

Jan Atteslander
Tobias Lock

10 Jahre Brexit – Lehren für die Schweiz



EuropaInstitut

AN DER UNIVERSITÄT ZÜRICH
GEGRÜNDET 1992

Schweizer Perspektiven in Europa
Perspectives suisses en Europe



Jan Atteslander
Tobias Lock

10 Jahre Brexit: Erwartungen und Realität – Lehren für die Schweiz



© 2026 – CC BY-NC-ND (Werk), CC BY-SA (Text)

Verlag: EIZ Publishing (eizpublishing.ch), Bellerivestrasse 49, 8008 Zürich,
eizpublishing@europa-institut.ch

Herausgeber: Schweizer Perspektiven in Europa (stiftung-spe.ch)

Autoren: Jan Atteslander, Tobias Lock

ISBN:

978-3-03994-104-9 (Print – Softcover)

978-3-03994-105-6 (Print – Hardcover)

978-3-03994-106-3 (ePub)

DOI: <https://doi.org/10.36862/74WK-GE9P>

Version: 1.02 – 20260511

Dieses Werk ist als gedrucktes Buch sowie als E-Book (**Open Access**) in verschiedenen Formaten verfügbar. Weitere Informationen finden Sie unter der URL: <https://eizpublishing.ch/publikationen/10-jahre-brexit-lehren-fuer-die-schweiz/>.

Executive Summary

Die Studie analysiert die rechtlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen des Brexit zehn Jahre nach dem Volksentscheid im Vereinigten Königreich und mögliche Lehren für die Schweiz bei der bevorstehenden Debatte über die Bilateralen III. Dabei wird primär untersucht, in welchem Ausmass die von Exponenten der «Vote Leave» Kampagne gemachten Brexit-Versprechen erfüllt worden sind.

Ausgehend von den Kernversprechen der Brexitbefürworter zur Souveränität, zur Wirtschaftsentwicklung sowie zur Migration beantwortet die Studie folgende zwei Fragen:

1 Was wurde von den Brexit-Befürwortern versprochen, was ist ökonomisch und rechtlich eingetreten?

Die Studie zeigt, dass der Brexitprozess von erheblicher rechtlicher und wirtschaftlicher Unsicherheit begleitet und geprägt war. Das lag unter anderem an der mangelnden Klarheit und Einigkeit über die konkrete Ausgestaltung des Brexit seitens des Vereinigten Königreichs. Das führte dazu, dass sich der Brexitprozess stark in die Länge zog und Lösungen oft erst in allerletzter Minute gefunden wurden. So trat etwa das für die derzeitigen Handelsbeziehungen zwischen EU und UK massgebliche Handels- und Kooperationsabkommen schon acht Tage nach Abschluss (und Veröffentlichung) in Kraft, was eine effektive Vorbereitung seitens der Wirtschaft und Verwaltung auf die komplett neue Rechtslage nahezu unmöglich machte.

Insgesamt diagnostiziert die Studie, dass den Brexitversprechen teils unrealistische Annahmen zugrunde lagen, die zu überzogenen Erwartungen führten. Insbesondere überschätzte man die eigene Verhandlungsmacht und unterschätzte die Eigeninteressen der EU. Die Funktionsweise und Komplexität des EU-Binnenmarkts war nicht hinreichend bekannt und seine Substituierbarkeit durch Handel mit Drittstaaten wurde ebenfalls falsch eingeschätzt.

Das Souveränitätsversprechen wurde formell in grossen Teilen eingelöst, wobei das UK erhebliche und politisch schwer zu akzeptierende Zugeständnisse im Hinblick auf Nordirland, die Wettbewerbsbedingungen im Handel mit der EU und die Fangrechte in britischen Gewässern machen musste.

Mit dem Ausscheiden aus dem Binnenmarkt gab es keine umfassende regulatorische Entlastung der UK-Wirtschaft. Viele EU-Regelungen sind nach wie

vor in Kraft. Hingegen führen nicht-tarifäre Hindernisse im Handel mit der EU zu zusätzlichen administrativen Kosten für die Unternehmen.

Bezüglich des öffentlichen Haushalts führte der Brexit nicht zu spürbaren Einsparnissen. Der finanzpolitische Spielraum nahm nicht zu. Dagegen erreichte der BIP-Anteil der Staatsverschuldung den höchsten Stand seit den 60er Jahren. Auch das Versprechen des «Global Britain» wurde bisher nicht eingelöst: zwar hat das UK mehrere Handelsabkommen abschliessen bzw. diesen beitreten können, jedoch liessen sich die durch den Brexit verlorenen Marktanteile im europäischen Binnenmarkt dadurch nicht vollständig kompensieren.

Insgesamt zeigen Studien, dass der Brexit zu einem signifikant geringeren Wirtschaftswachstum (minus 6 bis 8 Prozent BIP) und geringeren Direktinvestitionen (minus 12 bis 18 Prozent) führte.

Bei der Migration lassen sich folgende Entwicklungen beobachten: zwar wurde formell die Kontrolle über die Migration gewonnen, jedoch kam es statt eines Rückgangs der Nettozuwanderung zunächst zu einem signifikanten Anstieg. Stark verändert hat sich die Herkunft der Zuwandernden: kamen 2016 noch 44% aus der EU, sind es heute nur noch bei 9%, während der Anteil der Zuwandernden aus Nicht-EU-Staaten auf 75% anstieg. Die restlichen 16% sind rückkehrende UK-Staatsangehörige.

2 Welche Lehren lassen sich 10 Jahre nach dem Brexit für die Schweiz im Kontext der Bilateralen III ziehen?

Die Studie stellt fest, dass die Ausgangslage für die Schweiz eine andere ist: mit den Bilateralen III geht es um die Fortsetzung des bisherigen bilateralen Wegs mit institutionellen Neuregelungen für Binnenmarkttabkommen und mit neuen Abkommen. Ohne die Bilateralen III sind Umfang und Ausgestaltung der künftigen Beziehungen zur EU unklar. Bei einem Nein käme es nicht zu einem Bruch wie beim Brexit, sondern wohl zu einer Erosion der existierenden Binnenmarkttabkommen. Ebenso wie das UK wäre auch die Schweiz wohl mit einer Phase erheblicher Rechtsunsicherheit konfrontiert. Bei einer allmählich erfolgenden Erosion des bestehenden Marktzugangs wäre die Phase der Unsicherheit im Falle der Schweiz aber länger. Die wirtschaftlichen Folgen einer solchen Rechtsunsicherheit hat die Studie für das UK aufgezeigt.

Hinzu kommen allgemeine Lehren über die Verhandlung von Freihandelsabkommen, die auch das UK als eine wesentlich grössere Volkswirtschaft erfahren musste: «size matters in geopolitics». Angesichts der deutlich protektionistischeren Grosswetterlage im Welthandel ist eine Fragmentierung der

Weltwirtschaft in Handelsblöcke zu erwarten, was auch zu grösseren protektionistischen Strömungen innerhalb der EU führt. Diesen Kontext würde die Schweiz bei einer Neuverhandlung ihrer Handelsbeziehungen mit der EU auch zu spüren bekommen.

Angesichts der Bedeutung des EU-Binnenmarktes für den Handel und dem damit einhergehenden Vorteil der Konformität mit EU-Standards ergeben sich ähnlich wie für UK auch für die Schweiz wenig Anreize für weitreichende Deregulierungen resp. eigene Normen. Ebenso sind bei einem Nein zu den Bilateralen III nur geringe finanzielle Einsparungen durch ein Abkoppeln vom EU-Binnenmarkt zu erwarten. Ebenso wenig lässt sich angesichts der bereits erfolgreichen Schweizer Aussenwirtschaftspolitik mit Drittstaaten ein nennenswerter zusätzlicher Spielraum zum Abschluss weiterer Handelsabkommen erwarten.

Jan Atteslander, Tobias Lock*

* Jan Atteslander ist selbständiger Wirtschaftsberater. 1997 bis 2008 war der Ökonom bei SwissHoldings zuständig für Direktinvestitionen und Finanzielle Berichterstattung. Danach wechselte er zu economiesuisse, wo er bis 2026 die Aussenwirtschaftspolitik leitete. Er war dort u.a. zuständig für Europapolitik, Freihandels- und Investitionsschutzabkommen oder geopolitische Entwicklungen.

Tobias Lock ist Professor of Law an der Maynooth University (National University of Ireland Maynooth). Er leitet dort das REVEL Jean Monnet Centre of Excellence. Von 2021–26 war er rechtlicher Berater des Constitution, Europe, External Affairs and Culture Committees (Ausschuss) des Schottischen Parlaments. Seine Forschung konzentriert sich auf das Europarecht, insbesondere das Recht des Brexit und den Grundrechtsschutz.

Inhaltsverzeichnis

Executive Summary	5
Inhaltsverzeichnis	9
1 Einleitung	11
1.1 Brexit als paradigmatisches Beispiel von Desintegration	11
1.2 Fragestellungen und Methode der Studie	11
2 Die Brexit-Versprechen	13
2.1 Vorgeschichte	13
2.2 Akteure, Diskurse und Narrative	14
2.2.1 Zentrale politische Akteure und Kampagnen	14
2.2.2 Rolle von Medien und politischer Kommunikation	15
2.3 Typologie der Brexit-Versprechen	16
2.3.1 Vote Leave – Take back control	16
2.3.2 Souveränitätsversprechen	17
2.3.3 Ökonomische Versprechen	18
2.3.4 Migrationsversprechen	21
2.4 Erwartungshorizonte und implizite Annahmen	23
2.4.1 Innenverhältnis	23
2.4.2 Aussenverhältnis	24
3 Realität nach dem Brexit	28
3.1 Phase der politischen Instabilität	28
3.2 Souveränität	29
3.3 Wirtschaft	35
3.4 Migrationsversprechen	40
4 Bisherige Bilanz des Brexits: Versprechen und Realität	44
4.1 Formelle Souveränitätsgewinne bei erhöhter Rechtsunsicherheit	44
4.2 Kriechgang der britischen Wirtschaft nach Brexit	44
4.3 Kein Rückgang der Zuwanderung	45
5 Lehren für die Schweiz?	46
5.1 Gemeinsamkeiten und Unterschiede	46
5.2 Kein Singapur an der Themse: Lehren für die Schweiz	47
5.3 Finanzpolitische Lehren für die Schweiz	48
5.4 Verhältnis zu Drittstaaten: Schweiz ist schon global unterwegs	48
Quellennachweise	49

1 Einleitung

1.1 Brexit als paradigmatisches Beispiel von Desintegration

Der Austritt des Vereinigten Königreichs (UK) aus der Europäischen Union (Brexit) ist ein Bruch in der europäischen Integrationsgeschichte. Auf die Gründung der Europäischen Gemeinschaften in den 1950er Jahren durch die sechs ursprünglichen Mitgliedstaaten folgten bis 2013 mehrere Erweiterungsrunden auf zuletzt 28 Mitgliedstaaten, ohne dass es zu einem Austritt kam. Der Brexit stellte damit eine Zäsur für die Europäische Union dar.

Aus Schweizer Perspektive ist diese Zäsur in mehrfacher Hinsicht relevant, da sie die Auswirkungen eines europapolitischen Kurswechsels im Falle des UK aufzeigt.

Zehn Jahre nach der Volksabstimmung über den Brexit liegen nun ausreichend qualitative und quantitative Fakten zu einer ersten Beurteilung von dessen Auswirkungen vor.

1.2 Fragestellungen und Methode der Studie

In methodischer Hinsicht gibt es zwei Ansätze. So lassen sich die Auswirkungen auf die verschiedenen Bereiche quantitativ und qualitativ auswerten. Oder aber man geht der Frage nach, inwieweit die während der Abstimmungskampagne gemachten zentralen Versprechungen im Falle eines Brexits erfüllt worden sind.

Diese Studie verfolgt den zweiten Ansatz. Sie untersucht zwei Fragekomplexe:

Was wurde von den Brexit-Befürwortern versprochen, was ist ökonomisch und rechtlich eingetreten?

Welche Lehren lassen sich 10 Jahre nach dem Brexit für die Schweiz im Kontext der Bilateralen III ziehen?

Die Studie konzentriert sich auf die Kernversprechen der Brexitkampagne, vor allem der offiziellen «Vote leave»-Kampagne. Diese Versprechen sind das Souveränitätsversprechen, das ökonomische Versprechen und das Migrationsversprechen.

In methodischer Hinsicht wertet dieses Papier Aussagen der «Vote Leave»-Kampagne und anderer prominenter Brexitbefürworter (etwa massgeblicher PolitikerInnen), wissenschaftliche Studien, offizielle Statistiken und andere offizielle Dokumente, Presseberichte sowie Gesetze und Abkommen aus. Die Arbeit basiert somit auf einer Dokumentenanalyse.

2 Die Brexit-Versprechen

2.1 Vorgeschichte

Im Hinblick auf die europäische Integration war das UK ein Spätkommer. Noch in den fünfziger Jahren hatte es eine Beteiligung an der europäischen wirtschaftlichen Integration – vor allem wegen der eigenen Rolle als Führungsnation des Commonwealth – abgelehnt. Es trat den Europäischen Gemeinschaften¹ erst 1973 bei. Dieser Beitritt erfolgte durch Parlamentsbeschluss unter dem konservativen Premierminister Edward Heath. Kurze Zeit später wurde eine Labour-Regierung ins Amt gewählt, unter anderem auf Grundlage eines Wahlversprechens, eine Abstimmung über die Mitgliedschaft im «Gemeinsamen Markt» (Common Market), wie die Europäischen Gemeinschaften üblicherweise genannt wurden, abzuhalten. Bei der Volksabstimmung 1975 sprachen sich 69% der Wählenden für einen Verbleib in den Europäischen Gemeinschaften aus. Unterstützung für einen Austritt war damals vor allem auf Seiten der politisch Linken zu finden. Dies änderte sich in den 80er Jahren, als Premierministerin Thatcher einen immer europaskeptischeren Ton anschlug und vor allem die ihrer Meinung nach überbordende Bürokratie in Brüssel anprangerte sowie ihre Bedenken gegen einen «europäischen Superstaat» zum Ausdruck brachte.²

Gleichzeitig begann das UK eine gewisse Sonderrolle unter den Mitgliedstaaten einzunehmen, insbesondere durch das Verhandeln verschiedener Ausnahmeregelungen, wie dem «opt out» aus dem grenzfreien Schengenraum, der Nicht-Einführung des Euro als Währung, der nur teilweisen Partizipation am Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (also der Zusammenarbeit im Justizwesen und bei den Strafsachen) und nicht zuletzt dem von Thatcher verhandelten Beitragsrabatt.

Zwar beruhigte sich das UK-EU-Verhältnis während der eher pro-europäischen Labour-Regierung (1997-2010), jedoch musste auch diese Zugeständnisse an den in den Medien und der Bevölkerung wachsenden Euroskeptizismus machen, etwa indem sie eine Volksabstimmung über den geplanten Europäischen Verfassungsvertrag versprach. Da dieser aber schon an Volksabstimmungen in Frankreich und den Niederlanden scheiterte, kam es nie dazu. Der (nahezu identische) Vertrag von Lissabon wurde dann – trotz Kritik der Opposition – nur parlamentarisch ratifiziert.

