

Erfolgspartnerschaft sichern

Das Vereinigte Königreich gehört in die EU

Ein Argumentarium der Deutsch-Britischen Gesellschaft

Das Vereinigte Königreich stimmt ab: Aller Voraussicht nach am 23. Juni 2016, spätestens jedoch bis Ende 2017 werden die Bürger Großbritanniens und Nordirlands sowie Iren, Commonwealth-Bürger und seit weniger als 15 Jahren im Ausland lebende Briten über den Verbleib des Vereinigten Königreichs in der Europäischen Union abstimmen. Hintergrund dafür ist ein Wahlversprechen des konservativen Premierministers David Cameron: Bei der Parlamentswahl im Mai 2015 stellte er eine Volksentscheid über den Verbleib in der EU in Aussicht, um eine Abwanderung von Wählern zu den Rechtspopulisten der *UK Independence Party* (UKIP) zu verhindern.

Sowohl Premierminister Cameron als auch die Entscheidungsträger der EU und die europäischen Regierungen hatten signalisiert, im Vorfeld der Abstimmung offen für Verhandlungen zu sein, um ein Reformpaket der EU oder möglicherweise sogar Sonderkonditionen Großbritanniens auszuhandeln, um so eine Mehrheit für den Verbleib in der EU zu gewinnen. Am 10. November 2015 übergab Premierminister Cameron an EU-Ratspräsident Donald Tusk einen Brief, der die Bedingungen für einen Verbleib des Vereinigten Königreichs in der EU auflistete. Die Forderungen lassen sich in vier Punkten zusammenfassen.¹

- 1. Economic Governance.** Rechte und Pflichten der Euroländer und Nicht-Euroländer sollten künftig besser voneinander abgegrenzt werden. Vor allem sollte die immer engere Integration der Länder der Europäischen Währungsunion nicht dazu führen, dass Nicht-Euroländer im Europäischen Binnenmarkt benachteiligt werden.
- 2. Wettbewerbsfähigkeit.** Deregulierung und eine Verbesserung des Kapital-, Güter- und Dienstleistungsverkehrs im Binnenmarkt können die Wettbewerbsfähigkeit und Produktivität der Europäischen Union verbessern und das langfristige Wachstum aller EU-Mitgliedstaaten erhöhen.
- 3. Souveränität.** Das Vereinigte Königreich soll sich nicht mehr dem Ziel eines *immer engeren Zusammenschlusses* (*ever closer union*) der europäischen Völker verpflichtet se-

¹ Vgl. Cameron, D. (2015). *A new settlement for the United Kingdom in a reformed European Union*. Brief des Britischen Premierministers David Cameron an den Präsidenten des Europäischen Rates, Donald Tusk. London, 10. November.

DEUTSCH-BRITISCHE GESELLSCHAFT

hen. Die Rolle der nationalen Parlamente soll gestärkt werden. In diesem Sinne fordert das Papier eine Wiederbelebung des *Subsidiaritätsprinzips*.

- 4. Einwanderung.** Zuwanderung aus anderen EU-Ländern soll stärker reglementiert werden können. So sollen Zuwanderer erst nach vier Jahren mit einem Wohnsitz im Vereinigten Königreich Steuervergünstigungen und andere Sozialleistungen beanspruchen können.

Am 2. Februar 2016 unterbreitete der Präsident des Europäischen Rates Tusk seinen Verhandlungsvorschlag. Die Dokumente umfassen eine 15-seitige Entscheidung der Staats- und Regierungschefs, in der die oben genannten bekannten vier Themen behandelt werden, sowie fünf weitere Erklärungen zu einzelnen Elementen der Entscheidung. Die Texte nahmen die bekannten britischen Forderungen auf und zeigten großes Entgegenkommen bei den für Großbritannien politisch bedeutsamen Punkten. Dazu gehören eine sogenannte „Notbremse“ bei Sozialleistungen an EU-Ausländer sowie eine Formulierung, derzufolge Großbritannien von einer weiteren politischen Integration explizit ausgenommen ist. Außerdem soll es für nationale Parlamente ein erweitertes Einspruchsrecht geben ("rote Karte") sowie ein Mechanismus, der Großbritannien und anderen, nicht am Euro teilnehmendem Mitgliedstaaten bei der Beratung von Legislativvorschlägen die Möglichkeit gibt, eine Entscheidung des Rates mindestens aufzuschieben. Weithin wird erwartet, dass die Verhandlungen zu einer Einigung beim Europäischen Rat vom 18. und 19. Februar 2016 führen.

Die aktuelle Zuwanderung aus Ländern des Balkans, des Nahen und Mittleren Ostens und Nordafrika hat seit Beginn der Kampagne die Befürworter eines Verbleibs des Vereinigten Königreichs in der EU in Umfragen besonders stark in die Defensive gebracht. Die Personenfreizügigkeit im europäischen Binnenmarkt wird seit jeher kritisch gesehen. Befürworter und Gegner des Verbleibs halten sich in zahlreichen Umfragen in etwa die Waage. Eine eindeutige Mehrheit für den *Brexit* gab es letztmalig im November 2012. Noch im Juni 2015 befürworteten nur 27 Prozent einen Austritt, während 61 Prozent eine EU-Mitgliedschaft unterstützen. Der weitere Verlauf der Flüchtlingskrise in Europa und der Ausgang der Reformverhandlungen Camerons mit der EU dürfte die Stimmungslage bis zum Referendumstermin nochmals beeinflussen.

