

Das britische Referendum über die Mitgliedschaft des Vereinigten Königreiches in der Europäischen Union

Hintergrundinformationen zum Austrittsvotum vom 23. Juni 2016

CDU

Das britische Referendum über die Mitgliedschaft des Vereinigten Königreiches in der Europäischen Union

Hintergrundinformationen zum Austrittsvotum vom 23. Juni 2016

Die Bevölkerung des Vereinigten Königreichs aus Großbritannien und Nordirland hat sich in einem Referendum gegen den Verbleib in der Europäischen Union ausgesprochen.

I. Welche unmittelbaren Auswirkungen hat das Ergebnis der Abstimmung?

Die wirtschaftlichen Auswirkungen des Brexits hängen jenseits der kurzfristigen Schockwellen, die durch die internationalen Finanzmärkte gehen, davon ab, welche Integrationstiefe in den anstehenden Verhandlungen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich vereinbart wird. Angesichts der vielen Variablen sind die wirtschaftlichen Folgen nicht zuverlässig vorherzusagen. Die bisherigen Prognosen schwanken daher auch stark, abhängig davon, welches Szenario den Berechnungen zugrunde gelegt wurde.

Premierminister David Cameron hatte angekündigt, im Falle eines Austrittsvotums das **Austrittsverfahren nach Art. 50 des Vertrags über die Europäische Union (EUV)** einzuleiten. Danach müsste die EU mit dem Vereinigten Königreich ein Abkommen über die Einzelheiten des Austritts aushandeln. Aufgrund der Komplexität der rechtlichen und wirtschaftlichen Beziehungen würde die Verhandlung eines solchen Abkommens voraussichtlich mehr als die nach Art. 50 EUV vorgesehenen 2 Jahre dauern. Diese Frist kann aber durch den Rat bei Einstimmigkeit verlängert werden. Während der Verhandlungen bliebe das Vereinigte Königreich zunächst EU-Mitglied.

Wie **das Vereinigte Königreich** unter diesen Umständen **im 2. Halbjahr 2017** die dem Land turnusgemäß zufallende **EU-Ratspräsidentschaft** durchführen soll, ist völlig offen.

II. Welche Formen der wirtschaftlichen Zusammenarbeit sind zukünftig denkbar?

Klar ist: Die Alternative zur Mitgliedschaft in der EU ist eben die Nicht-Mitgliedschaft. Eine Zusammenarbeit zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich ist jedoch auch zukünftig unverzichtbar. Zu eng sind nicht zuletzt unsere wirtschaftspolitischen Beziehungen, als dass ein völliger Bruch vorgenommen werden sollte.

Hierfür gibt es mehrere, denkbare Modelle:

1. eine Zusammenarbeit im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), das so genannte Norwegen-Modell
2. eine Zusammenarbeit über bilaterale Handelsabkommen, das so genannte Schweizer Modell
3. eine Zusammenarbeit über ein Freihandelsabkommen, das so genannte Kanada-Modell
4. eine Zusammenarbeit durch eine Zollunion (wie die mit der Türkei) oder
5. eine Zusammenarbeit über die Regelungen der Welthandelsorganisation (WTO)

Zu den unterschiedlichen Modellen der Zusammenarbeit:

1. Zusammenarbeit im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR)

Das Vereinigte Königreich könnte auch nach Ausscheiden aus der EU **Mitglied des Europäischen Wirtschaftsraums bleiben**. Der EWR ist eine vertiefte Freihandelszone zwischen der Europäischen Union und der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA). Der EFTA gehören Island, Liechtenstein und Norwegen sowie die Schweiz an. Die Schweiz hat sich aber nicht dem EWR angeschlossen. Die EFTA dehnt den Europäischen Binnenmarkt auf die genannten drei Länder aus. Das Vereinigte Königreich könnte sich dazu entscheiden, ebenfalls dem EWR anzugehören. Dann müsste aber voraussichtlich auch die im Vereinigten Königreich sehr umstrittene Personenfreizügigkeit – ein wesentliches Argument der Brexit-Befürworter – von den Briten akzeptiert werden.