Nach der Wahl 2010, die eine Koalition aus (europakritischen) Konservativen und (europafreundlichen) Liberalen unter Führung von David Cameron hervorbrachte, erfolgten erste Schritte hin zu einem Austrittsreferendum: 2011 verabschiedete das Parlament eine gesetzliche Garantie einer Volksabstimmung über einen allfälligen neuen EU-Vertrag. Anschliessend veranlasste die Regierung eine weitreichende Untersuchung zur Kompetenzverteilung zwischen EU und Mitgliedstaaten, die allerdings keine systemischen Probleme identifizierte.³ Zudem kam es 2013 zur Bloomberg Rede Camerons, in der er seine Pläne für eine Neuverhandlung der Bedingungen der Mitgliedschaft sowie eine anschliessende Volksabstimmung über die so nachverhandelte Mitgliedschaft ankündigte.⁴ Freilich war dies mit den damaligen Koalitionspartnern nicht zu machen, so dass diese Pläne erst nach dem (überraschenden) Wahlsieg der Konservativen 2015 ausgeführt wurden.

Die Nachverhandlungen im Europäischen Rat konzentrierten sich auf vier Gesichtspunkte: Migration (Einschränkung von Sozialleistungen); ein Ende der Verpflichtung zur «einer immer engeren Union der Völker Europas»; keine Benachteiligung von Staaten, die nicht am Euro teilnehmen; mehr Wettbewerbsfähigkeit.⁵ Das Ergebnis vom Februar 2016 stimmte nur wenige im UK zufrieden, was wenig überraschend war. Denn der Idee der Neuverhandlung des EU-UK-Verhältnis lag ein bilaterales Verständnis der Beziehungen zugrunde, das eben nicht der Realität der EU-Mitgliedschaft als Teil einer Integrationsgemeinschaft, die auf der Gleichheit aller Mitglieder beruht, entsprach. Dementsprechend konnte es von Anfang an keinen entscheidenden Durchbruch, vor allem in der Frage der Personenfreizügigkeit für EU-Bürger (im Sinne eines Rückgangs der Nettozuwanderung), geben.

2.2 Akteure, Diskurse und Narrative

Cameron entschied sich in der Folge für eine schnelle Volksabstimmung am 23. Juni 2016, obwohl er rein rechtlich gesehen bis Ende 2017 Zeit gehabt hätte.

2.2.1 Zentrale politische Akteure und Kampagnen

In der Folge bildeten sich neue politische Allianzen, wobei die Spaltung vor allem in der konservativen Partei offensichtlich wurde. Die Liberalen und Labour (mit sehr wenigen Ausnahmen) waren für den Verbleib in der EU; die United Kingdom Independence Party (UKIP) von Nigel Farage – stärkste Kraft bei den Europawahlen 2014 – war selbstredend für den Austritt. Die konservative Regierung war offiziell für den Verbleib in der EU, hob aber die Pflicht für Regierungsmitglieder auf, den offiziellen Regierungskurs zu unterstützen. In der

Folge sprachen sich mehrere Kabinettsmitglieder für den Brexit aus; zu diesen gesellte sich auch der damalige Londoner Bürgermeister Boris Johnson, der zum wichtigsten Protagonisten der Austrittskampagne wurde.

In der Folge bestimmte die Wahlkommission entsprechend geltendem Recht zwei Hauptkampagnen: «Vote Leave» und «Britain Stronger in Europe». Damit verbunden war u.a. eine erhöhte Ausgabengrenze von 7 Millionen Pfund pro Kampagne, Zugang zu Wählerdaten für Postwurfsendungen und das exklusive Recht, Wahlwerbung im Rundfunk und Fernsehen zu schalten. Hinzu kamen noch mehrere registrierte Vereinigungen, die ebenfalls aktiv wurden, insbesondere die von Nigel Farage angeführte Leave.EU-Kampagne sowie alle politischen Parteien.⁶

2.2.2 Rolle von Medien und politischer Kommunikation

Eine entscheidende Rolle kam zudem den Medien im Land zu.⁷ Die Rundfunkanstalten, allen voran die BBC, aber auch private, waren der Unparteilichkeit in der Berichterstattung verpflichtet. Dieser wurde typischerweise dadurch nachgekommen, dass jede Seite abwechselnd zu Wort kam. Eine häufig geäußerte Kritik hierzu war, dass dies nicht dazu geeignet war, unwahre bzw. übertriebene Kampagnenaussagen hinreichend kritisch in Frage zu stellen.⁸

Für die Printmedien bestand (und besteht) keine Neutralitätspflicht. Diese waren schon lange im Diskurs um die EU-Mitgliedschaft des UK involviert und hatten massgeblich zum (grösstenteils negativen) Image der EU in der Bevölkerung beigetragen. Die in Teilen sensationalistische Berichterstattung der britischen Printpresse konzentrierte sich daher vor allem auf die vermeintliche Regulierungswut der Brüsseler Bürokratie. Emblematisch stehen hierfür die (übertriebenen und verzerrten) Geschichten vom Krümmungsgrad von Bananen und Gurken,⁹ aber etwa auch die Glorifizierung der «metric martyrs» (der Märtyrer des Metrischen Systems), einer Gruppe von Gemüsehändlern, die sich weigerten, ihre Waren (auch) in Gramm und Kilogramm und nicht nur in britischen Masseinheiten (Pfund, Unzen usw.) anzupreisen und zu verkaufen.¹⁰

In diesem Geiste wurde von Seiten der Printmedien auch die Referendums-kampagne begleitet. Am Ende sprachen sich vor allem die grossen Boulevardzeitungen (Sun und Daily Mail) sowie das konservative Qualitätsblatt Daily Telegraph für den Brexit aus. Die Qualitätsblätter Times, Guardian, Financial Times sowie das Boulevardblatt Daily Mirror waren dagegen. Insgesamt überwog in der Boulevardpresse, die gerade auch viele Wählende mit geringem In-

formationsstand anzusprechen weiss, die Unterstützung für den Brexit daher massiv.¹¹

Schliesslich muss noch die Rolle der sozialen Medien angesprochen werden, die eine mitentscheidende Rolle spielten, und wohl auch zum ersten Mal bei einer Abstimmung im UK gezielt und in einer signifikanten Grössenordnung eingesetzt wurden. Auch hier dominierte laut Studien die Austrittskampagne.¹²

2.3 Typologie der Brexit-Versprechen

2.3.1 Vote Leave – Take back control

Die Wählenden hatten bei der Volksabstimmung am 23. Juni 2016 die Wahl zwischen der weiteren EU-Mitgliedschaft – dem bekannten und durch die Nachverhandlung leicht modifizierten *status quo* – und dem EU-Austritt, dessen konkrete Ausgestaltung unbekannt blieb. Letztlich gab es eine Vielzahl an denkbaren Modellen für die Beziehungen zwischen EU und Nichtmitgliedstaaten nach einem Brexit: in puncto Integration reichen diese von der Mitgliedschaft im Europäischen Wirtschaftsraum (inkl. Schengenraum), über die Schweizer Bilateralen, hin zu einer Zollunion, einem einfachen Handelsabkommen oder gar einer Beziehung ohne spezielle vertragliche Grundlage, so dass die Wirtschaftsbeziehungen sich in erster Linie auf Grundlage der Regeln der Welthandelsorganisation abspielen.

Diese Unsicherheit, was insbesondere die wirtschaftliche Zukunft anbetraf, hätte man als eine für die pro-EU Seite positive Ausgangslage ansehen können, zumal der EU-Markt für rund die Hälfte des britischen Aussenhandels verantwortlich war. Hinzu kommt, dass sämtliche Modelle der künftigen Beziehungen – mit Ausnahme des Welthandelsmodells – der Zustimmung der EU-Partner bedürften, so dass ihre Erreichung ausserhalb der Kontrolle des UK lag.

Allerdings konnten diese Bedenken nicht verfangen, da sich die Austrittskampagne auf einen eingängigen und simplen Slogan einigen konnte, der sämtlichen Austrittsversprechen zugrunde lag und zudem geeignet war, viele der Gegenargumente zu entkräften: «Vote Leave, Take Back Control».

Dieses Versprechen der Rücknahme der Kontrolle über das eigene Schicksal war bewusst ergebnisoffen, so dass es möglich war, sämtliche Bedenken gegen den Austritt – etwa, dass sich das Handelsvolumen verringern würde und damit wirtschaftlicher Schaden entstünde – als «project fear» (Angstprojekt) zu karikieren. Denn «take back control» (Rücknahme der Kontrolle) heisse nur, dass man sich nun wieder frei entscheiden könne, ob man die Einschränkun-

gen von Souveränität, die die EU-Mitgliedschaft mit sich bringt, weiter dulden möchte oder ob man – eventuell auf Kosten des Wohlstandes – dies nicht mehr wolle. Eine Entscheidung darüber könne man aber erst dann fällen, wenn man ausgetreten sei. Letztlich lassen sich damit alle konkreten Versprechen der Austrittskampagne unter der Überschrift «take back control» zusammenfassen.¹³

Hier soll gesondert auf drei Hauptversprechen eingegangen werden: das Versprechen der Wiederherstellung der Souveränität; das Versprechen grösserer ökonomischer Prosperität; sowie das Versprechen einer Reduktion der Zuwanderung (das Migrationsversprechen). Im Rahmen der ökonomischen Versprechen wird auch kurz – weil für die Schweizer Debatte weniger relevant – auf das Versprechen vom freien Handel («Global Britain») eingegangen.

Gemein ist allen Versprechen eine Tendenz zur Unterkomplexität: sie ignorieren bzw. bagatellisieren die institutionellen, rechtlichen, politischen, wirtschaftlichen sowie menschlichen Realitäten und überschätzen die praktischen Gestaltungsmöglichkeiten, die eine mittelgrosse Demokratie mit einer offenen Wirtschaft wie das UK in der Realität hat.

2.3.2 Souveränitätsversprechen

Wie bereits erwähnt, lassen sich die Brexit-Versprechen allesamt unter den Souveränitätsgedanken subsumieren. An dieser Stelle soll jedoch auf die Versprechungen in Bezug auf die Souveränität im engeren Sinne, also vor allem die demokratische Selbstbestimmung im Sinne einer weitgehenden Autonomie, eingegangen werden.

Dabei sollte man anmerken, dass diese Versprechen auf einem verkürzten und vereinfachten Souveränitätsbegriff beruhen: zum einen ist gerade auch der Abschluss internationaler Verträge und die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen eine Ausübung staatlicher Souveränität; zum anderen ist gerade die Mitgliedschaft in der EU ein Beispiel für gemeinsam ausgeübte Souveränität, ist doch jeder Mitgliedstaat an der Gesetzgebung im Rat der EU und durch die Abgeordneten im Europäischen Parlament unmittelbar beteiligt. Mangels Differenzierung ging in der Brexit-Kampagne zudem völlig unter, dass ein grosser Teil der nationalen Gesetzgebung vom europäischen Recht gar nicht betroffen ist, dass das UK bei zentralen Rechtsgebieten ein opt-out gemacht hatte (Euro, Schengen) sowie dass die nationale Umsetzung meistens Spielräume zulässt.

Versprechen 1: Kontrolle über Recht, Rechtsprechung und Demokratie

Laut Versprechen der Brexit-Befürworter sollte mit dem Brexit wieder die Kontrolle über das eigene Recht erlangt werden. Dabei handelte es sich freilich nur um die Rechtsgebiete, die Gegenstand europäischer Regulierung sind, was aber in der wenig nuancierten Diskussion oft unterging.

Folgende Erwägungen der Brexit-Befürworter spielten dabei eine Rolle: erstens, die Existenz von EU-Gesetzgebung, die auch im UK Geltung hatte. So musste etwa das UK, wie andere Mitgliedstaaten auch, die Arbeitszeitrichtlinie in nationales Recht umsetzen und auch befolgen, obwohl das UK gegen deren Verabschiedung gestimmt hatte. Zweitens, die Tatsache, dass EU-Recht Anwendungsvorrang vor nationalem Recht genießt. So gehen etwa europarechtliche Regelungen zum Umweltschutz den nationalrechtlichen Bauplanungsvorschriften vor. Drittens, die Rolle des Europäischen Gerichtshofs und dessen ausschliessliche Zuständigkeit für die Auslegung und Wirksamkeit des Europarechts. Viertens, die Tatsache, dass es schwierig (oder gar unmöglich sei), diejenigen, die das Recht in der EU machen, abzuwählen. Somit sollte auch die nationale demokratische Selbstbestimmung, also die Souveränität im engsten Sinne, wiedergewonnen werden. Fünftens bewege sich die EU unaufhaltbar in eine Richtung weiterer Integration und eines weiteren, damit einhergehenden Souveränitätsverlustes, so dass jedes Jahr mehr an Kontrolle verloren würde. Durch den Austritt aus der EU würde man sich also dem Einflussbereich des EU-Rechts entziehen können und wieder eigenständig entscheiden können.

Versprechen 2: Kontrolle über die Fischgründe

Ein anderer Aspekt der Souveränität betraf die Kontrolle über die eigenen Fischgründe, die während der EU-Mitgliedschaft durch Fangquoten von der EU kontrolliert wurden und auch zum Teil Fischern aus anderen Mitgliedstaaten offenstanden. Diese sollten nach dem Brexit wieder ausschliesslich von britischen Fischern genutzt werden dürfen.

Ein weiteres Souveränitätsversprechen betraf die **Kontrolle über die Finanzen**. Auf dieses wird, wegen der thematischen Nähe zu den ökonomischen Versprechen, im nächsten Abschnitt eingegangen werden.

2.3.3 Ökonomische Versprechen

Es fällt auf, dass die «Vote Leave Kampagne» keine wissenschaftlichen Studien über quantitative Auswirkungen des angestrebten EU-Austritts auf volkswirtschaftliche Kennzahlen wie BIP-Wachstum, Pro-Kopf-Einkommen oder die

Beschäftigung publizierte. In der Kampagne wurden primär qualitative Aussagen zu den erwarteten wirtschaftlichen Vorteilen des Brexits gemacht. Die drei wichtigsten Versprechen betrafen Regulierungsentlastung, mehr finanzpolitischen Spielraum sowie den verbesserten Marktzugang zu Drittmärkten.