Würden im Referendum die Nein-Stimmen überwiegen, bliebe die Frage, wie Großbritanniens Beziehungen zur EU zukünftig aussehen sollten. Hierzu müssten Verhandlungen nach Artikel 50 des EU-Vertrages stattfinden. Ihr Zeitraum wäre auf zwei Jahre begrenzt, und das

DEUTSCH-BRITISCHE GESELLSCHAFT

Europäische Parlament müsste dem Verhandlungsergebnis zustimmen. Unter einer Vielzahl von Alternativen zur EU-Mitgliedschaft können folgende **vier Optionen** als Orientierung für solche Verhandlungen dienen.

- **Modell Norwegen.** Als Mitglied des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) gehört Norwegen neben Island und Liechtenstein zu den Drittländern, die am engsten in die Strukturen der EU integriert sind. Norwegen hat den vollen Zugang zum europäischen Binnenmarkt, jedoch unter Ausklammerung einzelner Bereiche, etwa der Gemeinsamen Agrarpolitik. Ebenso leistet das Land einen signifikanten Beitrag zum EU-Haushalt. Der Pro-Kopf-Betrag beläuft sich auf 150 Euro jährlich. Damit liegt die Differenz zu Großbritannien (165 Euro) bei nur neun Prozent.² Die finanzielle Ersparnis rein in Bezug auf den EU-Haushalt ist damit relativ gering. Vor allem hat Norwegen kaum Einfluss auf die Entscheidungsprozesse in der EU, muss sich der Gesetzgebung aber in den gemeinsamen Politikfeldern dennoch anpassen. Da gerade dies jedoch im Widerspruch steht zu dem Wunsch Großbritanniens, den gemeinsamen Markt maßgeblich mitzugestalten, dürfte dieses Modell für Großbritannien keine Option sein. Dies gilt insbesondere mit Blick auf den Dienstleistungssektor, der in Großbritannien im Gegensatz zu Norwegen eine zentrale Rolle spielt. Nikolai Astrup, Europasprecher der Konservativen Partei Norwegens, kommentierte dazu: *“If you want to run the EU, stay in the EU. If you want to be run by the EU, feel free to join us in the EEA.”*
- **Modell Schweiz.** Die Schweiz ist – obwohl Mitglied der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) – kein Mitglied des EWR. Die Beziehungen mit der EU konzentrieren sich stattdessen auf das Freihandelsabkommen von 1972 und diverse bilaterale Abkommen. Darunter fällt auch das Freizügigkeitsabkommen, das grundsätzlich die freie Wohnsitzwahl gewährt, solange bestimmte Bedingungen, wie etwa das Bestehen eines Arbeitsvertrages, erfüllt sind. Das Schweizer Modell erscheint zunächst also eine attraktive Option zu sein, Abkommen in einzelnen Bereichen, die im nationalen Interesse liegen, zu schließen. Diese auszuhandeln zöge jedoch einen langwierigen und kostspieligen Prozess nach sich, der über ein ganzes Jahrzehnt ein wirtschaftlich unsicheres Umfeld schaffen würde, in dem Wachstum und Investitionen gehemmt würden. Zudem ist die Schweiz keineswegs von allen finanziellen Verpflichtungen gegenüber der EU befreit. Über bilaterale Abkommen zahlt die Schweiz circa 75 Euro pro Einwohner netto in den

² 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, London, June 2014.

DEUTSCH-BRITISCHE GESELLSCHAFT

EU-Haushalt ein, für Großbritannien (165 Euro) würde dies einen Rückgang der Nettzahlung um 55 Prozent bedeuten.³

- **Modell Türkei.** Kein Zugang zum Binnenmarkt – Verbund in Zollunion, Anpassung der Handelspolitik an die EU. Sehr unrealistisch.
- **Modell WTO.** Kein Zugang zum Binnenmarkt – bilaterale Zölle von bis zu zehn Prozent sind möglich. Äußerst unrealistisch.

Von den vier diskutierten Optionen dürfte die Neugestaltung der Beziehungen von Großbritannien und der EU im Falle eines *Brexit* dem Schweizer Modell am Nächsten kommen. Dieses Argumentarium soll sich im Folgenden auf die möglichen ökonomischen und politischen Auswirkungen eines *Brexit* nach Schweizer Modell für die EU, das Vereinigte Königreich und Deutschland konzentrieren.

Die EU würde international an wirtschaftlicher und politischer Einflusskraft einbüßen. Das Risiko weiterer innereuropäischer Blockaden würde steigen.

