



STRATEG Brief Nr. 16: „BREXIT – Die Folgen seines Nichteintritts oder seines Eintritts für Europa“

Am 23. Juni stimmen die Bürger des Vereinigten Königreichs von Großbritannien und Nordirland (VK) in einem Referendum darüber ab, ob ihr Land in Zukunft Mitglied der Europäischen Union (EU) bleiben oder diese verlassen soll. Der BREXIT wäre der erste Austritt eines Staates aus den Strukturen der europäischen Integration seit deren Anfängen in den frühen 1950er Jahren (Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl). Lediglich Grönland hat 1982 nach Erlangung größerer Autonomie von Dänemark die Europäische Gemeinschaft verlassen.

Dieser STRATEG-Brief befasst sich mit den Folgen des Referendums für Europa, sowohl im Falle eines Sieges der Befürworter des „remain“ als auch bei einem Votum für einen EU-Austritt des VK („leave“).

* * *

Um den traditionell EU-kritischen Bürgern des VK den Verbleib ihres Landes in der EU akzeptabel zu machen, hat der britische Premierminister David Cameron den übrigen 27 EU-Mitgliedstaaten eine Reihe zusätzlicher Sonderrechte abgerungen. Diese wurden am 19. Februar 2016 in einem „Beschluss der im Europäischen Rat vereinigten Staats- und Regierungschefs über eine neue Regelung für das Vereinigte Königreich innerhalb der Europäischen Union“ festgeschrieben. Diese Neuregelung würde unmittelbar nach einem Sieg der „remain“-Befürworter beim Referendum am 23. Juni in Kraft treten; sie hätte weitreichende Folgen für die Zukunft der europäischen Integration.

Im Abschnitt C („Souveränität“) des erwähnten Beschlusses des Europäischen Rates heißt es, dass die im EU-Vertrag in der aktuellen Fassung von Lissabon enthaltene Verpflichtung zu einer „immer engeren Union der Völker Europas“ für das VK keine Gültigkeit hat. Die Hinweise in den Verträgen auf eine immer engere Union „bieten keine Rechtsgrundlage für eine Ausweitung des Geltungsbereichs von Bestimmungen der Verträge oder des Sekundärrechts der Union“. Diese Hinweise „schreiben auch nicht vor, dass der Union übertragene Zuständigkeiten nicht verringert und somit wieder an die Mitgliedstaaten zurückübertragen werden dürfen“. Es wird schließlich festgestellt, dass sich EU-Mitgliedstaaten zu einer vertieften Integration entschließen können, ohne dass dies für die übrigen Mitgliedsstaaten gelten müsse.

Da somit das VK im Falle eines Verbleibs in der EU zu keinen weiteren Integrationsschritten verpflichtet wäre, bedeutet das, dass in Zukunft Vertragsänderungen ohne britische Zustimmung nicht mehr möglich sein werden. Die einzigen Möglichkeiten zu einer weiteren Vertiefung der EU-Integration ohne britische Zustimmung werden in der (bisher noch nie erfolgten) Anwendung des Mechanismus über eine „verstärkte Zusammenarbeit“ zwischen einzelnen Mitgliedsstaaten (Artikel 20 EUV) sowie im Abschluss zwischenstaatlicher Verträge außerhalb des EU-Vertrags bestehen. Beide Varianten würden allerdings zu einer Inkohärenz der EU-Integration führen, zu einer Integration „à la carte“, die bloß kurzfristige Interessen verfolgt.

Durch den Beschluss des Europäischen Rates vom 19. Februar d.J. würde das VK auch Ausnahmeregelungen in zwei wichtigen Sachbereichen erhalten. Die Finanzdienstleister der City of London sind von den Vorschriften der EURO-Zone befreit. Die Arbeitnehmerfreizügigkeit und Sozialleistungen für EU-Bürger, die in das VK übersiedeln, werden eingeschränkt.

Die von seinen 27 EU-Partnern angebotenen Zugeständnisse werden vermutlich die Euroskeptiker weder im VK noch in anderen Mitgliedsstaaten der EU besänftigen. Vielmehr könnten sich die in letzter Zeit überall erstarrenden euroskeptischen Kräfte ermutigt fühlen, auch für andere EU-Länder „opt-outs“ und institutionelle Sonderregelungen zu fordern.

* * *

Sollten die britischen Bürger am 23. Juni mehrheitlich für „leave“ stimmen, so würde dieses Ergebnis noch einer Bestätigung durch das britische Parlament bedürfen (mit der jedenfalls zu rechnen ist). Danach würden die Verträge und sekundären Rechtsvorschriften der EU noch zwei Jahre lang für das VK Gültigkeit behalten (Artikel 50 EUV). Während dieser Übergangszeit dürfte sich das VK an Beschlüssen der EU nicht mehr beteiligen. Es müsste mit der EU einen Vertrag aushandeln, der seinen Austritt feststellt und das Format der künftigen Beziehungen zwischen dem VK und der EU bestimmt. Sollten diese Verhandlungen länger als zwei Jahre dauern, was durchaus möglich sein könnte, so wäre das Verhältnis zwischen dem VK und der EU ab Mitte 2018 ungeklärt. Bis zur Regelung der künftigen Beziehungen zwischen dem VK und der EU gäbe es eine jahrelange Periode der rechtlichen und wirtschaftlichen Unsicherheit, die negative Folgen nicht nur für das VK, sondern auch für den Rest der EU hätte.



