

Arbeitspapier

Forschungsgruppe EU/Europa
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Nicolai von Ondarza

Die britischen Verhandlungen mit der EU

Verfahren für das Referendum und die britischen Pläne
für eine ‚EU-Reform‘

SWP-Arbeitspapiere sind online-
Veröffentlichungen der
Forschungsgruppen. Sie
durchlaufen kein förmliches
Gutachterverfahren.

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

**Arbeitspapier FG EU/Europa, 2015/Nr. 04, Juni 2015,
SWP Berlin**

Nach der Wiederwahl von David Cameron im Mai 2015 ist gewiss: die Bürger Großbritanniens sollen spätestens bis Ende 2017 vor die Wahl gestellt werden, ob das Land in der EU bleiben oder austreten soll. Parallel will die britische Regierung mit ihren Partnern über eine ‚EU-Reform‘ und einen neuen Status Großbritanniens in der Union verhandeln. Obgleich nach dem Stand von Umfragen im Mai 2015 die EU-Befürworter einen deutlichen Vorsprung verzeichnen, ist ein britischer EU-Austritt damit zum realistischen Szenario geworden.

Zum Beginn der Verhandlungen mit Großbritannien ist es daher angebracht zu reflektieren, wie dieser Prozess durchgeführt werden soll, sowohl mit Blick auf die Verhandlungen mit der EU als auch die Ausgestaltung des Referendums im Vereinigten Königreich. Drei Fragen stehen im Vordergrund – welche Ziele will die britische Regierung erreichen und unter welchen Rahmenbedingungen werden die Verhandlungen mit Großbritannien stattfinden? Wann und unter welchen Bedingungen wird das Referendum stattfinden? Und mit welchen Konsequenzen ist im Falle eines EU-Austritts Großbritanniens zu rechnen.

Zur Beantwortung dieser Fragen analysiert dieses Arbeitspapier daher verfahrenstechnische Aspekte aus EU-Sicht im Umgang mit der europapolitischen Strategie von David Cameron. Die zeigt deutlich, wie komplex die Verhandlungen mit Großbritannien in den nächsten Jahren sein werden. Klarheit über die zukünftige Stellung Großbritanniens in Europa kann jetzt nur noch das Referendum bringen – und im Falle eines Austrittsvotum drohen eine zweite Runde von Verhandlungen, die sich bis mindestens 2019 hinziehen dürften.

Die Verhandlungen mit Großbritannien

Das Referendumsversprechen hat David Cameron schon bei der Ausformulierung seiner europapolitischen Strategie im Januar 2013 mit dem Ziel verbunden, vorab den Status Großbritanniens in der EU neu auszuhandeln. Mit neuem Mandat ausgestattet, will seine Regierung diese Verhandlungen sobald wie möglich anstoßen. Unklar ist jedoch noch, mit welchen Zielen und Instrumenten sowie in welchem Verhandlungsforum die Briten dies erreichen wollen – und wozu die europäischen Partner überhaupt bereit sind.

Obgleich die britischen Forderungen nach einer Rücknahme der Integration in dieser Form beispiellos sind, gibt es für Verhandlungen mit einem einzelnen EU-Staat über neue Ausnahmeregelungen, Souveränitätsgarantien und/oder Reform der gesamten EU durchaus historische Parallelen. Zu vergleichbaren Verhandlungen kam es bisher dann, wenn die Bevölkerung eines Landes ein neues EU-Vertragswerk abgelehnt hat. So haben die Dänen nach dem negativen Maastrichtvotum 1992 Opt-Outs zugestanden bekommen, während Irland nach den beiden ablehnenden Volksentscheiden zu den Verträgen von Nizza und Lissabon jeweils Garantien und einzelne Beschlüsse mit vertragsänderndem Charakter bekommen hat. Im Anschluss an die Ablehnung des Verfassungsvertrags in

Frankreich und den Niederlanden (2005) wurde sogar das gesamte Vertragswerk neu verhandelt. Wichtigster Unterschied zu diesen historischen Parallelen ist jedoch, dass jeweils die politischen Eliten der betroffenen Länder klar für den Verbleib in der EU geworben haben, während die Ablehnung aus der Bevölkerung kam. In Großbritannien hingegen lehnt vor allem auch die konservative Regierungspartei die Entwicklung der EU ab und hat die Verhandlungen aus eigener Initiative angestoßen. Zudem sind die anderen EU-Staaten anders als bei den abgelehnten Verträgen nicht auf eine Ratifikation Großbritanniens angewiesen.

Die Bloomberg-Plus Agenda

Die Ziele der ‚EU Reform‘, welche die konservative Partei in ihrem Wahlprogramm versprochen hat, hat die Regierung um David Cameron auch nach den Wahlen zunächst nicht konkretisiert. Denn die konservative Partei ist nach wie vor zwischen harten EU-Gegnern, welche einen Austritt oder eine weitgehende Reduzierung der EU-Mitgliedschaft auf eine Freihandelszone befürworten, und EU-Skeptikern, welche am Binnenmarkt festhalten und ‚nur‘ Teile der Mitgliedschaft Großbritanniens reformieren wollen, gespalten. Das Referendumsversprechen konnte diese Spaltung in der letzten Legislaturperiode überbrücken. Sobald David Cameron aber seine konkreten Verhandlungsziele ausformuliert, wird diese Spaltung wieder aufbrechen. Schon kurz nach dem Wahlerfolg haben beispielsweise harte EU-Gegner Forderungen an die Neuverhandlung aufgestellt, die nicht mit der EU kompatibel wären.¹

Dennoch hat David Cameron bei seiner Bloomberg Rede im Januar 2013² Forderungen aufgestellt, aus dem sich durch spätere Reden von ihm sowie dem konservativen Wahlprogramm ein grober Forderungskatalog ableiten lässt. Diese ‚Bloomberg Plus Agenda‘ umfasst sechs Ziele:

- Reform der Freizügigkeit: David Cameron stellt trotz Druck aus seiner Partei das Prinzip der Freizügigkeit nicht grundsätzlich in Frage, will aber die Anreize für Arbeitnehmer aus EU-Staaten reduzieren, nach Großbritannien zu kommen. Hierzu gehören Pläne, dass das Vereinigte Königreich EU-Arbeitnehmer in den ersten vier Jahren ihres Aufenthalts in Großbritannien Steuerbegünstigungen vorenthalten kann.³
- Abstand von der ‚immer engeren Union‘: Als Zeichen, dass Großbritannien sich von der EU-Integration abkoppelt, will Cameron das Ziel der ‚immer engeren Union‘ entweder aus der Präambel des EU-Vertrags streichen oder zumindest in seiner

¹ Mark Leonard, *The British Problem and what it means for Europe*, ECFR-Policy Brief, März 2015.