- **Ein *Brexit* würde die wirtschaftliche Gravitation der EU verkleinern.** Mit einem Bruttoinlandsprodukt (BIP) von 2,2 Billionen Euro und gut 64 Millionen Einwohnern ist das Vereinigte Königreich nach Deutschland die zweitstärkste Volkswirtschaft Europas.⁴ 16 Prozent des BIP würde die EU bei einem Austritt der Briten auf einen Schlag einbüßen – der europäische Binnenmarkt würde damit seine Spitzenposition als größter Wirtschaftsraum der Welt an die USA abgeben. Der Anteil am Welthandel nähme um 4,3 Prozentpunkte auf 15 Prozent ab (USA: 13%, China: 12%).⁵
- **Ein *Brexit* wäre ein Rückschlag für die weitere Integration Europas. Die Vollendung des Binnenmarktes könnte ins Stocken geraten und die Wettbewerbsorientierung europäischer Wirtschaftspolitik leiden.** Die Regulierungspolitik der EU wurde seit dem Beitritt der Briten maßgeblich vom Vereinigten Königreich mitgestaltet. Es war stets entscheidender Treiber dafür, den europäischen Binnenmarkt weiter auszubauen, Hemmnisse – sowohl im privaten als auch im öffentlichen Sektor – abzubauen, und so den Wettbewerb zu stärken. So war das Vereinigte Königreich etwa ein wichtiger Treiber der

³ 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, London, June 2014.

⁴ Eurostat Datenbanken (2015).

⁵ Irwin, G. (2015). *BREXIT: the impact on the UK and the EU*. Global Counsel.

DEUTSCH-BRITISCHE GESELLSCHAFT

Dienstleistungsrichtlinie, die im letzten Jahrzehnt einen Teil der Dienstleistungsmärkte zwischen den EU-Mitgliedstaaten öffnete und so Wachstum und Beschäftigung förderte. Würde die Stimme des Vereinigten Königreichs wegfallen, würden die Befürworter interventionistischer Politik wieder stärkeren Einfluss auf die Regulierung der EU gewinnen und so Marktöffnung und Wettbewerb hemmen.

- **Auch die Effizienz der europäischen Arbeitsmärkte würde nachlassen, wenn Großbritannien den Zugang zu seinem Arbeitsmarkt einschränkte.** Dabei dient die hohe Arbeitnehmermobilität auf freien Arbeitsmärkten beider Seiten als Ausgleichsventil für strukturelle und konjunkturelle Schwankungen, sowohl bei Arbeitslosigkeit als auch Fachkräftemangel. Unternehmen hätten stärkere Probleme, ihren Bedarf an Fachkräften zu decken. Produktivitäts- und Wachstumspotentiale würden ungenutzt bleiben.
- **In der Außenhandelspolitik würde die EU einen wichtigen Treiber für eine weitere Öffnung der Märkte verlieren.** Aufgrund seiner grundsätzlich wirtschaftsliberalen Orientierung hat das Vereinigte Königreich in der Vergangenheit stets wichtige Impulse gesetzt, um den Platz der EU im Welthandel als global wettbewerbsfähiger Wirtschaftsraum zu sichern. Wichtige Initiativen, wie etwa das Transatlantische Freihandelsabkommen mit den USA (TTIP) sowie derzeit laufende Verhandlungen mit Kanada und Japan, könnten im Falle eines *Brexit* eine geringere Priorität einnehmen.
- **Der außen- und sicherheitspolitische Einfluss der EU auf internationaler Ebene würde in Folge eines *Brexit* sinken.** Großbritannien ist neben Frankreich die wichtigste europäische Stimme in Fragen der Verteidigungs- und Sicherheitspolitik. Mit einem Verteidigungsetat von 57 Milliarden Euro (2,4% des BIP), knapp einem Viertel der gesamten europäischen Verteidigungsausgaben, ist Großbritannien die größte Militärmacht Europas und die fünftgrößte weltweit. Weltweit vorne liegt Großbritannien auch hinsichtlich seiner *Soft Power*, die sich nach dem Portland *Soft-Power-30-Ranking* 2015 u.a. anhand der Attraktivität der politischen Institutionen, des ökonomischen Modells, des Bildungssystems, der Kultur sowie des diplomatischen Netzwerks bemisst.⁶ Die diplomatische Macht Großbritanniens fußt auch auf seiner einflussreichen Position und ständigen Präsenz im Sicherheitsrat der *Vereinten Nationen* (UNSC), der NATO, der OECD, dem IWF und der Weltbank (weitere: G-8, G-20, *Internationale Energieagentur* (IEA), *Finanzstabilitätsrat* (FSB), *Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen* (UNFCCC)). Weiterhin ist das Vereinigte Königreich als Leitnation des *Commonwealth of Nations*, das weltweit 53

⁶ Portland Communications (2015). *The Soft Power 30 – A Global Ranking of Soft Power*. London: Portland Communications.

