



Eine Zukunft in der EU?

Die Brexit-Diskussion als Anstoß für eine modernere EU

29. September 2014

Autoren

Barbara Böttcher
+49 69 910-31787
barbara.boettcher@db.com

Eva Schmithausen

Editor

Stefan Vetter
+49 69 910-21261
stefan.vetter@db.com

Deutsche Bank AG
Deutsche Bank Research
Frankfurt am Main
Deutschland
E-Mail: marketing.dbr@db.com
Fax: +49 69 910-31877

www.dbresearch.de

DB Research Management
Ralf Hoffmann

Ein möglicher Austritt Großbritanniens ist zu einem zentralen Thema für die Zukunft der EU geworden. Zwar werden die Mitgliedstaaten innerhalb gewisser Grenzen versuchen, den britischen Forderungen nachzukommen, aber die ambivalente Strategie von Premierminister Cameron lässt viele Fragen offen.

Die Beziehung zwischen Großbritannien und der EU hat seit jeher einen besonderen Charakter. Aufgrund einiger Entwicklungen in der jüngsten Zeit hat die Diskussion über einen „Brexit“ zuletzt jedoch Fahrt gewonnen. Die Ablehnung des Fiskalpakts durch Großbritannien, Camerons Versprechen, ein Referendum über die EU-Mitgliedschaft durchzuführen, und der Erfolg der euroskeptischen UKIP bei den Europawahlen haben die Spannungen verstärkt. Angesichts der zunehmenden Euroskepsis in Großbritannien und anderen europäischen Ländern ist eine gemeinsame europäische Strategie nötig.

Einige britische Forderungen sind legitime Vorschläge für eine Reform der EU. Über die Notwendigkeit einer Agenda für Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit herrscht in weiten Kreisen Einigkeit. Die Vollendung des Binnenmarkts und die Öffnung der EU für den globalen Wettbewerb genießen für die Briten Priorität – und diese Themen stehen ohnehin auf der europäischen Agenda. Die Mitgliedstaaten sind sich auch darüber einig, dass bürokratische Vorschriften in der EU abgebaut und die Kompetenzen der EU geprüft werden sollten.

Bei Reformforderungen Großbritanniens, die an den Kernprinzipien der EU rütteln, ist dagegen mit größeren Auseinandersetzungen zu rechnen. Wenn das Zusammenwirken der Institutionen destabilisiert oder wenn Grundprinzipien wie z.B. die Personenfreizügigkeit eingeschränkt werden könnten, besteht nur wenig Spielraum.

Nur Großbritannien selbst kann die innenpolitische Diskussion über die EU-Mitgliedschaft wieder in konstruktivere Bahnen lenken. Die EU-Mitgliedstaaten stehen einigen Reformvorhaben zwar aufgeschlossen gegenüber, aber die möglichen Zugeständnisse werden nicht ausreichen, um die euroskeptischen Hardliner in Großbritannien zu besänftigen. Für eine konstruktive Reform der EU muss die britische Regierung ihre Reformvorschläge konkretisieren und sich in ihrer Rhetorik europafreundlicher geben.

Aus wirtschaftlicher Sicht sind Großbritannien und die EU eng vernetzt. Realistischen Schätzungen zufolge wäre bei einem Brexit mit Verlusten in Höhe von 1 – 3% des britischen BIP zu rechnen. Der Binnenmarkt würde um 15% schrumpfen. Daher wäre es auch im Interesse der EU-Mitgliedstaaten, politischen Willen zum Eingehen auf Großbritanniens Anliegen zu zeigen. Die deutsche Regierung hat mehrfach auf den wertvollen Einfluss Großbritanniens in der EU hingewiesen. Großbritannien ist zwar ein schwieriger Partner, teilt aber die europäischen Werte und ist weiterhin unverzichtbar für die EU.



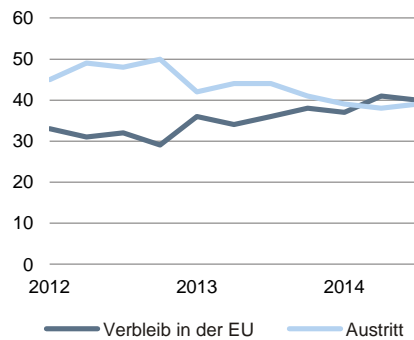
Die Brexit-Diskussion als Anstoß für eine modernere EU

Einleitung

Wahlabtsichten bei einem Referendum über den Verbleib in der EU

1

3-Monatsdurchschnitt

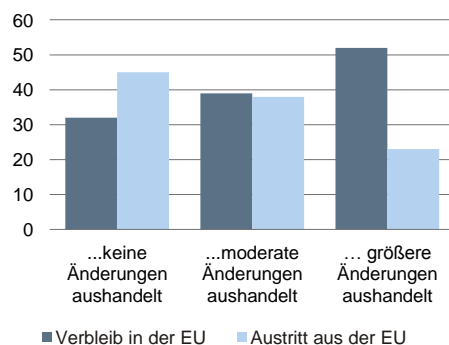


Quelle: YouGov

Wie würden Sie bei einem Referendum abstimmen, wenn David Cameron...

2

in %



Quelle: YouGov

Der „Subsidiarity Review“ der Niederlande

3

Die niederländische Regierung hat die EU-Kompetenzen auf verschiedenen politischen Gebieten analysiert. Ziel war es, aufzuzeigen, in welchen Politikbereichen die EU nach Auffassung der niederländischen Regierung zu viele Kompetenzen an sich gezogen hat und zukünftig weniger involviert werden sollte. Im Gegensatz zum britischen „Balance of Competence Review“ geht der Subsidiarity Review auf neun Leitprinzipien und 54 konkrete Politikbereiche ein und spricht spezifische politische Empfehlungen aus. Diese „Liste“ mit Punkten, in denen Handlungsbedarf gesehen wird, gilt als grundlegendes Dokument für die niederländische EU-Präsidentschaft im ersten Halbjahr 2016. Es sieht eine Verlagerung der EU-Befugnisse zurück zu den Mitgliedstaaten gemäß dem Prinzip „Europa wenn nötig, Nationalstaaten wenn möglich“ vor.

Quellen: Ministerie van Buitenlandse Zaken, EU-Kommission

Inmitten der europäischen Wirtschafts- und Finanzkrise wurde die EU mit einer weiteren fundamentalen Herausforderung konfrontiert: Zum ersten Mal ist der Austritt eines EU-Mitgliedstaats eine denkbare Möglichkeit geworden. Die „britische Frage“ dürfte eines der zentralen Themen während der Amtszeit der neuen EU-Kommission werden.

Getrieben von der zunehmenden Euroskepsis in der politischen Debatte hat Premierminister David Cameron den Weg für ein Referendum über die EU-Mitgliedschaft bereitet. Selbst wenn die Konservativen die Parlamentswahlen im Jahr 2015 verlieren sollten, wäre ein Referendum nicht vom Tisch, da sich die Labour Party bisher noch nicht klar positioniert hat. Momentan ist völlig offen, wie ein solches Referendum ausgehen würde (Grafik 1) und in den zwei Jahren bis zum genannten Zeitpunkt sind Meinungsumschwünge in beide Richtungen möglich. Immerhin steht nach dem gescheiterten Unabhängigkeitsreferendum fest, dass das grundsätzlich EU-freundliche Schottland weiterhin Teil Großbritanniens bleiben wird. Vor einem möglichen Referendum wird Cameron versuchen, mit der EU Zugeständnisse in seinem Sinne auszuhandeln, was das Ergebnis entscheidend beeinflussen könnte (Grafik 2). Großbritannien dürfte einerseits eine stärkere wirtschaftliche Integration verfolgen und andererseits versuchen, politische Befugnisse wieder stärker auf der nationalen Ebene anzusiedeln.

Die neue Situation erfordert politisches Gespür seitens der übrigen EU-Mitgliedstaaten – und Deutschland kommt hierbei eine wichtige Rolle als Vermittler zu. Um Rückschritte bei der europäischen Integration und einen Ausstieg Großbritanniens aus der EU zu verhindern, ist ein zweigleisiger Ansatz erforderlich. Die EU muss einerseits konstruktive Gespräche mit der britischen Regierung führen und zugleich Errungenschaften in umstrittenen Politikbereichen bewahren. Zwar hatte der britische Premier Einwände gegen Jean-Claude Juncker als neuen Kommissionspräsidenten erhoben, aber Junckers politische Agenda überschneidet sich durchaus mit einigen zentralen Reformforderungen der britischen Regierung. Die Vertiefung des Binnenmarkts und die Schaffung von Beziehungen „auf Augenhöhe“ zwischen Euro- und Nicht-Euro-Ländern sind wichtige Themen für die nächste europäische Legislaturperiode.

Eine Rückverlagerung von Befugnissen auf die nationale Ebene ist ein schwieriges Unterfangen, das zudem umfangreiche Vertragsänderungen erforderlich machen dürfte. Auch wenn sich mehrere Mitgliedstaaten dafür aussprechen, Kompetenzen auf die nationale Ebene zurück zu verlagern, sind Vertragsänderungen in großem Stil angesichts der mangelnden Bereitschaft der Mitglieder unwahrscheinlich. Die Niederlande haben als erstes Land einen so genannten „Subsidiarity Review“ eingeleitet und die Befugnisse der EU auf den Prüfstand gestellt. Damit reagierte die niederländische Regierung auf Forderungen, die Einmischung der EU in manchen Bereichen zu verringern. Die niederländische Regierung betonte jedoch wiederholt, dass etwaige Änderungen im Rahmen der EU-Verträge erfolgen sollten (vgl. Box 3).

Der „Review of the Balance of Competences“, der 2012 von der britischen Regierung angestoßen wurde, verfolgt ein anderes Ziel. Die umfangreiche Studie sollte die Kompetenzen der EU in 32 Politikbereichen beurteilen und eine solide Grundlage für eine objektive Diskussion über eine EU-Mitgliedschaft legen. Die überwiegend positiven Ergebnisse des Berichts wurden jedoch in der Öffentlichkeit kaum zur Kenntnis genommen. Statt einer rationalen Kosten-Nutzen-Abwägung der EU-Mitgliedschaft ist die Debatte in Großbritannien emotional bestimmt. In der Brexit-Diskussion ist daher Umsicht gefragt. Wenn ein gemeinsamer politischer Wille vorhanden ist, kann diese Frage Großbritannien und



Die Brexit-Diskussion als Anstoß für eine modernere EU

Europa als Anlass für eine gesamteuropäische Reformagenda dienen. In diesem Zusammenhang stellen sich insbesondere die folgenden Fragen:

- Wie kann die EU Großbritannien entgegenkommen und die Briten davon überzeugen, dass der Nutzen einer EU-Mitgliedschaft höher ist als die Kosten eines Ausstiegs?
- Was sind die umstrittensten Politikbereiche der EU, in denen nur wenig Verhandlungsspielraum besteht?
- Könnte es sich Großbritannien überhaupt leisten, die EU zu verlassen? Und was wären die Folgen für den Rest, wenn einer der wichtigsten Mitgliedstaaten aus der Union austräte?

Die britischen Reformforderungen können als Anstoß für eine gründliche Reform der EU angesehen werden. Angesichts des realen Risikos eines Brexit soll im Folgenden betrachtet werden, inwieweit die britischen Vorstellungen einen „Neustart“ Europas befördern könnten. Es soll aufgezeigt werden, ob manche Sonderwünsche mit einer strategischen Agenda für die EU vereint werden können, in welchen Politikbereichen sich Verhandlungen besonders schwierig gestalten dürften und welche Folgen ein EU-Austritt hätte. Da einige Reformforderungen Vertragsänderungen erforderlich machen würden, die einstimmig oder mit einer qualifizierten Mehrheit verabschiedet werden müssen, gehen wir auch darauf ein, welche möglichen Allianzen Großbritannien schmieden müsste.

Eine Reform der EU – nicht nur „cherry-picking“

Eine strategische Agenda für Europa

Mit einem sinkenden Anteil an der Weltbevölkerung (~ 7%) und am globalen BIP (~25%) und zugleich steigenden Sozialaufwendungen (~50% der weltweiten Sozialausgaben) steht die EU am Scheideweg zwischen Fortschritt und Stagnation. Zweifellos ist es schwierig, mit den britischen Reformforderungen umzugehen, aber dennoch könnte die Debatte auch eine Reform der EU anstoßen und damit Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit in Europa befördern. Zu diesem Zweck hat sich der Europäische Rat nach den Wahlen zum Europäischen Parlament auf eine strategische Agenda geeinigt. Darin werden auch die britischen Sorgen in Bezug auf die künftige Entwicklung der EU anerkannt und festgelegt, dass darauf in der kommenden Legislaturperiode eingegangen werden soll.