Als Mitglied im EWR (und der EFTA) würde das Vereinigte Königreich ausschließlich am Binnenmarkt teilnehmen, nicht in anderen politischen Bereichen. London müsste alle EU Regulierungen mit Bezug auf den Binnenmarkt anwenden bzw. einhalten, ohne bei der Gesetzgebung selbst mit am Verhandlungstisch sitzen zu können. Au-

ßerdem müsste das Vereinigte Königreich finanziell zum EU-Budget beisteuern – wenn auch deutlich weniger als der derzeitige Beitrag als EU-Mitglied.

Dieses Modell ist das wirtschaftlich sinnvollste, da das Vereinigte Königreich knapp 50 Prozent seines Außenhandels mit der EU abwickelt. Zudem bieten alle anderen Modelle dem Vereinigten Königreich keinen bzw. nur eingeschränkten **Zugang zu dem für das Land wichtigen EU-(Finanz-)Dienstleistungsmarkt**. Das Vereinigte Königreich müsste – wenn es sich gegen das EWR-Modell entscheidet – außerdem alle Freihandelsabkommen mit Drittstaaten neu abschließen.

2. Zusammenarbeit über bilaterale Handelsabkommen

Im Vergleich dazu würde das **Schweizer Modell** viele sektorspezifische bilaterale Verträge bedeuten. (Die Schweiz hat ca. 120 Übereinkommen mit der EU.) Sie müssten einzeln ausgehandelt werden, gäben dem Vereinigten Königreich dann aber sektorspezifisch Zugang zum Binnenmarkt. Beim Schweizer Modell müsste London sich bei allen Regelungen zum Binnenmarkt der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) unterwerfen, ohne Einfluss auf die Entscheidungsprozesse zu haben.

Besonders ansprechend ist das Schweizer Modell für die EU nicht, da es Sorge wegen des Versuchs der „Rosinenpickerei“ ("cherry picking") gibt. Aber auch für das Vereinigte Königreich beinhaltet dieses Modell Fallstricke. Die Aushandlung einer Vielzahl bilateraler Verträge würde viel Zeit kosten – eine Zeit der Unsicherheit für Investoren und Handel. Dies dürfte nicht zuletzt der britischen Wirtschaft schaden. Und bei den Verhandlungen wäre klar: Das Vereinigte Königreich verhandelt allein, die EU als Block von 27 Mitgliedstaaten.

3. Zusammenarbeit über ein Freihandelsabkommen

Ein Freihandelsabkommen kann unterschiedliche Formen und Intensitäten beinhalten. Jedoch ist davon auszugehen, dass es nicht die Möglichkeiten der Kooperationstiefe des EWR erreichen würde. Zudem dauern die Aushandlung eines Freihandelsabkommens sowie die anschließende Ratifikation in der Regel mehrere Jahre. Dies ist eine Phase der Unsicherheit, die vor allem der britischen Wirtschaft, aber auch die der 27 EU-Staaten belasten würde.

4. Zusammenarbeit durch eine Zollunion

Eine Zollunion – wie zwischen der EU und der Türkei – verbietet Ein- und Ausfuhrzölle sowie in der Regel mengenmäßige Handelsbeschränkungen, erlaubt aber keinen freien Zugang zum Binnenmarkt. Voraussichtlich würden nicht alle Wirtschaftsbereiche von einer Zollunion abgedeckt.

5. Zusammenarbeit über die Regelungen der Welthandelsorganisation

Die letzte Option wäre schließlich die Organisation der wirtschaftlichen Zusammenarbeit im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO). In der WTO gilt das „Meistbegünstigungsprinzip“. Handelsvorteile, die einem WTO-Vertragspartner gewährt werden – zum Beispiel die Reduzierung von Einfuhrzöllen auf Stahl – müssen auch allen anderen Partnern gewährt werden. So soll jede Art der Diskriminierung einzelner WTO-Mitglieder ausgeschlossen werden. Ausnahmen von der Meistbegünstigung gibt es für regionale Integrationsabkommen, so dass beispielsweise die EU die Handelsvorteile ihres Binnenmarkts nicht auch Drittstaaten gewähren muss.