DEUTSCH-BRITISCHE GESELLSCHAFT

Mitgliedstaaten umfasst, nicht nur mit großen Staaten wie Kanada und Australien, sondern auch mit vielen aufstrebenden Märkten wie Indien, Südafrika und Nigeria sowohl politisch als auch ökonomisch eng verbunden. Zudem spielt es auch über die internationale Entwicklungshilfe, in der es nach den USA mit rund 18 Milliarden Euro den zweithöchsten Beitrag leistet, eine wichtige Rolle in Entwicklungs- und Schwellenländern. Verliert die EU Großbritanniens *Hard* und *Soft Power*, würde es für sie schwieriger, das Weltgeschehen neben den USA und China maßgeblich mitzugestalten.⁷

- **Für die EU würde ein Austritt des Vereinigten Königreichs eine Reihe institutioneller Änderungen mit hohen Transaktionskosten nach sich ziehen und zudem von eigentlichen Herausforderungen ablenken.** Neben einer Vielzahl von Beamten in Europäischen Institutionen (rund fünf Prozent der EU-Beschäftigten)⁸ hält das Vereinigte Königreich im Europäischen Parlament derzeit 73 Abgeordnetensitze und stellt einen Kommissar sowie Richter am Europäischen Gerichtshof. Feste Regelungen, ob und wie Positionen und Kompetenzen neu vergeben werden, gibt es nicht. Auch die weitere Beschäftigung britischer EU-Beamter wäre unklar – formal setzt die Beschäftigung die Staatsbürgerschaft eines EU-Mitgliedstaates voraus.⁹ Für größere Konflikte dürfte neben der Überprüfung sämtlicher auf den Verträgen beruhenden Rechtsverhältnisse zwischen Großbritannien und der EU vor allem auch die zwingende Neuverhandlung der Beiträge zum EU-Haushalt sowie der mittelfristigen Finanzplanung sorgen: Rund zehn Prozent des EU-Haushalts werden vom Vereinigten Königreich getragen.¹⁰ Dabei ist Großbritannien nach Deutschland der zweitgrößte Nettozahler, unter Berücksichtigung eines Sonderrabatts. In 2013 steuerte das Land unterm Strich 10,8 Milliarden Euro zu den Töpfen der EU bei, die bei einem Austritt im zukünftigen EU-Haushalt zumindest teilweise fehlen würden. Mitgliedstaaten wie Deutschland oder Frankreich müssten ihren Beitrag zum Budget dann voraussichtlich erhöhen und Nettoempfänger gegebenenfalls mit Transfer- einbußen rechnen. Freilich wären alle diese institutionellen Veränderungen zu meistern. Die Befassung mit ihnen würde jedoch Kräfte binden, die Europa in diesen Tagen an anderen Baustellen besser verwenden könnte – so etwa bei der Bekämpfung der Jugend- arbeitslosigkeit, bei der Flüchtlingsproblematik und in der Aushandlung des transatlanti- schen Freihandelsabkommens.

⁷ Irwin, G. (2015). *BREXIT: The Impact on the UK and the EU*. Global Counsel.

⁸ Foreign Affairs Committee (2013). *The UK staff presence in the EU institutions*.

⁹ Vgl. Artikel 28 der Verordnung zur Regulierung der Beschäftigung.

¹⁰ Vgl. Europäische Kommission (2015). *Jahresfinanzbericht 2014*. Brüssel.

DEUTSCH-BRITISCHE GESELLSCHAFT

- **Populistische Kräfte könnten sich die neue Unsicherheit Europas zu Nutze machen.** Gelingt es der EU und Großbritannien nicht, durch eine konstruktive Dialog- und Reformbereitschaft das Risiko eines Austritts Großbritanniens zu verhindern, würde das Vertrauen in die Problemlösungskompetenz europäischer Institutionen weiter schwinden und ihre Skeptiker bestätigen. Die populistischen Kräfte Europas könnten dadurch einen neuen Schub bekommen, um ihren politischen Einfluss sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene auszuweiten. Der *Brexit* könnte sich zudem zu einem Präzedenzfall entwickeln und weitere Länder dazu motivieren, ebenfalls Sonderwünsche anzumelden. Die Zentrifugalkräfte innerhalb Europas würden dann zunehmen. Großbritannien als scharfen Kritiker, jedoch inhärenten Bestandteil des europäischen Gefüges zu halten, ist die bessere Option, als das Feld der populistischen Opposition zu überlassen. Es liegt im strategischen Interesse der EU, Großbritannien in der EU zu halten.

Für das Vereinigte Königreich würde ein *Brexit* in erster Linie die Standortattraktivität senken. Zudem würde das Land sämtliche Gestaltungsmöglichkeiten europäischer Politik verwirken – und wäre zugleich doch an deren Maßgaben gebunden.

- **Das Vereinigte Königreich würde in Folge eines *Brexit* den Einfluss auf die europäische Regulierungspolitik und Gesetzgebung verlieren, ohne jedoch große Handlungsfreiheit zu gewinnen, seine Regulierung unabhängig zu gestalten.** Im Vereinigten Königreich wird die europäische Regulierung häufig mehr als Bürde für die Unternehmen denn als Mittel für mehr Wettbewerb angesehen. Sicherlich verursacht sie in einigen Bereichen mehr Kosten als Vorteile – insgesamt wäre ohne sie aber ein gemeinsamer Markt gar nicht möglich. Dennoch sind viele Briten davon überzeugt, dass ein Austritt aus der EU mehr Souveränität bringen würde. Diese Rechnung geht jedoch nicht auf: Denn auch im Falle eines *Brexit* müsste das Vereinigte Königreich in bilateralen Abkommen mit der EU und Drittländern seine Interessen mit denen der Handelspartner abstimmen. Die Beispiele Norwegen und Schweiz zeigen, dass der kleinere Partner in Verhandlungen dabei oft das Nachsehen hat. In denjenigen Bereichen, in denen sie Zugang zum europäischen Markt haben, müssen sie sich weiterhin an EU-Standards anpassen. Im Falle der Schweiz müssen die bilateralen Abkommen kontinuierlich neuverhandelt werden, um sie mit neuen EU-Regulierungen vereinbar zu halten. Da es sich dabei um einen sehr aufwendigen Prozess handelt, der viele Ressourcen bindet, ist ohnehin fraglich, ob die EU sich auf ein weiteres Schweizer Modell einlassen würde. Letztlich würde

