

# SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale  
Politik und Sicherheit

*Nicolai von Ondarza*

## Großbritannien und die EU-Reform

Empfehlungen für den Umgang mit  
den britischen Forderungen an die  
Europäische Union

S 4  
Februar 2014  
Berlin

**Alle Rechte vorbehalten.**

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2014

**SWP**

Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für  
Internationale Politik und  
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6372

# Inhalt

- 5 **Problemstellung und Empfehlungen**
- 7 **Der Sonderstatus Großbritanniens in der EU**
- 7 Selbstisolation in der Eurokrise
- 8 Warum Großbritannien in die EU-Reformdebatte einbezogen werden sollte
- 10 **Die riskante Neuverhandlungsstrategie von David Cameron**
- 11 Das Referendumsversprechen als Bindeglied zwischen moderaten und fundamentalen Euroskeptikern
- 12 Ausblick auf den weiteren Prozess
- 15 **Reformprojekte für eine konstruktive Einbindung Großbritanniens in die EU**
- 16 Eine rote Linie gegenüber der Flexibilisierung
- 17 Mehrwert des Binnenmarkts und der EU-Handelspolitik erhöhen
- 19 Gesamteuropäische Überprüfung von EU-Kompetenzen
- 21 Ein tragfähiges Verhältnis zwischen Euro- und Nicht-Eurostaaten
- 25 Stärkung der demokratischen Legitimation
- 28 **Schlussfolgerungen und Ausblick**
- 29 Verhandlungen mit vielen bekannten Unbekannten
- 30 Berlin in der Schlüsselposition
- 31 **Abkürzungen**

*Dr. Nicolai von Ondarza ist Wissenschaftler in der  
Forschungsgruppe EU-Integration*

**Großbritannien und die EU-Reform.  
Empfehlungen für den Umgang mit den britischen  
Forderungen an die Europäische Union**

Die zukünftige Ausgestaltung der britischen Mitgliedschaft in der Europäischen Union ist zu einer der wichtigsten Fragen für die EU geworden. Aus innenpolitischer Schwäche heraus hat der britische Premier David Cameron seinen Landsleuten bis 2017 ein Referendum über den Verbleib Großbritanniens in der Union in Aussicht gestellt. Ein Austritt des Vereinigten Königreichs ist damit zu einem plausiblen Szenario geworden. Zuvor will Cameron eine Reform der EU anstoßen und dabei einen neuen, loseren Status für sein Land aushandeln. In dem Bestreben, die moderaten und fundamentalen Euroskeptiker seiner Partei wieder zu vereinen, hat er das Ziel vorgegeben, London aus der »immer engeren Union« herauszuführen und in großem Umfang Zuständigkeiten nach Westminster zurückzuholen. Um dies zu erreichen, muss Cameron alle 27 anderen EU-Staaten – und die Briten selbst – von einer umfassenden Vertragsänderung überzeugen.

Einen solch flexiblen Status einem einzelnen Mitgliedstaat einzuräumen ist kaum mit dem Ziel vereinbar, die EU als einheitliche Rechts- und Politikgemeinschaft weiterzuentwickeln. In einer ersten Reaktion haben daher nahezu alle EU-Mitgliedstaaten einschließlich Deutschlands diese Maximalforderungen zurückgewiesen und sich angesichts des langen Zeithorizonts bis 2017 reserviert gezeigt. Auch die deutsche Bundesregierung hat betont, Großbritannien in der EU halten zu wollen, aber nicht um jeden Preis, insbesondere nicht um den weiteren Sonderausnahmen für London oder einer groß angelegten Renationalisierungsinitiative.