Ein vertiefter und fairerer Binnenmarkt

4

„... die nächste Kommission [soll] auf die Stärke unseres Binnenmarkts bauen und sein Potenzial in allen Richtungen ausschöpfen.“

„Wir müssen den Binnenmarkt für Waren und Dienstleistungen vollenden und ihn zu einem Sprungbrett machen, von dem aus unsere Unternehmen und unsere Industrie in der Weltwirtschaft, auch bei Agrarprodukten, florieren können.“

Quelle: J.-C. Juncker (2014). Politische Leitlinien für die nächste Europäische Kommission

Die Vertiefung des Binnenmarkts ist eine der Prioritäten Großbritanniens. Die meisten Mitgliedstaaten teilen die Auffassung, dass die wirtschaftliche Integration der EU noch vertieft werden könnte, und unterstützen Veränderungen in diesem Bereich. Umfangreiche Vertragsänderungen sind dafür nicht unbedingt erforderlich; die wirtschaftliche Integration kann auch innerhalb des bestehenden Vertragswerks und durch Änderungen des EU-Sekundärrechts verstärkt werden. Bereits im Jahr 2010 wurden im Monti-Bericht der EU-Kommission strategische Felder genannt, in denen der Binnenmarkt verbessert werden sollte. Dafür sollten insbesondere die Liberalisierung des Dienstleistungsmarkts und die Förderung der Digital Economy vorangetrieben werden.

Der Monti-Bericht beschreibt den Binnenmarkt für Dienstleistungen als Motor für die zukünftige Entwicklung der europäischen Wirtschaft. Mit ca. 70% des EU-BIP ist der Dienstleistungssektor von großer Bedeutung für Beschäftigung und Wachstum. Da Großbritannien in vielen Dienstleistungssektoren sehr wettbewerbsfähig ist, würde es zu den größten Nutznießern eines gestärkten Binnenmarkts für Dienstleistungen gehören. Die Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs gehört in der Tat zu den fünf Prioritäten für die nächste Legislaturperiode, die der Europäische Rat in seiner strategischen Agenda festgelegt hat. Bundesfinanzminister Schäuble und sein britischer Amtskollege Osborne forder-

Vollendung des Binnenmarkts

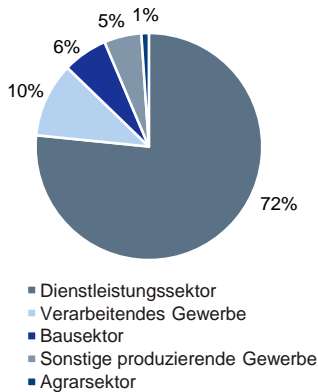


Die Brexit-Diskussion als Anstoß für eine modernere EU

Großbritannien - eine typische Dienstleistungswirtschaft

5

Anteil an der Bruttowertschöpfung in %



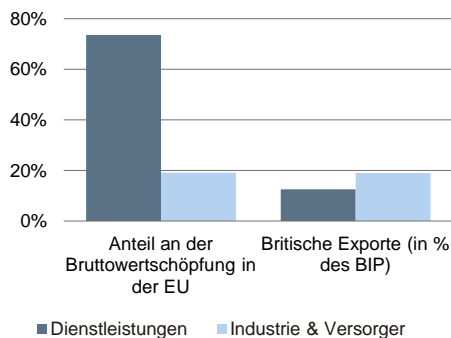
Quelle: ONS

ten gemeinsam, dass der Binnenmarkt vor allem im Dienstleistungssektor vollendet werden müsse.¹ Das britische Wirtschaftsministerium schätzt, dass die Beseitigung verbliebener Handelshemmnisse das BIP in Großbritannien um bis zu 7% steigern könnte.²

Die im „Review of the Balance of Competences“ zur Freizügigkeit im Dienstleistungssektor befragten Experten befürworten weitgehend die derzeitige Kompetenzverteilung in der Binnenmarktpolitik. Die Defizite im Binnenmarkt für Dienstleistungen führen sie in erster Linie auf die mangelhafte Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie zurück.³ Deutschland hat sich aufgrund der Vielzahl geschützter Berufe seit jeher nicht als Advokat der Liberalisierung im Dienstleistungssektor hervorgetan. Dabei hätte die vollständige Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie sowohl für Großbritannien als auch für die EU wirtschaftliche Vorteile. Schätzungen von Open Europe zufolge würde das EU-BIP um bis zu 2,3% (ca. EUR 300 Mrd.) wachsen.⁴ Der (grenzüberschreitende) Handel mit Dienstleistungen ist in vielen Fällen komplizierter als der Handel mit Waren. Industriegüter werden weiterhin einen höheren Anteil an den britischen Exporten haben (Grafik 6), aber die zunehmende Bedeutung von handelbaren Dienstleistungen schafft Potenziale, die bei weitem noch nicht erschöpft sind.

Nicht ausgeschöpftes Potenzial im Dienstleistungssektor

6



Quelle: Eurostat

Die Vollendung des digitalen Binnenmarkts ist ein weiteres strategisches Ziel, das in der Agenda des Rats genannt ist. Auch hier ergäben sich Vorteile für alle Seiten: Großbritannien verfügt über den am weitesten entwickelten E-Commerce-Markt in Europa, und eine gut vernetzte digitale Wirtschaft könnte das EU-BIP um rund 4% ansteigen lassen.⁵

Die strategische Agenda der EU verfolgt außerdem das Ziel, die globale Attraktivität der Union zu erhöhen – ein Aspekt im Sinne der britischen Reformforderungen. Das Abkommen über die Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP) würde die globalen Ambitionen der EU unterstreichen.⁶ Für Großbritannien ist das TTIP-Abkommen sowohl politisch als auch wirtschaftlich von Nutzen. Bei einem Austritt aus der EU müsste Großbritannien möglicherweise nicht nur Eintrittsbarrieren in den Binnenmarkt überwinden, sondern könnte auch nicht mehr von bilateralen Handelsverträgen zwischen der EU und Drittländern profitieren.

Im Gegenzug ist nicht zu vernachlässigen, dass Großbritannien wichtige Standards für die EU-Handelspolitik setzt. Es ist zudem eine treibende Kraft für den Abschluss von Handelsabkommen mit Schwellenländern und insofern ein Partner mit globalem Einfluss. So setzt sich Großbritannien für Freihandelsabkommen mit Thailand und Korea ein und treibt das Abkommen mit Kanada voran. Die britische Handelspolitik setzt also Ideen um, die im „Balance of Competences Review“ genannt werden. Aus britischer Sicht muss die EU für Handel offen sein, die Wettbewerbsfähigkeit fördern und weitere Zollsenkungen verfolgen.

Bürokratieabbau in der EU

Überregulierung und die zu starke Einmischung der EU ist eine häufig geäußerte Kritik der Mitgliedstaaten. Die Standardisierung von Vorschriften in 28 EU-Staaten ist zwar Voraussetzung für eine erfolgreiche Integration des Binnenmarkts, aber der oft beschworene Abbau unnötiger Bürokratie bleibt ein wichtiges Thema. Als Reaktion auf diese Kritik präsentierte die Kommission im Oktober 2013 ihr REFIT-Programm zur Steigerung der Effizienz und Leistungsfähig-

¹ Osborne, G. & W. Schäuble (2014). Protect Britain's interests in a two-speed Europe. Financial

² Vgl. BIS Economic Paper Nr.11 (2011). The economic consequences for the UK and the EU of completing the Single Market.

³ Vgl. Review of the Balance of Competences, the Single Market: Free Movement of Services.

⁴ Open Europe (2013). How to reignite the EU's services market and boost growth by EUR 300 bn.

⁵ Vgl. Review of the Balance of Competences between the United Kingdom and the European Union. The Single Market.

⁶ Vgl. Deutsch, K. (2014). Atlantisches Fragment? Finanzmarktregulierung, die G20 und TTIP. Deutsche Bank Research.



Die Brexit-Diskussion als Anstoß für eine modernere EU

Das REFIT-Programm der Kommission

7

„REFIT ist ein Programm der EU-Kommission zur Steigerung der Effizienz und Leistungsfähigkeit der Rechtsetzung. Es werden Maßnahmen zur Vereinfachung des EU-Rechts und zur Verringerung des regulatorischen Aufwands ergriffen, die zu einem klaren, stabilen und verlässlichen regulatorischen Rahmenwerk beitragen, das seinerseits Wachstum und Arbeitsplätze schützt.“

Quelle: EU-Kommission

keit der Rechtsetzung (REFIT steht für „Regulatory Fitness and Performance“). EU-Recht soll durch die Überprüfung bestehender Vorschriften und durch die Verringerung von Doppelregulierung effizienter gestaltet werden (siehe Box 7). Letztendlich können im Zuge dieser Überprüfung Empfehlungen ausgesprochen werden, in welchen Bereichen die Mitgliedstaaten mehr Handlungsspielraum bekommen könnten. In Zusammenarbeit mit dem Impact Assessment Board der EU, das für die Folgenabschätzung zuständig ist, kann so die Beachtung des Subsidiaritäts- und Verhältnismäßigkeitsprinzips verbessert werden.

Über diese Beurteilung der regulatorischen Prozesse der EU hinaus hat die neue Kommission angekündigt, das Ziel einer besseren Regulierung intensiv weiter zu verfolgen. Die Ernennung von Frans Timmermans zum ersten Vizepräsidenten Junckers in der Kommission mit Zuständigkeit für better regulation bzw. Bürokratieabbau spiegelt diese Strategie auch personell wider. Denkbar wäre auch ein „Review of Competences“ auf europäischer Ebene. Durch die Einbeziehung nationaler Akteure könnte die Kommission so ein deutliches politisches Signal senden, dass die EU zur Verringerung der regulatorischen Lasten bereit ist.

Verhältnis von Eurozone und EU-28

Die Krise in Europa hat gezeigt, wie schwierig es ist, die Interessen der Länder in der Eurozone mit denen der restlichen 28 EU-Mitgliedstaaten zu vereinbaren. Die EU-Mitglieder außerhalb des Euro befürchten nicht ganz zu unrecht, dass durch die fortgesetzte Integration der Eurozone Parallelstrukturen zum Nachteil der Nicht-Euro-Länder entstehen. Als Großbritannien gegen den Fiskalpakt stimmte, umgingen die Mitglieder der Eurozone die britischen (und tschechischen) Einwände durch den Abschluss eines zwischenstaatlichen Vertrags. Eine Entwicklung, die zu politischen Lösungen außerhalb des Rahmens der EU-Verträge führt, kann nicht als nachhaltige Strategie für die gesamte EU angesehen werden. Wenn man diese Abstimmung jedoch exemplarisch für eine unerwünschte Blockbildung („caucusing“) ansieht, lässt man außer Acht, dass die große Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten den Fiskalpakt letztendlich unterzeichnet hat. Die Bankenunion ist vielleicht ein besseres Beispiel dafür, dass Großbritannien zu Recht befürchtete, der Euroraum bilde bei Abstimmungen einen einheitlichen Block. Diesen Vorbehalt wurde mit dem Design der Bankenunion dann freilich Rechnung getragen (siehe unten).

Die EU ist sich sehr wohl der Notwendigkeit bewusst, tragfähige Beziehungen zwischen den Euro-18 und den EU-28 zu schaffen. Allerdings kollidieren auch hier die britischen Forderungen mit dem europäischen Einverständnis, eine Strategie der differenzierten Integration zu verfolgen.⁷ Großbritannien erkennt zwar an, dass eine Integration des Euroraums notwendig ist – der britische Finanzminister George Osborne sprach von einer „gnadenlosen Logik“ [der Integration] –, fordert aber auch Rücksichtnahme gegenüber den nicht zum Euroraum gehörenden Ländern. Insbesondere auf diesem Gebiet decken sich Großbritanniens Interessen mit denjenigen anderer Länder außerhalb der Eurozone, z.B. Polen oder Schweden. Die Entscheidung für den polnischen Premierminister Donald Tusk als neuen Präsident des Europäischen Rates und Vorsitzenden des Euro-Gipfels erscheint vor diesem Hintergrund nur folgerichtig.

Im November 2014 treten die neuen Regelungen für eine qualifizierte Mehrheit bei Abstimmungen im Rat in Kraft. Damit werden die Euro-18 (bzw. Euro-19, wenn Lettland 2015 den Euro einführt) theoretisch in der Lage sein, Vorschriften zum EU-Binnenmarkt auch mit Wirkung für die anderen, nicht zur Währungsuni-

⁷ Ondarza, N. von (2012). Den Euro retten, ohne Europa zu spalten: Die EU braucht eine Strategie differenzierter Integration. Stiftung Wissenschaft und Politik.



Die Brexit-Diskussion als Anstoß für eine modernere EU

on gehörenden Mitgliedstaaten zu erlassen.⁸ Die Stimmgewichtung verlagert sich zu ihren Gunsten, und rein theoretisch können die Euro-18 die notwendige Schwelle für eine qualifizierte Mehrheit gemäß Artikel 238 des AEUV erreichen. In diesem Artikel wird die qualifizierte Mehrheit definiert als eine Mehrheit von „mindestens 55 % derjenigen Mitglieder des Rates, die die beteiligten Mitgliedstaaten vertreten, sofern die von ihnen vertretenen Mitgliedstaaten zusammen mindestens 65 % der Bevölkerung der beteiligten Mitgliedstaaten ausmachen.“ Die 18 Euro-Länder repräsentieren 64,3% der EU-Mitgliedstaaten bzw. 65,9% der EU-Bevölkerung. Nach den alten Abstimmungsregeln hätten sie keinen einheitlichen Block bilden können, da sie die notwendigen 260 Stimmen nicht erreichten (vgl. Tabelle 8). Nun könnten sie also britische Interessen überstimmen, aber in der Vergangenheit hat der Euroraum nicht immer als einheitlicher Block abgestimmt. Das Risiko einer „Blockbildung“ ist daher zu relativieren.