DEUTSCH-BRITISCHE GESELLSCHAFT

der Schritt zum *Brexit* gerade die Strategie der Briten konterkarieren, sich ein Mitspracherecht bei der regulatorischen Gestaltung des Binnenmarktes zu sichern. Zum anderen ist das Argument, dass die EU-Regulierung Großbritanniens Wettbewerbsfähigkeit einschränke, wenig stichhaltig. Denn trotz EU-Mitgliedschaft ist Großbritannien laut OECD nach den Niederlanden der am wenigsten regulierte Markt in den Industrieländern.¹¹ Als Maßstab dienen dabei verschiedene Indikatoren der Wettbewerbspolitik (z.B. freie Preisbildung oder geringe administrative Barrieren) und des Kartellrechts. Auch in der EU bleibt den Briten also großer Spielraum, ihre Wirtschaftspolitik eigenständig zu gestalten. Es bleibt also fraglich, wie ein EU-Austritt Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum stärken soll.

- **Auf das Vereinigte Königreich würden neben intensiven und langwierigen Verhandlungen mit der EU und seinen Mitgliedstaaten auch viele weitere bilaterale Verhandlungen mit Drittländern zukommen.** Mittlerweile existieren etwa 30 Handelsabkommen der EU mit 50 Partnerländern, darunter Korea, Südafrika und Mexiko. Diese neu auszuhandeln würde nicht nur diplomatische Kräfte und finanzielle Ressourcen binden. Als vergleichsweise kleiner Markt – Großbritannien alleine trägt gut drei Prozent zur weltweiten Wirtschaftskraft bei, die EU mit Großbritannien hingegen 23,5 Prozent¹² – wäre Großbritannien zudem weitaus weniger interessant für Drittländer und hätte so eine wesentlich schwächere Verhandlungsposition. Vor allem wäre ein solcher Prozess langwierig. Die Dauer eines vollständigen *Brexit* wird aufgrund der komplizierten Austrittsmechanismen und den darauf folgenden Verhandlungen für neue Abkommen auf mindestens zehn Jahre geschätzt.¹³
- **Das Investitionsklima für Unternehmen und Investoren könnte dauerhaft leiden.** Heute gehen über 45 Prozent der britischen Exporte in die Länder der EU, während die EU zehn Prozent ihrer Waren nach Großbritannien exportiert. Vor allem zu Deutschland und den Niederlanden sind die Handelsbeziehungen sehr eng. Ein eingeschränkter Zugang zum europäischen Markt würde die enge Verflechtung mit den EU-Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Bei einem EU-Austritt ihres Landes müssten Unternehmen zunächst über einen langen Zeitraum hinweg unter unsicheren wirtschaftlichen wie regulatorischen Rahmenbedingungen wirtschaften. In einem solchen Umfeld würden sie ihre Investitionen tendenziell eher aufschieben oder – zusammen mit Produktionsstätten – womöglich in andere EU-Mitgliedstaaten verlagern. Gleiches gilt für Unternehmen aus Drittländern,

¹¹ OECD (2015). *Indicators of Productivity and Long Term Growth*.

¹² IMF (2014). *World Economic Outlook Database*.

¹³ Irwin, G. (2015). *BREXIT: The Impact on the UK and the EU*. Global Counsel.

DEUTSCH-BRITISCHE GESELLSCHAFT

die Großbritannien als Drehkreuz für ihre europäischen Geschäfte nutzen. Über die Hälfte der europäischen Niederlassungen nichteuropäischer Unternehmen befindet sich im Vereinigten Königreich. Das könnte sich durch einen *Brexit* ändern. Ähnliches gilt für ausländische Geldgeber: Aufgrund seiner attraktiven regulatorischen Rahmenbedingungen bei gleichzeitigem Zugang zum EU-Binnenmarkt ist Großbritannien das Land in der EU, das derzeit die meisten Investitionen aus der EU und den USA anzieht. Vor allem Investitionen aus Europa haben in den vergangenen Jahren immer weiter an Bedeutung gewonnen. Während 1997 noch 30 Prozent der ausländischen Direktinvestitionen (FDI) in Großbritannien aus der EU stammten, sind es heute fast die Hälfte (2013: 46%).¹⁴ Allerdings ist gerade ausländisches Kapital sehr mobil. Rund ein Drittel der internationalen Investoren gab an, dass sie ihre Investitionen in Großbritannien verringern oder auf Eis legen wollen, solange die Situation um den EU-Verbleib nicht geklärt ist.¹⁵