Dennoch wird diese abwartende Haltung auf Dauer nicht ausreichen: Erstens werden schon 2014 wichtige Weichen für den weiteren Umgang mit Großbritannien gestellt. Mangels eines konkreten Verhandlungsrahmens droht die britische Frage in viele Einzelbereiche von europapolitischer Bedeutung hineinzudiffundieren, wie etwa in die Festlegung des EU-Haushalts, die Ausgestaltung der Bankenunion, die Bestimmung der politischen Prioritäten für die nächste Legislaturperiode oder die zu erwartenden Verhandlungen über das Verhältnis zwischen dem Freizügigkeitsgebot und dem gleichberechtigten Zugang von EU-Migranten zu nationalen Sozialsystemen. In all diesen Fragen werden

deutsche Entscheidungsträger darüber befinden müssen, ob sie kompromissbereit oder unnachgiebig auf britische Forderungen nach speziellen Schutzklauseln oder einer allgemeinen Renationalisierung reagieren.

Zweitens gehört die britische Position zu den Faktoren, die berücksichtigt werden müssen, sobald im Hinblick auf die Eurozone über tieferegehende Reformen nachgedacht wird. Denn die Grundlage von Camerons Neuverhandlungsstrategie ist das Kalkül, dass die Mitglieder der Eurozone von sich aus Vertragsänderungen anstoßen. Bei denen hätte Großbritannien dann wie alle anderen Mitgliedstaaten ein Vetorecht, mit dem es seine Renationalisierungs- und Flexibilisierungsforderungen im Tausch gegen eine britische Zustimmung durchsetzen könnte. Wenn die Eurozone jedoch von sich aus keine Vertragsänderungen initiiert, würde der britischen Regierung dieser zentrale Hebel fehlen.

Um dieser Herausforderung zu begegnen, werden in dieser Studie die Motive der britischen Reformagenda analysiert und ein Maßnahmenpaket entwickelt, das helfen kann, Großbritannien konstruktiv in die Weiterentwicklung der EU/Eurozone einzubinden. Die Prämisse dabei ist, dass es aufgrund der hohen wirtschaftlichen wie politischen Kosten eines Austritts und des wichtigen Platzes von Großbritannien im EU-Gefüge im Interesse der Union und Deutschlands ist, mit den Briten einen Kompromiss über die Reform der Europäischen Union zumindest zu suchen – solange diese bereit sind, die Grundwerte und Ziele der europäischen Integration zu akzeptieren und diese produktiv mitzugestalten. Dies kann gelingen, wenn die moderaten Eurokritiker in der britischen Elite und Bevölkerung, die an der EU-Mitgliedschaft und dem Binnenmarkt prinzipiell festhalten wollen, von der Weiterentwicklung der EU überzeugt werden, während gleichzeitig die fundamentalen Euroskeptiker, welche einen Austritt aus der EU fordern, marginalisiert werden.

Für dieses Ziel werden konkrete Handlungsempfehlungen für jene fünf Bereiche der EU-Reformdebatte erarbeitet, zu denen die britische Regierung spezifische Forderungen eingebracht hat. Es sind dies

1. eine Erhöhung der *Flexibilität* in der EU. Anders als bisher will Großbritannien nicht nur neuen Integrationsschritten fernbleiben, sondern sich aus bereits integrierten Politikbereichen zurückziehen und sich neue Opt-outs sichern. Eine Erfüllung dieses Ansinnens würde einen gefährlichen Präzedenzfall schaffen und die EU zu einem losen Europa à la carte degradieren. Hier sollte die Bundesregierung eine rote Linie ziehen und neuen Sonderausnahmen für London eine klare Absage erteilen.

2. eine Vertiefung des *Binnenmarkts* und ein Ausbau der EU-Handelsabkommen, etwa mit den USA, aber auch mit Indien oder Japan. Vor allem Letzteres würde nicht nur Großbritannien eng an die EU binden, sondern hätte auch ökonomische Vorteile für die Eurozone.

3. eine Neuordnung des *Verhältnisses zwischen Euro- und Nicht-Eurostaaten*. Die engere Integration der Eurozone im Zuge der europäischen Schuldenkrise hat langfristig das Potential, die EU zu spalten. Nicht-Eurostaaten wie Großbritannien, aber auch Polen oder Schweden, fordern daher Mechanismen, die eine Balance zwischen der EU der 28 und der Eurozone der 18 gewährleisten. Dies ist ein legitimes Anliegen, das langfristig auch den Interessen der Eurozone an einer stabilen EU dient.

