

Hintergrund: Großbritannien

Nr. 35 / 11. Juni 2015



Brexit vermeiden – Diktat aus London oder endlich EU der verschiedenen Geschwindigkeiten?

Julie Cantalou

Zusammenfassung

Egal wie überraschend das Resultat der britischen Parlamentswahlen vom 7. Mai ausfiel, sie haben das bestätigt, was viele befürchteten: spätestens Ende 2017 werden die Briten über den Verbleib des Vereinigten Königreichs in der EU abstimmen. So hatte es Premierminister David Cameron bereits 2014 versprochen und so war es auch im Wahlprogramm der Tories verankert. 40 Jahre nach dem ersten Referendum über die EU-Mitgliedschaft Großbritanniens stellt sich folgende Frage: Wie will und wie kann die EU den Forderungen der britischen Regierung entgegenkommen, ohne die Grundpfeiler der Union zu verraten?

Entgegen der Erwartungen erzielten die Konservativen bei den Parlamentswahlen mit 331 Sitzen die absolute Mehrheit; die Kampagnen für den Verbleib bzw. den Austritt haben offiziell begonnen und Premier David Cameron startete seine eigenen Kampagne, um seine Reformvorschläge für die EU voranzutreiben. Er suchte bereits das Gespräch mit Frankreich, Deutschland und Polen – Unterstützung erhofft er sich insbesondere von den Niederlanden.

Bisher waren die Chancen auf umfangreiche Vertragsänderungen eher gering. Doch bei Camerons Berlin-Besuch vom 29. Mai öffnete die Bundeskanzlerin die Tür für einen möglichen Konvent. „Wo ein Wille ist, ist auch ein Weg“ – eine mehrdeutige, aber auch viel sagende Ansage. Die Bundesregierung eröffnet somit den Weg für einen Europäischen Konvent und langersehnte Vertragsänderungen, insbesondere für die Steuerung der Eurozone.

Sigmar Gabriel und sein französischer Amtskollege, Emmanuel Macron, verliehen der Idee einer Vertragsreform weiteren Schwung, indem sie am 3. Juni in einem Artikel in „The Guardian“ ihre Vorstel-

lungen zur Reform der EU-Verträge präsentierten. Die beiden Finanzminister appellieren an die EU-Mitgliedsstaaten, insbesondere die Integration der Eurozone weiter voranzutreiben. Würden einerseits die britischen Forderungen zu einer schlankeren Union und weiteren „opt-outs“ Unterstützung finden und andererseits die Eurozone sich unter dem französisch-deutschen Tandem weiter vereinen, würde sich der europäische Integrationsprozess grundsätzlich verändern. Ein Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten bekäme eine ganz neue Bedeutung.

Britische Innenpolitik mit Europäischer Tragweite

Die definitive Liste britischer Reformvorschläge will Premier Cameron erst während des nächsten Europäischen Rats am 25. Juni in Brüssel präsentieren, einige Kernforderungen sind jedoch schon länger bekannt:

- Bürokratieabbau;
- kleineres EU-Budget und Reform der Agrar- und Strukturpolitik;
- keine weiteren EU-Beitritte in den nächsten Jahren und strengere Regeln für die Personenfreizügigkeit aus Beitrittsländern;
- kein Eingriff in nationale Politik durch EU-Institutionen (inkl. EUGH) und ein Vetorecht für nationale Parlamente;
- keine Einwanderung in die Sozialsysteme;
- Rückführung von EU-Kompetenzen an die Mitgliedsstaaten.



Britisches Parlament. Foto: Renett Stowe_flickr

Vor allem will Cameron aber dem grundlegenden Prinzip des europäischen Integrationsprozesses hin zu einer „immer engeren Union“, an der alle Mitgliedsstaaten gleichermaßen teilhaben sollen, wie es in der Präambel des EU-Vertrags festgelegt ist, ein Ende setzen. Die britische Regierung möchte aber auch auf konstruktive Weise an der weiteren Ausgestaltung der Union beitragen: mehr Freihandel, mehr Binnenmarkt und auch mehr Zusammenarbeit in der gemeinsamen Außen- und Verteidigungspolitik.

Welche dieser Forderungen könnten in Brüssel und vor allem in den anderen europäischen Hauptstädten auf taube Ohren fallen? Welche sind realistisch? Die von Gabriel und Macron skizzierten Vertragsänderungen machen auch Platz für die britischen Forderungen: Insbesondere mehr Subsidiarität, eine straffere politische Steuerung der EU und der Eurozone, und der Ausbau des Binnenmarktes einschließlich neuer Sektoren wie Energie und Digitales.