² David Cameron, *EU speech at Bloomberg*, Januar 2013, online: <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg> (Zugriff am 26.5.2015).

³ David Cameron, *JCB Staffordshire: Prime Minister's Speech*, November 2014, online: <https://www.gov.uk/government/speeches/jcb-staffordshire-prime-ministers-speech> (Zugriff am 26.5.2015).

Gültigkeit für das Vereinigte Königreich einschränken. Im Juni 2014 hat der Europäische Rat in diesem Sinne bereits erklärt, dass das Ziel der immer engeren Union flexibel ausgelegt werden könne.⁴

- Stärkung der nationalen Parlamente: Aus Sicht der Konservativen kann die demokratische Legitimation der EU nur über die nationale Ebene gestärkt werden. In diesem Sinne soll die ‚gelbe Karte‘, mit der ein Drittel der nationalen Parlamente in der EU Beschwerde gegen ein Gesetzgebungsvorhaben aus Subsidiaritätsgründen einlegen können, in eine ‚rote Karte‘, also ein Vetorecht, gewandelt werden.
- Schutz von Nicht-Eurostaaten im Binnenmarkt: Angesichts der engeren Integration der Eurozone im Zuge der europäischen Schuldenkrise will Großbritannien, welches dauerhaft nicht der Währungsunion beitreten will, die Rechte von Nicht-Eurostaaten im Binnenmarkt stärken.
- Stärkung des Binnenmarkts: Gleichzeitig soll der aus britischer Sicht eigentliche Kern der EU, der Binnenmarkt, weiter gestärkt werden. Schwerpunkte nach konservativen Forderungen wären hier die Liberalisierung im Bereich Dienstleistungen, die Energieunion und der Ausbau des Freihandels, insbesondere der Abschluss des geplanten Transatlantischen Partnerschafts- und Investitionsabkommen (TTIP).
- Deregulierung: Zuletzt will Großbritannien die Deregulierung auf Brüsseler Ebene vorantreiben und sowohl bestehende Vorschriften auf EU-Ebene reduzieren als auch Verfahren einführen, um zukünftige Regulierungsvorhaben einzuschränken. Kurz nach seiner Wiederwahl hat David Cameron hier bereits die laufenden Initiativen der Kommission zum Bürokratieabbau auf EU-Ebene gelobt.⁵

Dieser Forderungskatalog ist jedoch noch nicht abschließend spezifiziert und kann noch erweitert werden. In seiner ursprünglichen Bloomberg Rede hat David Cameron in diesem Sinne noch angekündigt, ‚nothing should be off the table‘.⁶ Seit dem hat sich der Premier im Wahlkampf aber vor allem auf die Punkte Freizügigkeit und ‚immer engere Union‘ konzentriert. Presseberichten zufolge bereitet die Regierung aber einen genauen Forderungskatalog mit weiteren Punkten vor, u.a. das Entfernen des Bezuges auf den Euro als Währung der Europäischen Union im Vertragstext.⁷ Gerade die EU-Gegner in der Partei des Premiers drängen

⁴ Europäischer Rat, *Schlussfolgerungen. Tagung vom 26/27. Juni 2014*. Brüssel. Online: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-79-2014-INIT/de/pdf> (Zugriff am 26.5.2015).

⁵ David Cameron, ‚Better Regulation is progress towards EU Reform‘, in: *EurActiv*, 21.5.2015, online: <http://www.euractiv.com/sections/uk-europe/cameron-better-regulation-progress-towards-eu-reforms-314767> (Zugriff am 26.5.2015).

⁶ David Cameron, *EU speech at Bloomberg*.

⁷ Bruno Waterfield/David Charter, ‚Drop the term ‘single currency‘ or we’re out, Cameron

aber auf weitergehende Opt-Outs für Großbritannien.⁸ Der aufwendig unter der Koalitionsregierung 2012-2014 erstellte ‚Balance of Competences‘-Review, in dem von der britischen Administration die EU-Kompetenzen in 34 Feldern durchleuchtet wurden, kam hingegen zu dem Schluss, dass die Kompetenzverteilung der EU ‚broadly appropriate‘ sei.

Gretchenfrage Vertragsänderung

Die zentrale Frage aus verfahrenstechnischer Perspektive ist, ob die Regierung Cameron an der Forderung nach Vertragsänderungen festhält. Grundsätzlich enthält die Bloomberg-Plus Agenda zwar Punkte, welche sich rechtlich am besten über eine Vertragsänderung umsetzen lassen würden, wie etwa das Ziel der ‚immer engeren Union‘ tatsächlich aus dem EU-Vertrag zu streichen. Politisch-inhaltlich sind – die Zustimmung der anderen EU-Mitgliedstaaten und der EU-Institutionen vorausgesetzt – aber auch andere Lösungen möglich. Grundsätzlich gibt es hierfür vier Möglichkeiten:

Erstens kann die EU über reguläre Gesetzgebung sowie politische Erklärungen des Europäischen Rats weiterentwickelt werden, etwa in den Bereichen Binnenmarkt oder auch beim Umgang mit dem Thema Freizügigkeit. Zweitens kann dies auch um ein völkerrechtliches Abkommen ergänzt werden, das zukünftige Vertragsänderungen vorwegnimmt. Diese Methode wurde 1992 nach dem ersten negativen Referendum Dänemarks zum Vertrag von Maastricht angewandt, um die dänischen Opt-Outs ohne formelle Vertragsänderung durchzuführen. Diese wurden dann bei der nächsten Vertragsänderung mit dem Vertrag von Amsterdam in das EU-Primärrecht integriert.

Falls jedoch eine solche Vertragsänderung aus britischer oder europäischer Sicht angestrebt wird, bleibt drittens gemäß Art. 48 EUV zunächst die Möglichkeit einer begrenzten Vertragsänderung, die sich nur auf einzelne Artikel bezieht. Dies ist zum einen in allen inneren Politikbereichen der EU (Dritter Teil des AEUV) nach Einstimmigkeit im Europäischen Rat und Ratifikation in allen Mitgliedstaaten möglich. Dabei können aber keine Kompetenzen der EU geändert werden. Sollte dies jedoch angestrebt werden, ist in diesem Falle, wie auch bei einem möglichen Protokoll zur Eurozone bzw. dem Entfernen des Ziels der immer engeren Union, eine Änderung des Primärrechts notwendig.

Im Falle einer Änderung des Vertragswerkes wäre eine volle Vertragsänderung mit Konvent, Regierungskonferenz und anschließender Ratifikation in allen 28 Mitgliedstaaten notwendig. Auf den Konvent könnte die EU zwar verzichten, hierfür wäre aber die Zustimmung des Europäischen Parlaments notwendig, welches wenig Anreize hätte für Großbritannien seine Einflussrechte beim Konvent aus der Hand zu geben.