4. eine Überprüfung der bestehenden *EU-Kompetenzen*. Diese Forderung Londons könnte in die Debatte über eine bessere Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips eingebunden werden, die auch in anderen EU-Staaten wie den Niederlanden geführt wird. Hier ist zu überlegen, ob in begründeten Einzelfällen und nur für alle EU-Mitgliedstaaten Handlungsspielräume an die nationale Ebene zurückgegeben werden.

5. eine Diskussion über die *demokratische Legitimität* der EU. Die nicht nur britischen Bedenken in dieser Frage könnten in Form einer moderaten Stärkung der nationalen Parlamente aufgenommen werden.

Auch mit diesem Programm wird Großbritannien ein schwieriger Verhandlungspartner bei der Weiterentwicklung der EU/Eurozone bleiben. Dabei ist gegenwärtig noch unklar, in welchem Rahmen die britischen Forderungen verhandelt werden sollen. Mehr als ein Jahr nach der Verkündung des Ziels, mit der Union in »Neuverhandlungen« einzutreten, hat die britische Regierung noch keine offizielle Initiative für formelle Verhandlungen gestartet. Zugespielt gesagt, obliegt die Entscheidung, ob Großbritannien überhaupt eine Plattform bekommt, um seine Initiativen vorzulegen, also paradoxerweise der Eurozone.

Diese Konstellation bringt Deutschland in eine Schlüsselstellung: Als Führungsmacht in der Eurozone, zusammen mit Paris, gefragter Partner Londons und zentraler Anknüpfungspunkt für Warschau und andere Nicht-Eurostaaten ist Deutschland in der Lage, die verschiedenen Verhandlungsstränge zusammenzuführen. Gleichzeitig würde Berlin von einem Kompromiss mit London besonders profitieren, denn der Weg zu einer Reform der Eurozone würde erheblich leichter, Großbritannien als wichtiger Partner in der EU-Wirtschafts-, aber auch Außen- und Sicherheitspolitik würde gehalten und die Union als Ganzes gestärkt.

## Der Sonderstatus Großbritanniens in der EU

Obwohl es vollwertiges Mitglied der Union ist, nimmt das Vereinigte Königreich bereits heute eine Sonderstellung in der EU ein. Zum einen ist es der Mitgliedstaat, der am häufigsten von permanenten Opt-outs Gebrauch gemacht hat, um sich im Sinne differenzierter Integration an einzelnen EU-Maßnahmen nicht zu beteiligen. Großbritannien ist zum einen dauerhaft der Währungsunion ferngeblieben, und auch perspektivisch schließen mittlerweile die beiden großen Parteien, die Konservativen (»Tories«) und Labour, eine britische Beteiligung am Euro aus. Zum anderen hat sich Großbritannien umfangreiche Opt-outs in der Justiz- und Innenpolitik sowie im Hinblick auf das Schengener Abkommen reserviert, bei denen es sich jeweils aber über Opt-ins an einzelnen Maßnahmen beteiligen kann.<sup>1</sup> Hinzu kommt ein weiteres Opt-out von der Anwendung der Charta der Grundrechte, welches sich die britische Regierung im Rahmen des Lissabonner Vertrags gesichert hat.<sup>2</sup> Zuletzt hat Großbritannien seit Mitte der 1980er Jahre auch beim EU-Haushalt eine rechtliche Sonderposition in Form des »britischen Rabatts« für sich ausgehandelt.<sup>3</sup>