Würde es für die EU mit dem Vereinigten Königreich keine positive Abweichung (gemäß o. g. Optionen) vom Meistbegünstigungsprinzip geben, bliebe lediglich die wirtschaftliche Zusammenarbeit auf der WTO-Grundlage. Dies wäre gegenüber dem jetzigen Stand der Integration des Vereinigten Königreichs in die EU-Wirtschaft ein klarer Rückschritt. Diese Möglichkeit widerspräche dem traditionell liberalen britischen Handelsansatz und würde den Handel zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU beeinträchtigen. Grundsätzlich gilt das WTO-Modell mit Blick auf das Vereinigte Königreich als schlimmster anzunehmender Fall (worst-case Szenario).

Tatsache ist: Obwohl das Vereinigte Königreich die EU verlassen wird, wird es weiterhin mit der EU handeln und arbeiten müssen. Aber das Vereinigte Königreich wird nach dem Ausscheiden kein Mitspracherecht bei EU-Entscheidungen haben. Das müssen die Briten nun bei allen Verhandlungen über die Modalitäten des Austritts aus der Union bedenken.

III. Hat die Bundesregierung genug getan, um für ein positives Votum der Briten zu werben?

Ja! Nicht zuletzt durch den großen Einsatz von Bundeskanzlerin Angela Merkel war es den europäischen Staats- und Regierungschefs am 19. Februar 2016 gelungen, einen Kompromiss zu den britischen Forderungen für den erhofften Verbleib in der EU zu finden. Dieser Kompromiss ermöglichte es dem britischen Premierminister David Cameron, glaubwürdig für ein „Ja“ zur EU zu werben. Dass es letztlich nicht für ein „Ja“ zur EU gereicht hat, müssen wir akzeptieren.

IV. Was bedeutet der Brexit für den EU-Haushalt und für Deutschland als Nettobeitragszahler?

Die **EU verliert** einen ihrer größten **Nettobeitragszahler**. Dem kann nur durch zwei Vorgehensweisen begegnet werden: Die anderen Nettobeitragszahler kompensieren diesen Ausfall durch höhere Abführungen an den EU-Haushalt oder / und der EU-Haushalt wird an anderer Stelle gekürzt. Dies würde letztlich auch Einschnitte für die Nettoempfänger bedeuten. Hier stehen sehr schwierige Verhandlungen an, in denen Forderungen auf Deutschland zukommen werden.

Das **Vereinigte Königreich und Deutschland** vertraten in der EU vielfach **ähnliche wirtschaftspolitische Grundüberzeugungen**. Bei der Gestaltung der Wirtschafts- und Haushaltspolitik in der EU wird Deutschland daher ein wichtiger Partner fehlen.

V. Droht nun ein Dominoeffekt? Wollen nun weitere Mitgliedstaaten austreten?

Nein – zumindest ist das nicht absehbar. Während der Verhandlungen über die Bedingungen für einen Verbleib des Vereinigten Königreichs in der EU hatten alle anderen nationalen Regierungen zweierlei betont:

- Erstens sprachen sich alle nationalen Regierungen für den Verbleib des Vereinigten Königreichs in der Union aus.
- Zweitens stellten sie klar, dass sie selbst keinen Austritt anstreben.

Zu befürchten ist jedoch, dass in Ländern mit EU-kritischer Bevölkerung und entsprechend politisch ausgerichteten und erfolgreichen Parteien ein Austrittsreferendum auf die Tagesordnung kommt. Zumindest dürfte der britische EU-Austritt den EU-kritischen Parteien in anderen EU-Mitgliedstaaten Aufwind geben.