- **Europäische Finanzierungsgeschäfte könnten aus London abwandern.** Heute ist London der mit Abstand wichtigste Finanzstandort in Europa. Im *Global Financial Centres Index*, der die Wettbewerbsfähigkeit internationaler Finanzplätze unter anderem anhand der Rahmenbedingungen, der Entwicklung des Finanzsektors und Infrastrukturfaktoren misst, schneidet einzig New York besser ab als die britische Hauptstadt.¹⁶ Luxemburg und Frankfurt folgen erst auf Rang 17 und Platz 19. Als zentraler Knotenpunkt der europäischen Finanzlandschaft wurden viele Transaktionen der EU-Staaten und ihrer Unternehmen bisher in London abgewickelt. 41 Prozent aller Londoner Finanzdienstleistungen wurden aus der EU heraus in Anspruch genommen. Die City of London war so bisher einer der großen Profiteure vom gemeinsamen Markt für Finanzdienstleistungen. Hätte sie wie die Schweiz keinen automatischen Zugang zum EU-Markt für Finanzdienstleistungen, müssten britische Finanzdienstleister höhere Transaktionskosten tragen, um über Niederlassungen in der EU diese Geschäfte aufrecht zu erhalten. Ebenso würden ausländische Geldinstitute im Falle eines *Brexit* zumindest einen Teil ihrer Standorte auf das Festland umsiedeln. Erste Banken wie etwa Goldman Sachs sprechen bereits offen über die Verlagerung von Geschäften. Auch ein Großteil der in Euro denominierten Bankgeschäfte über sogenannte *Clearinghäuser* wird in Großbritannien abgewickelt, obwohl Großbritannien den Euro nie eingeführt hat. In 2013 wurden beispielsweise rund 44 Prozent des weltweiten Devisenhandels in Euro im Vereinigten Königreich abgeschlos

14 Webb, D., Keep, M. and Wilton, M. (2015). In brief: *UK-EU economic relations*. House of Commons, Briefing Paper.

15 Ernst & Young (2015). *EY's attractiveness survey, UK 2015 – Another great year – but time to reflect how the UK can stay ahead of the pack*. London: Ernst & Young Global Limited.

16 Yeandle, M. (2015). *Global Financial Centres Index 17*. London: Z/Yen Group.

DEUTSCH-BRITISCHE GESELLSCHAFT

sen – das entspricht einem durchschnittlichen Tagesumsatz von circa 930 Milliarden US Dollar.¹⁷ Die EZB hat bereits in der Vergangenheit versucht, den Standort der *Clearinghäuser* für Geschäfte in Euro-Währung in die Eurozone zu verlagern. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) gab daraufhin im März 2015 einer Klage des Vereinigten Königreichs statt, dass dies die Befugnisse der EZB übersteige und dem Grundsatz widerspreche, dass die gleichen Rechte für alle Länder des EU-Binnenmarktes gelten müssen. Würde das Vereinigte Königreich jedoch aus der EU und dem EWR austreten, könnte es sich nicht weiter auf diese Entscheidung stützen und auch die weitere Entwicklung in derartigen Bereichen nicht mehr beeinflussen. In Folge dessen würden einige *Clearinghäuser* ihren Standort auf den Kontinent verlagern und London einen Teil des in Euro denominierten Bankgeschäftes verlieren.¹⁸

- **Eine stärkere Reglementierung der Migration könnte negative Auswirkungen auf den britischen Arbeitsmarkt und die sozialen Sicherungssysteme haben.** In der Summe tragen Migranten aus der EU positiv zu den öffentlichen Finanzen Großbritanniens bei. Sie zahlen über Steuern, Renten und andere Sozialbeiträge mehr in staatliche Töpfe ein als sie aus ihnen beziehen.¹⁹ Der Anteil an Sozialhilfeempfänger ist unter EU-Einwanderern sogar geringer als unter der britischen Bevölkerung. Verschiedene Studien zeigen zudem, dass die Auswirkungen von Migranten auf Beschäftigung und Gehalt der Briten keinen signifikanten Effekt haben, sie kosten der einheimischen Bevölkerung also keine Jobs. Stattdessen sind viele Branchen auf qualifizierte Einwanderer angewiesen. Nicht nur wohnen und arbeiten 2,3 Millionen Europäer in Großbritannien – auch sind 1,8 Millionen Briten über die EU verteilt.²⁰ Sollte das Vereinigte Königreich die Freizügigkeit für EU-Bürger beschränken, würde das für beide Seiten den Ausgleich von Arbeitslosigkeit und Fachkräftebedarf beeinträchtigen.
- **Großbritannien droht der Ausschluss von der europäischen Forschungs- und Bildungsförderung.** Insgesamt erhält Großbritannien 16 Prozent der EU-Gelder für Forschung und Entwicklung und 20 Prozent der EU-Förderung für universitäre Forschung.

¹⁷ TheCityUK (2013). *UK and the EU: A mutually beneficial relationship*.

¹⁸ Europäischer Gerichtshof (2015). *Rechtssache T-496/11 Vereinigtes Königreich gegen Europäische Zentralbank*. Luxemburg.

¹⁹ 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, London, June 2014.

²⁰ UK Office for National Statistics database. 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, London, June 2014.