Mit Blick auf den angestrebten Zeitraum 2016/2017 ist daher eine große

tells EU’, in: *The Times*, 21.5.2015.

⁸ Henry Foy/Andrew Byrne/Alex Barker, UK warned by east Europe not to meddle with migrant rights, in: *Financial Times*, 11. Mai 2015.

Vertragsänderung kaum zu realisieren. Aber auch eine begrenzte Vertragsänderung ist in der Regel keine kurzfristige Angelegenheit. Als 2012 nur ein Absatz in Art. 136 AEUV als Grundlage für den Europäischen Stabilisierungsmechanismus (ESM) hinzugefügt wurde, dauerte es bis zur Ratifizierung in allen EU-Mitgliedstaaten mehr als 2 Jahre.⁹

Verhandlungsformate

Von den Verhandlungszielen und insbesondere der Frage, ob die britische Regierung eine Vertragsänderung anstoßen möchte, hängt auch das Verhandlungsformat ab. Grundsätzlich bieten sich hier vier verschiedene Möglichkeiten mit unterschiedlichen Folgen für die Reichweite an Änderungen, die verhandelt werden können.

Von sich aus kann die britische Regierung erstens die Aufnahme von Verhandlungen nur forcieren, indem es einen Austrittsantrag gemäß Art. 50 EUV stellt (siehe unten), nach dem dann über das zukünftige Verhältnis der EU zu Großbritannien verhandelt werden müsste. Da die britische Regierung nach eigenen Aussagen aber zum jetzigen Zeitpunkt keinen Austritt anstrebt, ist dieser Weg nicht geeignet, um die angestrebte EU-Reform zu erreichen.

Zweitens kann Großbritannien wie jedes andere EU-Mitglied gemäß Art. 48 EUV eine Änderung der EU-Verträge initiieren. Um zu Vertragsverhandlungen zu kommen, muss jedoch mindestens eine einfache Mehrheit der Staats- und Regierungschefs im Europäischen Rat zustimmen. Soll ein Konvent verhindert werden, ist auch eine Zustimmung des Europäischen Parlaments nötig. Hierbei müsste die britische Regierung also bereits im Vorfeld genug Unterstützung für eine etwaige Vertragsänderung aus den anderen EU-Staaten bekommen.

Drittens sind politische Verhandlungen jenseits der rechtlichen Strukturen für Vertragsänderungen möglich, in dem sich die anderen EU-Mitgliedstaaten und Institutionen bereit erklären, zunächst informell mit Großbritannien zu verhandeln. Schaut man sich die Verhandlungen mit einzelnen EU-Mitgliedstaaten an, wenn diese Sonderregelungen mit der EU aushandeln wollten – Irland nach den gescheiterten Referenden zu den Verträgen von Nizza und Lissabon, Dänemark nach dem Maastricht-Referendum – so war dies die bevorzugte Herangehensweise der EU. In der Vergangenheit waren diese Verhandlungen in der Regel am Europäischen Rat aufgehängt und wurden demnach durch die ständige Ratspräsidentschaft organisiert.

Nachdem mit dem Vertrag von Lissabon ein ständiger Präsident des Europäischen Rates eingeführt wurde, gibt es für diese Verhandlungen

⁹ Die Vertragsänderung wurde im März 2011 in Brüssel vom Europäischen Rat beschlossen und trat erst im Mai 2013 in Kraft. Grund war eine innenpolitische Blockade in Tschechien, in dem sich Staatspräsident Klaus bis zum Ende seiner Amtszeit im Januar 2013 weigerte, die Ratifizierungsurkunde zu unterzeichnen. Aber auch mehrere andere EU-Staaten, einschließlich Deutschland, benötigten anderthalb Jahre um die nur 2 Sätze umfassende Änderung zu ratifizieren.

nunmehr unterschiedliche Optionen. Zum einen könnten die Verhandlungen primär von den EU-Institutionen geführt werden, also primär vom Präsidenten des Europäischen Rates Tusk und der EU-Kommission. Zum anderen könnten die Verhandlungen erneut bei den nächsten ständigen Ratspräsidentschaften (Luxemburg, Niederlande) in Form einer ‚Friends of the Presidency Group‘ angelehnt werden, um die Mitgliedstaaten zu stärken. Cameron hat dabei schon angekündigt, seine Reformvorhaben bei jedem Europäischen Rat bis zum Referendum thematisieren zu wollen.¹⁰ Unklar ist ebenfalls, ob das Europäische Parlament direkt an diesen Verhandlungen beteiligt werden soll – denn sobald auch Gesetzgebung der EU geändert werden soll, ist in den meisten Politikbereichen nunmehr die Zustimmung des EP notwendig, welches dieses Mitgestaltungsrecht mit Sicherheit einfordern wird.

Aus EU-Perspektive spricht dabei Vieles dafür, dem Modus ER-Präsident/EU-Kommission den Vorzug zu geben. So wäre eine Konfrontation GB mit den EU 27 verhindert und die Verhandlungen könnten vielmehr als Reformdebatte à 28 organisiert werden. Zudem würde eine komplexe Übergabe zum Jahreswechsel 2015/16 zwischen den Ratspräsidentschaften vermieden. Diese Option garantiert zudem über die Anbindung an den Europäischen Rat eine entscheidende Rolle der Mitgliedstaaten und ihrer Staats- und Regierungschefs

Parameter des In-Out-Referendums

Der nächste Schritt zur Klärung der Zukunft Großbritanniens in der EU ist das von Cameron versprochene EU-Referendum, dass er unabhängig vom Ausgang der Verhandlungen abhalten lassen will. Zunächst ist zu konstatieren, dass mit einem solchen Referendum nunmehr fest gerechnet werden muss. Nach seinem Versprechen 2013 hat David Cameron und die konservative Partei kontinuierlich ihre politische Glaubwürdigkeit mit der Organisation einer Volksabstimmung über die EU-Mitgliedschaft bis spätestens Ende 2017 verbunden. Die Garantie eines ‚In-Out-Referendums‘ war dementsprechend sowohl Inhalt des konservativen Wahlprogramms¹¹ als auch durchgängiger Baustein in Wahlkampfreden und -debatten von David Cameron.

Politisch haben die Konservativen angesichts ihrer absoluten Mehrheit im House of Commons nunmehr die Möglichkeit, dieses Wahlversprechen ohne Mitentscheidung durchzusetzen. Die Voraussetzungen hierfür sind klar: Grundsätzlich sind Volksabstimmungen im Vereinigten Königreich zwar eine Ausnahme, können aber jederzeit vom Parlament angesetzt werden. In der Vergangenheit wurde dieses Mittel seit 1973 insgesamt dreizehn Mal genutzt, jeweils zu politischen Fragen von verfassungsprägendem Charakter, wie etwa zur Devolution, der Mitgliedschaft in den

¹⁰ Rowena Mason, ‚David Cameron tells EU leaders: I will talk about reform until deal is done‘, in: *The Guardian*, 22.5.2015.