Die neue qualifizierte Mehrheit wird die Stimmgewichtung zugunsten der Euro-18 verschieben

8

	Mitgliedstaaten	Gewichtung der Stimmen nach Bevölkerungsanteilen
Vor dem Vertrag von Lissabon	Euro-18 (erforderlich: 15)	217 Stimmen (erforderlich: 260)
Nach dem Vertrag von Lissabon	64,3% (erforderlich: 55%)	65,94% (erforderlich: 65%)

Quelle: Stiftung Wissenschaft und Politik, EU Treaties

Die Einigung über die Errichtung einer Bankenunion ist bereits ein erster Schritt zur Wahrung der Interessen der Länder außerhalb des Euro. Diese Länder können später beitreten, was verdeutlicht, dass eine Zersplitterung politisch nicht gewollt ist. Tatsächlich wird den Nichtmitgliedern des Euroraums sogar nahegelegt, sich an der einheitlichen Bankenaufsicht (SSM) zu beteiligen.⁹

Sicherungen gegen eine Blockbildung bei Abstimmungen im Euroraum

9

Artikel 44 der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 des europäischen Parlaments und des Rates

„[Der] von dem Gremium vorgeschlagene Beschluss [wird] von dem Rat der Aufseher mit einer einfachen Mehrheit der stimmberechtigten Mitglieder angenommen, die eine einfache Mehrheit seiner Mitglieder aus den zuständigen Behörden der teilnehmenden Mitgliedstaaten sowie eine einfache Mehrheit seiner Mitglieder aus den zuständigen Behörden der nicht teilnehmenden Mitgliedstaaten umfasst.“

Das Abstimmungsverfahren bei der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) entspricht also den britischen Vorstellungen. Für Entscheidungen der EBA wurde eine doppelte Mehrheit vorgeschrieben (vgl. Box 9). Eine schlechende Disintegration könnte zum Beispiel durch die Einrichtung eines ähnlichen Verfahrens bei anderen Binnenmarktthemen verhindert werden. Ob ein solches neues Abstimmungsverfahren jedoch eine gangbare Option darstellt, ist unklar. Da immer mehr ehemalige „Pre-ins“ dem Euroraum beitreten, hätte Großbritannien bei einem solchen Abstimmungsverfahren einen überproportionalen Einfluss. Die übrigen Mitgliedstaaten reagieren in Bezug auf derartige Einflussmöglichkeiten zunehmend skeptischer, und so könnte die Bereitschaft schwinden, Großbritannien eine derartige Vorzugsbehandlung zu gewähren.

Stärkung des Subsidiaritäts- und des Verhältnismäßigkeitsprinzips

Angesichts einer Wahlbeteiligung von nur 42,5% bei den Europawahlen 2014 und zunehmender Euroskepsis ist es dringend notwendig, die EU den Bürgern näherzubringen. Um der wachsenden Entfremdung entgegenzuwirken wird zunehmend gefordert, den nationalen Parlamenten wieder mehr Befugnisse zu geben. Auch wird diskutiert, ob nationale Parlamente unerwünschte europäische Rechtsvorschriften blockieren können sollten.¹⁰

⁸ Von 1.11. 2014 bis 31.03.2015 kann ein Mitglied des Rates in dem Fall, dass eine qualifizierte Mehrheit für eine Beschlussfassung erforderlich ist, beantragen, dass die Beschlussfassung mit einer qualifizierten Mehrheit nach Absatz 3 erfolgt. In einem solchen Fall gilt die bisherige Definition der qualifizierten Mehrheit. Protokoll (Nr. 36) zu Übergangsbestimmungen, Artikel 3(2).

⁹ Vgl. den Beschluss der Europäischen Zentralbank vom 31. Januar 2014 über die enge Zusammenarbeit mit den nationalen zuständigen Behörden teilnehmender Mitgliedstaaten, deren Währung nicht der Euro ist (EZB/2014/5).

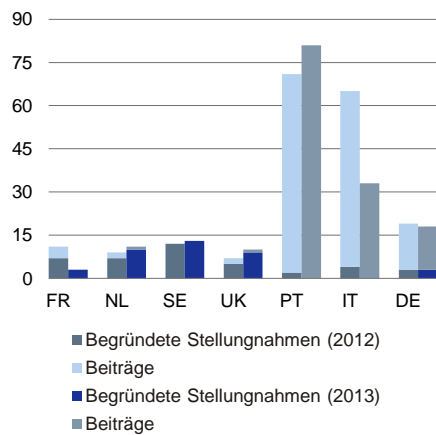
¹⁰ Cameron, D. (2014). David Cameron: my seven targets for a new EU. The Telegraph.



Die Brexit-Diskussion als Anstoß für eine modernere EU

Aktivitäten der nationalen Parlamente

10



Quelle: Europäisches Parlament

Derzeit muss mindestens ein Drittel der nationalen Parlamente eine „begründete Stellungnahme“ abgeben, um die Kommission dazu zu zwingen, ein Gesetzgebungsverfahren zu unterbrechen.¹¹ Ein niederländischer Vorschlag sieht vor, diesen so genannten „yellow card“-Mechanismus durch eine „late card“ und eine „red card“ zu ergänzen. Beide Initiativen werden von der britischen Regierung vollumfänglich unterstützt.¹² Großbritannien setzt sich dafür ein, den nationalen Parlamenten auf diese Weise mehr Möglichkeiten zur Ablehnung von EU-Vorschriften zu geben, wenn sie diese für unangemessen halten. Der Bundesregierung geht die „rote Karte“ hingegen zu weit, da sie befürchtet, dass damit die Beschlussfassung erschwert würde. Interessanterweise beteiligen sich übrigens ausgerechnet die britischen Parlamentskammern bisher an diesem Kontrollverfahren in sehr viel geringerem Umfang als andere Parlamente.

Darüber hinaus sind andere Möglichkeiten denkbar, wie nationale Einzelinteressen und gemeinschaftliche Interessen beim Thema Kompetenzerweiterung der nationalen Parlamente miteinander vereinbart werden können:

- Verlängerung des Zeitraums für eine Prüfung auf nationaler Ebene von 8 auf 12 Wochen und Senkung der Schwelle für eine gelbe Karte
- Förderung der interparlamentarischen Zusammenarbeit und Nutzung der „Conference of Community and European Affairs Committees of Parliaments of the European Union“ (COSAC), um die nationalen Parlamente besser mit der Europapolitik vertraut zu machen
- Einrichtung eines Forums der nationalen Parlamente – ein häufig diskutierter Vorschlag, dem zufolge nationale Abgeordnete in Brüssel über Themen beraten sollen, bei denen das Europäische Parlament eine geringere Rolle spielt, aber somit eine beratende Rolle einnehmen könnte.

Diese Maßnahmen würden eine Vertragsänderung erfordern (Protokoll Nr. 2 über die Anwendung des Subsidiaritäts- und des Verhältnismäßigkeitsprinzips), aber viele nationale Regierungen haben ihre Bereitschaft zu Veränderungen deutlich gemacht. Ob dies die nationalen Parlamente tatsächlich dazu veranlasst, sich stärker in die europäische Politik einzubringen, ist eine offene Frage.

Verhältnis der europäischen Institutionen

Geschäftsordnung der Kommission

11

Artikel 3:

„Der Präsident kann den Mitgliedern der Kommission spezielle Aufgabenbereiche zuweisen, in denen sie für die vorbereitenden Arbeiten der Kommission und die Durchführung ihrer Beschlüsse besonders verantwortlich sind. Er kann diese Zuweisungen jederzeit ändern.“

„Der Präsident kann unter den Mitgliedern der Kommission Arbeitsgruppen bilden, deren Vorsitzende er benennt.“

„Der Präsident nimmt die Vertretung der Kommission wahr. Er benennt die Mitglieder der Kommission, die ihn bei dieser Tätigkeit unterstützen.“

Das Tauziehen zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament über die Nominierung des neuen Kommissionspräsidenten liefert Einblicke in das Dreiecksverhältnis zwischen den Institutionen. Die institutionellen Verfahren sollten klarer gefasst werden, um zu vermeiden, dass es zu Pattsituationen im Beschlussverfahren kommt. Das Europäische Parlament hat seit dem Vertrag von Lissabon an Macht gewonnen; gleichzeitig sollte die Kommission jedoch eine stärkere Rolle spielen und wieder unabhängiger werden. Die neue Organisation der EU-Kommission anhand von sieben wichtigen Querschnittsthemen (z.B. Wachstum, Digitaler Binnenmarkt, Bessere Regulierung) unter Aufsicht je eines Vizepräsidenten ist ein richtiger Schritt, um die Effizienz der Kommission zu steigern. Auch die Nominierung des Briten Lord Hill für das Ressort Finanzstabilität, Finanzdienstleistungen und Kapitalmarktunion ist ganz im Sinne Londons.

Eine Organisation des Kollegiums der Kommissare anhand zentraler „Cluster“ trägt auch der Besorgnis Rechnung, dass die hohe Zahl von EU-Kommissaren die Kommission für nationale Interessen anfällig macht. Die Geschäftsordnung gibt dem Präsidenten die formale Befugnis, höherrangige Kommissare für einen

¹¹ Bisher haben die nationalen Parlamente das notwendige Quorum für eine gelbe Karte nur zweimal erreicht: bei einem Vorschlag der Kommission zum Streikrecht (Monti-II-Verordnung) und bei einem Vorschlag zur Einrichtung einer Europäischen Staatsanwaltschaft.

¹² Lidington, D. (2013). A constructive case for EU reform.



Die Brexit-Diskussion als Anstoß für eine modernere EU

Die nächste Legislaturperiode

12

„Das Vereinigte Königreich äußerte einige Bedenken hinsichtlich der künftigen Entwicklung der EU. Diesen Bedenken muss Rechnung getragen werden.“

„... Sobald die neue Europäische Kommission effektiv im Amt ist, wird der Europäische Rat über das Verfahren der Ernennung des Präsidenten der Europäischen Kommission für die Zukunft – unter Beachtung der Europäischen Verträge – beraten.“

Quelle: Schlussfolgerungen des Europäischen Rats, Juni 2014

zentralen Themenbereich zu ernennen (vgl. Box 11).¹³ Alle Kommissare haben jedoch weiterhin denselben rechtlichen Status; der höherrangige Kommissar hat lediglich eine koordinierende Funktion.¹⁴

Als Reaktion auf die britischen Bedenken wegen der gestiegenen Machtfülle des EU-Parlaments bei der Nominierung des Kommissionspräsidenten kam der Rat überein, das Gesetzgebungsverfahren zu überprüfen und zu stärken (vgl. Box 12).¹⁵ Dies ist vor allem deshalb wichtig, weil das Verfahren für die Nominierung des Kommissionspräsidenten in Art. 17(7) EUV genau definiert ist. Der Rat ist an die EU-Verträge gebunden und hat das Ergebnis der Wahlen zum Europäischen Parlament bei seinem Vorschlag für das Amt des Kommissionspräsidenten zu berücksichtigen. Der Kandidat muss vom Parlament gewählt werden. Erhält er die erforderliche Mehrheit nicht, muss der Rat einen anderen Kandidaten vorschlagen. Ungeachtet der rechtlichen Lage erscheint die Einstellung Großbritanniens in Bezug auf Junckers Nominierung überraschend. Wenn die britische Regierung ernsthaft demokratische Rechenschaft verlangt und beklagt, die EU entfremde sich auch in dieser Hinsicht von ihren Bürgern, sollte sie eigentlich ein Interesse haben, den Einfluss bzw. die Kontrollfunktionen des Europäischen Parlaments zu stärken.

Eine immer engere Union?