DEUTSCH-BRITISCHE GESELLSCHAFT

Diese Mittel müsste Großbritannien dann aus dem eigenen Haushalt bestreiten.²¹ So soll die Schweiz aus der Forschungsförderung *Horizon 2020*, das Projekte im Gesamtvolumen von 80 Milliarden Euro finanziell unterstützt, ausgeschlossen werden, wenn sie bis Ende 2016 das Personenfreizügigkeitsabkommen mit dem Neu-EU-Mitglied Kroatien nicht ratifiziert.²² Den Zugang zum Austauschprogramm Erasmus hat die Schweiz hingegen schon heute verloren, so dass Schweizer Studenten zurzeit keine Fördermittel und kontingentierte Studienplätze mehr erhalten.

- **Auch für den inneren Zusammenhalt des Vereinigten Königreichs könnte ein *Brexit* schwerwiegende Konsequenzen haben.** Die Einheit des Vereinigten Königreichs wurde durch das positive Ergebnis des schottischen Referendums im September 2014 bestätigt. Ein Austritt Großbritanniens aus der EU könnte diese jedoch erneut in Frage stellen. Denn vor allem Schottland steht der EU deutlich weniger skeptisch gegenüber – nur 22 Prozent der schottischen Bürger würden derzeit gegen einen Verbleib in der EU stimmen (in England wären es 31 Prozent).²³ Ein *Brexit* würde die Vor- und Nachteile Schottlands, Teil des britischen Königreichs zu bleiben, grundsätzlich verschieben und könnte so die *Scottish National Party* (SNP) dazu veranlassen, ein zweites schottisches Unabhängigkeitsreferendum abzuhalten. Auch in Wales und Nordirland tritt man der EU positiver entgegen – auch weil beide Regionen ebenso wie Schottland wesentlich stärker von EU-Fördermitteln aus Strukturfonds und der gemeinsamen Agrarpolitik profitieren. England müsste ihnen Perspektiven aufzeigen, den Verlust der Mittel zu kompensieren. Diese und andere Fragen könnten das Konfliktpotential zwischen den britischen Mitgliedstaaten bei einem *Brexit* erheblich steigern, auch wenn eine vollständige Auflösung des Vereinigten Königreichs letztlich unwahrscheinlich ist.

Deutschland würde einen wichtigen Partner verlieren, um die EU zu modernisieren.

- **Die Handelsbeziehungen Deutschlands zu Großbritannien würden durch das unsichere juristische und institutionelle Umfeld eines *Brexit* beeinträchtigt werden. Dies würde auch negativ auf das allgemeine Investitionsklima durchschlagen.** Das Vereinigte Königreich ist einer der wichtigsten europäischen Handelspartner Deutsch

²¹ 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, London, June 2014.

²² Die Schweiz hatte das Freizügigkeitsabkommen mit Kroatien 2014 in Folge eines Volksentscheids nicht unterzeichnet.

²³ Eichhorn, J. et al. (2015). *Elite and Mass Attitudes on how the UK and its Parts are Governed. Public Preferences and the Process of Constitutional Change. Briefing*. The University of Edinburgh.

DEUTSCH-BRITISCHE GESELLSCHAFT

- lands. Noch im Jahr 2014 stieg das Handelsvolumen um sieben Prozent auf 126 Milliarden Euro und erreichte damit einen neuen Höchststand.²⁴ In Europa sind nur die Handelsbeziehungen zu Frankreich und den Niederlanden noch intensiver. Entsprechend eng sind viele deutsche Unternehmen mit der britischen Wirtschaft vernetzt. Über 2.500 deutsche Unternehmen haben einen Teil ihrer Wertschöpfung nach Großbritannien verlagert und verfügen über britische Niederlassungen, in denen sie insgesamt über 450.000 Mitarbeiter beschäftigen. Insgesamt sind deutsche Unternehmen mit einer Summe von 68 Milliarden Euro in Großbritannien engagiert. Insbesondere für die deutsche Automobilbranche ist Großbritannien ein wichtiger und profitträchtiger Investitionsstandort. 40 Prozent ihrer Auslandsinvestitionen tätigt sie dort. So investierte alleine BMW für die Fahrzeugproduktion der Eigenmarke MINI eine Milliarde Euro in den britischen Markt. Auch wenn die Fortführung bestehender Handelsbeziehungen zwischen Deutschland und Großbritannien nach einem *Brexit* sicherlich oberste Priorität hätte, dürften auf deutsche Unternehmen in der Anpassungsphase nach einem *Brexit* größere Unsicherheit und damit steigende Transaktionskosten zukommen. Renditeaussichten zahlreicher Investitionsvorhaben dürften sich auf Grund einer erhöhten Prozessunsicherheit eintrüben. Die Deutsche Industrie in Großbritannien hat sich deshalb kürzlich auch klar für einen Verbleib in der EU positioniert.²⁵
- **Bei einem Austritt des zweitgrößten Nettozahlers würden Defizite im EU-Haushalt auch durch Deutschland, den größten Nettozahler in der EU, aufgefangen werden müssen.** Großbritannien trug in 2013 rund 10,8 Milliarden Euro netto zum EU-Haushalt bei. Dieser Beitrag würde sich, je nach Modell, zum Teil deutlich verringern. Davon würde Deutschland voraussichtlich einen großen Anteil übernehmen müssen.
- **Vor allem Deutschland hat kein Interesse, dass Europa im Falle eines *Brexit* eine gewichtige Stimme in seiner Außenpolitik verliert.** In Deutschland sieht man Großbritannien als starken Verbündeten, wenn es darum geht, Europas Position als Gestalter in einer globalisierten Welt zu festigen. Da Deutschlands politischer Einfluss stark an den der EU geknüpft ist, würde auch Deutschlands Position in der Welt darunter leiden, wenn Großbritannien die EU verließ.