¹¹ The Conservatives, *The Conservative Party Manifesto 2015*, online: <https://www.conservatives.com/Manifesto> (Zugriff am 26.5.2015).

Europäischen Gemeinschaften oder zur Änderung des Wahlrechtssystems.¹² Für ein Referendum muss jeweils ein reguläres Gesetz vom House of Commons und dem House of Lords verabschiedet werden. Schon in der letzten Legislaturperiode hat eine Gesetzgebungsinitiative eines einzelnen konservativen Abgeordneten für ein EU-Referendum eine Mehrheit im House of Commons gefunden, wurde aber im House of Lords gestoppt.

Im neuen Parlament aber können die Konservativen ein Referendumsgesetz nach ihren Wünschen aus eigener Kraft durchsetzen. David Cameron hat in diesem Sinne das Referendumsgesetz prominent in dem in Großbritannien als ‚Queen’s Speech‘ Regierungsprogramm positioniert. Schon in der ersten Parlamentssitzung hat die Regierung daraufhin am 28. Mai 2015 den Entwurf für das Referendumsgesetz eingebracht.¹³ Das Referendumsgesetz muss nun noch vom House of Commons und dem House of Lords gebilligt werden. Im House of Commons haben die Konservativen nunmehr die absolute Mehrheit inne und können das Gesetz so ohne Koalitionspartner durchsetzen. Im House of Lords fehlt Ihnen zwar die notwendige Mehrheit, allerdings verpflichtet die sogenannte ‚Salisbury Convention‘ das House of Lords, Gesetzgebungsinitiativen auf Basis des Wahlprogramms der Regierungspartei nicht zu blockieren.¹⁴ Änderungen am Gesetz sind durch diese Regelung aber nicht ausgeschlossen. Während also eine Verabschiedung des Referendumsgesetzes als sicher gelten darf, kann es in Details durchaus noch geändert oder bis weit in 2016 hinein verzögert werden.

Zeitpunkt und politische Verbindlichkeit

Zentral ist zunächst, über welche Frage und mit welchen Wahlmöglichkeiten das Referendum stattfinden soll. Hier hat sich David Cameron früh festgelegt, als dass er den Bürgern ausschließlich die Wahl zwischen dem Verbleib in der EU – möglicherweise verbunden mit einer EU-Reform bzw. neuen Konditionen für Großbritannien - und dem EU-Austritt geben will. Die genaue Formulierung der Frage hat er jedoch noch nicht vorgeschlagen. Nach Erfahrungen mit Umfragen und Volksabstimmungen ist die Frage einer der Variablen, welche insbesondere das Abstimmungsverhalten von Unentschlossenen beeinflusst. Im Vereinigten Königreich müssen Referendumsfragen daher möglichst neutral sein und werden im Referendumsgesetz festgelegt. Hierfür werden sie von der Electoral Commission geprüft, die allerdings nur Änderungen vorschlagen, nicht durchsetzen kann. Der Entwurf für das Referendumsgesetz übernimmt daher einen Vorschlag, den die Electoral Commission bereits bei einer letztlich

¹² Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011.

¹³ Draft European Union Referendum Bill. Online: http://www.publications.parliament.uk/pa/bills/cbill/2015-2016/0002/cbill_2015-20160002_en_2.htm (Zugriff am 29.5.2015).

¹⁴ House of Lords, The Salisbury Doctrine, 2006, online: <http://www.parliament.uk/documents/lords-library/hllsalisburydoctrine.pdf> (Zugriff am 26.5.2015).

gescheiterten Initiative für ein EU-Referendum in der letzten Legislaturperiode gemacht hat. Demnach soll die Frage lauten: „Should the United Kingdom remain a member of the European Union?“¹⁵ Diese an sich neutral Formulierung ermöglicht den Befürwortern eines Verbleibs in der EU mit ‘Yes’ Wahlkampf zu betreiben.

Zweitens muss das Referendumsgesetz den Zeitpunkt der Abstimmung festlegen. Der Entwurf für das Referendumsgesetz delegiert diese Entscheidung jedoch an die Regierung, die nach Verabschiedung des Gesetzes das Referendum bis spätestens Ende 2017 ansetzen könnte.¹⁶ Aktuell gibt es hierfür im Wesentlichen zwei Szenarien: Zwar könnte die Regierung die Zeit bis Ende 2017 voll ausreizen. Eine solch späte Volksabstimmung wäre aus Sicht derjenigen zu bevorzugen, die möglichst weitreichende Reformen erreichen wollen.¹⁷ Das zweite Halbjahr 2017 ist als Termin jedoch aus mehreren Gründen politisch umstritten: Zum Einen würde damit die Periode der Unsicherheit für die Wirtschaft mehr als zwei Jahre andauern. Zum Anderen finden 2017 Präsidentschafts- bzw. Bundestagswahlen in Frankreich und Deutschland statt, so dass die Verhandlungsbereitschaft in der EU noch deutlich geringer sein dürfte als zuvor. Hinzu kommt, dass Großbritannien im 2. Halbjahr 2017 noch die EU-Ratspräsidentschaft inne hat, die unter dem Schatten der Austrittsmöglichkeit kaum effektiv ausgefüllt werden könnte. Die konservative Regierung erwägt daher, das Referendum auf Mitte bis Ende 2016 vorzuziehen. Eine Abstimmung noch 2015 ist auf Grund der länger vorzubereitenden Gesetzgebung politisch hingegen kaum zu realisieren.

Drittens stellt sich beim Referendumsgesetz die Frage der Verbindlichkeit. Politisch wäre eine solche Volksabstimmung nach der langen Debatte über das Für und Wider eines EU-Referendums ohnehin verbindlich. In der Regel sind Referenden in Großbritannien hingegen rechtlich nicht verbindlich, da auf Grund der Parlamentssouveränität das Parlament auch das Ergebnis jeder Volksabstimmung revidieren kann.¹⁸ Die Referendumsgesetze können jedoch verbindlich formuliert werden, wie etwa das letzte Gesetz zur Wahlrechtsreform von 2011 unter der Regierung Cameron, welches bei einer Zustimmung in der Volksabstimmung gleichlautend in Kraft getreten wäre.¹⁹ Der vorliegende Gesetzesentwurf zum EU-Referendum hingegen äußert sich weder zur Verbindlichkeit noch zu den konkreten Konsequenzen der Abstimmung – diese wären von der Regierung auszufüllen. In der Praxis haben vorherige britische Regierungen die Voten jedes ihrer Referenden befolgt, so dass ein EU-Referendum praktisch als verbindlich eingestuft werden kann.