In der Präambel des EU-Vertrags ist davon die Rede, dass eine „immer engere Union“ geschaffen werden solle. Genau dies ist eine der symbolträchtigsten Reformforderungen Großbritanniens, die für die europäische Frage in der britischen Politik eine zentrale Rolle spielt. Um die Symbolhaftigkeit richtig zu erfassen, muss man sich darüber klar werden, wie unterschiedlich der Begriff „mehr Europa“ in Großbritannien bzw. im Rest Europas interpretiert wird. Ein Teil der EU – zu dem auch Großbritannien gehört – versteht unter dem Schlagwort „mehr Europa“ paradoxerweise eine geringere Integration – im Gegensatz zu den übrigen EU-Mitgliedstaaten. Cameron unterstrich dies, indem er sagte, die Briten verstünden und respektieren das Recht anderer, eine [immer engere Union] anzustreben. Für Großbritannien – und möglicherweise auch für andere Länder – sei dies aber kein Ziel. Die anderen EU-Mitgliedstaaten würden einer Aufhebung dieser symbolträchtigen Klausel zwar kaum zustimmen, aber der Rat hält in seinen Schlussfolgerungen das Recht auf unterschiedliche Integrationswege fest. Dass dieser Punkt von Anfang an in die Erklärung des Rats aufgenommen wurde, wird bereits als erster Schritt angesehen, der nächste käme, sollten die Mitgliedstaaten das Prinzip der differenzierten Integration formell in den EU-Verträgen anerkennen.¹⁶

Ein Europa der verschiedenen Geschwindigkeiten ist nicht wirklich umstritten. Ganz im Gegenteil: Die Mitgliedstaaten erkennen dieses Konzept weithin an. Abgesehen vom Binnenmarkt ist in zahlreichen Politikbereichen eine differenzierte Integration zu erkennen. Vor diesem Hintergrund erscheint es, als ob die Überschneidungen und gemeinsamen Interessen zwischen Großbritannien und der EU zunehmen. Zum Beispiel könnte die Aussage, dass nicht alle unbedingt im selben Tempo voranschreiten müssten¹⁷, in die Verträge aufgenommen werden. Dies wäre ein erster Schritt zur Berücksichtigung der britischen Vorbehalte

Bestimmungen über eine verstärkte Zusammenarbeit

13

Art. 20 EUV

(1) Die Mitgliedstaaten, die untereinander eine Verstärkte Zusammenarbeit im Rahmen der nicht ausschließlichen Zuständigkeiten der Union begründen wollen, können [...] die Organe der Union in Anspruch nehmen und diese Zuständigkeiten unter Anwendung der einschlägigen Bestimmungen der Verträge ausüben.

Eine Verstärkte Zusammenarbeit ist darauf ausgerichtet, die Verwirklichung der Ziele der Union zu fördern, ihre Interessen zu schützen und ihren Integrationsprozess zu stärken. Sie steht allen Mitgliedstaaten nach Artikel 328 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union jederzeit offen.

¹³ Vgl. CER (2013). How to build a more modern EU.

¹⁴ Die Entscheidung, weiterhin einen Kommissar pro Mitgliedstaat zu entsenden, geht auf ein politisches Versprechen zurück, das Irland angesichts der möglichen Ablehnung des Vertrags von Lissabon im Jahr 2008 gegeben wurde. Vgl. Piris, J.-C. (2014). The Future of Europe, Towards a Two-Speed EU?, S. 25 ff.

¹⁵ Vgl. Europäischer Rat vom Juni 2014: Rede von David Cameron.

¹⁶ Vgl. die Schlussfolgerungen des Rats. „Beim Thema einer immer engeren Union haben wir begonnen – diese Fragen sind von Beginn an Teil des Mandats des Rats für die Kommission.“

¹⁷ Vgl. Juncker, J.-C. (2014). Ein neuer Start für Europa: Meine Agenda für Jobs, Wachstum, Fairness und demokratischen Wandel. Politische Leitlinien für die nächste Europäische Kommission.



Die Brexit-Diskussion als Anstoß für eine modernere EU

Opt-Outs, Opt-Ins – und Opt-Arounds?

und ließe Raum für eine maßgeschneiderte Interpretation. Bei einem sorgfältigen Umgang damit wäre das Risiko eines „Europa à la carte“ wohl begrenzt. Ein solcher Ansatz könnte im Zusammenhang mit der verstärkten Zusammenarbeit diskutiert werden, die in Art. 20 EUV (vgl. Box 13) beschrieben ist. Die Diskussionen über eine Änderung des Protokolls Nr. 14 über die Euro-Gruppe und des Vertrags über Stabilität, Koordinierung und Steuerung (TSCG) bieten außerdem Spielraum zur Vorbereitung künftiger Vertragsänderungen. Laut Artikel 16 TSCG sollen innerhalb von fünf Jahren die notwendigen Schritte unternommen werden, um den Inhalt des Vertrags in den Rechtsrahmen der Europäischen Union zu überführen. Es gibt also zahlreiche Möglichkeiten für die formelle Institutionalisierung eines Europas, in dem die Integration mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten stattfindet und das Raum für mehr Flexibilität bietet.

Der Bereich Justiz und Inneres ist der am raschesten wachsende Gesetzgebungsbereich in der Europäischen Union, in dem eine zuverlässige Zusammenarbeit erforderlich ist. Allerdings verbreitet sich zunehmend die Auffassung, an die Stelle von Kooperation sei in der Justiz- und Innenpolitik inzwischen eine begrenzte Form der Integration getreten.¹⁸

Großbritanniens Entscheidung, sich nicht an der Säule Justiz und Inneres des Vertrags von Lissabon zu beteiligen, gleichzeitig aber ein „Opt-in“ für 35 Unterbereiche zu verlangen, zeigt, wie das Land Ausnahmeregelungen zu nutzen vermag. In dieser Hinsicht scheint die Toleranz der anderen Mitglieder jedoch ausgereizt zu sein, und die Gewährung weiterer Sonderbehandlungen – in Form neuerlicher Opt-Outs – ist eher fraglich.¹⁹ Möglicherweise ist dies daher das letzte Opt-Out, das Großbritannien gewährt wird. Der Verlauf der Eurokrise und die Vereinbarungen rund um die Einrichtung der EBA zeigen, dass Opt-Ins anstelle von Opt-Outs an Bedeutung gewinnen könnten. Opt-Ins könnten sich als tragfähige Lösung erweisen, um anderen Mitgliedstaaten eine Übernahme der EU-Politik zu einem späteren Zeitpunkt zu ermöglichen. Allerdings könnte eine häufigere Anwendung von Opt-Ins auch das Risiko mit sich bringen, dass die Fragmentierung zwischen den EU-Mitgliedsländern zunimmt.

Die kritischsten Punkte aus Sicht der EU

Einwanderung und Anspruch auf Sozialleistungen

Die Personenfreizügigkeit in der EU ist von zentraler Bedeutung und förderlich für Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit in Großbritannien und dem übrigen Europa. Vor allem britische Unternehmen profitieren davon, dass sie auf einen Pool an jungen und gut ausgebildeten Arbeitskräften aus anderen Ländern zurückgreifen können. Allerdings gibt es auch Herausforderungen im Zusammenhang mit der Freizügigkeit, wie (1) den Wettbewerb unter weniger gut ausgebildeten Arbeitskräften, (2) möglicherweise sinkende Löhne und (3) die zunehmende Inanspruchnahme von Sozialleistungen durch Migranten. Die Personenfreizügigkeit ist jedoch eines der symbolträchtigsten und grundlegendsten EU-Prinzipien, und Einschränkungen dieser Freiheit können nur in Ausnahmefällen und im allgemeinen Konsens erfolgen.

Statt die Personenfreizügigkeit an sich einschränken zu wollen, hat die britische Regierung eine Reform der EU-Vorschriften angeregt, die den Zugang zu Sozialleistungen regeln. Die Balance of Competence Review kommt für die Personenfreizügigkeit zu dem Schluss, dass die Regeln inzwischen über den ursprünglichen Geltungsbereich hinausgehen. Dies lässt tiefere Einblicke in eines der wichtigsten EU-Reformvorhaben Großbritanniens zu.²⁰ Die Forderung der

¹⁸ Brady, H. (2012). Cameron's European 'own goal', Leaving EU police and justice co-operation. Centre for European Reform.

¹⁹ Britisches Parlament. Ministry of Justice measures in the JHA block opt-out.

²⁰ Vgl. Review of the Balance of Competences between the United Kingdom and the European Union, Single Market: Free Movement of Persons.

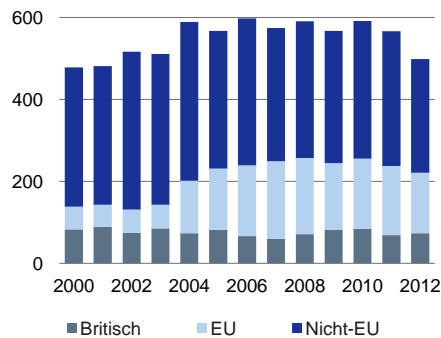


Die Brexit-Diskussion als Anstoß für eine modernere EU

Einwanderung nach Großbritannien
nach Staatsangehörigkeiten

14

in Tausend

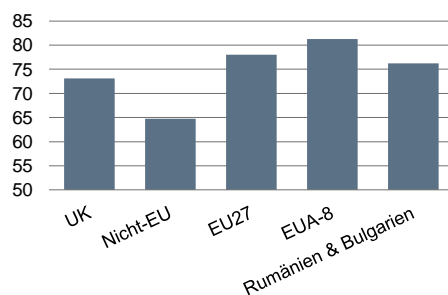


Quelle: ONS

Beschäftigungsquote nach Herkunft

15

2014, %



Quelle: ONS

Die Arbeitszeitrichtlinie

Ausscheiden aus dem Einflussbereich des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte

Die Diskussion über die Arbeitszeitrichtlinie ist umstritten, wird aber faktisch von anderen Mitgliedstaaten zumindest in gewissem Umfang unterstützt. Deutschland und die Niederlande haben sich besorgt in Bezug auf den so genannten „Sozialtourismus“ geäußert. Sie sprechen sich für striktere Anspruchskriterien aus, legen allerdings mehr evidenzbasierte Argumente dafür vor, wie sich Migration auf ihre Arbeitsmärkte auswirkt. Eine Verschärfung der Anspruchskriterien könnte z.B. dazu führen, dass (1) Arbeitskräfte erst nach einer längeren Frist Anspruch auf Sozialleistungen haben oder dass (2) die Übergangsfristen für Arbeitnehmer verlängert werden. Einseitige britische Maßnahmen zur Verringerung der Einwanderung wie z.B. der British Habitual Residence Test werden derzeit von der EU-Kommission überprüft. Die Kommission hat die Frage dem Europäischen Gerichtshof (EuGH) zur Prüfung vorgelegt, da sie der Auffassung ist, das Kriterium hinsichtlich des Niederlassungsrechts verstoße gegen geltendes EU-Recht. Die grundlegenden Rechtsakte sind die Freizügigkeitsrichtlinie und die Verordnung über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer. Nur letztere hat direkte rechtliche Auswirkungen auf Großbritannien.²¹

Großbritannien könnte auf diesem Gebiet zwar versuchen, eine strategische Allianz zu schmieden, wird aber in der Diskussion scharf kritisiert. Neben der Verkürzung der Frist, während derer Migranten Sozialleistungen beanspruchen können, von sechs auf drei Monate kündigte Cameron auch ein strikteres Vorgehen gegen illegale Einwanderer an.²² Allerdings sind die britischen Sorgen empirisch nur bedingt gerechtfertigt. Zuwanderer nach Großbritannien kommen vor allem aus Nicht-EU-Ländern (Grafik 14). Der Anstieg der Zuwanderung ist allerdings vor allem auf EU-Bürger zurückzuführen. Die EU-Kommission argumentiert außerdem, dass Großbritannien bisher keine stichhaltigen Belege für Sozialtourismus aus anderen EU-Mitgliedsländern vorlegen können. Vermutlich ist eher das Gegenteil der Fall: Großbritannien zählt zu den Ländern, die am stärksten von der Einwanderung profitieren. Die große Mehrheit der Einwanderer nach Großbritannien ist jung, gut ausgebildet und zahlt netto in die Staatskasse ein. Zudem ist die Beschäftigungsquote höher als bei britischen Arbeitnehmern (Grafik 15), und es sei fraglich, ob eine Verringerung der Einwanderung aus der EU nach Großbritannien für die britische Wirtschaft tatsächlich von Vorteil wäre.²³

Die Arbeitszeitrichtlinie ist ein weiteres Streitthema. Großbritannien könnte ohne größere Auswirkungen auf alle EU-Mitgliedstaaten kleinere Vertragsänderungen vornehmen, um die Richtlinie an seine nationalen Bedürfnisse anzupassen. Da Großbritannien jedoch bereits ein Opt-out von der in der Arbeitszeitrichtlinie festgelegten 48-Stunden-Woche gewährt wurde, wird intensiv über die Richtlinie selbst diskutiert. Die Arbeitszeitrichtlinie wird häufig als Vorwand wahrgenommen, um die Arbeits- und Sozialgesetzgebung – die nach Camerons Auffassung eine nationale Angelegenheit sind – wieder auf die nationale Ebene zu verlagern. Die euroskeptische Lobbygruppe EU Fresh Starts kritisiert die hohen Kosten, die durch die Arbeitszeitrichtlinie entstehen. Schätzungen von Open Europe zufolge belaufen sie sich auf rund GBP 4,1 Mrd. pro Jahr. Andere Länder, darunter auch Deutschland, sind zwar durchaus der Auffassung, dass die Arbeitszeitrichtlinie überarbeitet werden müsse, lehnen es aber ab, dass einzelne Länder vollständig aus den EU-Sozialvorschriften aussteigen. Derartige Schritte werden als Hindernis für die Freizügigkeit der Arbeitskräfte in der EU angesehen.

Einige britische Forderungen werden mit Unverständnis betrachtet und gehen sogar über die EU-Zuständigkeiten hinaus. In seinen Plänen für Neuverhandlungen über Großbritanniens Status schreibt Cameron z.B., dass die unnötige

²¹ Open Europe (2013), Submission to the UK Government's Balance of Competence Review: Free Movement of Persons.