Bei näherer Betrachtung fällt auf, dass die neue Kommission, insbesondere unter Führung ihres 1. Vizepräsidenten Frans Timmermans, bereits einige dieser Forderungen in ihr Arbeitsprogramm für die nächsten fünf Jahre aufgenommen hat: so zum Beispiel den Bürokratieabbau und die bessere Rechtssetzung. Bereits im November 2014 verkündete Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker, es würde

in dieser Amtszeit keine weiteren EU-Beitritte geben. Richtet sich ein großer Teil von Camerons Forderungen also eher an das britische Publikum?

Die wörtliche Formulierung in der Präambel EU-Vertrags lautet: „zu einer immer engeren Union der Völker Europas“. Dies muss nicht zwangsläufig zu einem föderalen Superstaat führen, wird jedoch von Eurokritikern gerne als eine Gefahr angeprangert.

Da David Cameron sich nun nicht mehr auf einen Koalitionspartner berufen kann, wird er nach seinem Wahlsieg vermehrt den rechten, EU-kritischen Flügel seiner Partei einbeziehen und zufrieden stellen müssen. Dieser will durch unrealistische Forderungen die Verhandlungen mit den europäischen Partnern zum Scheitern bringen. Einwanderung ist hier der Knackpunkt, denn in Sachen Personenfreizügigkeit werden die Regierungen der anderen Mitgliedsstaaten nicht mitmachen.



Großbritannien ist ein wesentlicher Protagonist in der EU
Foto: Paul_flickr

Auch wenn die Umfragen derzeit eher an einen Verbleib in der EU glauben lassen, wird Premier David Cameron bei dem rechten Flügel der Konservativen für das "In" werben müssen. Dies wird mit einer relativ kleinen Parlamentsmehrheit eine schwierige Gratwanderung sein. Aus innenpolitischer Sicht ist die Rolle Schottlands in diesem Kontext spannend. Nach dem erdrutschartigen Sieg der Scottish National Party (SNP) wird David Cameron auf die Forderungen von Parteichefin Nicola Sturgeon eingehen müssen, um weitere Unabhängigkeitsbestrebungen Schottlands einzuschränken. David Cameron versprach, die geplante Übertragung von Befugnissen an Wales und Schottland schnell voranzutreiben. Gleichzeitig hat die SNP in Aussicht gestellt, im Falle eines EU-Austritts Großbritanniens, erneut über den Verbleib im Vereinigten Königreich abzustimmen.

Auch aus liberaler Sicht zeichnet sich ein ambivalentes Bild. Alexander Graf Lambsdorff MdEP, Vizepräsident des Europäischen Parlaments, sieht positive Aspekte in Camerons Forderungen, beispielsweise "die Forderung nach einem Binnenmarkt für Energie", aber auch negative: „Eine Einschränkung der Freizügigkeit in der EU oder gar Diskriminierung am Arbeitsplatz zwischen EU-Bürgern wird es mit uns allerdings nicht geben.“

Was spricht für den Verbleib in der EU?

Die Argumente für den Verbleib Großbritanniens in der EU lassen sich in drei Kategorien zusammenfassen: Wirtschaft, Wirtschaft und Wirtschaft. In geringerem Maße spielen darüber hinaus die Bedeutung Großbritanniens in der Welt sowie negative Auswirkungen auf britische Staatsangehörige außerhalb Großbritanniens eine Rolle.

Aus britischer Sicht sprechen für einen Verbleib des Vereinigten Königreichs in der EU:

- **Unsicherheit über zukünftige Beziehungen zur EU:** eine sogenannte „freundliche Scheidung“ (amicable divorce), wie diese von der United Kingdom Independence Party (UKIP) und einigen

Tories angestrebt wird, ist nicht garantiert. In einer Studie der Bertelsmann Stiftung und des ifo Instituts werden drei unterschiedliche Szenarien skizziert: „soft exit“ würde dem Vereinigten Königreich einen ähnlichen Status wie der Schweiz oder Norwegen verleihen; „deep cut“ ohne Teilnahme am Binnenmarkt; und das worst-case Szenario: Isolierung. Die Konsequenzen für die britische Wirtschaft und Bevölkerung hängen stark vom Ausgang dieses ungewissen Prozesses ab.