Versprechen 1: Entlastung von EU-Regulierung

Die Befürworter des Brexits kritisierten die Überregulierung der EU und versprachen im Falle des EU-Austritts geringere und bessere Regulierungen. Explizit genannt wurde auch die Abkehr von arbeitsrechtlichen Regulierungen der EU.¹⁴ Dank der Deregulierung des UK würde dessen Wettbewerbsfähigkeit zunehmen und die Wirtschaft entsprechend mehr wachsen. Das Modell eines verschlankten und deregulierten UK wurde später unter dem Begriff des «Singapur an der Themse» diskutiert.¹⁵

Versprechen 2: Mehr finanzpolitischer Spielraum

Ein weiterer Argumentationsstrang betraf die Finanzen, konkret den britischen Beitrag zum EU-Haushalt. Das UK trug netto circa 8.5 Mia. Pfund jährlich bei.¹⁶ Da man sich diesen Beitrag im Fall eines Brexits sparen würde, könnte man die ersparten Gelder für andere Prioritäten ausgeben. An erster Stelle stand dabei der nationale Gesundheitsdienst, National Health Service (NHS). Am berühmtesten wurde in dem Zusammenhang der «Vote Leave» Kampagnenbus, auf dem folgendes Versprechen prangte: «Wir schicken pro Woche 350 Millionen Pfund an die EU. Lasst uns dieses Geld lieber für den NHS ausgeben». Angesichts der Probleme im Öffentlichen Gesundheitswesen Grossbritanniens war dieses Beispiel primär eine kampagnenspezifische Aussage, um breite Bevölkerungsschichten direkt anzusprechen. Das Problem mit diesem Versprechen war zum einen, dass es auf inkorrekten Zahlen beruhte: die 350 Millionen pro Woche (entspricht 18.2 Mia. pro Jahr) waren der nominelle Bruttobeitrag der Briten, noch bevor der jährliche Rabatt abgezogen wurde und noch bevor die Empfangszahlungen aus dem EU-Haushalt gegengerechnet wurden. Zum anderen wäre jegliche Ersparnis in den allgemeinen britischen Haushalt geflossen, ohne Verpflichtung der Regierung, daran, wofür sie das Geld ausgeben würde. Da die «Vote Leave» Kampagne auch nicht die Regierung stellte, war das Versprechen als solches daher eher als eine Verwendungsempfehlung anzusehen, was aber in der Kampagne unterging.

Versprechen 3: Mehr Handel mit schnell wachsenden Drittstaaten

Mit dem Stichwort «Global Britain» verkündeten die Protagonisten der «Vote Leave» Kampagne einen verbesserten Marktzugang zu den schnell wachsenden Märkten Amerikas und Asiens. Insbesondere sollte ein Abkommen mit den USA, das die EU bisher nicht zustande gebracht hatte, möglich werden. Ebenso sollten Handelsabkommen mit China oder Indien abgeschlossen werden.

Dieses Versprechen beruhte vor allem darauf, dass das UK durch den EU-Austritt in die Lage versetzt würde, eigenständige Handelsabkommen zu schliessen – was faktisch korrekt ist – und damit wieder zu einer globalen Handelsmacht aufsteigen würde. Die Grundidee dabei war, dass dies dem UK besser gelingen würde als der EU.

Insgesamt könnten gemäss den Brexit-Befürwortern durch diesen verbesserten Zugang zu schnell wachsenden Märkten die Verluste von Marktanteilen britischer Unternehmen im europäischen Binnenmarkt kompensiert werden.

«Vote Leave» ohne Prognosen zur Wirtschaftsentwicklung bei Brexit

Es gab vor der Abstimmung eine Vielzahl von Studien namhafter Institutionen, welche auf die negativen Auswirkungen des Brexits auf die UK-Wirtschaft hinwiesen¹⁷. Auch Regierungsvertreter wie der Finanzminister George Osborne verkündeten einen zu erwartenden Verlust an Wirtschaftskraft in der Höhe von bis zu 6 Prozent des UK-BIP im Jahr 2030, was einem Verlust von 4'300 Pfund pro Haushalt entsprechen würde. Ebenso prognostizierte das UK-Treasury eine zusätzliche Neuverschuldung für das Jahr 2016/17 in der Höhe 11.3 Mia. Pfund bei einem mittleren und bis 17.3 Mia. Pfund bei einem schweren Schock als Folge des Brexit. Für das darauf folgende Finanzjahr 2017/18 sagten die Zahlen eine zusätzliche Neuverschuldung je nach Schockstärke in der Höhe von 34.4 Mia. respektive 53.4 Mia. Pfund voraus¹⁸. Angesichts dieser Zahlen wies Osborne darauf hin, dass die finanzpolitischen Nachteile des Brexits dessen Vorteile bei weitem übersteigen.

Zusammengefasst versprach die «Leave Campaign» eine Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit, mehr Geld für das Öffentliche Gesundheitswesen und einen besseren Zugang zu den Weltmärkten. Damit – so die Protagonisten des Brexits – würde der Wohlstand des Vereinigten Königreichs nach dem Brexit stärker zunehmen als bei einem Verbleib in der EU. Dabei wurden keine näheren Angaben über den zeitlichen Verlauf der versprochenen Vorteile verkündet. Auch wurden Vorteile des Brexits auf die UK-Wirtschaftsleistung nicht quantifiziert und standen nicht im Vordergrund der

«Vote Leave» Kampagne. In qualitativer Hinsicht hat «Vote Leave» eine Kampagne geführt, welche gezielt Emotionen ansprach und mit wirtschaftlichen Schlagworten argumentierte. Ein kohärentes Programm zur Umsetzung des Brexits wurde nicht kommuniziert.

2.3.4 Migrationsversprechen

Das wohl emotionalste Thema der Brexit-Kampagne war die Einwanderung. Diese war schon seit längerem ein wichtiges politisches Thema, weshalb sie unter anderem auch bei den oben beschriebenen Nachverhandlungen der Mitgliedschaft eine grosse Rolle spielte.

Versprechen 1: Kontrolle über die Grenzen

Kernversprechen der Brexitkampagne war es daher, wieder volle Kontrolle über die eigenen Grenzen zu erlangen. Mit anderen Worten sollte es dem UK nach dem Brexit wieder möglich sein, zu entscheiden, wer ins Land kommt und sich dort dauerhaft niederlassen darf.

Dieses Versprechen basierte auf einer Annahme des völligen Kontrollverlusts über die Zuwanderung, die allerdings in dieser Totalität nicht der Realität entsprach. Um das kurz aufzuzeigen, ist es notwendig, zwischen verschiedenen Kategorien von Zuwanderern zu unterscheiden: EU-BürgerInnen und ihre Familienangehörigen; Drittstaatsangehörige; Asylsuchende.

EU-BürgerInnen geniessen Personenfreizügigkeit. Sie haben das unbedingte Recht sich bis zu drei Monate in jedem EU-Mitgliedstaat aufzuhalten. Sie haben auch das Recht auf einen dauerhaften Aufenthalt, wenn eine von drei Bedingungen erfüllt ist: sie sind in dem Mitgliedstaat als Arbeitnehmer oder Selbständige ökonomisch aktiv; oder sie sind ökonomisch unabhängig, d.h. sie verfügen über ausreichende Existenzmittel, so dass sie keine Sozialleistungen in Anspruch nehmen müssen (z.B. weil sie eine Rente aus ihrem Heimatland beziehen); oder sie sind in Ausbildung (etwa an einer Hochschule eingeschrieben). In den letzten beiden Fällen müssen sie zusätzlich eine Krankenversicherung haben. Hinzu kommen noch die Familienangehörigen, egal ob sie selbst EU-BürgerInnen oder DrittstaatlerInnen sind. Zum Recht auf Aufenthalt in anderen Mitgliedstaaten kommt noch das Recht auf Gleichbehandlung: Diskriminierung aufgrund der Nationalität, etwa im Hinblick auf Arbeitsbedingungen oder Sozialleistungen, ist verboten.

Asylsuchende sind in das EU-Asylsystem eingebunden, das vor allem Mindestregeln zur Gewährung von Asyl (Verfolgtetenstatus im Sinne der Genfer Flücht-

lingskonvention), zur Unterbringung, zum Verfahren und – sehr wichtig – dazu enthält, welcher Mitgliedstaat für die Asylsuchenden zuständig ist (und wo sie sich demnach aufhalten müssen).

Für diese beiden Kategorien von Zuwanderern hatte der Brexit also potenzielle Bedeutung. Im Gegensatz dazu determiniert das EU-Recht den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen nicht; in anderen Worten, jeder Mitgliedstaat entscheidet eigenständig darüber, welchen Drittstaatsangehörigen ein Arbeitsvisum erteilt wird. Das UK war auch nicht Mitglied des Schengenraums, so dass es selbst über Kurzzeitvisa die volle Kontrolle hatte.

Versprechen 2: Reduktion der Nettozuwanderung

Das wichtigste Versprechen in diesem Zusammenhang war die Senkung der Nettozuwanderung. Diese berechnet sich aus der Differenz zwischen Einwandernden und Auswandernden, typischerweise unter Einbeziehung der britischen StaatsbürgerInnen. Dieses Versprechen geht bereits auf die von David Cameron zwischen 2010 und 2015 angeführte Koalitionsregierung zurück. Diese hatte versprochen, die Nettozuwanderung bis Ende ihrer Amtsperiode auf wenige zehntausend pro Jahr zu reduzieren.¹⁹ Daran scheiterte sie deutlich: so wuchs die Nettozuwanderung von ca. 252'000 im Jahr 2010 auf 379'000 im Jahr 2015. Auch Camerons Nachverhandlungen der EU-Mitgliedschaft konnten das nicht ändern. Statt einer einseitigen Notbremse (oder «roten Karte») führten diese nurmehr zu Feinjustierungen bei den Sozialleistungen.

Versprechen 3: Ende der Freizügigkeit

Als einer der Hauptgründe für die hohe Nettozuwanderung wurde die Zuwanderung aus den EU-Mitgliedstaaten ausgemacht. Daher war die Lösung offensichtlich: nur ein Austritt aus der EU würde das Ende der Freizügigkeit bedeuten und damit dem UK volle Kontrolle über seine Grenzen (also die Einwanderung) bieten.

Auch hier lassen sich verschiedene Argumentationsstränge identifizieren, welche sich mit den zur Souveränität gemachten Versprechen überlappen. Erstens, sollte das UK frei entscheiden können, wer ins Land kommt. Dazu sollte ein Punktesystem eingeführt werden, das sich an Australiens Immigrationsregelungen orientieren würde. Gleichzeitig wurde argumentiert, dass damit ein faireres System geschaffen würde, das es dem UK erlaube, ungelernete Europäer aussen vor zu lassen, um damit diejenigen, die es verdienen – etwa Ärztinnen aus Drittländern – hereinlassen zu können.

Zweitens, sei damit der Sicherheit gedient, da man (kriminelle) Ausländer auch wieder ausweisen könne, ohne dass europäische Gerichte dies verhindern könnten.

Drittens, stehe eine Erweiterung der EU um Länder wie die Türkei oder Albanien (mit insgesamt 89 Mio. Menschen) bevor, die man dann auch unkontrolliert ins Land lassen müsse.

2.4 Erwartungshorizonte und implizite Annahmen

Den beschriebenen Brexit-Versprechen lagen eine Reihe offener und impliziter Annahmen zu Grunde, die teils auf überoptimistischen Erwartungen und teils auf inkorrekten bzw. unpräzisen Auffassungen beruhten. Es ist im Interesse der Übersichtlichkeit sinnvoll, hier zwischen dem Innenverhältnis – also den sich im UK vollziehenden politischen und rechtlichen Prozessen – und dem Aussenverhältnis zur EU zu unterscheiden.

2.4.1 Innenverhältnis

Die Brexitversprechen beruhten offenbar auf der Annahme, dass es nach einem erfolgreichen Brexit-Votum innenpolitisch keine Schwierigkeiten geben würde, die gemachten Versprechen auch in die Tat umzusetzen. Implizit wurde also angenommen, dass der Ausgang des Volksentscheids sowohl von der Bevölkerung als auch von den Parlamentariern akzeptiert werden würde. Darauf aufbauend ging man von politischer Einigkeit sowohl über den internen Ablauf des Brexit – parlamentarisches Verfahren, Entscheidungsfindung, usw. – als auch über die substanziellen Fragen der künftigen Beziehungen aus.

Wie sich herausstellen sollte, war dem nicht so. Die Bevölkerung blieb gespalten. Und auch innerhalb des Parlaments von Westminster war zwar der Ausgang der Volksabstimmung, das «Ob» des Brexit, nicht grundsätzlich in Frage gestellt worden, doch gab es keinerlei Einigkeit über das «Wie» des Brexit. Das ist wenig überraschend, hatten sich doch 75% aller Abgeordneten (inkl. 56% der Konservativen) für einen Verbleib in der EU ausgesprochen.²⁰

Daher gestaltete es sich schwierig, Mehrheiten für eine bestimmte Form des Brexit zu organisieren, da jeder Vorschlag entweder als zu «soft» oder zu «hart» angesehen wurde. Hinzu kam die Entscheidung der Premierministerin Theresa May, im Juni 2017 vorgezogene Neuwahlen abzuhalten, bei denen sie die knappe konservative parlamentarische Mehrheit verlor und nun eine Minderheitsregierung anführte. Diese war für ihre Mehrheiten abhängig von der nordirischen Democratic Unionist Party (DUP), einer protestantischen, bri-

tisch-nationalistischen Partei, die einen harten Brexit befürwortete, obschon die Bevölkerung Nordirlands mit 56% für einen Verbleib in der EU gestimmt hatte.

2.4.2 Aussenverhältnis

Ebenso problematisch waren die Annahmen im Aussenverhältnis mit der EU. Auch hier lassen sich prozedurale und substanzielle Fragen unterscheiden. Prozedural kann man ein Missverstehen der EU als Organisation diagnostizieren. Dabei fällt vor allem eine unzureichende Auseinandersetzung mit dem Austrittsverfahren, wie es in Artikel 50 des EU-Vertrags verbindlich vorgeschrieben ist, ins Gewicht. Es wurde nicht hinreichend verstanden, wie die Rollenverteilung zwischen EU-Institutionen und Mitgliedstaaten bei der Verhandlung und dem Abschluss des Austrittsabkommens funktioniert. Dass etwa die EU Kommission alleine für die Verhandlungen zuständig sein würde und damit auch die Hauptansprechpartnerin für das UK sein würde oder dass das Austrittsabkommen auch vom Europäischen Parlament ratifiziert werden musste, war nicht allgemein bekannt. Stattdessen ging man davon aus, dass die grossen Mitgliedstaaten – Deutschland allen voran – die wichtigsten Akteure sein würden und man mit diesen die wahren Verhandlungen führen würde. Weiterhin wurde nicht hinreichend eingeplant, dass das Abkommen über zukünftige Beziehungen nicht parallel zum Austrittsabkommen verhandelt werden würde, sondern erst nach erfolgtem Austritt. Diese Tatsache jedoch hatte eine Auswirkung auf die Verhandlungsdynamik, da nun die – im Folgenden anzusprechenden – wirtschaftlichen Interessen an einem Fortbestehen guter Handelsbeziehungen nicht unmittelbar Teil der Verhandlungsmasse werden würden. Sie wurden – aus prozeduralen Gründen – sozusagen vorläufig auf Eis gelegt.