¹⁵ Art. 1 (4) Draft European Union Referendum Bill (2015).

¹⁶ Art. 1 (2-3) Draft European Union Referendum Bill (2015).

¹⁷ Raoul Ruparel, „Don’t believe the pessimists. David Cameron has a great chance at EU Reform“, in: The Telegraph, 18.5.2015.

¹⁸ House of Lords, *Referendums in the United Kingdom, 12th Report of Session 2010-2011*, London 2011.

¹⁹ Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011.

Wer darf abstimmen?

Wesentlich politisch brisanter ist hingegen die Frage, wer bei dem EU-Referendum wahlberechtigt sein wird. Da es hierfür keine grundsätzliche gesetzliche Vorgabe gibt, muss dies ebenfalls mit dem Referendumsgesetz festgelegt werden. Die beiden letzten britischen Referenden geben hier jedoch sehr unterschiedliche Präzedenzfälle mit möglicherweise wahlentscheidendem Charakter: Auf der einen Seite steht das Referendum zur Wahlrechtsänderung von 2011, bei dem alldiejenigen abstimmungsbe-rechtigt waren, die auch bei nationalen Parlamentswahlen wahlberechtigt sind, also britische Bürger ab 18, die in den letzten 15 Jahren mindestens einmal in Großbritannien gelebt und für Wahlen registriert waren.²⁰ Auf der anderen Seite konnten beim schottischen Unabhängigkeitsreferendum alle in Schottland ansässigen Bürger ab 16 Jahren abstimmen, einschließ-lich der Bürger aus den Ländern des Commonwealth und anderen EU-Staaten.²¹

Der potentielle Einfluss dieser Entscheidung auf das mögliche Wahlergebnis ist offensichtlich – so ist die Bevölkerungsgruppe der 16-18 Jährigen überproportional positiv gegenüber der EU eingestellt. Vor allem aber dürften die knapp 2,7 Millionen in Großbritannien ansässigen EU-Bürger mit deutlicher Mehrheit für den Verbleib stimmen, da sie ansonsten wichtige Rechte verlieren würden. Ähnliches gilt für in der EU-ansässige britische Bürger, die befürchten müssen, ihre Rechte zu verlieren. In Großbritannien hat daher die politische Diskussion bereits begonnen, welches Modell für das EU-Referendum genutzt wird. Der Entwurf für das Referendumsgesetz folgt hier der klassischen Linie der Konservativen Partei – abstimmen sollen nur diejenigen, die bei den nationalen Parla-mentswahlen auch stimmberechtigt sind, also keine EU-Bürger oder 16-17jährige. Nur für die Mitglieder des House of Lords, die bei Parla-mentswahlen nicht abstimmen dürfen, sowie die Bürger Gibraltars soll eine Ausnahme gemacht werden.²² Sowohl Liberaldemokraten als auch Labour, auf die die Konservativen im House of Lords angewiesen sind, wollen allerdings ein Abstimmungsrecht ab 16 durchsetzen, so dass es hier durchaus im Prozess noch Änderungen geben könnte.

Schottische Forderungen nach einer ‚doppelten Mehrheit‘

Als zusätzlich brisante Frage kommt bei dem Referendumsgesetz noch hinzu, ob ein besonderes Quorum und/oder Mehrheitserfordernisse jenseits einer Zustimmung von 50+ Prozent der Bevölkerung festgelegt werden. So erforderte beispielsweise das erste Referendum zur Devolution in Schottland in 1979 nicht nur eine absolute Mehrheit der Stimmen, sondern auch das mindestens 40 Prozent aller Wahlberechtigten für die

²⁰ House of Commons, *The Referendum on Separation for Scotland: making the process legal*, *Second Report of Session 2012-13*, London 2012.

²¹ Alberto Nardelli, ‘Britain’s EU referendum: who gets to vote is a potential deciding factor’, in: *The Guardian*, 13.5.2015.

²² Art. 2 Draft European Union Referendum Bill (2015).

Devolution stimmten. Eine absolute Mehrheit kam zu Stande, aber das Quorum wurde knapp verpasst – wodurch langfristig in Schottland die Unabhängigkeitsbefürworter gestärkt wurden. Auch auf Grund dieser Erfahrungen wurden Quoren oder erhöhte Mehrheitserfordernisse in den jüngeren Referenden in Großbritannien nicht mehr eingesetzt.

Dennoch kommt die Forderung nach einem außerordentlichen Quorum ausgerechnet aus Schottland. Denn die Scottish National Party (SNP), die im britischen Vergleich pro-europäisch ist und sich für einen Verbleib in der EU einsetzt, fordert eine doppelte Mehrheit oder ‚four nations vote‘.²³ Demnach sei die Entscheidung für den EU-Austritt so weitreichend, dass diese nur ausgeführt werden solle, wenn die Mehrheit in allen vier Nationen des Vereinigten Königreich, England, Schottland, Wales und Nord-Irland, für das Verlassen der EU stimmt. Hintergrund ist, dass die Schotten insgesamt deutlich pro-europäischer eingestellt sind als die Engländer, welche mit 84% der britischen Bevölkerung aber überwiegen. So will die Erste Ministerin Schottlands, Nicola Sturgeon, verhindern, dass trotz eines schottischen Votums pro-EU-Mitgliedschaft eine englische Mehrheit gegen die EU überwiegt. Rhetorisch ebnet die SNP damit zudem den Weg, um im Falle eines EU-Austritts Großbritanniens erneut ein Unabhängigkeitsreferendum für Schottland zu lancieren.

Wenig überraschend sind diese Forderungen im Referendumsgesetz ungehört verhallt und dürften auch im weiteren Prozess nicht mehr aufgenommen werden. Denn die SNP ist nach ihrem Erdrutschsieg bei den Parlamentswahlen, in denen sie 56 der 59 schottischen Sitze im House of Commons geholt hat, zwar zweitstärkste Oppositionskraft in Westminster. Allerdings kann sie weiterhin von den Konservativen überstimmt werden und hat zudem auch keine eigene Vertretung im House of Lords. In der Folge ist bei dem Referendumsgesetz insgesamt mit der Erfordernis nach einer absoluten Mehrheit ohne besondere Quoten oder erhöhte Mehrheitsgrenzen zu rechnen.