- **Keinen Einfluss mehr auf EU-Gesetzgebung:** im Falle eines EU-Austritts sähe sich das Vereinigte Königreich gezwungen weiterhin viele EU-Richtlinien und Standards einzuhalten, ohne mitentscheiden zu können. Sogar David Cameron meinte 2014: "If we weren't in there helping write the rules they would be written without us - the biggest supporter of open markets and free trade - and we wouldn't like the outcome".
- **Desaströse Konsequenzen für die britische Wirtschaft:** im Falle eines vollständigen Austritts aus der EU könnten insbesondere exportorientierte Branchen unter neuen, bzw. wiederingeführten Handelshemmnissen (tarifäre und nicht-tarifäre Hürden) leiden. Eine weitere Teilnahme am Binnenmarkt würde vom Ausgang der Verhandlungen mit der EU abhängen. Das ifo Institut errechnet in der Bertelsmann Studie für das Jahr 2030 direkte Verluste in Pro-Kopf-Einkommen von 0,6% bis 3%, je nach Szenario.
- **Indirekt hätte dies auch Konsequenzen auf Unternehmen und Arbeitnehmer,** einerseits durch steigende Produktionskosten für Unternehmer, andererseits durch Standortwechsel globaler Unternehmen und stark an die EU gekoppelte Branchen (z.B. Airbus). Die EU ist Großbritanniens größter Handelspartner (52% aller Exporte) mit einem Gesamtwert von ca. 550 Mrd. Euro. Ein EU-Austritt würde auch bedeuten, dass Großbritannien aus allen 46 vorhandenen EU-Handelsabkommen austreten müsste – ein Desaster für die britische exportorientierte Wirtschaft. Das ifo Institut schätzt, dass der britische Staat bis 2030 durch indirekte Konsequenzen auf Innovation und Investitionen sogar bis zu 14% des BIPs einbüßen könnte.
- **Schwindende Rolle Großbritanniens in der Welt:** der Einfluss Großbritanniens in der globalen Arena würde durch einen EU-Austritt sehr wahrscheinlich weiter abnehmen. Als Mitglied des größten Handelsblocks ergibt sich weitaus größere Hebelwirkung in den internationalen Beziehungen denn als alleinstehender Staat. Auch im Rahmen von Verhandlungen über internationale Handelsabkommen ist das Vereinigte Königreich als EU-Mitglied besser positioniert. Indirekt könnte ein EU-Austritt auch das transatlantische Bündnis mit den USA schwächen.
- **Einschränkung der Personenfreizügigkeit:** Briten könnten sicherlich weiter ohne Visum in EU-Mitgliedsstaaten reisen. Schwieriger könnte es bei einem Umzug und der Beantragung einer



52% aller Exporte Großbritanniens gehen an die EU.
Foto: stalkERR_flickr

Arbeitserlaubnis in anderen EU-Mitgliedsstaaten werden. Auch dieser Aspekt würde vom Ausgang der Austrittsverhandlungen abhängen. Derzeit leben über 2,2 Mio. Briten in anderen EU-Ländern.

Auch Deutschland und die EU sollten ein vitales Interesse am Verbleib Großbritanniens in der EU haben:

- **Schrumpfende Rolle der EU auf globaler Ebene:** Mit einem EU-Austritt würde ein zentraler Akteur der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik wegfallen. Das Vereinigte Königreich ist nicht nur ständiges Mitglied des UN Sicherheitsrates und treibende Kraft in der NATO, sondern auch bekannt für eine effiziente Diplomatie, wesentlicher Partner in der Förderung von Demokratie und Menschenrechten weltweit und einer der wichtigsten Akteure, die das transatlantische Bündnis aufrechterhalten und stärken. Auch die Verhandlungsstärke Europas für zukünftige Handelsabkommen wäre durch einen EU-Austritt Großbritanniens geschwächt.