Schliesslich war nicht allen Brexitbefürwortern klar, dass die EU über eine ausschliessliche Zuständigkeit zum Abschluss von Handelsabkommen verfügt, mit der Konsequenz, dass sie die alleinige Ansprechpartnerin – unter Ausschluss der Mitgliedstaaten – hierfür werden würde. Beispielhaft waren die kurz vor der Volksabstimmung getätigten Aussagen des Abgeordneten – und späteren ersten Brexitministers – David Davis, der meinte, dass das UK nach dem Brexit den Deutschen in einem deutsch-britischen Handelsvertrag freien Warenhandel für ihre Autos und Industriegüter gewähren würde und die Deutschen im Gegenzug schon allem anderen zustimmen würden.²¹

Annahme 1: Verhandlungsmacht des Vereinigten Königreichs

Die «Vote Leave» Kampagne ging davon aus, dass das Vereinigte Königreich als G-7 Mitglied ein wirtschaftlich wichtiger Partner ist und über eine entsprechend hohe Verhandlungsmacht sowohl gegenüber der Europäischen Union wie auch Drittstaaten hat. Das folgende Zitat bringt die substanziellen Missverständnisse seitens mancher Brexit-Befürworter gut auf den Punkt: «Die EU braucht uns mehr als wir sie».²²

Diese Aussage beruhte auf dem Handelsdefizit der EU im Bereich der Waren, das tatsächlich zugunsten Grossbritanniens ausfiel. Der Irrtum lag darin anzunehmen, dass dieses Handelsdefizit der einzige Motivator für die EU bei den Brexitverhandlungen sein würde. Dazu ist zunächst anzumerken, dass die Brexitbefürworter oft verkürzt auf den Warenhandel schauten, während sie den Dienstleistungshandel, in dem das UK einen Handelsüberschuss mit der EU erwirtschaftete und der auch für die Gesamtwirtschaft des UK wesentlich wichtiger war, unbeachtet liessen.

Hinzu kommt, dass die Interessen der EU falsch eingeschätzt wurden. Zum einen wurde nicht hinreichend realisiert, dass es sich beim Brexit um eine für die EU existenzielle Krise handelte. Die EU musste vermeiden, einen für andere EU Mitgliedstaaten, aber auch für Drittstaaten wie die Schweiz, attraktiven Alternativstatus zur Mitgliedschaft zu schaffen. Konsequenterweise wurden die Brexit-Verhandlungen mit grosser Härte und unter Ausnutzung der Tatsache, dass dieser sich nach EU-Recht zu vollziehen hatte, geführt.

Annahme 2: Kein Eigeninteresse der EU

Zum anderen wurde die Solidarität zwischen den EU-Mitgliedstaaten, insbesondere im Hinblick auf Irland, unterschätzt. Dass Irland ein besonderes Interesse am Ausgang der Brexitverhandlungen hatte, lag nicht nur an der geographischen Nähe und der Tatsache, dass Irland der einzige Mitgliedstaat mit einer Landgrenze zum UK ist. Hinzu kam nämlich, dass diese Landgrenze eine offene, in der Praxis kaum sichtbare, Grenze darstellt, die mehr als 200 Grenzübergänge aufweist.²³ Diese offene Grenze resultierte nicht nur in der praktischen Schwierigkeit der Grenzüberwachung, sondern sie ist auch eine Säule des Friedensprozesses in Nordirland. Durch die Unsichtbarkeit der Grenze wird die irische Teilung für den (hauptsächlich katholischen) Teil der Bevölkerung, der sich eine Wiedervereinigung wünscht, erträglich gemacht. Eine Einführung von Grenzkontrollen hätte möglicherweise Gewalthandlungen gegen die Grenzposten und ähnliches nach sich gezogen. Daher war es Teil des iri-

schen nationalen Interesses, die Grenze offen zu halten, was die anderen EU-Mitgliedstaaten sowie die EU-Institutionen auch voll unterstützten.

Zusammenfassend wurden damit die Interessen der EU unterschätzt. Diese waren jedoch von Anfang an in den Verhandlungsleitlinien des Europäischen Rates definiert worden und liessen sich in drei Kernpunkten zusammenfassen: die Wahrung der Rechte von EU-Bürgerinnen und Bürgern, die von ihren Freizügigkeitsrechten Gebrauch gemacht hatten; die Klärung der finanziellen Verbindlichkeiten des Vereinigten Königreichs gegenüber der EU; und die Bewahrung des Friedensprozesses in Nordirland durch Vermeidung einer harten Grenze zwischen dem zum Vereinigten Königreich gehörenden Nordirland und dem EU-Mitgliedstaat Irland.²⁴

Annahme 3: Vereinfachte Sichtweise des EU-Binnenmarkts

Des Weiteren zeigte sich im Vorfeld der Verhandlungen noch ein grundsätzliches Missverständnis über den EU-Binnenmarkt. Wiederum ist eine Aussage eines späteren Ministers – des Handelsministers Liam Fox – emblematisch. Dieser sprach davon, dass ein Handelsabkommen zwischen UK und EU «das einfachste Handelsabkommen in der Geschichte» sein würde.²⁵ Denn das Recht des UK sei ja im Moment des Austritts vollständig mit dem Europarecht vereinbar. Dies stimmte zwar, jedoch liess es die Möglichkeit des späteren Abweichens vom EU-Recht – immerhin eines der Kernversprechen der Brexit-Befürworter – ausser Acht und missverstand damit ein unabdingbares Element eines gemeinsamen Marktes: gemeinsame Regelungen. Diese können aus EU-Sicht auf zwei Arten herbeigeführt werden: durch EU-Mitgliedschaft, mit der ein vollumfängliches Recht auf Mitbestimmung bei der Gesetzgebung einhergeht, oder durch Angleichung des Nicht-Mitgliedstaats, der allenfalls ein limitiertes Mitbestimmungsrecht (vor allem bei der Rechtsentwicklung, dem sog. Decision-Shaping im Vorfeld) hat. Beide Alternativen waren jedoch mit dem Souveränitätsversprechen unvereinbar.

Annahme 4: Substituierbarkeit des Binnenmarktes

Schliesslich lag den Brexitversprechen auch die Annahme zu Grunde, dass der EU-Binnenmarkt teilweise substituierbar sei und zwar durch eine Kombination aus Handelsabkommen mit der EU und neuen Abkommen mit Drittstaaten.

Dies ist ersichtlich mit dem Schlagwort «Global Britain». Aussagen über die engen Verflechtungen der Lieferketten in einzelnen Industriesektoren wie beispielsweise dem Automobilbau wurden keine gemacht.

Dass beides Kompromisse erfordern und praktische Hürden aufwerfen würde, war nicht realistisch genug eingeschätzt worden.

3 Realität nach dem Brexit

3.1 Phase der politischen Instabilität

Diese (Fehl-)Annahmen prägten die unmittelbare Realität nach dem Austrittsbeschluss. Die Zeit zwischen Referendum und endgültiger Ratifizierung des Austrittsabkommens und des Abkommens über die zukünftigen Beziehungen (das Handels- und Kooperationsabkommen) war von innenpolitischer Instabilität geprägt. Diese resultierte vor allem aus dem Fehlen eines konkreten und realistischen Plans, was der Brexit bedeuten sollte. Beispielhaft hierfür ist die denkwürdige Aussage der Premierministerin Theresa May: «Brexit heisst Brexit».²⁶ Zwar enthielt diese Tautologie einen Wahrheitsgehalt – dass der Brexit nicht von Regierung oder Parlament rückgängig gemacht werden könne – doch sagte er nichts über eine positive Vision des Brexit aus.

Folglich kam es vor allem innerhalb der regierenden konservativen Partei zu einer Kakophonie der Stimmen und zu einer grundlegenden Spaltung zwischen denjenigen, die einen «weichen» Brexit – etwa Mitgliedschaft im Europäischen Wirtschaftsraum – und denjenigen, die einen «harten» Brexit – mit künftigen Beziehungen auf Grundlage eines einfachen Handelsabkommens – befürworteten. Eine grundsätzliche Einigung wurde in der konservativen Partei hierzu lange nicht erreicht. Trotzdem war der politische Druck auf die Premierministerin von Anfang an gross, endlich die nach Artikel 50 des EU-Vertrags notwendige Austrittserklärung abzugeben. Dies erfolgte dann auch am 29. März 2017 – also neun Monate nach dem Volksentscheid und auch nur auf massiven innerparteilichen Druck hin.

Die Schwierigkeit dabei war jedoch, dass diese Austrittserklärung laut Artikel 50 des EU-Vertrags eine zweijährige Verhandlungsfrist in Gang setzte, an deren Ende entweder ein Austrittsabkommen stehen würde, oder ein sogenannter «no deal Brexit», also ein ungeregelter Austritt ohne Abkommen. Letzteren wollte die britische Regierung (und auch die EU) unbedingt vermeiden, was aber schwierig war, solange das UK sich nicht intern auf eine gemeinsame Linie einigen konnte. Eine solche Einigung, die schon innerhalb der konservativen Fraktion im Parlament schwierig geworden wäre, wurde letztlich unmöglich, nachdem sich Theresa May im Frühjahr 2017 zu vorgezogenen Neuwahlen entschlossen hatte, bei denen sie statt des erhofften Ausbaus der eigenen Mehrheit, diese komplett verlor und nun auf die nordirische DUP als Stütze der Minderheitsregierung angewiesen war.

Die Kombination aus fehlender Unterstützung für ihr Austrittsabkommen und dem drohenden Ablauf der zweijährigen Verhandlungsfrist sollte das Ende der Amtszeit von Theresa May frühzeitig besiegeln. Das von ihr ausgehandelte Austrittsabkommen scheiterte mehrfach daran, eine parlamentarische Mehrheit zu erhalten, da die DUP und eine Minderheit der konservativen Abgeordneten den Sonderregelungen zu Nordirland nicht zustimmen wollte (hierzu unten). In der Folge wurde Boris Johnson zum Parteichef gewählt und dann zum Premierminister ernannt. Er verhandelte das Nordirlandprotokoll nach, rief Neuwahlen aus, die er mit einer komfortablen Mehrheit gewann, und stellte so die Ratifikation sicher. Der Austritt erfolgte aber erst am 31. Januar 2020, also knappe drei Jahre nach dem Austrittsantrag und dreieinhalb Jahre nach der Volksabstimmung.

Damit war der Brexit aber noch nicht abgearbeitet. Denn es stand noch die Verhandlung des Vertrags über die künftigen Beziehungen an. Dieser sollte – aufgrund der kategorischen Ablehnung des Europarechts durch das UK – in erster Linie in einem einfachen Handelsabkommen bestehen. Allerdings bestand auch hier wieder ein enormer Zeit- und damit Verhandlungsdruck. Das Austrittsabkommen sah eine Übergangsphase bis Ende Dezember 2020 vor, in der das EU-Recht für das UK weitergelten sollte. Da sich die britische Regierung weigerte, einen Antrag auf Verlängerung dieser Verhandlungsfrist zu stellen, musste das Abkommen also innerhalb von 11 Monaten verhandelt werden. Dies war äusserst ambitioniert. Zum Vergleich: im Durchschnitt dauert der Abschluss von EU-Handelsabkommen mehrere Jahre. Da die Verhandlungen im UK grosse politische und mediale Beachtung fanden, kam es immer wieder zu Rückschlägen und auch einem Aussetzen der Verhandlungen. Letztlich konnte erst am Heiligabend 2020 eine Einigung erzielt werden. Das Handels- und Kooperationsabkommen trat schon acht Tage später, am 1. Januar 2021, vorläufig in Kraft.

Vor diesem Hintergrund soll nun nochmals auf die oben präsentierten Brexit-Versprechen zur Souveränität, Wirtschaft und Migration eingegangen werden. Es wird sich zeigen, dass diese bis heute nicht voll verwirklicht werden konnte, was zum Teil auch an den diesen Versprechungen zugrundeliegenden unrealistischen Annahmen beruhte.

3.2 Souveränität

Die rechtlichen Beziehungen zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU beruhen seit dem Brexit auf zwei internationalen Verträgen: dem Austrittsabkommen, das nach Artikel 50 des EU-Vertrags abgeschlossen wurde,

und dem Handels- und Kooperationsabkommen, das die derzeitigen Beziehungen regelt. Bei Letzterem handelt es sich um ein relativ unambitioniertes Handelsabkommen, das sich vor allem auf den Warenhandel konzentriert. Der Handel mit Dienstleistungen – für das UK der wichtigste Export – blieb nahezu vollständig ausgeklammert. Dies geschah vor allem aufgrund der kurzen Verhandlungszeit und wegen der Bedenken gegen jegliche Konzession bei der Personenfreizügigkeit (s. unten zur Migration). Das Abkommen sieht Zoll- und Kontingentsfreiheit für UK- und EU-Waren vor. Allerdings sieht das Abkommen keine gemeinsamen Produktstandards oder eine gegenseitige Anerkennung von Produktstandards, Produktezulassungen und Marktaufsicht vor (d.h. im UK produzierte Waren müssen EU-Standards entsprechen und umgekehrt). Demzufolge müssen Waren, die für beide Märkte gedacht sind, doppelt zertifiziert werden, wofür das UK eine eigene Kennzeichnung (UKCA) anstelle der europäischen (CE) einführte. Eine gegenseitige Anerkennung von Konformitätsbewertungen findet ebenfalls nicht statt.

Mit Abschluss des Handels- und Kooperationsabkommens hat das UK auch auf das Brexit-Versprechen von der Souveränität reagiert. Man wollte sich den Regeln der EU vollständig entziehen und eigenständig entscheiden.

Versprechen 1: Kontrolle über Recht, Rechtsprechung und Demokratie

Die Antwort auf die Frage, ob diese Versprechungen eingelöst wurden, lässt sich am besten als «Ja, aber» zusammenfassen. Ihre Beantwortung ist relativ komplex, da verschiedene Ebenen und Zeiträume zu unterscheiden sind. Es soll im Folgenden also wieder zwischen dem Aussen- und dem Innenverhältnis unterschieden werden. Hinzu kommt die Konfusion um den Europäischen Gerichtshof.

Aussenverhältnis zur EU

Das Abkommen über die künftigen Beziehungen – das Handels- und Kooperationsabkommen – verlangt vom UK keine Schritte zur Integration mit dem EU-Recht. Es basiert einzig auf internationalem Recht. Das bedeutet insbesondere auch, dass den Regelungen im Handels- und Kooperationsabkommen – anders als dem EU-Recht – keine unmittelbare Wirkung im britischen Recht und auch kein Anwendungsvorrang vor dem britischen Recht zukommt. Dementsprechend erfolgt auch die Streitbeilegung durch internationalrechtliche Mechanismen: nationale Gerichte oder auch der Europäischen Gerichtshof haben keine Zuständigkeit. Insofern wurden also die Brexitversprechen eingelöst, allerdings um den (ökonomischen) Preis geringerer Integration in den

EU Binnenmarkt. Dementsprechend ist das UK auch befugt, dem Europarecht zugehörige Regelungen – etwa Produktstandards, Vergaberegeln, usw. – aufzuheben oder zu modifizieren (mehr dazu unten im Innenverhältnis).

Allerdings enthält das Handels- und Kooperationsabkommen Verpflichtungen der Vertragsparteien zu gleichen Wettbewerbsbedingungen für einen offenen und fairen Wettbewerb. Dadurch verpflichten sich die Vertragsparteien vor allem zur Beibehaltung eines von einer unabhängigen Behörde durchgesetzten Wettbewerbsrechts sowie von Subventionsverboten und zu einem verantwortungsvollen Handeln bei der Besteuerung. Hinzu treten weitere Beschränkungen für die künftige Gestaltungsfreiheit durch Rückschrittsverbote. Diese verbieten es den Parteien, und damit vor allem dem UK, hinter das bei Vertragsschluss bestehende Schutzniveau zurückzufallen und zwar im Arbeits- und Sozialrecht und beim Umwelt- und Klimaschutz. Bei Verstößen können die Parteien einseitige Massnahmen zur Wiederherstellung des Gleichgewichts ergreifen. Insofern hat das UK einer dauerhaften Einschränkung der neugewonnenen Gestaltungsmacht zugestimmt.