²⁴ Statistisches Bundesamt.

²⁵ German Industry UK (2015). *Don't leave*. Press Release, 9 July 2015.

DEUTSCH-BRITISCHE GESELLSCHAFT

- **Deutschland braucht das Vereinigte Königreich, um die Modernisierung der EU voranzutreiben.** Bei einem Austritt Großbritanniens aus der EU würde Deutschland einen wichtigen Verbündeten verlieren, um die wichtigen Reformvorhaben der kommenden Jahre, etwa den Ausbau des Binnenmarkts für Dienstleistungen oder die *Kapitalmarktunion*, voranzutreiben.

DEUTSCH-BRITISCHE GESELLSCHAFT

Ausblick: Die EU und Deutschland brauchen Großbritannien in der EU. Das Ergebnis der Verhandlungen zeigt: Der europäische Dialog kann eine Chance sein, die Wirtschaftsunion durch Reform zu stärken.

Die wirtschaftlichen und politischen Folgen eines *Brexit* wären sowohl für die EU und Deutschland als auch für das Vereinigte Königreich deutlich spürbar. Wenngleich die Ausgestaltung der zukünftigen Beziehungen zwischen Großbritannien und der EU im Falle eines Austritts ungewiss bleibt, drohen Risiken und Nachteile für alle Partner:

- *Wirtschaftlich:* Heute ist die EU der größte Wirtschaftsraum der Welt mit starken Handelsbeziehungen nach außen und innen. Großbritannien ist vor allem ökonomisch sehr eng mit den übrigen Mitgliedsländern verflochten. Die Aufrechterhaltung der Handelsbeziehungen zwischen EU und Großbritannien dürfte deshalb auch bei einem *Brexit* höchste Priorität haben. Den Zugang zum europäischen Markt – selbst wenn er auf bestimmte Bereiche beschränkt wäre – würde Großbritannien allerdings nur erhalten, wenn es sich an die geltende EU-Regulierung anpassen würde, ohne diese jedoch wie zuvor mitgestalten zu können. Die EU würde ihrerseits einen wichtigen Treiber für die Vollendung des Binnenmarktes verlieren. Die Wettbewerbsorientierung und Reformkraft innerhalb der EU würden dadurch geschwächt werden. Darüber hinaus würden die unklaren Verhältnisse in der Übergangsphase, insbesondere hinsichtlich Marktzugang und Regulierung, hohe Transaktionskosten verursachen und für Unternehmen und Investoren ein unsicheres Umfeld schaffen, in dem das Investitionsklima dauerhaft leiden würde.
- *Politisch:* Ein *Brexit* würde die Rolle sowohl Europas als auch Großbritanniens auf der globalen Bühne schwächen. Zurzeit gewinnen hingegen beide Seiten: Das Vereinigte Königreich als politische und kulturelle Großmacht stärkt die Rolle Europas in der Weltpolitik. Gleichzeitig profitiert es als Teil der EU von der gemeinschaftlichen Wirkungsmacht. Nach innen bestünde zudem das Risiko, dass die europäische Integration noch stärker ins Stocken geriete und EU-kritische Stimmen von dem britischen Exempel profitierten.

Auch wenn die Argumente für den Verbleib Großbritanniens in der EU sprechen, schafft das anstehende Referendum doch ein Klima der Unsicherheit in Europa. Der Dialog zwischen EU und Großbritannien im Vorfeld des Referendums muss deshalb für alle Seiten als Chance genutzt werden, die EU, ihr Grundverständnis und ihre Funktionsweise nachhaltig zu

DEUTSCH-BRITISCHE GESELLSCHAFT

stärken. Die fundamentalen Grundprinzipien der EU, wie etwa die Personenfreizügigkeit, dürfen dabei nicht zur Disposition stehen. Genügend Handlungsbedarf gibt es dennoch – etwa im weiteren Ausbau des Binnenmarktes für Dienstleistungen und Kapital oder im Abbau von Bürokratie und Agrarsubventionen. Gelingt es den Briten und ihren europäischen Partnern, konstruktive Reformen anzustoßen, wird die EU am Ende gestärkt aus dem Prozess hervorgehen.

Dieses Argumentarium wurde im Auftrag der Deutsch-Britischen Gesellschaft von Dr. Nicolaus Heinen, Dr. Martin Heipertz, Christine Majowski und Daniel Pietzker verfasst. Die Autoren geben ihre persönlichen Meinungen wieder.

V.i.S.d.P. Hans-Henning Horstmann
Deutsch-Britische Gesellschaft e.V.
Pariser Platz 6
10117 Berlin
Fon +49 30 203 985 10
Fax +49 30 203 985 16
headoffice@debrige.de