Premierminister David Cameron und Bundeskanzlerin Angela Merkel.
Foto: Number10_flickr

- **Weniger liberale und marktwirtschaftliche Impulse in der EU:** Der weitere Ausbau des Binnenmarkts (z.B. Dienstleistungen und Finanzprodukte) würde ohne die treibende Kraft auf der anderen Seite des Ärmelkanals langsamer vorankommen als erhofft. Auch der erwünschte Bürokratieabbau würde ohne die Briten sicher mit geringerem Nachdruck vorangetrieben als gewünscht. Wie Alexander Graf Lambsdorff betonte, wünscht sich die FDP einen Verbleib Großbritanniens in der EU als marktwirtschaftlicher, toleranter und demokratischer Partner.
- **Schwierigere Exportmöglichkeiten für europäische und deutsche Unternehmen:** Im Jahr 2014 überstieg der Wert deutscher Exporte nach Großbritannien 84 Mrd. Euro. Doch Exportmöglichkeiten könnten durch wiedereingeführte Handelshemmnisse und unterschiedliche Standards erheblich beeinträchtigt werden. Die größten Verluste würde Irland einbüßen, aber auch Deutschland wäre betroffen, insbesondere bestimmte Sektoren wie die Automobilindustrie. Die Bertelsmann Studie weist für die gesamte EU auf einen Verlust von 0,1% bis 0,36% des BIP hin. Zudem müssten die verbleibenden Mitgliedsstaaten die ausfallenden Zahlungen in den EU-Haushalt kompensieren. Für einen Nettozahler wie Deutschland würde dies eine zusätzliche Einzahlung von 2,5 Mrd. Euro brutto bedeuten.
- **Auswirkungen auf die Personenfreizügigkeit und den Zugang zu Innovation und Wissenschaft:** Mehr als 2,3 Mio. EU-Bürgerinnen und Bürger leben im Vereinigten Königreich. Durch einen EU-Austritt würde die Personenfreizügigkeit vom Ergebnis der Austrittsverhandlungen mit der EU abhängig sein. Auch die Innovationskraft der EU würde unter einem EU-Austritt Großbritanniens leiden. Schließlich beherbergt es Europas führende Universitäten und wissenschaftlichen Einrichtungen.

Fazit

Liberalen begrüßen die Freiheit souveräner Staaten, sich einer Union anzuschließen oder sie zu verlassen. Die Mitgliedschaft in der Europäischen Union basiert auch für das Vereinigte Königreich auf einer solchen Wahlfreiheit, nämlich beizutreten oder auszutreten – diese grundsätzliche Freiheit gilt es zu bewahren. Es ist daher für europäische Mitgliedsstaaten legitim, über die Frage ihrer Mitgliedschaft Referenden abzuhalten.

Gleichwohl ist das Vereinigte Königreich ein wesentlicher Protagonist in der EU und eine treibende Kraft für Reform und Stärkung der Europäischen Gemeinschaft. Gerade die Liberalen brauchen ein EU-Mitglied als Partner, das dank seiner Tradition von offener Gesellschaft, Freihandel und Unternehmenskultur die Entwicklung der EU mitprägt. Gerade im Kontext der fehlenden Dynamik in der europäischen Integration und wachsender Europaskepsis ist die EU auf reformorientierte Kräfte wie Großbritannien angewiesen.

Natürlich kann die EU nicht auf alle Forderungen eingehen. Macht sie bei ihren vier Grundfreiheiten – Arbeit, Kapital, Güter und Dienstleistungen – Zugeständnisse, verrät sie ihren Wertekern. Zudem braucht London die EU mehr als umgekehrt.

Die Perspektive eines Referendums im Vereinigten Königreich sollte jetzt der Beginn einer konstruktiven Debatte über die Reformmöglichkeiten innerhalb der EU sein. Denn Cameron steht mit seiner Kritik an der EU nicht allein da: Die niederländische Regierung aus Liberalen und Sozialdemokraten hat einen ähnlichen Diskussionsprozess angestoßen und ein umfassendes Reformprogramm für die EU vorgelegt. Deutsche Liberalen unterstützen Reformforderungen nach schlankeren und effizienteren Institutionen, mehr Subsidiarität, weniger Bürokratie und einem Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten.

Wie gelingt die Quadratur des Kreises? Die Wahlfreiheit der Briten bewahren, das Vereinigte Königreich in der EU behalten und dennoch das europäische Projekt in seinem Kern erhalten? Die Perspektive eines Referendums sollte als Chance zur Reform der EU begriffen werden. Die Zeit ist reif für ein Europa der unterschiedlichen Geschwindigkeiten.

Julie Cantalou ist European Affairs Managerin im Dialog Programm Brüssel der Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit.

Impressum

Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit (FNF)
Bereich Internationale Politik
Referat für Querschnittsaufgaben
Karl-Marx-Straße 2
D-14482 Potsdam