Umfragedaten zur EU-Mitgliedschaft

Letztlich werden also nach den Verhandlungen mit der EU entweder 2016 oder 2017 die britischen Bürger über den Verbleib in der Union abstimmen. Die Umfragen hierzu geben auf den ersten Blick aus europäischer Sicht Grund zum Optimismus. So weisen Umfragen, welche parallel zur Parlamentswahl im Mai 2015 durchgeführt worden sind, durchgängig eine deutliche Mehrheit für den Verbleib in der EU auf. Der Abstand zwischen Mitgliedschaft- und Austrittsbefürwortern liegt bei mindestens sieben Prozent und damit deutlich über der Fehlertoleranz (siehe Tabelle 1). Zusätzlich geht die Tendenz im Jahr 2015 deutlich in Richtung Verbleib in der EU, trotz Wahlerfolg von UKIP und weiterhin kritischem EU-Diskurs in Großbritannien.

²³ SNP, *EU Ref bill plans show Tory priorities all wrong*, online: <http://www.snp.org/media-centre/news/2015/may/eu-refbill-plans-show-tory-priorities-all-wrong> (Zugriff am 26.5.2015).

Tabelle 1: Ausgewählte Umfragedaten zur EU-Mitgliedschaft in Großbritannien

Institut	Datum	In	Out	Bemerkungen
YouGov	Mai 2015	45 (58)	35 (24)	(Nach erfolgreichen Verhandlungen)
Survation	Mai 2015	44	36	
YouGov	Januar 2015	43	38	
TNS-BRMB	January 2015	38	34	

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Noch deutlicher sind die Ergebnisse, wenn die Briten nach ihrer Einstellung zur EU-Mitgliedschaft unter der Voraussetzung gefragt werden, dass David Cameron nach den Verhandlungen mit der EU versichere, dass „Großbritanniens Interessen nun gesichert seien und er den Verbleib in der EU empfehle“.²⁴ Denn dann sprechen sich deutlich über 50 Prozent für den Verbleib aus. Besonders deutlich ist hier der Meinungsumschwung bei den Wählern der Konservativen, bei denen unter dem Status Quo nur 36 Prozent für den Verbleib stimmen wollen, nach einer als erfolgreich deklarierten Verhandlung aber über 60 Prozent.²⁵

Eine Garantie für ein positives Votum der Briten zur EU sind diese Umfragewerte aber nicht. Denn die EU wird kaum allen Forderungen von David Cameron nachgeben, wahrscheinlicher ist vielmehr ein konfrontativer Verlauf der Verhandlungen, die mehr Briten zum Austrittslager treiben könnten. Auch kann die Stimmung auf Grund verschiedener Faktoren wieder kippen, nicht zuletzt der wirtschaftlichen Entwicklung in Großbritannien bzw. der Eurozone. Zudem ist die relative Mehrheit für die EU eine neuere Entwicklung. Noch 2011 bis Ende 2014 war fast durchgehend eine Mehrheit der Briten für den Austritt, zum Teil mit über 22 Prozent Vorsprung.²⁶ Und frühere Referenden zur EU in anderen europäischen Staaten haben insbesondere gezeigt, wie anfällig Volksabstimmungen für Überraschungen sind. Für Großbritannien ist anzunehmen, dass zwar die größeren Parteien halbherzig für die EU Werbung machen, eine von einer Protestpartei wie UKIP geführte Bewegung pro Austritt aber kann mit einer engagierten Kampagne deutlich mehr Zuspruch gewinnen und am Ende die Briten aus der EU führen.

²⁴ YouGov, YouGov / The Sun Survey Results – fieldwork 3rd – 4th May 2015, online: http://cdn.yougov.com/cumulus_uploads/document/avpu0igaec/YG-Archive-Pol-Sun-results-040515.pdf (Zugriff am 26.5.2015).

²⁵ Ebd.

²⁶ YouGov, *EU Referendum Historical Overview 2015-2010*, online: https://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus_uploads/document/5tlg5pyt9q/YG-Archives-Pol-Trackers-Europe-Referendum-200415.pdf (Zugriff am 26.5.2015).

Das Management eines britischen EU-Austritts²⁷

So wenig wünschenswert ein solcher Ausgang des geplanten britischen Referendums wäre, so wichtig ist es, sich mit den konkreten Folgen auseinanderzusetzen. Denn ein Votum der britischen Bevölkerung gegen die EU-Mitgliedschaft wäre nur der Anfang eines längeren Verhandlungsprozesses, bei dem mit der erstmaligen Anwendung der EU-Austrittsklausel rechtliches und politisches Neuland betreten würde.

Der Austritt ist nur eine Absichtserklärung

Zunächst müsste die britische Regierung gemäß der Austrittsklausel in Artikel 50 des EU-Vertrags (EUV) dem Europäischen Rat den Austrittswunsch mitteilen. Diese Austrittsklausel ist – auf britisches Drängen – erstmalig mit dem Vertrag von Lissabon eingeführt worden und stellt prinzipiell jedem Mitglied offen, jederzeit seinen Austritt zu erklären. Entgegen einer verbreiteten Annahme ist damit aber kein einseitiger oder gar sofortiger Austritt vollzogen – rechtlich handelt es sich lediglich um eine Absichtserklärung. Diese bildet nur den Auftakt zu Verhandlungen über ein völkerrechtliches Abkommen, das die Einzelheiten des Austritts und die zukünftigen Beziehungen zwischen der Union und dem Vereinigten Königreich regelt. Mehr noch: Der Beginn solcher Verhandlungen verpflichtet Großbritannien nicht zum Austritt – es kann sich jederzeit entschließen, Mitglied der EU zu bleiben. Möglich wäre rechtlich sogar ein zweites Referendum in Großbritannien, um das Ergebnis der Verhandlungen seitens der Bevölkerung zu sanktionieren.²⁸

Für das Austrittsabkommen sieht Artikel 50 EUV ein Verfahren vor, das der Aushandlung internationaler Verträge zwischen der EU und Drittstaaten entspricht. Bevor überhaupt verhandelt werden kann, müssen sich die übrigen EU-Mitgliedstaaten im Europäischen Rat auf die Ziele der Gespräche verständigen. Anschließend wäre es Aufgabe der Kommission, ein Verhandlungsmandat auszuarbeiten, das der Rat im Konsens festlegen müsste. Dabei müssten sich die Mitgliedstaaten auch auf einen Verhandlungsführer einigen, wofür in der Regel die Kommission vorgesehen ist. Zudem hat das Europäische Parlament (EP) ein Vetorecht, das es zur Mitgestaltung nutzen wird. Abschließend kann das Austrittsabkommen mit qualifizierter Mehrheit im Rat verabschiedet werden.

In der Praxis dürfte die EU in dieser Zeit vor allem um Geschlossenheit kämpfen, während hinter den Kulissen um eine neue Machtverteilung gerungen wird. Den Vorverhandlungen im Europäischen Rat käme daher eine zentrale Rolle zu. Vor allem der formelle Verhandlungsführer muss die volle Rückendeckung der Staats- und Regierungschefs genießen. Aus

²⁷ Dieser Abschnitt ist eine aktualisierte Fassung von Nicolai von Ondarza, „Brüssel und London vor dem Scheidungsanwalt: Das Management eines britischen EU-Austritts.“, in: Volker Perthes/Barbara Lippert (Hrsg.): *Ungeplant bleibt der Normalfall. Acht Situationen, die politische Aufmerksamkeit verdienen*. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik. 2013. S. 16-19.