Zudem finden sich im Austrittsabkommen Regelungen, die das UK zur weiteren Anwendung von EU-Recht verpflichten. Zu nennen sind die Regelungen über Unionsbürger, die zum Zeitpunkt des Brexit im UK lebten (dazu unten mehr im Detail). Deren Rechte gelten weiter mit derselben Intensität wie das EU-Recht – also mit unmittelbarer Wirkung und Anwendungsvorrang. Auch der Europäische Gerichtshof behält im Hinblick auf diese bis Ende 2028 seine Zuständigkeit.

Letztere ist ansonsten jedoch – bis auf die genannte Ausnahme und in Bezug auf Nordirland (s. unten) – weitgehend erloschen. Allerdings lag der Forderung nach einem Ende von dessen Zuständigkeit eine (wohl in Teilen absichtliche) Verwechslung zu Grunde: denn es war in den meisten Fällen nicht der EU-Gerichtshof, der die Ausweisung von kriminellen Ausländern unmöglich machte, sondern es waren die Regelungen der Europäischen Menschenrechtskonvention – einem internationalen Vertrag, der mit der EU nichts zu tun hat und damit auch vom Brexit unberührt blieb. Daher war eines der Ziele des Brexit – die Rechtsprechung des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs bzw. die Bindung an die Europäische Menschenrechtskonvention – von vornherein nicht erreichbar. Das zeigt sich auch heute, wo sowohl die konservative Partei als auch ihre Hauptrivalin in der Opposition, Reform UK, den Austritt aus der Menschenrechtskonvention zum Wahlversprechen gemacht haben.

Innenverhältnis

Auch im innerstaatlichen Recht waren durch den Austritt aus der EU Änderungen notwendig. Ein signifikanter Anteil an innerstaatlichem Recht bestand nämlich entweder aus EU-Recht – etwa EU-Verordnungen oder auch unmittelbar anwendbare Vorschriften der EU-Verträge – oder war von diesem abgeleitet – vor allem umgesetzte EU-Richtlinien. Der genaue Anteil am innerstaatlichen Recht war einer der Streitpunkte während der Austrittskampagne und lag irgendwo zwischen 13% und 62%, je nachdem, wie man innerstaatliches Recht definierte.²⁷

Mit dem Austritt aus der EU, bzw. nach Ende der Übergangsphase am 31. Dezember 2020, verloren die EU-Verträge ihre Wirkung für das UK. Damit fiel aus Sicht des britischen Rechts die Grundlage für sämtliche in den EU-Verträgen geltenden Regeln sowie für sämtliche auf deren Grundlagen erlassene Gesetze (Verordnungen, Richtlinien) weg. Dadurch wären, ohne gesetzgeberische Intervention, riesige Regelungslücken im Recht des UK entstanden: etwa nahezu das gesamte Landwirtschaftsrecht, grosse Teile des Ausländerrechts, Regelungen zu Produktstandards, Verbraucherschutz, Arbeitsrechtsstandards, Umweltregeln usw., wären über Nacht verschwunden.

Daher entschloss sich das Parlament schon früh zum Erlass einer gesetzlichen Regelung – missverständlicherweise als «Great Repeal Bill», also «Grosses Wiederrufsgesetz» titulierte – die die europarechtlichen Regelungen auf eine neue nationalrechtliche Grundlage stellte. Der resultierende European Union (Withdrawal) Act 2018 sorgte aber nicht nur für eine Bewahrung der substanziellen Vorschriften, sondern auch für die Bewahrung von dessen Status als Europarecht (bzw. wie es jetzt heissen sollte: «retained EU Law»). Das bedeutete insbesondere, dass dessen Anwendungsvorrang vor dem britischen Recht weitergelten würde, was für die Brexit-Befürworter nur schwer zu akzeptieren war. Trotzdem hatte diese Regelung den grossen Vorteil, für Rechtssicherheit zu sorgen, insbesondere in einer Zeit, in der aufgrund der Umbrüche des Brexit und der oftmals kurzen Fristen für die Einführung von Neuregelungen ein hohes Interesse an Kontinuität und Sicherheit herrschte. Zudem mussten mehrere grosse Gesetzesvorhaben auf den Weg gebracht werden, um trotzdem durch den Brexit entstehende Lücken in den Politikbereichen zu schliessen, die bisher von der EU wahrgenommen wurden. Insbesondere waren dies die Landwirtschaftspolitik, Fischereipolitik, das Zollwesen, und die internationalen Handelsbeziehungen.

Dem «retained EU Law» war aber nur eine relativ kurze Geltungsdauer gegönnt. Am 1. Januar 2024 trat der noch von Boris Johnson auf den Weg ge-

brachte Retained EU Law (Revocation and Reform) Act 2023 in Kraft. Dieser hob einige der bestehenden Regelungen ersatzlos auf, reklassifizierte das übrig gebliebene «retained EU Law» als «assimilated law», was die praktische Bedeutung hatte, dass dieses keinen Vorrang mehr vor nationalem Recht genießt. Dies war ein wichtiges Anliegen der Brexitbefürworter. Zudem hob die Gesetzgebung eine gewisse Anzahl an früheren Rechtsakten ersatzlos auf. Kritik kam vor allem von juristischer Seite, die die zusätzlichen Rechtsunsicherheiten, die hiermit einhergingen, beklagten.²⁸

Trotzdem ist bis dato eine weitreichende Aufhebung des EU Rechts im britischen Recht nicht erfolgt. Laut Regierung sind ca. 2000 Rechtsakte aufgehoben worden. Das bedeutet, dass nach wie vor knapp 7000 Rechtsakte in Kraft sind.²⁹

Sonderfall Nordirland

Nordirland ist die einzige Region des UK, die eine Landgrenze mit einem anderen Staat – dem EU Mitgliedstaat Irland – hat. Nordirlands Bevölkerung beläuft sich auf knapp 2 Millionen Einwohner, also ca. 2.8% der UK-Gesamtbevölkerung. Seine Fläche macht ca. 5.5% der Gesamtfläche des UK aus. Wie bereits erläutert, war es von Anfang an eines der Hauptverhandlungsziele der EU, die Grenze zwischen Irland und Nordirland offen, d.h. ohne Grenzinfrastuktur, zu erhalten. Was die Personenfreizügigkeit angeht, war das relativ unproblematisch: Irland, das nicht Teil des Schengenraums ist, und das UK bilden einen gemeinsamen grenzfreien Raum (die sog. Common Travel Area), so dass Personenkontrollen an der Grenze nie in Frage standen.

Im Gegensatz dazu war die Lösung im Hinblick auf den Warenverkehr schwierig, da das UK drei miteinander unvereinbare Ziele formuliert hatte: erstens, eine offene Grenze für Waren zwischen Nordirland und Irland (auch Verhandlungsziel der EU); zweitens, eine offene Grenze für Waren zwischen Nordirland und dem Rest des UK; und drittens ein Ende der Beteiligung des UK am freien Warenverkehr (Zollunion und Ein- und Ausfuhrbeschränkungen). Letzteres Ziel wurde als unabdingbar für die Wiederherstellung der Souveränität angesehen: man wollte nicht länger an EU-Regelungen gebunden sein, insbesondere auch, weil man Handelsabkommen mit Drittländern schließen wollte. Das erste Ziel diente der Friedenssicherung auf der Insel Irland. Das zweite diente der Erhaltung der vollen Zugehörigkeit von Nordirland zum Vereinigten Königreich. Dies war für die Abgeordneten der nordirischen DUP, auf deren Unterstützung die Regierung May angewiesen war, das keinem Kompromiss offenstehende Hauptanliegen.

Das von Theresa May verhandelte Austrittsabkommen sah in einem speziellen Protokoll vor, dass das gesamte UK vorläufig Teil der EU-Zollunion bleiben sollte und dass Nordirland zudem die EU-Regeln über den Warenverkehr weiter anwenden würde. Diese Lösung fand im Unterhaus trotz dreier Versuche keine Mehrheit.

Das von ihrem Nachfolger Boris Johnson verhandelte Protokoll zu Irland/Nordirland verfolgte einen anderen Ansatz und gab das oben genannte zweite Ziel komplett auf: Nordirland würde weiter an die Regeln des EU-Warenverkehrs gebunden sein und diese anwenden, ohne dabei ein Mitbestimmungsrecht zu haben. Gleichzeitig würde der Rest des UK diese Regeln nicht mehr anwenden, mit der Konsequenz, dass in der irischen See eine Zoll- und Regulierungsgrenze entstehen würde. So würden sämtliche Warenlieferungen, etwa von Supermärkten, die vom britischen Festland beliefert wurden, Kontrollen unterzogen. In der Konsequenz wurden manche Produkte (etwa frische Würste aus England oder Topfpflanzen aus Grossbritannien) aus dem Sortiment nordirischer Einzelhändler genommen. Dies war für die DUP und andere protestantische Parteien in Nordirland inakzeptabel. Boris Johnson musste daher Neuwahlen anberaumen, um eine Mehrheit für sein Brexit-Abkommen zu schaffen, was ihm auch gelang.

Allerdings bedeutete das Protokoll zu Irland zum einen Souveränitätseinbusen für das UK im Bezug auf Nordirland. Die Anhänge zum Protokoll nennen hunderte EU-Rechtsakte, die unvermindert weiter gelten. Ebenso hat der Europäische Gerichtshof nach wie vor Zuständigkeit über deren Auslegung. Zum anderen sorgte das Protokoll für massive politische Verwerfungen: die Regierung Nordirlands brach zusammen und lag für zwei Jahre auf Eis. Erst durch eine Neuverhandlung einiger Facetten des Protokolls konnte eine solche wieder aufgestellt werden. Rufe nach einer Wiedervereinigung Irlands, die vor dem Brexit-Referendum eher selten waren, sind ebenfalls lauter geworden.

Versprechen 2: Kontrolle über die Fischgründe

Trotz der geringen wirtschaftlichen Bedeutung für die britische Gesamtwirtschaft spielte die Kontrolle über das Fischereiwesen in der Brexitdebatte eine grosse emotionale Rolle. Die Gemeinsame Fischereipolitik der EU legt Fangquoten und andere Beschränkungen für die Mitgliedstaaten und die dort ansässigen Fischereibetriebe fest. Aufgrund der Personenfreizügigkeit können Letztere auch aus anderen EU-Ländern stammen und vor allem Märkte dieser Länder aus den Fischgründen der britischen Hoheitsgewässer beliefern. Ein Ende der Teilnahme an der EU-Fischereipolitik wurde daher als ein wichtiger

Souveränitätsgewinn betrachtet. Allerdings hatte die EU ebenfalls ein grosses politisches Interesse am Zugang zu britischen Gewässern. Im Handels- und Kooperationsabkommen wurde zunächst eine sechs-jährige Übergangsregelung vereinbart, die den Status quo – mit einigen Modifikationen zugunsten britischer Fischer – fortschrieb. Dieser Zugang von EU-Fischern zu britischen Gewässern wurde im Mai 2025 bis 2038 verlängert.³⁰

3.3 Wirtschaft

Versprechen 1: Keine Entlastung von EU-Regulierung

In UK ist es zu keiner breit angelegten regulatorischen Entlastung der Wirtschaft gekommen. Es gab hingegen gezielte branchenspezifische Deregulierungsmassnahmen im Weinhandel («Pint» Flaschen), im Finanzsektor und bei bestimmten Produktnormen. Gleichzeitig sind jedoch neue nicht-tarifäre Handelshemmnisse in den Wirtschaftsbeziehungen zum europäischen Binnenmarkt entstanden.

Insgesamt wurden viele bestehende EU-Binnenmarktregulierungen direkt in UK-Recht überführt – angesichts der eng verflochtenen Lieferketten in der Industrie eine pragmatische Vorgehensweise. Die technischen Handelshemmnisse im Handel sind jedoch geblieben. Angesichts der hohen Übereinstimmung vieler technischer Normen entstehen die technischen Handelshemmnisse für den Warenexport offensichtlich bei den Kontroll- und Zulassungsverfahren. Zudem braucht es bei vielen Produktkategorien eine Repräsentanz im europäischen Binnenmarkt. Diese Verfahren und Niederlassungsregeln wurden notwendig, da die gegenseitige Anerkennung mit dem Ausscheiden aus dem Binnenmarkt hinfällig wurde. Ebenso erfolgt auch keine Zusammenarbeit der nationalen Aufsichtsbehörden. Dies führt bei sensiblen Produkten zu Zusatzkosten bei den Unternehmen.

In regulatorischer Hinsicht waren besonders die Jahre 2016 bis 2020 von grosser Unsicherheit über die künftige Entwicklung der UK-Wirtschaftspolitik und der Ausgestaltung der Wirtschaftsbeziehungen zur EU gekennzeichnet. So blieb lange unklar, wie der Brexit-Deal konkret aussehen würde. Ebenso waren Unsicherheiten bezüglich der künftigen Zollverfahren und der technischen Normen feststellbar.

Die Proklamation eines deregulierten «Singapurs an der Themse» unmittelbar nach der Brexit-Abstimmung hatte einen weiteren Effekt. So hat die Europäische Union darauf bestanden, rechtsverbindliche Klauseln gegen unfaire Prak-

tiken im Handels- und Kooperationsabkommen zu verankern. So wurde die vereinbarte Zoll- und Kontingentsbefreiung mit dem Verbot von Dumping im Sozial-, Umwelt- und Subventionsbereich explizit verbunden.

Versprechen 2: Finanzpolitischer Spielraum nahm nicht zu

Einer der Gründe für den Brexit waren die jährlichen Kosten der Mitgliedschaft. In der Tat war das UK bis zum Brexit eine der wichtigsten Bruttozahlerrinnen der EU (rund 17.6 Mia. Pfund in den Jahren 2015/16).

Diese Zahlungen an die EU haben sich mit dem Austritt zwar reduziert, sind aber nicht vollständig verschwunden. Das Austrittsabkommen beinhaltet zudem komplexe Regeln zur Festlegung der UK-Zahlungen nach Beendigung der EU-Mitgliedschaft. Diese, von der Presse gerne fälschlicherweise als «Rechnung» für den Brexit bezeichneten Regeln, dienen dem finanziellen Ausgleich für vom UK bereits zugesagte Zahlungen, etwa Pensionszahlungen für EU-Beamte. 2024 betrug die Summe dieser Zahlungen rund 2 Milliarden Pfund (ca. 2.3 Mia. Euro).³¹ Hinzu kommen Zahlungen, die für die Teilnahme an EU-Programmen anfallen. So entschied sich das UK 2023 dazu, wieder am EU-Forschungsprogramm Horizon Europe teilzunehmen. Dafür fallen Bruttokosten von rund 2 Mia. Pfund pro Jahr an, wobei das meiste in der Form von Forschungsgeldern zurück an britische Universitäten fließen dürfte. Zudem ist das UK wieder dem EU-Erdbeobachtungsprogramm Copernicus beigetreten, was ebenfalls um die 2 Milliarden Pfund pro Jahr kosten dürfte.³²

Was die Kosten angeht, ist das Brexitversprechen also nur zum Teil eingehalten worden. Im Jahr 2015 lagen die Nettokosten der EU-Mitgliedschaft wie oben ausgeführt bei rund 8.5 Mia. Pfund. Die derzeitigen finanziellen Zuwendungen sind zwar deutlich geringer, aber verschwunden sind sie nicht.