²² Parker, G. (2014), UK parties compete on migration, Financial Times.

²³ Bräuninger, D. (2014), The dynamics of migration in the euro area, DB Research.



Die Brexit-Diskussion als Anstoß für eine modernere EU

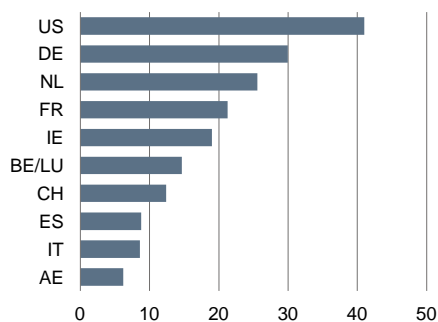
Einflussnahme des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) auf die britische Polizei und die britischen Gerichte gestoppt werden solle. Wenn die Zuständigkeiten auf diesem Gebiet nicht in hinreichendem Umfang wieder auf die Mitgliedstaaten übertragen würden, könne der EGMR umgangen werden. Ein solcher Schritt würde allerdings Großbritanniens internationalen Ruf beschädigen – zumal außer Weißrussland alle europäischen Länder den EGMR anerkennen.

Die Konsequenzen eines Brexit

Großbritanniens wichtigste Handelspartner

16

Britische Exporte in Mrd. GBP



Quelle: ONS

Ein EU-Austritt hätte tiefgreifende politische, wirtschaftliche und rechtliche Folgen – sowohl für die EU als insbesondere auch für Großbritannien selbst. Manche Beobachter glauben, Großbritannien bewege sich auf jeden Fall auf einen Brexit zu, ganz gleich, wie tiefgreifend eine Reform der EU sein könnte. Andere vertreten die Auffassung, dass vor allem die – zuweilen irrationale – innenpolitische Debatte Großbritanniens in Richtung eines Austritts treibt. Ganz abgesehen von solchen Spekulationen ist es fraglich, ob Großbritannien seinen globalen Einfluss wahren kann, wenn es die EU verlässt. Die US-Regierung, die in Großbritannien seit jeher einen besonders engen Partner sieht, wies darauf hin, dass die britische Stimme innerhalb der EU in stärkerem Maße von entscheidender Bedeutung für die USA sei als diejenigen der meisten anderen Länder.²⁴

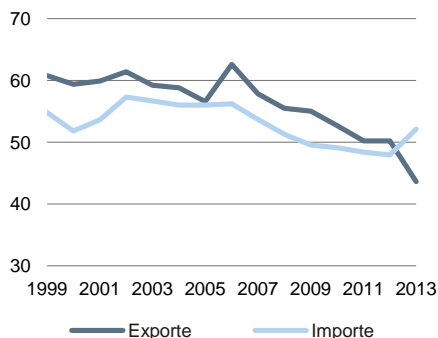
Warum Großbritannien die EU braucht

Die gegenseitige wirtschaftliche Abhängigkeit zwischen Großbritannien und der EU ist unbestritten. Im Jahr 2013 gingen rund 50% der britischen Exporte in die EU (1973 waren es noch 30%), rund 53% der Güter- und Dienstleistungsimpporte kamen aus der EU. Diese Zahlen sind zwar wegen des „Rotterdam-Antwerpen-Effekts“ überzeichnet, verdeutlichen aber dennoch die Bedeutung des EU-Binnenmarkts für die britische Wirtschaft. Dies gilt umso mehr, als die meisten Handelspartner Großbritanniens EU-Mitglieder sind (Grafik 16).²⁵

Großbritanniens Importe aus der und Exporte in die EU

17

Anteil an den Gesamtimporten und -exporten in %



Quelle: Eurostat

Aufgrund dieser Verflechtungen hätte ein Brexit erhebliche wirtschaftliche Auswirkungen. Schätzungen der möglichen Kosten bzw. des möglichen Nutzens hängen in starkem Maße von der jeweiligen ideologischen Positionierung ab (vgl. Box 18 auf der nächsten Seite). Die meisten unabhängigen Studien gelangen jedoch zu dem Schluss, dass der Nutzen der EU-Mitgliedschaft aus den folgenden Gründen die Kosten überwiegt:

- **Die EU ist eine regionale Handelsplattform:** Dem Centre for European Reform zufolge hat Großbritanniens Handel mit den übrigen EU-Ländern durch die EU-Mitgliedschaft um rund 55% zugenommen. Auch aufgrund der niedrigeren Handelskosten ist die EU der wichtigste Markt (Grafik 17). Vorteile ergeben sich in erster Linie durch den Zugang zum EU Binnenmarkt, aber auch im Rahmen der von der EU abgeschlossenen Freihandelsabkommen. Bei einem EU-Austritt würden diese Freihandelsabkommen nicht mehr gelten und Großbritannien müsste eigene Verträge aushandeln. Das Centre for

²⁴ Blair, D. (2013). US publicly voices concerns over Britain leaving EU. The Telegraph.

²⁵ Als „Rotterdam-Antwerpen-Effekt“ wird die Tatsache bezeichnet, dass der Handel mit den Niederlanden und Belgien (und damit auch der gesamten EU) überzeichnet wird, da Güter aus Nicht-EU-Ländern über diese Transithäfen nach Großbritannien (und andere EU-Länder) ein- und ausgeführt werden. Quantitativ lässt sich dieser Effekt nur schwer ermitteln, und es gibt keine offiziellen Schätzungen dazu. Im Balance of Competences Review zum EU Binnenmarkt werden Studien zitiert, die eine Überschätzung von 5 – 11% ermitteln. Diese Schätzungen beruhen jedoch auf der unrealistischen Annahme, dass Belgien und die Niederlande ohne die Transithäfen dieselbe (niedrigere) Handelsintensität (pro Kopf) mit Großbritannien hätten wie Frankreich oder Deutschland. Als weiteren Grund für das hohe Handelsvolumen mit beiden Ländern nennt der Balance of Competences Review den Handel mit Erdgas, Öl und Diamanten.



Die Brexit-Diskussion als Anstoß für eine modernere EU

Studien zu den wirtschaftlichen Folgen eines Brexit

18

Das [Centre for European Reform \(CER\)](#) argumentiert, dass der Handel Großbritanniens mit den Schwellenländern zwar schneller wachse als der Handel mit den EU-Mitgliedstaaten, was aber vor allem auf die höheren Wachstumsraten der Schwellenländer zurückzuführen sei. Der Handel mit den EU-Ländern verdränge andere Handelsbeziehungen nicht. Der Bericht kommt zu dem Schluss, dass die wirtschaftliche Integration zwischen Großbritannien und der EU ein Niveau erreicht habe, auf dem Wettbewerb und Investitionen für die britische Produktivität unverzichtbar seien.

Der [CBI-Bericht „Our Global Future“](#) zeichnet ein insgesamt positives Bild von der britischen EU-Mitgliedschaft. Der Studie zufolge würden 8 von 10 CBI-Mitgliedern für einen Verbleib in der EU stimmen. Außerdem halten 52% der CBI-Mitglieder gemeinsame Regeln und Standards im Binnenmarkt für vorteilhaft. Zwar wird häufig kritisiert, die EU regele zu viel, aber lediglich 15% der CBI-Mitglieder sind der Auffassung, dass dies negative Auswirkungen auf ihr Geschäft habe.

Das [National Institute of Economic and Social Research](#) rechnet mit negativen makroökonomischen Auswirkungen in Form von (1) niedrigeren ausländischen Direktinvestitionen und damit langfristigen Verlusten in Höhe von rund 2,25% des BIP, (2) einem darauffolgenden Effizienzrückgang in der Produktion und (3) höheren Barrieren im Handel mit der EU. Im Gegenzug erwartet es fiskalische Vorteile, da die Nettotransferzahlungen an die EU sinken würden.

Ein vom [Londoner Bürgermeister Boris Johnson](#) in Auftrag gegebener Bericht kommt zu Schlüssen, die der Position von Premierminister Cameron entsprechen. So heißt es darin, dass es aus wirtschaftlicher Sicht das Beste für Großbritannien sei, in einer umfassend reformierten EU zu verbleiben.

Der [Civitas Think Tank](#) schreibt in einer Studie zu den Nettokosten und -vorteilen der EU-Mitgliedschaft, die Kosten eines Verbleibs in der EU seien zweifelsohne negativ. Sie werden auf rund 3 – 5% des BIP oder GBP 40 Mrd. geschätzt.

Die [Bruges Group](#) vertritt die Auffassung, der Binnenmarkt werde für Großbritannien an Bedeutung verlieren. Dagegen werde der Handel mit Ländern außerhalb der EU zunehmen und bis 2020 70% des gesamten Handels ausmachen.

Ein [UKIP-Bericht](#) zu den Kosten der EU-Mitgliedschaft für Großbritannien kommt zu dem Schluss, die Mitgliedschaft führe zu Verlusten in Höhe von 11% des BIP (ca. GBP 165 – 170 Mrd.). Diese Kosten fielen vor allem aufgrund fehlgeleiteter rechtlicher Regelungen an, die der britischen Wirtschaft schaden. Allerdings stützt die UKIP ihre Schätzungen auf die Bruttokosten der EU-Mitgliedschaft, was die Verzerrungen nach oben erklären könnte.

Economic Performance (CEP) schätzt die Verluste, die sich vor allem aus einem geringeren Handelsvolumen mit der EU ergäben, auf 1 – 3% des britischen BIP. Den Nutzen eines Austritts aus der EU beziffert das CEP auf lediglich 0,5% des nationalen BIP.²⁶

- [Großbritannien ist ein Motor für die EU-Handelspolitik und TTIP](#). Ein EU-Austritt könnte sich auch auf die britischen Beziehungen zu den USA auswirken, zumal die US-Regierung wiederholt geäußert hat, sie lege gerade aufgrund von Großbritanniens Position in der EU so großen Wert auf dieses Verhältnis.
- [Laut dem britischen Finanzministerium HM Treasury ist der Handel Großbritanniens mit den EU-Mitgliedstaaten durch die EU-Mitgliedschaft um 7% angestiegen](#). Dagegen ist der Handel mit Nicht-EU-Ländern lediglich um 4% zurückgegangen. Das Treasury erwartet zudem, dass die Kosten des Intra-EU-Handels in den nächsten zehn Jahren weiter sinken. Großbritannien würde auf zusätzliche Gewinne in Höhe von rund 1,3% des BIP verzichten, die durch den weiteren Abbau von Handelshemmnissen entstehen könnten.²⁷
- [3,5 Millionen Arbeitsplätze hängen vom Handel mit der EU ab](#). Obwohl diese Jobs direkt oder indirekt mit den Exporten in die EU zusammenhängen, bedeutet dies allerdings nicht zwangsläufig, dass sie bei einem Ende der EU-Mitgliedschaft wegfallen würden. Schließlich würde der Handel mit Europa weiterhin einen großen Stellenwert einnehmen.²⁸
- [Großbritannien ist ein Magnet für ausländische Direktinvestitionen \(foreign direct investments bzw. FDI\)](#). Wenn Großbritannien die EU verlasse, könnten ausländische Banken und Unternehmen ihre Filialen und Tochtergesellschaften in andere Regionen der EU verlagern. Je nachdem, wie die Beziehungen zwischen der EU und Großbritannien nach einem Austritt geregelt würden, könnte Großbritanniens Position als „Exportplattform“ in Gefahr geraten. Ausländische Unternehmen prüfen die Auswirkungen eines möglichen Brexit bereits kritisch. Multinationale Unternehmen würden ihre Investitionen in Großbritannien zwar sicherlich nicht einstellen, wohl aber deutlich reduzieren. Ausländische Kapitalzuflüsse erhöhen nicht nur tendenziell das BIP, sondern schaffen auch neue Stellen und ermöglichen Wissens- und Technologietransfers.
- [Einige britische Regionen profitieren von Nettotransfers aus dem EU-Haushalt](#). Von 2014 bis 2020 werden Nordirland und Wales Finanzmittel in Höhe von EUR 2.526 Mio. bzw. EUR 2.600 Mio. erhalten.²⁹
- [Auch nach einem Austritt aus der EU müsste Großbritannien je nach gewählter Exitlösung weiterhin EU-Regulierungen und -Vorschriften einhalten](#). Entweder müssten die meisten Regeln auf der nationalen Ebene repliziert werden, was nicht nur beträchtlichen Eingriffen in die Innenpolitik und in das nationale Recht gleichkommt, sondern auch hohe Kosten mit sich bringt. Oder Großbritannien wählt eine Anbindung an die EU, in der es die Binnenmarktregeln anwenden muss, von den Entscheidungen darüber aber ausgeschlossen wäre (s. Seite 16ff). Eventuelle wirtschaftliche Nachteile dürften dadurch eher noch verstärkt werden.
- [Die City of London ist Europas wichtigstes Finanzzentrum und in hohem Maße von Finanzinstituten aus Kontinentaleuropa abhängig](#).

²⁶ Vgl. Ottaviano, van Reenen et al. (2014). The Costs and Benefits of Leaving the EU.

²⁷ Vgl. HM Treasury. EU Membership and Trade.