Für die künftigen Beziehungen zwischen dem VK und der EU kommen verschiedene Modelle in Betracht. Das norwegische Modell würde einen Verbleib des VK im europäischen Binnenmarkt (EWR) mit seinen vier Freiheiten ermöglichen, allerdings mit einem autonomen Nachvollzug von EU-Beschlüssen. Das Schweizer Modell würde eine Teilnahme des VK an spezifischen Sektoren des Binnenmarktes vorsehen, und zwar aufgrund einer Serie bilateraler Abkommen. Am geringsten wäre die Bindung des VK an die EU im Falle des Abschlusses eines Freihandelsabkommens. Von der Intensität der künftigen Beziehungen wird wohl die Dauer der Verhandlungen über den neuen Vertrag abhängen. Die EU könnte versucht sein, die Nachteile, die dem VK durch seinen EU-Austritt erwachsen, möglichst groß zu halten, um auf diese Weise andere EU-Staaten davon abzuhalten, dem britischen Beispiel zu folgen.

Ein BREXIT würde die EU wirtschaftlich und geopolitisch deutlich schwächen. Er hätte spürbare Folgen für die übrigen 27 EU-Staaten:

1. Der Anteil der EU an der Weltbevölkerung würde von 7,0 % auf 6,1 %, der am globalen BIP von 17,0 % auf 14,6 % und jener an globalen Exporten von Waren und Dienstleistungen von 33,9 % auf 30,3 % zurückgehen.
2. Die Kosten für Finanzierungen würden in der Rest-EU signifikant steigen. Der Anteil der EU an den globalen Finanzmärkten würde sich ohne City of London drastisch verkleinern.
3. Die EU würde ihren nach Deutschland zweitgrößten Netto-Beitragszahler verlieren. Die verbleibenden 27 Mitgliedstaaten müssten diesen Einnahmeausfall anteilmäßig kompensieren oder die Ausgaben der EU entsprechend reduzieren.
4. Die EU müsste auf den beachtlichen Einfluss des VK in globalen Entscheidungsmechanismen (UN-Sicherheitsrat, G7, G20, IWF und WB) verzichten.
5. Ohne VK wäre die EU für Drittstaaten (insbesondere die USA, China und Japan) ein weniger attraktiver Partner.
6. Bei einem EU-Austritt des VK würde sich das Kräfteverhältnis innerhalb des Europäischen Rates verschieben. Ohne das wirtschaftsliberale VK wäre es für Deutschland schwerer, bei Abstimmungen über regulatorische Fragen eine Sperrminorität aufzubieten. Mithilfe des VK verfügt Deutschland derzeit über ein Gegengewicht zum dirigistischen Frankreich. Deutschland und Frankreich könnten bei einem EU-Austritt des VK miteinander in Konflikt geraten.
7. Neben seinem politischen Einfluss kann das VK auf internationaler Ebene als einer der wenigen EU-Staaten (neben Frankreich) auch militärische Fähigkeiten ins Spiel bringen.
8. Ohne das VK müsste Deutschland wahrscheinlich größere Verantwortung als bisher innerhalb der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU übernehmen.
9. Die Niederlande, Irland und Zypern, jene Staaten mit den engsten wirtschaftlichen Beziehungen zum VK, wären durch einen BREXIT besonders hart getroffen.
10. Im Falle eines BREXIT wäre mit einem Austritt Schottlands aus dem VK und in der Folge mit Verhandlungen über einen schottischen EU-Beitritt zu rechnen.
11. Die Bewältigung der Folgen eines BREXIT würde die EU jahrelang voll in Anspruch nehmen, so daß sie für andere Aktivitäten kaum freie Kapazitäten hätte. Eine weitgehende Lähmung der EU wäre die Folge.
12. BREXIT würde die populistischen, EU-kritischen Parteien in zahlreichen Mitgliedstaaten beflügeln und zentrifugale, desintegrative Kräfte freisetzen.

Viele Briten meinen, dass eine Mehrheit der Europäer ein Ausscheiden des „perfiden Albions“ aus der EU begrüßen würden, da dies die europäische Integration erleichtern könnte. Aber das Gegenteil ist der Fall. Frankreich wünscht sich das VK als Gegengewicht zu Deutschland. Deutschland, die nordischen Länder und andere EU-Staaten erhoffen sich einen Verbleib des wirtschaftsliberalen VK in der Union.

Mit oder ohne BREXIT stehen somit der EU äußerst turbulente Zeiten bevor.

Verfasser: Botschafter i.R. Dr. Martin VUKOVICH; Vizepräsident STRATEG