Interessanterweise ist das kontroverseste Versprechen – die bessere Finanzierung des Nationalen Gesundheitsdienstes NHS – nicht völlig unerfüllt geblieben. Das Budget des NHS ist in absoluten Zahlen seit 2016 kontinuierlich angestiegen.³³ Da der NHS aus dem allgemeinen Steueraufkommen finanziert wird, in das auch die ersparten Mitgliedsbeiträge fließen, lässt sich kein kausaler Zusammenhang zwischen Austritt und NHS-Finanzierung beweisen. Ebenso ist unklar, inwiefern eine solche Budgeterhöhung auch bei weiterer EU-Mitgliedschaft zustande gekommen wäre, etwa wegen der inflationsbedingt gestiegenen Kosten, der Mehrausgaben aufgrund der Corona-Pandemie oder des Bevölkerungswachstums.

Die UK-Finanzpolitik zog jedoch keinen grossen Nutzen aus dem Brexit: So hat das Land eine hohe Austrittsleistung mit der EU vereinbart (100 Mia. Euro). Der finanzpolitische Spielraum des Vereinigten Königreichs nahm nach Brexit nicht zu. Dies hat mehrere Faktoren. So hat das durch den Brexit induzierte schwächere Wirtschaftswachstum die Fiskaleinnahmen gedämpft. Die Pandemie und Energiesubventionen belasteten den Staatshaushalt zusätzlich. Ebenso nahmen die Zinslasten als Folge der Inflation stetig zu. Die Staatsverschuldung überstieg 100 Prozent des BIP – zum ersten Mal seit den 60er Jahren. Insgesamt nahm der Druck auf Steuererhöhungen dadurch stetig zu und die britische Regierung hat ab Oktober 2024 entsprechende Massnahmen im Ausmass von 40 Mrd. Pfund beschlossen. So wurden die Einkommenssteuern erhöht (Freibeträge bleiben bis 2031 unverändert), die Arbeitgeberbeiträge für die Sozialversicherung um 1.2 Prozent auf 15 Prozent angehoben oder auch die Kapitalgewinne und Immobilien werden höher besteuert. Auch beim Tabak und Alkohol wurden höhere Steuern angekündigt.

Versprechen 3: Durchgezogene Bilanz in der Aussenwirtschaftspolitik

Mit dem Austritt aus dem europäischen Binnenmarkt per 2021 kam es zu einem markanten Einbruch der UK-Importe (-32%) und Exporte (-27%) im Warenverkehr mit der EU³⁴. Bis ins Jahr 2023 erholten sich die Warenexporte in die EU nicht. Die Warenexporte in Drittstaaten nahmen zwar kurzfristig zu (Q1.2021 +9%), konnten aber den massiven Exportrückgang in die EU nicht kompensieren. Dies liegt auch daran, dass rund 40 Prozent der britischen Warenexporte in den europäischen Binnenmarkt fliessen.

Der britische Warenexport in Drittstaaten wurde durch den Brexit nicht beflügelt. Der Export digitaler Dienstleistungen entwickelte sich hingegen gut.

Die Aussenwirtschaftspolitik stand nach dem Brexit gleichermassen unter grossem Druck wie auch vor grossen Herausforderungen. Die UK-Regierung konnte zwar viele der bisher geltenden Freihandelsabkommen der EU mit Drittstaaten in sog. «Rollover»-Abkommen überführen. Doch in den Jahren unmittelbar nach dem Brexit ergab sich keine eigentliche Dynamik für Verhandlungen für neue Freihandelsabkommen mit den grossen Drittstaaten USA und China.

Es gibt auch gute Entwicklungen. Aus Sicht des Vereinigten Königreichs positiv zu werten ist die Zollvereinbarung mit den USA. Die 2025 vereinbarten Zölle betragen 10 Prozent und sind damit ein Drittel tiefer als die der EU in der Höhe von 15 Prozent. Es ist offen, ob die USA ohne Brexit mit der EU tiefere

Zölle vereinbart hätten. Ebenso ist die weitere Entwicklung der US-Zollpolitik im Moment unsicher.

Nota bene konnte mit der Schweiz ein enges Netz an Abkommen zur Sicherstellung des bisherigen gegenseitigen Marktzugangs abgeschlossen werden («Mind the Gap»). Doch die beiden Staaten gingen weiter: So wurde das «Berne Financial Service Agreement» ausgehandelt, welches für den britischen wie auch den Schweizer Finanzplatz von strategischem Wert ist.

Zudem trat UK der Transpazifischen Partnerschaft (CPTPP) bei und konnte mit Indien 2025 ein Freihandelsabkommen abschliessen.

Die Bewertung dieser Abkommen des Vereinigten Königreichs ist sicher positiv, sollte jedoch mit den parallel laufenden Verhandlungen und Abschlüssen der EU verglichen werden. Letztlich bringt der Brexit nur dann effektive Vorteile, wenn Grossbritannien schneller bessere Abkommen als die EU abschliesst.

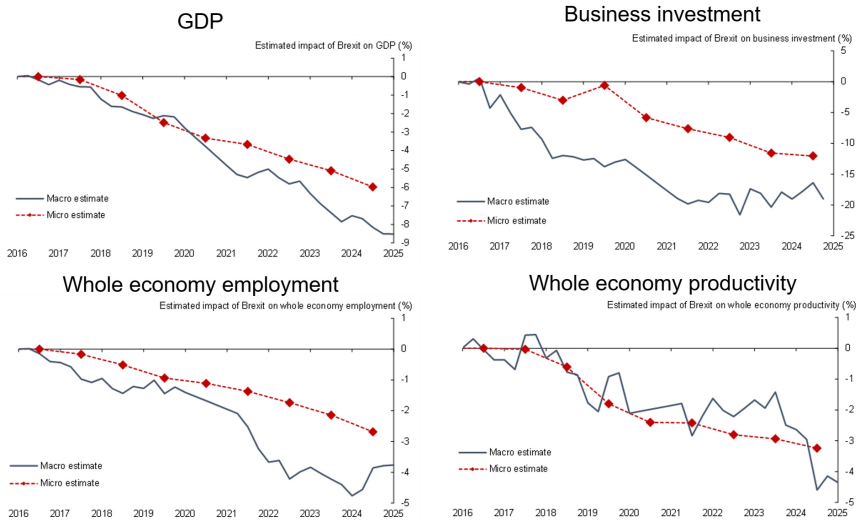
Bei einem solchen Vergleich ist festzuhalten, dass die EU unter anderem mit Vietnam (2020), Indien (2025), den Mercosur-Staaten (2026) und Australien (2026) jeweils Freihandelsabkommen abgeschlossen hat. Insgesamt hat die EU 70 Freihandelsabkommen mit Drittstaaten. Als weltweit grösster Binnenmarkt kann die EU vorteilhafte Konditionen aushandeln. Bisher kann insgesamt kein kompetitiver Vorteil von UK beim Marktzugang als Folge des Brexits festgestellt werden.

Gerade für die britische Industrie ergab sich somit kein Ersatz für eingebüsste Marktanteile im europäischen Binnenmarkt. «Global Britain» hat jedoch genau dies versprochen.

Tatsächliche Auswirkungen des Brexits auf die Wirtschaft

Das britische Bruttoinlandprodukt (BIP) entwickelte sich nach dem Brexit langsamer. Schätzungen von Bloom et al. (2025) beziffern die vom Brexit ausgehende Reduktion des UK-BIP auf 6-8 Prozent. Die Zuflüsse ausländischer Direktinvestitionen ins Vereinigte Königreich gingen als Folge des Brexits um geschätzte 12-18 Prozent, die Beschäftigung um 3-4 Prozent und die Produktivität um 3-4 Prozent zurück³⁵. (Siehe folgende Grafik)

Estimated impact for Brexit



Notes: Estimates for employment, productivity and GDP are for the whole economy. Whole economy micro estimates for employment and productivity are constructed by scaling private sector estimates by their share in whole economy employment. Productivity impacts are based on TFP estimates for the micro estimates and labor productivity for the macro estimates. GDP micro-based estimates are constructed by combining TFP, employment and capital impact estimates. Capital impacts are estimated from investment impacts by assuming that annual investment is equivalent to 6% of the capital stock and using a depreciation rate of 4%. Micro estimates are annual and are for financial years (shown as red diamonds which are plotted for Q3). Macro estimates are quarterly. The macro estimates represent the average of the UK relative to 5 different comparator country metrics: GDP weighted; GDP/air distance weighted; UK trade weighted; formal synthetic control; and simple unweighted. Macro estimates for 2020 Q2 to 2021 Q1 are calculated by interpolating between estimates for 2020 Q1 and 2021 Q2 to smooth through the impact of the Covid-19 pandemic.

Die Autoren begründen diese markant negativen Auswirkungen mit der persistent erhöhten Unsicherheit, der Erwartung tieferer Nachfrage nach britischen Gütern und Dienstleistungen sowie mit dem tieferen Produktivitätswachstum der britischen Unternehmen. Die Studie umfasste nicht nur die Analyse der Handelsstatistiken, sondern auch eine umfangreiche Befragung britischer Unternehmen. Ebenso wurde die Entwicklung der UK-Wirtschaft mit anderen Ländern verglichen.

Je nach Wirtschaftssektor gibt es unterschiedliche Entwicklungen. London konnte sich – wohl dank seiner globalen Ausrichtung – als Finanzzentrum Europas behaupten.

Dagegen sanken die Einnahmen in der Industrie wegen der rückläufigen Exporte in die EU nach dem Brexit. Begründet wird dies mit technischen Handelsbarrieren. Bei den Landwirten wurden Einkommensverluste von bis zu 50 Prozent verzeichnet, dies wegen des Wegfalls der EU-Subventionen und der Handelshemmnisse beim Export von britischen Agrarerzeugnissen in die EU.

Die durch den Brexit entstandenen Handelshemmnisse beim Export in die EU wirkten sich offensichtlich stärker und länger aus als vor dem Brexit prognostiziert. So ging die PwC-Studie (2016) vor dem Brexit von einem Rückgang des BIP um 3 – 5.5 Prozent bis 2020 und 1.2 – 3.5 Prozent bis 2030³⁶ aus. Die Effekte des Brexits auf die Wirtschaft wirken insgesamt negativer und langfristiger als ursprünglich angenommen. Dabei spielt die Corona-Pandemie keine Rolle.

Besonders KMU wurden von den neuen technischen Handelshemmnissen stark getroffen.

Tabelle: Übersicht der wichtigsten Auswirkungen des Brexits

Bereich	Auswirkungen des Brexit: Quantitative Aspekte
Bruttoinlandprodukt	- 6-8% BIP bis 2025
Beschäftigung	- 3-4% bis 2025
Inflation	Sehr hoch seit 2016, schwankte zwischen 0.66 bis 11%
Prokopfeinkommen	- 6-8% bis 2025
Einkommen Landwirtschaft	- 50% bis 2025
Direktinvestitionen	- 12-18% bis 2025
Bereich	Auswirkungen des Brexits: Qualitative Aspekte
Produktivität	Minus 3-4% bis 2025
Innovation	Stark im KI, Greentech
Forschung	Teilnahme an HorizonEurope
Freihandelsabkommen	Rollover und mehrere neue Abkommen

3.4 Migrationsversprechen

Versprechen 1: Kontrolle über die Grenzen

Der Brexit führte zu einem Rückgewinn der Kontrolle über die Grenzen, allerdings nur für die Zeit ab 2021. Eine massenhafte Auswanderung oder gar Ausweisung von bereits ansässigen EU-Bürgern war rechtlich ausgeschlossen worden und fand in der Praxis auch nicht statt. Denn das mit dem Brexit einhergehende Ende der Personenfreizügigkeit hätte bei strikter Anwendung zur Konsequenz gehabt, dass den EU-BürgerInnen, die zum Zeitpunkt des EU-Austritts bereits von ihren Freizügigkeitsrechten Gebrauch gemacht hatten,

der Aufenthaltsstatus entzogen werden könnte: denn die Rechtsgrundlage – das EU-Recht – wäre nicht mehr anwendbar gewesen.

Angesichts von 3 Millionen EU-BürgerInnen im UK und einer Million UK-BürgerInnen in der EU wäre diese Konsequenz mit unakzeptablen Härten verbunden gewesen. Daher einigte man sich schnell auf eine Bewahrung des erworbenen Status. In der Konsequenz hatten EU-BürgerInnen, die bis zum 31.12.2020 von ihrem Freizügigkeitsrecht Gebrauch gemacht hatten, das (einklagbare) Recht, im UK zu verbleiben. Dieses Recht erstreckt sich auch auf Familienangehörige. Dasselbe gilt umgekehrt für UK-BürgerInnen in der EU.

Was die Ausweisung krimineller (EU) Ausländer angeht, die durch den Brexit vereinfacht werden sollte, hat sich daher auch nicht viel geändert, zumindest, was die bereits im UK Ansässigen anging. Für Neuankömmlinge gelten nun dieselben Regeln wie für Drittstaatenangehörige. Dennoch müssen Ausweisungen nach wie vor mit der Europäischen Menschenrechtskonvention und damit den Vorgaben des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs vereinbar sein. Wie bereits erwähnt, änderte der Brexit nichts am Verhältnis des UK zur Menschenrechtskonvention.

Was das Asylwesen angeht, hat der Brexit die grenzüberschreitende Kooperation erschwert. In den letzten Jahren gab es im UK heftige Diskussionen um irreguläre Überquerungen des Ärmelkanals von Asylsuchenden mit Kleinbooten von Frankreich aus. Nach den Regeln des EU-Asylrechts hätte das UK als EU-Mitgliedstaat diese in der Regel nach Frankreich (oder ein anderes EU-Land, das als Ankunftsland zu klassifizieren gewesen wäre) zurückschicken können. Durch den Brexit hat das UK diese Möglichkeit nicht mehr.³⁷

Zudem hat es auch keinen Zugang mehr zur EU-weiten Fingerabdruckdatenbank Eurodac, in der das Ankunftsland von Asylsuchenden und deren Fingerabdrücke gespeichert werden, was einen schnellen Rücktransfer ermöglicht. Dadurch scheint – nach Ansicht von Experten – das UK durch den Brexit für Asylsuchende sogar attraktiver geworden zu sein, weil es nun nicht mehr in der Lage ist festzustellen, ob ein Asylantrag bereits in der EU abgelehnt worden war.³⁸

Somit hat sich die Situation aus UK-Sicht verschlechtert: die Kooperation im Asylwesen, die Verantwortung für Asylsuchende vor allem bei den Ländern an den südlichen EU-Aussengrenzen ansiedelt, besteht dem UK gegenüber nun nicht mehr. Damit ist zumindest die schnelle Rücksendung von irregulären Migranten schwieriger geworden.