²⁸ Vgl. House of Commons Library (2013). UK-EU relations – key statistics.

²⁹ CAP Reform 2014-20: EU Agreement and Implementation in the UK and in Ireland.

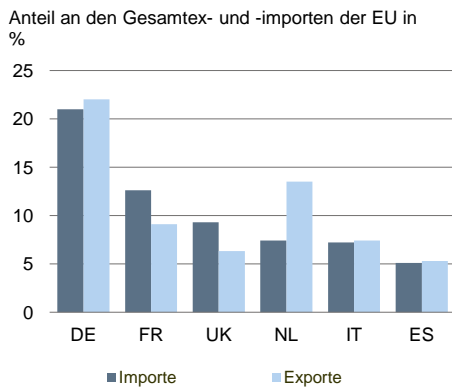


Die Brexit-Diskussion als Anstoß für eine modernere EU

Warum die EU Großbritannien braucht

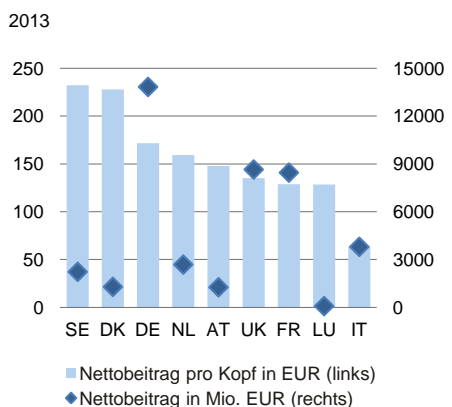
Großbritannien ist zweifellos ein anspruchsvoller Partner innerhalb der EU; schließlich hat es mehr Opt-Outs ausgehandelt als jeder andere EU-Mitgliedstaat. Dennoch ist es aus einer Reihe von Gründen ein wichtiger Teil der EU:

Handel innerhalb der EU 19



- Großbritannien ist gemessen am **Bevölkerungsanteil** das drittgrößte Land der EU; dort leben 12,5% der EU-Bevölkerung.
- Die **britische Wirtschaftsleistung** beträgt rund 15% des EU-BIP. Außerdem hat das Land einen großen Anteil am Intra-EU-Handel, nämlich 9,3% an den EU-Importen bzw. 6,3% an den EU-Exporten im Jahr 2013 (Grafik 19).
- Großbritannien hat den höchsten Bestand an **ausländischen Direktinvestitionen** in der EU. Insbesondere ist es der größte FDI-Empfänger aus Nicht-EU-Ländern, vor allem den USA, China und Japan. Großbritannien ist aber auch ein wichtiger Investitionsstandort für europäische Unternehmen; 47% der ausländischen Direktinvestitionen kommen aus der EU.
- Großbritannien ist der zweitgrößte **Nettobeitragszahler zum EU-Haushalt** (EUR 8,6 Mrd. im Jahr 2013); pro-Kopf ist es allerdings nur der sechstgrößte Nettozahler (Grafik 20).
- Großbritannien unterstützt **den freien Handel, und aufgrund seiner globalen Orientierung** spielt das Land eine Schlüsselrolle bei der Ausweitung des Einflussbereichs des EU-Binnenmarkts.
- **Großbritannien gehört zu den wettbewerbsfähigsten Volkswirtschaften der Welt.** Dem Global Competitiveness Report 2013 – 2014 des World Economic Forum zufolge steht Großbritannien in punkto Wettbewerbsfähigkeit an zehnter Stelle (von insgesamt 144 Ländern). Von den übrigen EU-Staaten nehmen nur Finnland, Deutschland, Schweden und die Niederlande einen Platz in den Top Ten ein.
- Großbritannien ist ein **ständiges Mitglied im UN-Sicherheitsrat** und eine wichtige Triebkraft der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Insofern greift die EU auf Großbritanniens politisches Gewicht in der Welt zurück. Mit USD 57,9 Mrd. hat Großbritannien den sechsthöchsten Verteidigungsetat der Welt und einen Anteil von 23% an den gesamten europäischen Verteidigungsausgaben.³⁰

Nettobeitragszahler zum EU-Haushalt 20



Deutschlands Interesse daran, eine Vermittlerrolle zu spielen

21

Verlust eines liberal eingestellten Partners. Deutschland und die übrigen nordeuropäischen Länder befürchten, dass ein Brexit Auswirkungen auf die Wirtschaftspolitik in der EU hätte. In weiten Kreisen herrscht Besorgnis, dass die EU in einem solchen Falle protektionistischer werden könnte. Die Kluft zwischen der französischen und der deutschen Wirtschaftspolitik könnte sich vertiefen. Außerdem gehört Großbritannien zu Deutschlands wichtigsten Handelspartnern. Im Jahr 2013 beliefen sich Deutschlands Exporte in andere EU-Mitgliedstaaten auf insgesamt EUR 623 Mrd. (57%), wobei Großbritannien das zweitwichtigste Abnehmerland in Europa war.

Unter **politischen Gesichtspunkten** hätte ein Brexit ebenfalls beträchtliche Auswirkungen für Deutschland. Da Großbritannien eine Führungsrolle in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik spielt, hätte ein Austritt des Landes negative Folgen für die Verteidigungskapazitäten der EU. Deutschland müsste dann in der EU-Außenpolitik sicherer Position beziehen. Ob Deutschland dazu bereit wäre, das von Großbritannien hinterlassene Vakuum zu füllen, ist fraglich.

Wer füllt die Lücke im EU-Haushalt? Großbritannien ist nach Deutschland der zweitgrößte Beitragszahler zum EU-Haushalt. Im Jahr 2013 zahlte Großbritannien netto EUR 8.641 Mio. in den EU-Haushalt ein. Deutschland und Frankreich (der drittgrößte Beitragszahler) entrichteten EUR 13.824 Mio. bzw. EUR 8.445 Mio. Euroskeptiker führen diese Tatsache häufig als Argument für einen Austritt an. Würde Großbritannien tatsächlich die EU verlassen, müsste sein Beitrag auf die anderen Mitgliedstaaten aufgeteilt werden – und Deutschland müsste möglicherweise den größten Teil der zusätzlichen Beiträge schultern. Außerdem würde Deutschland einen wichtigen Verbündeten in den EU-Haushaltsverhandlungen verlieren.

³⁰ Vgl. Stockholm International Peace Research Institute & European Defence Agency.



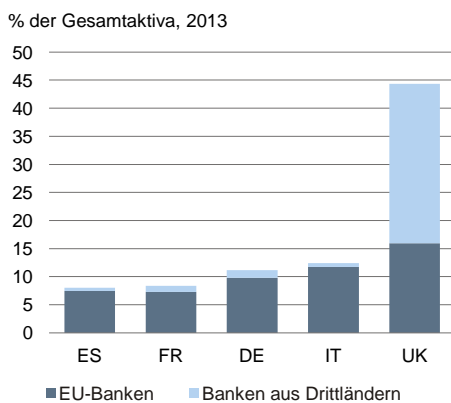
Die Brexit-Diskussion als Anstoß für eine modernere EU

Diese Zahlen zeigen, dass die Beziehungen zwischen der EU und Großbritannien für beide Seiten von Vorteil sind. Die EU-Mitgliedschaft ist ein Faktor für Großbritanniens wirtschaftlichen Wohlstand und hilft zugleich, den Einfluss des Landes in der Welt aufrechtzuerhalten. Im Gegenzug – und ganz abgesehen von wirtschaftlichen Aspekten – leistet Großbritannien über seine politische, diplomatische und militärische Stärke einen wertvollen Beitrag für die EU.

Risiken für die engen UK-EU-Finanzbeziehungen³¹

Marktanteile ausländischer Banken in den größten EU-Ländern

22

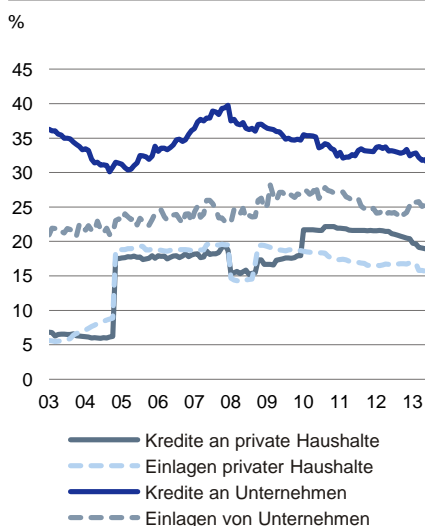


Quellen: EZB, Deutsche Bank Research

Großbritannien und insbesondere die City of London ist das Finanzzentrum Europas. Dies ist zum einen auf die lange Historie und die Netzwerkeffekte des Standorts sowie auf die allgemeine Offenheit des Landes für ausländische Unternehmen zurückzuführen, zum anderen auf die lockere Finanzmarktregulierung vor der Krise, die englische Sprache und die multikulturelle Attraktivität Londons. Diese Vorteile wurden durch Großbritanniens Mitgliedschaft in der EU noch verstärkt, denn dadurch war es nichteuropäischen Finanzinstituten möglich, in Großbritannien Tochtergesellschaften oder Niederlassungen zu gründen und so den einheitlichen europäischen Pass für ihre Geschäfte in allen anderen Mitgliedstaaten zu nutzen, ohne weitere aufsichtsrechtliche Genehmigungen einholen zu müssen. Londons Position als zentraler Knotenpunkt zeigt sich auch darin, dass die meisten ausländischen Bankgeschäfte in Großbritannien über Niederlassungen und nicht über Tochtergesellschaften abgewickelt werden, was die Beziehungen zu den Aufsichtsbehörden für internationale Unternehmen erheblich vereinfacht.

Marktanteil ausländischer Banken in Großbritannien

23



Quellen: BoE, Deutsche Bank Research

Gleichzeitig verfügt Großbritannien auch über einen großen inländischen Finanzsektor. Sowohl die Unternehmen als auch die privaten Haushalte sind hochverschuldet. Mit über 190% des BIP ist das ausstehende Kreditvolumen im privaten Sektor (Kredite und Schuldverschreibungen) eines der höchsten in allen wichtigen Industrieländern (in Deutschland, Frankreich oder Italien liegt es bei 100-120%). Ausländische Banken spielen in diesem großen Finanzsektor eine Schlüsselrolle. Im Vergleich zu anderen EU-Ländern haben sie einen sehr viel höheren Marktanteil (44%, verglichen mit 11% in Deutschland oder 8% in Frankreich). Es handelt sich bei diesen Banken sowohl um Institute aus anderen EU-Ländern als auch – sogar in noch höherem Maße – um Banken von außerhalb der EU (Grafik 22). Dies spiegelt Londons Rolle als zentraler Finanzplatz und Zugangstor zum gesamten europäischen Markt wider.

Ausländische Banken wickeln jedoch nicht nur ihr Europageschäft über London ab und konzentrieren ihr Investment-Banking dort. Sie leisten auch einen substantiellen Beitrag zur Finanzierung der britischen Realwirtschaft. Ungeachtet der jüngsten Rückschläge nach der Finanzkrise und der regulatorischen Refragmentierung in Europa sind sie im Kerngeschäft – Kreditvergabe und Einlagengeschäft – mit Unternehmen und privaten Haushalten stark vertreten. So sind ausländische Banken für etwa ein Drittel aller Kredite an britische Nicht-Finanzunternehmen verantwortlich, deutlich mehr als in den anderen großen europäischen Ländern.

Aber nicht nur ausländische Banken sind am britischen Markt prominent vertreten. Britische Banken sind ihrerseits auch im übrigen Europa sehr präsent. Ihre Forderungen gegenüber den „alten“ EU-15-Ländern (es sind keine Daten für alle EU-Länder verfügbar) belaufen sich auf USD 880 Mrd. Dabei handelt es sich vor allem um Kredite an Unternehmen und private Haushalte. Britische Banken halten jedoch auch beträchtliche Bestände an Staatsanleihen und Interbankenforderungen. Zusammengenommen sind die europäischen Banken ihrerseits noch stärker in Großbritannien engagiert; ihr Forderungsvolumen beläuft sich auf insgesamt USD 1,7 Bill.

³¹ Dieser und der folgende Abschnitt basieren auf einem Beitrag von Jan Schildbach.



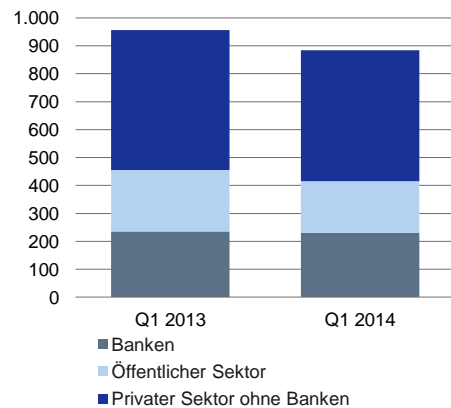
Die Brexit-Diskussion als Anstoß für eine modernere EU

Würde London ein globaler Finanzplatz bleiben?