²⁸ Vaughne Miller (Hrsg.), *Leaving the EU*, House of Commons Library research Paper 13/42, Juli 2013.

heutiger Sicht spricht vieles dafür, dass der Europäische Rat diese Aufgabe statt der Kommission eher seinem Präsidenten überträgt und ihm auferlegt, sich laufend in einer Quasi-Regierungskonferenz eng mit den Vertretern der Kommission, der Mitgliedstaaten und des EP abzusprechen.

Doch obwohl damit ähnliche Akteure involviert wären als bei den Verhandlungen vor dem Referendum, so wäre die Dynamik eine völlig andere. Mit dem Austrittsvotum hätte sich Großbritannien selber ins Abseits gestellt und wäre von einem gleichberechtigten Partner zu einem Bittsteller geworden. Zudem ist davon auszugehen, dass die britische Regierung – bei der fraglich wäre, ob Premier Cameron ein negatives EU-Referendum politisch überleben würde – in den vorhergegangenen Verhandlungen bereits die Kompromissbereitschaft der EU-Partner weitgehend aufgebraucht hätte.

Ein Austritt erst 2020?

In jedem Fall würden dann erneut sehr komplexe Verhandlungen anstehen. Von der Komplexität her ist ein solches Abkommen mit dem Beitrittsverfahren oder größeren Vertragsänderungen zu vergleichen. Um die Verhandlungsführer zu disziplinieren, setzt Artikel 50 (3) EUV eine Frist von zwei Jahren, nach deren Ablauf das Vereinigte Königreich automatisch die EU verlassen würde. Großbritannien könnte rein rechtlich also auch abwarten und nach Verstreichen der Zweijahresfrist unilateral aus der EU austreten. Dies wäre aber für alle Beteiligten die schlechteste Lösung: Großbritannien würde der geregelte Zugang zum EU-Binnenmarkt fehlen, die Rest-EU hätte sich durch die Nicht-Einigung zusätzlich beschädigt. Sofern die britische Regierung und die EU also an einer tragfähigen Beziehung interessiert sind, lässt sich die genannte Frist im Einvernehmen auch verlängern. Es ist also mehr als wahrscheinlich, dass Großbritannien bei einem Votum für einen EU-Austritt im Jahr 2016/17 erst 2019/20 oder später die EU verlassen würde.

Gleichzeitig wird in Brüssel deutlich werden, dass die EU für die Dauer dieser Verhandlungen mit Großbritannien ein Mitglied in schwieriger Zwitterposition haben wird. Denn London wäre zwar weder an den Beratungen noch an der Beschlussfassung zum Austrittsabkommen beteiligt (Art. 50 (4) EUV). Bis zu dessen Inkrafttreten bliebe Großbritannien aber in allen anderen Fragen ein vollwertiges EU-Mitglied mit allen Rechten und Pflichten, einschließlich seiner Vetorechte. In letzter Konsequenz gilt dies auch für Vertragsreformen, selbst in Bezug auf die Eurozone. Zwar ist es unwahrscheinlich, dass die britische Regierung auf eine reine Blockadepolitik setzen wird. Dennoch sollte diesem Risiko durch begleitende Absprachen mit London vorgebeugt werden.

Eine mögliche Verzögerung eines Austrittsabkommens ist noch aus einem anderen Grund abzusehen. Nach Artikel 50 EUV hat ein solches Abkommen²⁹ - anders als Beitrittsverträge - keine vertragsändernde

²⁹ Zur rechtlichen Einordnung: Adam Łazowski, »Withdrawal from the European Union

Qualität. Ungeachtet dessen sollten im Rahmen einer vereinfachten Änderung des EUV alle relevanten Protokolle und Erklärungen mit Bezug zum Vereinigten Königreich aufgehoben werden. Daher sind parallel zum Management des britischen EU-Austritts harte Verhandlungen zwischen den EU-Mitgliedstaaten darüber zu erwarten, wie und ob weitere Reformen etwa mit Blick auf die Eurozone im Zuge einer ergänzten Vertragsänderung durchgeführt werden sollen.

Ein Abkommen zur Ordnung Europas

Die politisch größte Herausforderung, die im Fall Großbritannien gemeistert werden muss, ist die Ausgestaltung der Beziehungen zwischen der EU und anderen europäischen Staaten ohne Beitrittsperspektive und/oder Beitrittswillen. Denn solange London den Zugang zum Binnenmarkt behalten will, muss das Austrittsabkommen auch die Modi der künftigen Zusammenarbeit mit der EU festlegen. Die wirtschaftlichen Folgen eines britischen EU-Austritts werden dabei maßgeblich davon abhängen, inwieweit der britischen Wirtschaft weiterhin der Zugang zum EU-Markt gewährt wird und umgekehrt.

Die bisherigen Modelle der Anbindung an die Union von europäischen Nicht-EU-Staaten sind dabei aus heutiger britischer Perspektive wenig attraktiv.³⁰ Sowohl die bilateralen Verträge der Schweiz mit der EU als auch die Mitgliedschaft im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) wie bei Norwegen verpflichten die jeweiligen Partnerstaaten, im Gegenzug für den Zugang zum Binnenmarkt die Gesetzgebung der EU in diesem Bereich nachzuvollziehen – einschließlich der Personenfreizügigkeit. Zusätzlich zahlen beide Staaten substantiell in den EU-Haushalt ein, können aber nicht bei den Entscheidungen der Union mitbestimmen. Doch auch wenn Großbritannien vollständig auf eine EU-Anbindung verzichten würde, müssten britische Unternehmen zumindest beim Export und dem Tätigwerden im Binnenmarkt EU-Standards erfüllen.

London wird demnach anstreben, eine grundsätzlich neue Form der Kooperation mit der EU auszuhandeln. Einzelne britische Beobachter sind zwar davon überzeugt, dass das im Vergleich zur Schweiz größere politische und wirtschaftliche Gewicht zu einem günstigeren Verhandlungsergebnis führt.³¹ Dafür müssten die anderen EU-Staaten den Briten aber weit entgegenkommen. Zusätzlich dürfte bei den Verhandlungen immer auch das zukünftige Verhältnis zu wichtigen EU-Nachbarn wie der Türkei oder der Ukraine mitverhandelt werden. Dies wird die Gespräche weiter verkomplizieren und zusätzlich den Willen der EU-Partner stärken, den Briten keine Sonderkonditionen anzubieten.