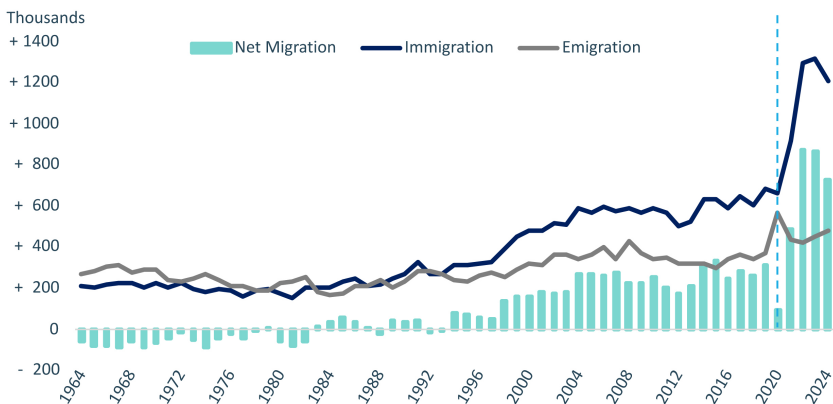
Versprechen 2: Reduzierung der Nettozuwanderung

Seit dem Brexit hat das UK nunmehr volle Kontrolle über die Neuzuwanderung. Einen Exodus von EU-BürgerInnen hat es jedoch nicht gegeben. Zwar ist die Zuwanderung derzeit geringer, doch haben die Jahre 2022-23 auch gezeigt, dass sie – je nach Justierung der Konditionen für die Visavergabe – auch sehr stark ansteigen kann. Was sich stark geändert hat, ist die Herkunft der Zuwandernden: waren vor dem Brexit noch die Mehrheit aus der EU, sind sie es jetzt nicht mehr. Die Reduktion in der Nettomigration wird, falls sie anhält, auch Konsequenzen für den demographischen Wandel und die ökonomische Entwicklung haben. Schon jetzt warnen manche Ökonomen vor diesen Problemen.³⁹

Folgende Phänomene lassen sich beobachten:

- In den ersten Jahren seit dem Brexit war die Nettozuwanderung auf Rekordhöhe und erreichte 2023 die Zahl von 944'000. Hierbei sind wohl Nachholeffekte aus der Corona-Pandemie mitverantwortlich.
- Seit 2024 fällt die Nettozuwanderung wieder, nachdem strengere Regelungen, insbesondere für Studierende eingeführt wurden. Sie betrug im Jahr 2024 noch 649'000 und zwischen Juni 2024 und Juni 2025 nur noch 204'000. Es wird erwartet, dass dieser Trend anhält.

Die folgende Grafik des UK Migration Advisory Committee zeigt diese Entwicklung. Sie berücksichtigt nur im Ansatz den Rückgang der Nettozuwanderung, der 2024 seinen Anfang nahm und sich seither verstärkt hat:



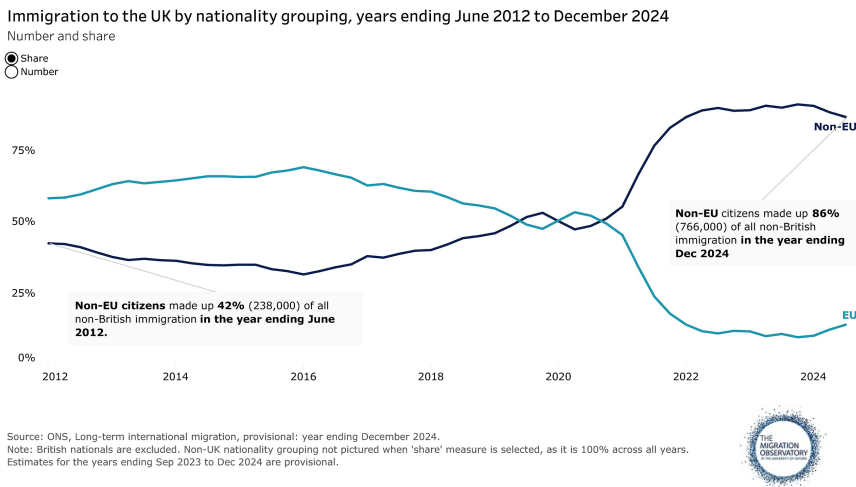
Quelle: <https://www.gov.uk/government/publications/migration-advisory-committee-report-on-net-migration/net-migration-report-accessible> (Crown Copyright - [Open Government Licence v3.0](#)).

Versprechen 3: Ende der Freizügigkeit

Das Brexit-Versprechen zum Ende der Freizügigkeit wurde, was die künftige Zuwanderung angeht, eingelöst. Die britische Regierung hat insbesondere bei der Verhandlung des Handels- und Kooperationsabkommens in dieser Hinsicht eine strikte Linie verfolgt.

Ein punktebasiertes Einwanderungssystem wie das Australiens wurde allerdings nicht eingeführt. Stattdessen besteht das bisherige Visasystem fort und gilt seit 2021 auch für neu ankommende EU-BürgerInnen. Und in der Tat machen EU-BürgerInnen nur noch einen geringen Anteil der Zuwandernden aus: zwischen Mitte 2024 und Mitte 2025 lag ihr Anteil an den nach UK zuwandernden bei 9% (75% waren nicht-EU Ausländer, der Rest Briten).⁴⁰ Zum Vergleich: im Jahr 2016 machten sie die grösste Gruppe mit rund 44% aus.⁴¹ Es findet derzeit sogar eine Nettoabwanderung von EU-BürgerInnen statt, d.h. ca 70'000 mehr EU-BürgerInnen verlassen das UK als neue hinzuziehen.⁴²

Die Verschiebungen bei der Herkunft der Migrierenden wird in der Grafik des Migration Observatory der Universität Oxford deutlich:



Quelle: <https://migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/briefings/who-migrates-to-the-uk-and-why/> (reproduziert mit Erlaubnis der Autoren).

4 Bisherige Bilanz des Brexits: Versprechen und Realität

Die bisherige Bilanz des Brexit kann angesichts der weitreichenden Versprechen als durchwachsen bezeichnet werden. Zwar wurden wichtige Versprechen – insbesondere zur Souveränität und Migration – zumindest formal eingelöst, jedoch mussten dafür teils erheblich Kompromisse eingegangen werden, die jedenfalls für Souveränitätspuristen nur schwer zu akzeptieren waren.

4.1 Formelle Souveränitätsgewinne bei erhöhter Rechtsunsicherheit

Was die Souveränität angeht, sind hier vor allem die Zugeständnisse des UK im Hinblick auf Nordirland und auf die Fischereirechte zu nennen. Hier setzte die EU unter Ausnutzung ihrer Verhandlungsvorteile ihre Eigeninteressen durch. Es gibt mehrere Gründe für die Schwierigkeiten bei den Austrittsverhandlungen: So war die Vorbereitung der Brexitbefürworter mangelhaft. Das Austrittsverfahren stärkte die Position der EU. Diese wiederum verfolgte eine harte Verhandlungslinie, da die EU-Mitglieder ein starkes Interesse an der Integrität des Binnenmarktes hatten: Eine «Aufweichung» von dessen Grundregeln hätte zu Begehren nach Ausnahmen von EU-Mitgliedern geführt.

Diese Elemente führten zu einer erheblichen Verzögerung des Austritts und zu einer enormen Rechtsunsicherheit. Letztere wurde bei der Verhandlung des Handels- und Kooperationsabkommens, das erst eine gute Woche vor Inkrafttreten fertig verhandelt war, auf die Spitze getrieben.

4.2 Kriechgang der britischen Wirtschaft nach Brexit

In wirtschaftlicher Hinsicht hat sich der Brexit nicht positiv auf das Vereinigte Königreich ausgewirkt. Keines der drei Hauptversprechen konnte «eingehalten» werden. So kam es nicht zu einer Deregulierung der UK-Wirtschaft. Im Gegenteil strebt die Regierung Grossbritanniens eine Annäherung an die EU an mit dem Ziel, die technischen Barrieren im Handel abzubauen. Der finanzpolitische Spielraum hat durch den Brexit nicht zugenommen. Die eingesparten Zahlungen an die EU kamen nicht gänzlich dem öffentlichen Gesundheitswesen zugute.

Die UK-Aussenwirtschaftspolitik konnte wichtige Abkommen abschliessen – sowohl Freihandelsabkommen als Ersatz der vorgängig bestehenden EU-Abkommen («rollover») als auch neue Abkommen. Bei Letzterem ist der US-Zoll Deal zu nennen, wo UK mit 10 Prozent signifikant tiefere Zölle als die EU mit 15 Prozent abschliessen konnte. Allerdings ist gerade hier alles im Fluss, nachdem die US-Regierung die Zölle auf generell 10 Prozent senkte.

Auch das Berne Financial Service Agreement und mehrere Abkommen für digitale Dienstleistungen sind wichtige Errungenschaften.

Die UK-Exporte zeigen deutlich, dass die britischen Unternehmen nach 2016 Marktanteile in der EU verloren haben und diesen Rückgang durch Exporte in Drittstaaten nicht kompensieren konnten.

Das UK-Wachstum hat sich stark verlangsamt und ist gemäss Schätzungen signifikant tiefer als Folge des Brexits.

Gerade die ernüchternde Bilanz dürfte einer der Gründe sein, warum der Brexit in Umfragen 2025 mehrheitlich als Fehler bezeichnet wird⁴³.

4.3 Kein Rückgang der Zuwanderung

Die Versprechen zur Migration wurden insbesondere von der Realität eingeholt: der Bedarf an Arbeitskräften in der britischen Wirtschaft wurde auch nach Ende der EU-Freizügigkeit zu einem guten Teil durch Einwanderung gedeckt, was zunächst die Nettozuwanderung ansteigen liess. Auffallend ist die Zusammensetzung der Einwanderung. So änderte sich die Herkunft – entgegen wohl mancher Erwartung – der Einwandernden erheblich. So kam der überragende Anteil aus nichteuropäischen Ländern, was so nicht vorhergesagt war. Ebenso resultierte der Austritt aus dem EU-Asylsystem nicht in einem Rückgang der Asylbewerber, sondern in dem Problem, diese nun nicht mehr ohne grössere Schwierigkeiten in sichere EU-Länder zurückschicken zu können.

Zwar geht laut den jüngsten Zahlen die Nettozuwanderung erheblich zurück, was in der Form während der EU-Mitgliedschaft so nicht möglich gewesen wäre. Allerdings ist völlig offen, ob das aufgrund der alternden Gesellschaft des UK und des damit einhergehenden Bedarfs an Arbeitskräften langfristig so bleiben wird.

Zusammengefasst lag den Brexitversprechen ein stark vereinfachtes Souveränitätsverständnis zugrunde, das die Realitäten einer grossen offenen Volkswirtschaft mit ihrer geographischen Nähe zum europäischen Kontinent und ihrer Landesgrenze mit einem EU-Mitgliedstaat stark unterbewertete und die eigene Bedeutung und Verhandlungsmacht überschätzte.

5 Lehren für die Schweiz?

5.1 Gemeinsamkeiten und Unterschiede

Bevor aus der ernüchternden Bilanz des Brexits allfällige Lehren für die Schweizer Europapolitik diskutiert werden, sollte der Frage der Vergleichbarkeit zwischen UK und der Schweiz kurz nachgegangen werden. Seit Beginn der Verhandlungen zwischen der Schweiz und der EU über die Bilateralen III gibt es eine Diskussion über die Alternativen zu diesem Verhandlungspaket. Dabei ist zu betonen, dass in der Schweiz nicht die Beendigung des bilateralen Wegs an sich diskutiert wird, sondern die Gegner dessen Fortsetzung ohne institutionelle Erweiterung in den Vordergrund stellen. Die EU wiederum schliesst genau diese Fortsetzung des Status Quo aus und stellt eine Erosion der Binnenmarktabkommen in Aussicht, falls die Schweiz das Paket der Bilateralen III nicht ratifizieren sollte. Diese Erosion dürfte allmählich immer mehr Binnenmarktabkommen betreffen und sich über einen längeren Zeitraum erstrecken.

Dies ist ein wichtiger Unterschied zum Brexit: Bei diesem kam es nach viereinhalb Jahren zu einem vollständigen Ausscheiden aus dem europäischen Binnenmarkt in einem Schritt. Somit ist festzuhalten, dass die Nachteile eines «Swexits» mit einer allmählichen Erosion über eine längere Zeit entstehen und immer mehr Sektoren treffen würden. Es ist daher davon auszugehen, dass sich die Unsicherheit hierbei über einen langen Zeitraum erstrecken würde. Und während beim Brexit der Zeitraum für die Austrittsverhandlungen institutionell vorgegeben war, wäre dies im Falle eines «Swexits» nicht der Fall. Dieser Umstand würde die Unsicherheit in zeitlicher Hinsicht im Vergleich mit dem Brexit erhöhen.

Bei der Diskussion möglicher Lehren des Brexits für die Schweiz ist zu beachten, dass sich die Grosswetterlage der Weltwirtschaft und damit auch die Europäische Union seit 2016 stark verändert haben. Angesichts des globalen Handelskriegs als Folge offener geopolitischer Rivalitäten ist ein Trend zur Fragmentierung der Weltwirtschaft feststellbar. Diese Blockbildung wirkt sich stark auf Europa aus. Der europäische Binnenmarkt wird zusehends vor ausländischen Konkurrenten «geschützt» (CBAM,⁴⁴ Made in Europe, Stahlschutzmassnahmen, Subventionen heimischer Industrien). Dadurch geht es für die EU in der Aussenwirtschaftspolitik im Umgang mit europäischen Drittstaaten neben der Sicherung es gegenseitigen Marktzugangs vermehrt um die Sicherstellung der Schutzwirkung der eigenen Massnahmen. Neuregelungen

der Wirtschaftsbeziehungen mit europäischen Partnerländern dürften daher in absehbarer Zeit erschwert werden.

Für die Schweiz bedeutet die protektionistische Grosswetterlage, dass eine Abkehr vom bisherigen Modell des Bilateralismus zugunsten eines Freihandelsabkommen-Modells zu schlechteren Marktzugangsregeln bei gleichzeitig höheren politischen Kosten führen dürfte. Auch spielt die Schweiz nicht in der gleichen Gewichtsklasse wie das G-7-Mitglied Grossbritannien. «Size matters more in geopolitics». Realistischerweise wäre der Brexit-Deal für die Schweiz bei einer Beendigung des bilateralen Wegs der Benchmark für die Regelung der künftigen Beziehungen – jedoch ohne Gewähr auch gleich gute Konditionen wie Grossbritannien zu bekommen. Es gibt auch sektorielle Unterschiede. So sieht das Handels- und Kooperationsabkommen den kontingents- und zollbefreiten Handel mit Agrarerzeugnissen vor. Agrarfreihandel in einem vergleichbaren Freihandelsabkommen der Schweiz mit der EU wäre eine Schlechterstellung der Schweizer Landwirtschaft gegenüber dem heutigen Bilateralen Weg. Gut denkbar, dass die Schweiz einem Agrarfreihandel mit der EU nicht zustimmen würde. Dies wiederum würde in anderen Sektoren «ausgeglichen» werden. Je nach Gewichtung alleine dieser Thematik hätte die Verhinderung des Agrarfreihandels Kosten in anderen Sektoren zur Folge.

Ein weiterer Unterschied betrifft die Wirtschaftsstruktur. Im Vereinigten Königreich waren besonders a) Exportunternehmen und b) KMU in der Industrie stark negativ betroffen. Da die Schweizer Wirtschaft einen signifikant grösseren Industriesektor hat (rund 20 Prozent BIP-Anteil gegenüber 10 Prozent in Grossbritannien) und angesichts der grösseren gesamtwirtschaftlichen Bedeutung der KMU dürften sich die beim Brexit gemachten schlechten Erfahrungen britischer Unternehmen entsprechend noch negativer auf die Schweizer Exportwirtschaft und die KMU auswirken.