Gesamtforderungen britischer Banken gegenüber den EU-15

24

Mrd. USD

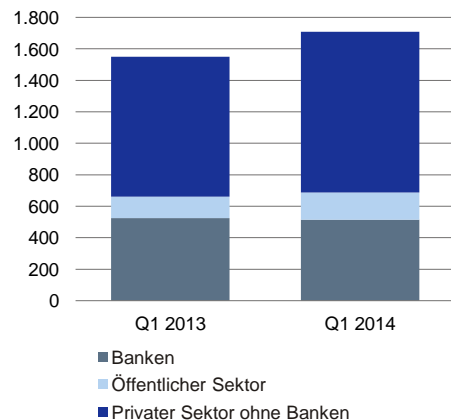


Quellen: BIS, Deutsche Bank Research

Gesamtforderungen europäischer Banken gegenüber Großbritannien

25

Mrd. USD



Quellen: BIS, Deutsche Bank Research

Großbritannien ist das globale Zentrum für den Handel mit Over-the-Counter (OTC-)Zinsderivaten: 49% aller Handelsaktivitäten werden dort abgewickelt. Mit 41% des globalen Umsatzes war es im Jahr 2013 auch das größte Zentrum für Devisenmarktaktivitäten. Obwohl die City außerhalb des Euroraums liegt, hat sie den größten Anteil an allen Devisentransaktionen in Euro.³²

Im Jahr 2011 verklagte Großbritannien die Europäische Zentralbank vor dem Europäischen Gerichtshof und argumentierte, die Standortpolitik der Bank gefährde den Status der City als Zentrum für den Handel mit in Euro denominierten Finanzinstrumenten. Das Gericht hat noch kein Urteil gefällt, aber es wird damit gerechnet, dass es im Sinne der City entscheidet. Die Festlegung der Standorte von Clearinghäusern könnte als Verstoß gegen das EU-Prinzip der Freizügigkeit angesehen werden. Außerhalb der EU könnte Großbritannien den EuGH nicht mehr zur Wahrung seiner Interessen im Rahmen des Binnenmarkts anrufen.³³

Insgesamt sind die finanziellen Verflechtungen zwischen Großbritannien und dem Kontinent außerordentlich eng. Die symbiotische Beziehung zwischen der Londoner City und den europäischen Kapitalmärkten würde von einem EU-Austritt Großbritanniens ebenso in Mitleidenschaft gezogen wie die große Anzahl britischer Kunden von europäischen Banken. Ein Teil der Finanzmarktaktivitäten könnte sich in andere Finanzzentren wie Frankfurt oder Paris verlagern. Gegenüber Zürich würde London den Vorteil der EU-Mitgliedschaft einbüßen. Eine Umfrage von TheCityUK unter Managern aus dem Finanzsektor zeigt, dass 37% der Befragten eine (teilweise) Standortverlagerung in die EU für wahrscheinlich halten. Außerdem vertraten 81% der Befragten die Auffassung, dass ein Brexit negative Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit Großbritanniens als Finanzzentrum haben werde.³⁴

Nichteuropäische Banken müssten sich andere Zugangswege zum Binnenmarkt suchen, wovon wahrscheinlich Irland profitieren dürfte (dort sind einige Segmente wie z.B. Fondsmanagement oder Hedgefonds bereits stark vertreten). Für europäische Banken, die in Großbritannien aktiv sind, würde der britische Markt unattraktiver, weil sie andere Vorschriften als in der EU einhalten müssten. Verschlimmert wird die Situation dadurch, dass die Finanzmarktregulierung nach der Kehrtwende Großbritanniens in den vergangenen Jahren heutzutage zu meist sogar strenger ist als in anderen europäischen Ländern. Seit der Krise hat sich das regulatorische Umfeld für die City deutlich geändert. Einige Beobachter argumentieren zwar, dass die City im Falle eines Brexit davon profitieren werde, indem sie von übertrieben strikten EU-Vorschriften befreit würde. Allerdings waren es gerade die britischen Regulierungsbehörden, die in der Vergangenheit höhere Eigenkapital- und Liquiditätsanforderungen angestrebt hatten.

Ein Rückzug ausländischer Banken würde vermutlich den Wettbewerb im britischen Markt verringern. Kunden müssten höhere Kreditkosten hinnehmen und die Abhängigkeit von den wenigen dominierenden inländischen Banken würde zunehmen. Zugleich würde das Europageschäft der britischen Banken durch größere Probleme beim Marktzugang, höhere regulatorische und Compliance-Kosten und ein ungünstigeres rechtliches und politisches Umfeld in Mitleidenschaft gezogen, was sich auf diese Banken sowohl im Inland als auch im EU-Ausland nachteilig auswirken würde.

³² Bank of England (2013). BIS Triennial survey of Foreign Exchange and over-the counter interest rate derivatives markets in April 2013. Britische Daten.

³³ Springford John et al. (2014). The consequences of Brexit for the City of London, CER.

³⁴ TheCityUK (2013). A milestone study of the views of financial and related professional services leaders on the EU.



Die Brexit-Diskussion als Anstoß für eine modernere EU

Auswirkungen würden entscheidend von den Vereinbarungen für die Zeit nach dem Austritt abhängen

Aller Wahrscheinlichkeit nach dürfte die City auch nach einem Brexit ein wichtiges globales Finanzzentrum bleiben, aber die etwaigen kurzfristigen regulatorischen Vorteile eines EU-Ausstiegs würden von den langfristigen Kosten des schlechteren Zugangs zu den EU-Märkten mehr als aufgewogen. Wie in anderen Bereichen würden die konkreten Auswirkungen entscheidend davon abhängen, welches Arrangement nach einem Austritt mit der EU getroffen werden könnte. Ein Abzug ausländischer Banken aus EU- und Nicht-EU-Ländern und eine Schwächung der inländischen Banken würden sich eindeutig negativ auf die Beschäftigung, den Export und das Wirtschaftswachstum auswirken, da der Finanzsektor (und die damit zusammenhängenden Dienstleistungen) von großer Bedeutung für die britische Wirtschaft ist. Angesichts der gegenseitigen Abhängigkeit wäre der Anpassungsprozess sowohl für Großbritannien als auch für seine europäischen (Finanz-)Partner schmerzhaft. Allerdings würden die negativen Folgen für London und das restliche Großbritannien wohl schwerer wiegen.

Was käme nach dem Brexit? Eine Gleichung mit Unbekannten

Die Austrittsklausel nach dem Vertrag von Lissabon

26

Artikel 50

(1) Jeder Mitgliedstaat kann im Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Vorschriften beschließen, aus der Union auszutreten.

(2) Ein Mitgliedstaat, der auszutreten beschließt, teilt dem Europäischen Rat seine Absicht mit. Auf der Grundlage der Leitlinien des Europäischen Rates handelt die Union mit diesem Staat ein Abkommen über die Einzelheiten des Austritts aus und schließt das Abkommen, wobei der Rahmen für die künftigen Beziehungen dieses Staates zur Union berücksichtigt wird. Das Abkommen wird nach Artikel 218 Absatz 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union ausgehandelt. Es wird vom Rat im Namen der Union geschlossen; der Rat beschließt mit qualifizierter Mehrheit nach Zustimmung des Europäischen Parlaments.

(3) Die Verträge finden auf den betroffenen Staat ab dem Tag des Inkrafttretens des Austrittsabkommens oder andernfalls zwei Jahre nach der in Absatz 2 genannten Mitteilung keine Anwendung mehr, es sei denn, der Europäische Rat beschließt im Einvernehmen mit dem betroffenen Mitgliedstaat einstimmig, diese Frist zu verlängern.

(4) Für die Zwecke der Absätze 2 und 3 nimmt das Mitglied des Europäischen Rates und des Rates, das den austretenden Mitgliedstaat vertritt, weder an den diesen Mitgliedstaat betreffenden Beratungen noch an der entsprechenden Beschlussfassung des Europäischen Rates oder des Rates teil.

Die qualifizierte Mehrheit bestimmt sich nach Artikel 238 Absatz 3 Buchstabe b des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union.

(5) Ein Staat, der aus der Union ausgetreten ist und erneut Mitglied werden möchte, muss dies nach dem Verfahren des Artikels 49 beantragen.

Wie würde die Zukunft der EU ohne Großbritannien aussehen? In dieser Hinsicht ist vieles ungeklärt. Falls die britischen Wähler tatsächlich für einen Austritt stimmten, tritt Artikel 50 des Vertrags von Lissabon in Kraft, in dem das weitere Verfahren beschrieben ist (Box 26). In diesem Fall würde zunächst über zwei Jahre hinweg über die künftigen Beziehungen zwischen der EU und Großbritannien verhandelt. In diesem Zeitraum müsste sich die EU darüber einigen, wie die Beziehungen zu Großbritannien künftig aussehen sollten. Großbritannien würde sicherlich versuchen, sich weiterhin den Zugang zum Binnenmarkt zu sichern. Die EU ihrerseits könnte befürchten, dadurch eine Büchse der Pandora zu öffnen, und deshalb die Kosten für den Zugang zum Binnenmarkt erhöhen. Das austretende Land könnte nicht an den Diskussionen im Rat teilnehmen und dürfte auch nicht mit über das endgültige Abkommen abstimmen. Artikel 50 könnte also zu einem Teufelskreis führen, der die Beziehungen zwischen der EU und dem austretenden Mitgliedstaat zusätzlich aus dem Gleichgewicht bringt. Alle Entscheidungen über die Beziehungen nach einem Austritt fallen mit qualifizierter Mehrheit. Das entsprechende Abkommen würde zwischen dem Rat und dem austretenden Staat ausgehandelt, aber letztendlich läge die Entscheidung beim Europäischen Parlament, das über ein Vetorecht verfügt. Diese rechtlichen Vorschriften engen Großbritanniens Verhandlungsspielraum stark ein.

Bei einem Austritt Großbritanniens würde der Rat um 29 Stimmen (8,5% der gewichteten Stimmen) verkleinert, so dass die Gewichtungen für die qualifizierte Mehrheit neu festgelegt werden müssten. Dies könnte Auswirkungen auf das Machtgleichgewicht bei Beschlüssen haben, da die großen Staaten befürchten, die kleineren Mitgliedstaaten könnten an Gewicht gewinnen, und umgekehrt. Großbritannien verfügt zudem über die drittgrößte Zahl von Mandaten im Europäischen Parlament (73 Sitze), Diese müssten ebenfalls neu verteilt werden oder es läuft auf eine Reduzierung der Gesamtzahl der Sitze im EP hinaus.³⁵

Die offenen Fragen zeigen, dass weder die EU noch Großbritannien auf ein Worst-Case-Szenario vorbereitet sind. Ein Brexit würde zu einem politischen und institutionellen Vakuum führen. Einige Mitgliedstaaten befürchten, dass die Verhandlungen über die institutionelle Neuaufstellung zum Vorteil der kleineren Mitgliedstaaten ausfallen könnten. Genauso gut ist aber eine Machtverlagerung hin zu größeren Mitgliedstaaten wie Deutschland oder Frankreich vorstellbar.

³⁵ Oliver, T. (2013). Europe without Britain. Stiftung Wissenschaft und Politik.



Beziehungen zur EU nach einem Austritt: Mögliche Optionen

Es gibt zahlreiche Spekulationen darüber, wie eine Beziehung zwischen der EU und Großbritannien anders gestaltet werden könnte (vgl. Tabelle 27). Allerdings wird keine dieser Optionen die Vorteile einer EU-Mitgliedschaft bieten.

Eine oft genannte Möglichkeit ist die „**norwegische Option**“. In diesem Fall würde Großbritannien weiterhin Mitglied des EWR und zugleich der EFTA sein, den vollständigen Zugang zum EU-Binnenmarkt behalten und die vier Grundfreiheiten anerkennen. Damit könnte sich die Zahl der EU-Vorschriften von über 1.000 pro Jahr auf jene ca. 300 reduzieren, die Norwegen jährlich verabschiedet.³⁶ Weniger Vorschriften könnten britischen Unternehmen helfen und ihre Wettbewerbsfähigkeit fördern. Allerdings müsste Großbritannien weiterhin alle EU-Rechtsvorschriften befolgen, die sich auf den Binnenmarkt beziehen, ohne dabei Einfluss auf die Gestaltung dieser Vorschriften nehmen zu können. Zudem zeigt das Beispiel Norwegens, dass Großbritannien sozialpolitische Vorgaben weiterhin befolgen müsste. Es wäre also in diesem Szenario schwierig, die Arbeitszeitrichtlinie abzulehnen. Die norwegische Regierung kam zu dem Ergebnis, dass der EWR-Vertrag für Norwegen zu einer Phase mit kräftigem Wachstum beigetragen hat und dass auch die Zusammenarbeit in der Sozialpolitik überwiegend vorteilhaft gewesen sei. Zugleich stellt der Bericht ein Defizit an demokratischer Basis für die Entwicklung von Norwegens Europapolitik und für die Diskussion über die EU und den EWR in Norwegen fest.³⁷

Zwischen der norwegischen und der britischen Volkswirtschaft besteht jedoch ein entscheidender Unterschied. Da der Dienstleistungssektor für Großbritannien eine zentrale Rolle spielt, könnte es für das Land außerordentlich nachteilig sein, nicht direkt Einfluss auf Regelungen für den Dienstleistungssektor nehmen zu können. Zugleich könnte das Land die Vorteile einer größeren Liberalisierung des Dienstleistungssektors nicht nutzen. Und nicht zuletzt müsste Großbritannien weiterhin finanzielle Beiträge zu EU- und EWR-Programmen leisten. Die wirtschaftlichen Vorteile der „norwegischen Option“ erscheinen insofern vernachlässigbar und würden den Einflussverlust nicht aufwiegen.