Am Verhandlungstisch wird Großbritannien zwangsläufig zum Juniorpartner. Denn in Anbetracht seiner stark auf den offenen Handel ausge-

and Alternatives to Membership», in: *European Law Review*, 35 (2012) 5, S. 523–540.

³⁰ Für einen Überblick über die möglichen Szenarien der EU-Großbritannien Beziehungen nach einem Austritt, siehe Vaughne Miller, *Leaving the EU*, S. 16-23.

³¹ Gerard Lyon, *The Europe report: a win-win situation*. London: Mayor of London, 2014.

richteten Volkswirtschaft wird Großbritannien alles daran setzen, um sich den ungestörten Zugang zum EU-Binnenmarkt zu sichern, insbesondere falls bis dahin ein Freihandelsabkommen mit den USA vereinbart worden ist. Die EU hingegen dürfte zur Gewährleistung ihres inneren Zusammenhalts darauf bedacht sein, Großbritannien den Zugang zum Binnenmarkt so kostspielig zu machen, dass das britische Modell keine Nachahmer findet. In der Folge wird die Union bei den Verhandlungen zwar um ihren inneren Zusammenhalt ringen müssen, befindet sich aber gegenüber Großbritannien zunächst in einer stärkeren Position.

Ein Netz gordischer Knoten

Neben diesen Grundsatzfragen der europäischen Integration wird das Austrittsabkommen regeln müssen, wie das engmaschige Netz politischer und rechtlicher Verflechtungen zwischen der EU und Großbritannien aufgelöst werden soll. Um für einen verlässlichen Übergang zu sorgen, sind für alle Teile des *acquis communautaire* Übergangsfristen auszuhandeln. Ziel der Union dürfte es sein, EU-Unternehmen einen weiterhin ungehinderten Zugang zum britischen Markt zu verschaffen, vor allem in Bereichen wie Dienstleistungen und Finanzwirtschaft. Diese technischen Details lassen sich erst aushandeln, wenn zuvor im Grundsatz vereinbart worden ist, wie Großbritannien in Zukunft im Binnenmarkt eingebunden sein soll und welche Teile des Acquis es dementsprechend auch nach dem EU-Austritt zu beachten hat.

Die Außen- und Sicherheitspolitik ist bei diesen Verhandlungen hingegen nur von untergeordneter Rolle. Zwar ist Großbritannien als ständiges Mitglied im UN-Sicherheitsrat und (noch) größte Militärmacht der EU in diesem Bereich ein wichtiger Faktor. Da in der GASP/GSVP keine Gesetzgebungsakte der EU verabschiedet werden, muss hier keine Übergangslösung verhandelt werden. In der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik müsste höchstens der Übergang bei Operationen mit substantieller britischer Beteiligung vereinbart werden, was aktuell vor allem EUNAVFOR Atalanta ist.

Dennoch wäre es sinnvoll, neben wirtschaftlichen Themen auch die außen- und sicherheitspolitische Zusammenarbeit mit Großbritannien nach dessen Austritt in einen institutionalisierten Rahmen zu übertragen. In internationalen Organisationen wie der Nato oder den VN, bei Konflikten in der europäischen Nachbarschaft oder bei der Bekämpfung grenzüberschreitender Bedrohungen (Terrorismus, internationale Kriminalität) werden die Gemeinsamkeiten zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich groß bleiben. EU und Großbritannien sollten daher zusammen mit den Garantien für den Binnenmarktzugang den Rahmen für eine enge außen- und sicherheitspolitische Kooperation vereinbaren.

Das Überleben des Vereinigten Königreichs

Neben den EU-Verhandlungen stellt sich zudem die Frage, welche Folgen

die Austrittsverhandlungen innenpolitisch für das Vereinigte Königreich haben werden. Auf der einen Seite werden sich die großen Parteien nach einem verlorenen EU-Referendum neu aufstellen. Dies gilt insbesondere für die Konservative Partei, dessen Premier David Cameron ohnehin bereits eine dritte Amtszeit ausgeschlossen hat und eine verlorene Volksabstimmung dieser Tragweite politisch kaum überleben sollte.

Auf der anderen Seite wird ein EU-Austritt die Frage der Unabhängigkeit Schottlands neu aufwerfen. Wie oben aufgezeigt fordert die erstarkte SNP, dass Großbritannien nur aus der EU austreten soll, wenn alle vier Nationen zustimmen. Obgleich nicht davon auszugehen ist, dass die Konservativen diese ‚doppelte Mehrheit‘ akzeptieren, wird die SNP einen EU-Austritt als Grundlage für Forderungen nach einem neuen Unabhängigkeitsreferendum in Schottland nehmen. Hinzukommt, dass in Schottland im Mai 2016 die nächsten Parlamentswahlen stattfinden. Gewinnt die SNP hier wieder die absolute Mehrheit und stimmen die Schotten im Gegensatz zu den Engländern mehrheitlich für den Verbleib in der EU, wäre die schottische Frage endgültig wieder auf der britischen Agenda.

Verhandlungen im Schatten der Austrittsdrohung

Eines zeigt die Analyse deutlich: Falls tatsächlich einmal die Unterschriften unter ein Austrittsabkommen gesetzt werden, wäre Niemandem zum Feiern zumute. Die EU hätte zum ersten Mal in ihrer Geschichte ein Mitglied verloren und würde bei den Verhandlungen einen Imageschaden erleiden. Großbritannien müsste erfahren, dass der Austritt aus der EU nicht nur wirtschaftlich kein einfacher Schritt ist, sondern auch politisch das Land schwächt und bis zu einem Auseinanderbrechen treiben könnte. Solange eine Anbindung an den Binnenmarkt ausgehandelt wird, wäre Großbritannien zudem weiter an die wirtschaftlichen Entscheidungen der EU gebunden – ohne selbst mitzubestimmen.

Doch obwohl diese Konsequenzen der britischen Regierung durchaus bewusst sind, ist der britische Austritt mit dem Ansetzen des Referendums zu einem realistischen Szenario geworden. Die Strategie David Camerons, Verhandlungen über eine EU-Reform mit der Drohung des EU-Referendums zu verbinden, erhöht die Gefahr eines weder von der britischen Regierung noch den europäischen Partnern intendierten Austritts. Auf die EU kommen demnach mindestens bis zum Referendum sehr schwere Verhandlungen zu. Im Verlauf dieser Verhandlungen müssen beide Seiten existentielle Frage beantworten – Großbritannien, inwieweit es bereit ist, sich aus wirtschaftlichem Interesse den Regeln der EU unterzuordnen, und die EU und ihre Mitgliedstaaten, wie weit sie bereit sind, den Sonderinteressen eines großen Mitgliedes nachzugeben.