5.2 Kein Singapur an der Themse: Lehren für die Schweiz

Der in den Brexit-Studien stark negative und anhaltende Effekt der nicht-tarifären Handelshemmnisse ist eine der Hauptlehren für die Schweizer Europapolitik. Selbst bei inhaltlich gleichwertigen technischen Normen bleiben offensichtlich signifikante nicht-tarifäre Hemmnisse bei der Kontrolle, Zulassung und Marktüberwachung der Produkte bestehen. Dies erklärt auch, warum die UK-Industrie trotz kontingents- und zollbefreiter Exporte einen massiven Einbruch ihrer Exporte in die EU erlitten hat. Auch ist die ausgebliebene «Deregulierung» letztlich Spiegelbild der Realität. Die völlige Abkehr von

den technischen Normen des europäischen Binnenmarktes würde den Handel Grossbritanniens zusätzlich verteuern.

5.3 Finanzpolitische Lehren für die Schweiz

Die Schweiz wird nach Inkraftsetzung der Bilateralen künftig jährliche Kohäsionsbeiträge in der Höhe von 330 Mio. Franken leisten. Zudem sind Beiträge zur Teilnahme an mehreren EU-Programmen vorgesehen. Verglichen mit UK fallen die Kohäsionszahlungen der Schweiz finanzpolitisch weniger ins Gewicht. Dies liegt daran, dass die Schweiz als Nicht-Mitglied der EU und mit einer unvollständigen Binnenmarktteilnahme deutlich geringere Zahlungen an die EU leistet. Hingegen ist zu betonen, dass die Schweiz grossen wirtschaftlichen Nutzen aus den bilateralen Abkommen verzeichnet. Auch die Staatsausgaben haben Vorteile, da in der Zusammenarbeit mit der EU in verschiedenen Bereichen tiefere Kosten und Effizienzgewinne entstehen (Ausbildung, Forschung, Innovation, Öffentliches Beschaffungswesen, Sicherheit, Asyl, Land- und Luftverkehr, Raumfahrt, künftig auch Strom und Gesundheit). Es ist völlig offen, an welchen EU-Programmen und zu welchen Bedingungen die Schweiz im Modell mit einem Freihandelsabkommen analog dem britischen Weg teilnehmen könnte.

5.4 Verhältnis zu Drittstaaten: Schweiz ist schon global unterwegs

Die Lehren aus der Neuausrichtung der britischen Aussenwirtschaftspolitik mit Drittstaaten sind für die Schweiz nur sehr bedingt relevant. Denn bereits heute ist die Schweiz zusammen mit den EFTA-Partnern nicht nur völlig autonom bei der Ausgestaltung der Aussenwirtschaftspolitik mit Drittstaaten, sondern seit Jahren auch erfolgreich. Das Netz an Freihandelsabkommen der Schweiz wäre von einem «Swexit» daher nicht direkt betroffen. Es kann nicht abgeschätzt werden, ob und wie stark die Schweiz im Falle der Beendigung des bilateralen Wegs für Drittstaaten an Attraktivität für Freihandelsabkommen einbüßen würde.

Bei allen drei Versprechen der Brexitbefürworter – allen voran der «Vote Leave» Kampagne – zeigen die Fakten, dass die wirtschaftlichen Rückwirkungen der Unsicherheiten ex ante massiv unterschätzt wurden. Auffallend ist auch die dauerhafte Wirkung der nicht-tarifären Handelshemmnisse, welche für Exporteure in die EU weiterhin stark erschwerend wirken. Wirtschaftlich betrachtet haben die britischen Exporteure von Industrie- und Agrarerzeugnissen den grössten Schaden als direkte Folge des Brexits zu verzeichnen. Und auch nach 10 Jahren ist dieser Schaden markant.

Quellennachweise

- 1 Es gab genau genommen drei Gemeinschaften: die (schon 1952 gegründete) Europäische Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS), die (wichtigste) Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), und die Euratom-Gemeinschaft (beide 1957 gegründet).
- 2 S. Margaret Thatchers Rede in Brügge 1988, der ihre Einstellung zu Europa so wiedergibt: «We have not successfully rolled back the frontiers of the state in Britain, only to see them re-imposed at a European level with a European super-state exercising a new dominance from Brussels» <https://www.margaretthatcher.org/document/107332>.
- 3 Balance of Competence Review: <https://www.gov.uk/government/news/final-reports-in-review-of-eu-balance-of-competences-published>.
- 4 David Cameron, Rede vom 23.1.2013 (Bloomberg Rede) <https://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg>.
- 5 Europäischer Rat, Eine neue Regelung für das Vereinigte Königreich innerhalb der Europäischen Union, 23.2.2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=uriserv:OJ.CI.2016.069.01.0001.01.DEU&toc=OJ:C:2016:069I:TOC>.
- 6 Zu den Kampagnen, s. etwa Kenneth Armstrong, Brexit Time, Cambridge University Press 2017.
- 7 Eine ausführliche Analyse der Medien (inkl. Soziale Medien) während des Referendums findet sich hier: <https://eprints.bournemouth.ac.uk/24337/1/EU%20Referendum%20Analysis%202016%20-%20Jackson%20Thorsen%20and%20Wring%20v1.pdf>.
- 8 S. etwa o.g. Analyse, insb. S. 31 und 40.
- 9 Ein Top-10 der Euro-Mythen hat der Guardian zusammengestellt (Guardian, 23.6.2016): <https://www.theguardian.com/politics/2016/jun/23/10-best-euro-myths-from-custard-creams-to-condoms>.
- 10 Guardian, 14.4.2001, Going bananas over the fate of the metric martyr, <https://www.theguardian.com/media/2001/apr/14/europeanunion.uknews>.
- 11 UK in a Changing Europe, Tabloid tales: how the tabloid press shaped the Brexit vote, 16.5.2023, <https://ukandeu.ac.uk/tabloid-theses-how-the-tabloid-press-shaped-the-brexit-vote/>.
- 12 Vyacheslav Polonski, Impact of social media on the outcome of the EU referendum, <https://www.referendumanalysis.uk/eu-referendum-analysis-2016/section-7-social-media/impact-of-social-media-on-the-outcome-of-the-eu-referendum/>.
- 13 Leider ist die Internetpräsenz der «Vote Leave» Kampagne nicht mehr verfügbar, so dass auf archiviertes Kampagnenmaterial als Beleg zurückgegriffen werden muss, etwa eine

- archivierte Version der Internetseite: <https://web.archive.org/web/20160620214900/http://www.voteleavetakecontrol.org/>; diese Broschüre: https://d3n8a8pro7vhmx.cloudfront.net/voteleave/pages/2318/attachments/original/1458915760/Vote_Leave_8pg_leaflet_print.pdf und jene aus Nordirland: <https://irishelectionliterature.com/2016/06/21/leaflet-from-vote-leave-brexite/>. Zusätzlich gibt es zahllose Sekundärquellen, die die Versprechen wiedergeben.
- 14 S. etwa Dominic Raab MP (damals Justizminister, später Brexitminister) auf der Seite Conservative Home, 12.4.2016, <https://conservativehome.com/2016/04/12/dominic-raab-voting-leave-will-be-good-for-jobs/>.
 - 15 Offensichtlich war ein Anfang 2017 von Schatzkanzler Hammond gegebenes Interview mit der deutschen Tageszeitung Welt am Sonntag der Auslöser, s. UK in a Changing Europe, 27.10.2020 <https://ukandeu.ac.uk/singapore-on-thames-is-dead-long-live-singapore-on-thames/>; das Interview selbst findet man hier: <https://www.welt.de/english-news/article161182946/Brexit-Philip-Hammond-issues-threat-to-EU-partners.html>.
 - 16 Das war der Beitrag für 2015, s. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/5a819f7ce5274a2e87d4ea12/EU_finances_2015_final_web_09122015.pdf.
 - 17 HM Treasury (April 2016): «HM Treasury Analysis: The long-term economic Impact of EU Membership and the Alternatives», <https://www.gov.uk/government/publications/hm-treasury-analysis-the-long-term-economic-impact-of-eu-membership-and-the-alternatives> PwC (März 2016): «Leaving the EU: Implications for the UK economy», Study commissioned by Confederation of British Industry, <https://www.pwc.co.uk/economic-services/assets/leaving-the-eu-implications-for-the-uk-economy.pdf>.
 - 18 HM Treasury analysis: the immediate economic impact of leaving the EU (April, 2016).
 - 19 Sky News 25.5.2023, <https://news.sky.com/story/net-migration-the-history-of-turmoil-within-the-tories-since-camerons-tens-of-thousands-pledge-12882189>.
 - 20 UK in a Changing Europe, 20.10.2021, Constituents and Brexit: did MPs get punished for their votes? <https://ukandeu.ac.uk/mps-constituents-on-brexite/>.
 - 21 Im Original «Post Brexit a UK-German deal would include free access for their cars and industrial goods, in exchange for a deal on everything else», zitiert hier <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/minister-for-brexit-davis-davis-eu-european-union-germany-single-market-trade-deals-unaware-mistake-actually-work-a7136121.html>.
 - 22 BBC 23.11.2018, Does the EU need us more than we need them?, <https://www.bbc.com/news/business-46612362>.
 - 23 Irish Times, 26.4.2018, Ireland has 208 border crossings, officials from North and South agree, <https://www.irishtimes.com/news/ireland/irish-news/ireland-has-208-border-crossings-officials-from-north-and-south-agree-1.3474246>.

-
- 24 Leitlinien des Europäischen Rates vom 29. April 2017, <https://www.consilium.europa.eu/media/21746/29-euco-art50-guidelines-de.pdf>.
 - 25 <https://www.bbc.com/news/av/uk-40667879>.
 - 26 «Brexit means Brexit», https://www.theresa2016.co.uk/we_can_make_britain_a_country_that_works_for_everyone.
 - 27 BBC, 19.5.2025, the new UK-EU deal at a glance, <https://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-36473105>.
 - 28 Z.B. die Anwaltskammer von England und Wales: <https://www.lawsociety.org.uk/topics/brexit/retained-eu-law>.
 - 29 UK Government, EU Law Dashboard, <https://www.gov.uk/government/publications/retained-eu-law-dashboard#:~:text=Following%20a%20review%20of%20REUL%20by%20the,tracking%20the%20ongoing%20status%20of%20assimilated%20law>.
 - 30 <https://www.bbc.com/news/articles/czdy3r6q9mgo>.
 - 31 UK Government, European Union Finances Statement 2024, <https://www.gov.uk/government/statistics/european-union-finances-statement-2024-statement-on-the-implementation-of-the-withdrawal-agreement/european-union-finances-statement-2024-statement-on-the-implementation-of-the-withdrawal-agreement-html>.
 - 32 The Guardian, 7.9.2023, What does rejoining EU's Horizon scheme mean for UK research and innovation? <https://www.theguardian.com/science/2023/sep/07/what-does-rejoining-eus-horizon-scheme-mean-for-uk-research-and-innovation>.
 - 33 2016/17 betrug das jährliche Budget rund 158 Milliarden Pfund; 2024/25 waren es rund 204 Milliarden.
 - 34 Du Jun, Liu Xingyi, Shepotylo Oleksandr, Shi Yujie (September 2024) : «Unbound : UK Trade post-Brexit», Resaerch Paper, Centre for Business Prosperity, Aston University, Bermingham.
 - 35 Bloom Nicholas, Bunn Philip, Mizen Paul, Smientanka Pawel, Thwaites Gregory (November, 2025), «The Economic Impact of Brexit», NBER Working Paper 34459, Cambridge, MA 02138.
 - 36 PwC (März 2016): «Leaving the EU: Implications for the UK economy», Study commissionend by Confederation of British Industry.
 - 37 Die Krise um die irregulären Überfahrten des Englischen Kanals ist dafür ein gutes Beispiel: nachdem das UK nicht in der Lage war, Frankreich zur Rücknahme der aufgegriffenen Flüchtlinge zu bringen, vereinbarte man einen «one in, one out» Deal: danach sollen Migranten von der irregulären Überquerung dadurch abgehalten werden, dass Frankreich jeden der vom UK aufgespürten zurücknimmt, aber nur im Austausch gegen einen anderen Asylsuchenden, der sich gerade in Frankreich aufhält. Bisher war der Erfolg der Rückführungen zahlenmässig bescheiden, s. BBC, 27.1.2026, UK has removed 281 migrants under France deal, minister says <https://www.bbc.com/news/articles/cn56pkdl6lvo>.

- 38 House of Commons, Justice and Home Affairs Committee, 25.11.2025, <https://committees.parliament.uk/oralevidence/16789/html/> (Question 12).
- 39 UK in a Changing Europe, 6.11.2025, Lower migration is bad news for the UK economy <https://ukandeu.ac.uk/lower-migration-is-bad-news-for-the-uk-economy/>; ders. 22.5.2025, Immigration is down, should the government be happy? <https://ukandeu.ac.uk/immigration-is-down-should-the-government-be-happy/>; Prospect Magazine, 18.2.2026, Labour's migration doom loop <https://www.prospectmagazine.co.uk/politics/72422/labour-migration-doom-loop>.
- 40 Office for National Statistics, 27.11.2025, <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/bulletins/longterminternationalmigrationprovisional/yearendingjune2025>.
- 41 Prozentzahl errechnet aus dem Anteil von 284000 EU Bürgern an der Gesamtzahl von 6500000 Office for National Statistics, 1.12.2016, <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/bulletins/migrationstatisticsquarterlyreport/dec2016#immigration-to-the-uk-was-650-000-the-highest-estimate-recorded>.
- 42 Office for National Statistics, 27.11.2025, <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/internationalmigration/bulletins/longterminternationalmigrationprovisional/yearendingjune2025>.
- 43 Yougov (2025), «Nine years after the EU referendum, where does public opinion stand on Brexit?»; 61 Prozent der Befragten betrachten den Brexit als Fehler, <https://yougov.com/en-gb/articles/52410-nine-years-after-the-eu-referendum-where-does-public-opinion-stand-on-brexit>.
- 44 Carbon Border Adjustment Mechanism, das europäische CO₂-Grenzausgleichssystem, s. https://taxation-customs.ec.europa.eu/carbon-border-adjustment-mechanism_de.

Die Studie analysiert die rechtlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen des Brexit zehn Jahre nach dem Volksentscheid im Vereinigten Königreich. Sie diskutiert zudem mögliche Lehren für die Schweiz. Die Studie diagnostiziert, dass den Brexitversprechen teils unrealistische Annahmen zugrunde lagen, die zu überzogenen Erwartungen führten. Die durch den Brexit verursachte Rechtsunsicherheit war erheblich. Zudem zeigt die Studie, dass das Ausscheiden aus dem EU-Binnenmarkt nicht zu einer regulatorischen Entlastung der Wirtschaft oder finanzpolitischen Ersparnissen führte. Die Fakten zeigen, dass der Brexit zu einem deutlich geringeren Wirtschaftswachstum führte. Die Nettozuwanderung nahm nach dem Brexit zunächst zu und nicht, wie versprochen, ab.