Grund der hohen Verflechtungen der beiden Wirtschaften, bis 2017 45 Milliarden Euro kosten. Aus anderen Quellen hört man, das Pfund könnte über zehn Prozent seines Wertes verlieren. Sicher ist, dass auf Seiten der EU sowie auf Seiten Großbritanniens bei vielen Furcht vor Einbußen herrscht.

Wie hoch die wirtschaftlichen Kosten eines Brexits wären, würde maßgeblich vom Verhandlungsergebnis bei einem Austritt nach Artikel 50 abhängen: Im Laufe der Verhandlungen würde sich für die EU die Frage stellen, wie viele Zugeständnisse man einem ausgetretenen Land bei der Verhandlung eines Handelsabkommens macht. Es ist möglich, dass an Großbritannien gewissermaßen ein Exempel statuiert werden würde, um die Wahrscheinlichkeit zu minimieren, dass für andere Länder ein Austritt attraktiv erscheint und es zu einem Domino-Effekt von Austritten kommt. Ein harter Umgang mit Großbritannien könnte ein Zeichen an die erstarkenden Nationalisten und Euroskeptiker in anderen europäischen Ländern senden. Trotzdem ist sehr wahrscheinlich, dass sich die EU und Großbritannien aus beidseitiger Motivation heraus dafür einsetzen, dass sich der wirtschaftliche Verlust auf die Dauer in Grenzen hält.

Ob „Half-in“ oder „Half-out“ – alles läuft auf eine neue Form der assoziierten Mitgliedschaft für Großbritannien hinaus. Dabei muss es, im Vergleich zu Drittländern, die an einem solchen Status Interesse hätten, klare Abstufungen geben: Das Vereinigte Königreich war bereits Teil der EU und steht ihr damit in vielen Punkten und durch das „acquis communautaire“ näher als andere potenzielle Kooperationspartner.

4 Das Referendum als Motor für Reformen

Sollten die Briten für einen Brexit stimmen, könnte das kurzfristig die Bereitschaft anderer Länder zur Zusammenarbeit in aktuellen Krisen beeinträchtigen. Es würde Verwirrung herrschen, was der Austritt eines Landes für die Zukunft der EU zu bedeuten hat. Wäre es der Anfang eines schrittweisen Abbaus der europäischen Strukturen? Oder wäre es der Beginn einer engeren Kooperation zwischen den Staaten, die bereit für mehr politische Integration sind? Sicherlich würde ein Brexit auch Rufe nach mehr nationalstaatlicher Kompetenz und Selbstbestimmung befördern und so die Bereitschaft zu Solidarität und Konsensfindung schmälern. Mittelfristig und langfristig könnte ein Brexit, gerade in Zeiten von erstarkendem Nationalismus, den Austritt weiterer Länder bedeuten.

Das britische Referendum wird die Europäische Union nachhaltig verändern, egal welches der fünf Post-Referendumsszenarien eintritt. Der frühere Kommissionspräsident [Jacques Delors](#) sagte dem Handelsblatt im Jahre 2012: „Wenn die Briten den Trend zu mehr Integration in Europa nicht unterstützen, können wir trotzdem Freunde bleiben, nur auf einer anderen Basis. Man müsste ihnen eine andere Form der Partnerschaft anbieten.“ Dahingehend sollten wir die Formen der Zusammenarbeit in der EU noch einmal neu überdenken. Zu hoffen bleibt, dass die Kernländer der EU (allen voran Deutschland und Frankreich) die künftigen Veränderungen als Motor für Reformen nutzen werden. Dabei sollte es auch um die Ausarbeitung von Konzepten der assoziierten Mitgliedschaft, sei es innerhalb oder außerhalb der EU, gehen. Denn nur wenn die EU in den Formen ihrer Mitgliedschaft und Zusammenarbeit flexibler wird, kann Europa mittelfristig gestärkt aus dem britischen Referendum hervorgehen.