Jedoch können die Regierungen der verbleibenden 27 EU-Mitgliedstaaten in den Verhandlungen mit dem Vereinigten Königreich auch große Härte zeigen, um zu verdeutlichen, dass ein Austritt aus der Union für das jeweilige Land mit schwerwiegenden Folgen verbunden ist. Dies könnte für viele EU-Skeptiker, die die Errungenschaften der europäischen Integration als selbstverständlich erachten, ein „Augenöffner“ sein, was der Verlust der EU-Mitgliedschaft letztlich bedeuten kann.

VI. Zerfällt nun das Vereinigte Königreich?

Es besteht die Möglichkeit, dass die mehrheitlich pro-europäisch eingestellten Schotten nun erneut ein Referendum über ihre Unabhängigkeit durchführen werden. Auch die Position Nordirlands mit seinen engen Verbindungen zu Irland, das weiterhin Mitglied der EU ist und bleiben will, wird nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs schwieriger – mit noch nicht absehbaren Folgen. Ob das Vereinigte Königreich in seiner jetzigen Form weiter bestehen wird, ist also offen.

VII. Warum spricht sich die CDU für das System der repräsentativen Demokratie auf Bundesebene aus?

Die CDU hat auf der für das direkte Lebensumfeld der Bürger entscheidenden kommunalen Ebene und auf der Landesebene Volksinitiativen, Volksbegehren und Volksentscheide stets befürwortet und befürwortet diese weiterhin. Eine ganze Reihe von wichtigen Volksbegehren in den Kommunen und in den Ländern wurde von der CDU unterstützt oder maßgeblich mitgetragen. Dort haben sie sich aus unserer Sicht bewährt.

Auf der Bundesebene indes hat sich das grundgesetzlich verankerte Prinzip der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie bewährt. Es ist ein System des Interessenausgleichs, der friedlichen Konfliktregelung und des Ausbalancierens politischer Kräfte. Es verbindet dabei die besondere Verantwortung der Gewählten mit deren regelmäßiger Rechenschaftspflicht gegenüber dem Volk, das seinen Vertretern in Wahlen das Vertrauen ausspricht oder entzieht. Das Parlament ist dabei zentraler Mittler demokratischer Legitimität und politisches Forum der Nation für die großen politischen Kontroversen.

Die Demokratie des Grundgesetzes hat in über 65 Jahren Bundesrepublik Deutschland ganz wesentlich zur politischen Stabilität unseres Gemeinwesens beigetragen. Diese Form der Demokratie wollen wir bewahren und zeitgerecht fortentwickeln. Sie lebt vom Abwägen, von der Kompromissfähigkeit und Konsensfindung. Das Plebiszit dagegen ist ein undifferenziertes Verfahren der Normsetzung, in dem die Entscheidungsfragen unserer hochkomplexen und vielfältigen Gesellschaft notwendigerweise auf referendumsfähige Ja-Nein-Alternativen beschränkt werden müssen. Dies würde zu einer Vereinfachung, Emotionalisierung und Polarisierung der Auseinandersetzung führen.

Ein Plebiszit kann ein parlamentarisches Gesetzgebungsverfahren also nicht ersetzen. Verbesserungen an einem ursprünglichen Gesetzentwurf wären nicht mehr möglich.

Zudem würde bei nationalen Plebisziten die in Artikel 79 Abs. 3 Grundgesetz festgelegte unmittelbare Mitwirkung der Länder an der Willensbildung des Bundes und der Gesetzgebung über den Bundesrat fehlen. Ebenso wäre die Einbeziehung von Expertenwissen in die Gesetzgebung erschwert, das im parlamentarischen Verfahren, insbesondere bei komplexen Sachverhalten, intensiv genutzt wird.

Auch eine Öffnung des parlamentarisch-repräsentativen Verfahrens durch ein Gesetzesinitiativrecht des Volkes würde die Demokratie des Grundgesetzes maßgeblich verändern und den Einstieg in eine weitergehende Volksgesetzgebung bedeuten.

Stand: 26. Juni 2016