Großbritannien könnte auch versuchen, eine „**Schweizer Vereinbarung**“ mit der EU abzuschließen, in deren Rahmen es der EFTA, aber nicht dem EWR angehören würde. Ähnlich wie im Schweizer Fall würden sich die Beziehungen mit der EU dann vor allem auf freien Handel und bilaterale Abkommen im gegenseitigen Interesse stützen.³⁸ Großbritannien müsste keine jährlichen Beiträge zum EU-Haushalt mehr leisten und könnte aus EU-Politikbereichen wie der GAP und Justiz und Inneres aussteigen. Diese Option erscheint vielen in Großbritannien am attraktivsten – aber es ist sehr fraglich, ob die EU zur Wiederauflage eines solchen Modells bereit wäre. Außerdem ist die Schweiz zwar nicht formell dazu verpflichtet, die EU-Rechtsvorschriften zu übernehmen, aber die EU-Gesetze und Regeln haben weiterhin Vorrang. Insofern würde eine solche Beziehung wohl nur marginale Vorteile mit sich bringen, zugleich aber ernsthafte politische Risiken. Obwohl Großbritannien zu den Gründungsmitgliedern der EFTA gehört, müsste es erneut einen Antrag auf EFTA-Mitgliedschaft stellen – der von den übrigen EFTA-Mitgliedern potenziell abgelehnt werden könnte. Zudem dürfte der Handel mit den übrigen EU-Mitgliedstaaten in diesem Szenario sinken.³⁹

In beiden Fällen könnte Großbritannien jedoch unabhängige Freihandelsabkommen mit Ländern aus aller Welt abschließen. Eurokeptiker argumentieren außerdem häufig, die Arbeitslosigkeit sei in den EFTA-Mitgliedstaaten besonders niedrig (unter 5% in der Schweiz, unter 4% in Norwegen). Die Annahme,

³⁶ Randwyck, H. Van (2011). EFTA or the EU. The Bruges Group.

³⁷ Vgl.: The EEA Agreement and Norway's other agreement with the EU. Meld.St. 5 (2012-2013). Bericht an den Storting (Weißbuch).

³⁸ Clements, B. (2014). IEA Brexit Prize: Britain outside the European Union.

³⁹ Ottaviano, G. et al. (2014). The Costs and Benefits of Leaving the EU, CEP.



Die Brexit-Diskussion als Anstoß für eine modernere EU

es bestehe eine kausale Beziehung zwischen einer EFTA-Mitgliedschaft und einer niedrigen Arbeitslosenquote, ist jedoch unzutreffend und irreführend.

Noch unattraktiver (und daher unwahrscheinlicher) wäre die „türkische Option“ einer Zollunion oder die „WTO-Option“, in deren Rahmen Zollabkommen nach dem Meistbegünstigungsprinzip abgeschlossen würden. In Artikel 16 des Zollunion-Abkommens mit der EU verpflichtet sich die Türkei, ihre Zollpräferenzregelung an die der EU anzugleichen. Die Türkei muss also die Handelspolitik der EU übernehmen und verfügt in dieser Hinsicht über wenig Spielraum. Die WTO-Option ist die unattraktivste Option, denn in diesem Szenario könnten britische Autoexporte potenziell mit Zöllen in Höhe von rund 10% belegt werden. Insgesamt erscheinen die Alternativen zu einer EU-Mitgliedschaft nicht sehr attraktiv.

Alternativen zur EU-Mitgliedschaft

27

Norwegische Option	Vollständiger Zugang zum Binnenmarkt
	Zahlung von Beiträgen zum EU-Haushalt (Bruttozahlungen in Höhe von geschätzt rund EUR 550 Mio. im Jahr 2013)
	Bindung an (eine geringere Anzahl von) EU-Vorschriften (Norwegen übernimmt rund 75% der EU-Vorschriften)
Schweizer Option	Kein politischer Einfluss auf die Ausgestaltung der EU-Vorschriften
	Begrenzter Zugang zum Binnenmarkt
	Zahlung von Beiträgen an die EU
Türkische Option	Übernahme von EU-Vorschriften auf der Grundlage bilateraler Abkommen
	Zollunion
WTO-Option	Keine Beiträge zum EU-Haushalt
	Der gesamte Handel unterliegt Zöllen gemäß dem Meistbegünstigungsprinzip

Quellen: Open Europe, norwegisches Außenministerium

Fazit

Der zeitliche Rahmen

28

2015: Parlamentswahlen in Großbritannien; diese werden die Grundlage für ein Referendum über die EU-Mitgliedschaft schaffen

2016: Laut Artikel 16 TSCG sind die notwendigen Schritte zu unternehmen, um den Fiskalpakt in das rechtliche Rahmenwerk der Europäischen Union zu überführen

2017: Wahljahr

Mögliches Referendum über den Verbleib in der EU in Großbritannien

Wahlen in Deutschland und Frankreich

Wenn die Briten für einen Austritt aus der EU stimmen, beginnt laut Artikel 50 des Vertrags von Lissabon eine Frist von zwei Jahren zu laufen, innerhalb derer die Beziehungen zwischen Großbritannien und der EU nach einem Austritt auszuhandeln sind.

Trotz der zuweilen sehr scharfen Rhetorik gibt es zahlreiche Bereiche, in denen Großbritannien und die EU sich auf ein gemeinsames Vorgehen einigen können. Die britischen Forderungen sollten zwar adressiert werden, aber einige Themen – eine EU-Agenda für Wachstum, die Bedeutung des Subsidiaritäts- und des Verhältnismäßigkeitsprinzips und die Idee einer differenzierten Integration – stehen ohnehin auf der europäischen Agenda. Eine Reform der EU sollte ein gemeinsames Anliegen aller Mitglieder sein. Um dieses Ziel zu erreichen und die britischen Reformforderungen einzubinden, ist jedoch der politische Wille aller Parteien unverzichtbar. Die negativen wirtschaftlichen und politischen Folgen eines Brexit sollten für die EU-Mitgliedstaaten Grund genug sein, um an einer für beide Seiten akzeptablen Lösung zu arbeiten.

In den vergangenen Monaten scheint sich die Brexit-Diskussion in Großbritannien immer stärker festgefahren zu haben. Statt sich jedoch an die Spitze einer konstruktiven Europakampagne zu stellen und die Briten von den Vorteilen der EU zu überzeugen, schien die Politik bisher vor allem darauf abzuzielen, den britischen Euroskeptikern entgegenzukommen. Um Unterstützung für ihre Anliegen zu erhalten, muss die britische Regierung jedoch aktiver Bündnisse mit ihren EU-Partnern schmieden. Es liegt im beiderseitigen Interesse von Großbritannien und seinen EU-Partnern, die Europafrage in der britischen Politik unvoreingenommen und konstruktiv zu behandeln.

Barbara Böttcher (+49 69 910-31787, barbara.boettcher@db.com)

Eva Schmithausen



Literatur

- Allen, G. et al. (2013). In brief: UK-EU economic relations – key statistics. House of Commons Library.
- Booth, S. & Howarth, C. (2012). Trading Places: Is EU membership still the best option for UK trade? Open Europe.
- Booth, S. & Howarth, C. et al. (2011). Continental Shift: Safeguarding the UK's financial trade in a changing Europe. Open Europe.
- British Influence (2014). The British Influence Scorecard: What Influence does Britain have in the EU?
- Centre for European Reform (2014). The economic consequences of leaving the EU. The final report of the CER commission on the UK and the EU Single Market.
- Congdon, T. (2013). How much does the European Union cost Britain? UK Independence Party.
- Etzold, T. (2013). Großbritanniens Zukunft in Europa. Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Fresh Start Project (2012). Options for Change Green Paper: Renegotiating the UK's relationship with the EU.
- Gaskarth, G. (2013). EU Renegotiation: Fighting for a Flexible Union. How to renegotiate the terms of the UK's Membership of the EU. Civitas.
- Grant, C. (2013). How to build a modern European Union? Centre for European Reform.
- HM Treasury. EU membership and FDI.
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/220966/foi_eumembership_fdi.pdf
- House of Commons. Foreign Affairs Committee (2013). The future of the European Union: UK Government policy. First Report of Session 2013-14, Volume I.
- House of Lords. European Union Committee (2014). The Role of National Parliaments in the European Union. 9th Report of Session 2013-14.
- Lidington, D. (2013). Speech: A constructive case for EU reform,
<https://www.gov.uk/government/speeches/a-constructive-case-for-eu-reform>
- Mansfield, I. (2014). A Blueprint for Britain: Openness not Isolation. The Institute of Economic Affairs Brexit Prize.
- Miller, V. (2013). In brief: the 2014 bloc opt-out and selective opt-back-ins. House of Commons Library.
- Miller, V.(2013). Leaving the EU. Research Paper 13/42. House of Commons Library.
- Milne, I. (2004). A cost too far? An analysis of the net economic costs & benefits for the UK of EU membership. Civitas.
- Ondarza, N. von (2012). Den Euro retten, ohne Europa zu spalten: Die EU braucht eine Strategie differenzierter Integration. Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Ondarza, N. von (2013). Rote Linien und eine ausgestreckte Hand. Stiftung Wissenschaft und Politik.



Die Brexit-Diskussion als Anstoß für eine modernere EU

- Ondarza, N. von (2014). Großbritannien und die EU-Reform. Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Oliver, T. (2013). Europe without Britain. Assessing the Impact on the European Union of a British Withdrawal. Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Oliver, T. (2013). Why an In-Out Referendum Won't Settle the European Question in British Politics. Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Oliver, T. (2013). The EU's unwillingness to discuss the possibility of a 'Brexit' is playing into the hands of Eurosceptics. LSE European Institute.
- Open Europe (2014). A new Anglo-German Bargain on EU Reform? Key Opportunities and Potential Pitfalls. Briefing Note.
- Open Europe (2013). Submission to the UK Government's Balance of Competence Review: Free Movement of Persons.
- Ottaviano, G. et al. (2014). The Costs and Benefits of Leaving the EU. Centre for Economic Performance.
- Pritis, J.-C. (2012). The Future of Europe, Towards a Two-Speed EU? Cambridge University Press.
- Springford, J. & Whyte, P. (2014). The consequences of Brexit for the City of London. Centre for European Reform.
- Springford, J. (2014). Is immigration a reason for Britain to leave the EU? Centre for European Reform.
- UK Government (2012). Review of the balance of competences, <https://www.gov.uk/review-of-the-balance-of-competences>.

© Copyright 2014. Deutsche Bank AG, Deutsche Bank Research, 60262 Frankfurt am Main, Deutschland. Alle Rechte vorbehalten. Bei Zitaten wird um Quellenangabe „Deutsche Bank Research“ gebeten.

Die vorstehenden Angaben stellen keine Anlage-, Rechts- oder Steuerberatung dar. Alle Meinungsäußerungen geben die aktuelle Einschätzung des Verfassers wieder, die nicht notwendigerweise der Meinung der Deutsche Bank AG oder ihrer assoziierten Unternehmen entspricht. Alle Meinungen können ohne vorherige Ankündigung geändert werden. Die Meinungen können von Einschätzungen abweichen, die in anderen von der Deutsche Bank veröffentlichten Dokumenten, einschließlich Research-Veröffentlichungen, vertreten werden. Die vorstehenden Angaben werden nur zu Informationszwecken und ohne vertragliche oder sonstige Verpflichtung zur Verfügung gestellt. Für die Richtigkeit, Vollständigkeit oder Angemessenheit der vorstehenden Angaben oder Einschätzungen wird keine Gewähr übernommen.

In Deutschland wird dieser Bericht von Deutsche Bank AG Frankfurt genehmigt und/oder verbreitet, die über eine Erlaubnis der Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht verfügt. Im Vereinigten Königreich wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG London, Mitglied der London Stock Exchange, genehmigt und/oder verbreitet, die in Bezug auf Anlagegeschäfte im Vereinigten Königreich der Aufsicht der Financial Services Authority unterliegt. In Hongkong wird dieser Bericht durch Deutsche Bank AG, Hong Kong Branch, in Korea durch Deutsche Securities Korea Co. und in Singapur durch Deutsche Bank AG, Singapore Branch, verbreitet. In Japan wird dieser Bericht durch Deutsche Securities Limited, Tokyo Branch, genehmigt und/oder verbreitet. In Australien sollten Privatkunden eine Kopie der betreffenden Produktinformation (Product Disclosure Statement oder PDS) zu jeglichem in diesem Bericht erwähnten Finanzinstrument beziehen und dieses PDS berücksichtigen, bevor sie eine Anlageentscheidung treffen.

Druck: HST Offsetdruck Schadt & Tetzlaff GbR, Dieburg