Diese Opt-outs Großbritanniens sind mehrheitlich nach demselben Muster entstanden. Bei Vertragsverhandlungen war das Vereinigte Königreich jeweils nicht bereit, einen Integrationsschritt mitzugehen, und bekam im Tausch für den Verzicht auf sein Veto ein Opt-out zugestanden. Machtpolitisch profitierte das Land dabei auch von seinem Status als einem der »großen Drei« in Bezug auf Wirtschaftskraft und Bevölkerungsgröße. In jedem EU-Vertrag seit Maastricht stieg so die Zahl der Opt-outs für Großbritannien – aus bereits integrierten Bereichen ist London jedoch bis-

her noch nicht wieder ausgetreten.<sup>4</sup> Eine erste Ausnahme steht bereits 2014 an: Dann muss sich die britische Regierung entscheiden, ob sie von dem im Lissabonner Vertrag verbrieften Recht Gebrauch machen will, sich aus bereits integrierten Teilen der Justiz- und Innenpolitik zurückzuziehen. Dieses Recht hatte sich die damalige Blair-Regierung als Preis für die Supranationalisierung der Justiz- und Innenpolitik ausgehandelt. Es kann aber nur bis November 2014 genutzt werden. Die britische Regierung hat bereits beschlossen, diese Option wahrzunehmen, muss aktuell aber noch die Zustimmung der Kommission und der anderen Mitgliedstaaten für ihr Vorhaben gewinnen, dass sich Großbritannien qua Opt-in an circa 35 der knapp 130 betroffenen Rechtsakte doch weiter beteiligen kann.<sup>5</sup>

### Selbstisolation in der Eurokrise

Seit dem Ausbruch der europäischen Schuldenkrise hat sich diese Sonderposition Großbritanniens in der EU weiter verschärft. Je mehr die Krise die EU-Politik zwang, sich auf Fragen der Währungsunion zu fokussieren, desto mehr hat die Nicht-Beteiligung am Euro Großbritannien zum Außenseiter in der europäischen Politik gemacht.

Zum einen hat die britische Regierung seither durchgängig den Weg der Selbstisolation gewählt. Anders als der zweite Euro-Opt-out-Staat Dänemark hat sie entschieden, sich an keinem Instrument der engeren Zusammenarbeit der Eurozone wie dem Euro-Plus-Pakt oder der gemeinsamen Bankenaufsicht zu

1 Funda Tekin, »Opt-Outs, Opt-Ins, Opt-Arounds? Eine Analyse der Differenzierungsrealität im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts«, in: *Integration*, 35 (2012) 4, S. 237–257.

2 Josef Franz Lindner, »Zur grundsätzlichen Bedeutung des Protokolls über die Anwendung der Grundrechtecharta auf Polen und das Vereinigte Königreich«, in: *Europarecht*, 43 (2008) 6, S. 786–799.

3 James Spence, »A High Price to Pay? Britain and the European Budget«, in: *International Affairs*, 88 (2012) 6, S. 1237–1260.

4 Siehe Nicolai von Ondarza, *Zwischen Integrationskern und Zersäuerung. Folgen und Chancen einer Strategie differenzierter Integration*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2012 (SWP-Studie 20/2012).

5 Zum Stand Dezember 2013 plant die britische Regierung, für ca. 35 wichtige Rechtsakte, wie zum Beispiel Europol, vom Opt-in Gebrauch zu machen, siehe Hugo Brady, *Britain's 2014 Justice Opt-Out. Why It Bodes Ill for Cameron's EU Strategy*, London: Centre for European Reform, Januar 2013; House of Commons, *Pre-Lisbon Treaty EU Police and Criminal Justice Measures: The UK's Opt-in Decision*, London 2013.

beteiligen.<sup>6</sup> Mehr noch: Der Fiskalpakt wurde von den 25 unterzeichnenden EU-Staaten nur deswegen außerhalb der EU-Verträge geschlossen, weil die britische Regierung ihre Zustimmung zu einer Vertragsänderung mit dem Ziel strengerer fiskalpolitischer Regelungen an Sonderbestimmungen für die britische Finanzwirtschaft koppelte.<sup>7</sup> Diese neuen Ausnahmen zuzugestehen, weigerten sich auch die anderen Nicht-Eurostaaten. Sie waren eher dazu bereit, mit den Staaten der Eurozone einen neuen völkerrechtlichen Vertrag zu schließen.

Zum anderen hat diese absichtliche Selbstisolation Großbritanniens dazu geführt, dass die britische Regierung bei zentralen politischen Entscheidungen im Rahmen der EU nur noch begrenzt beteiligt ist.<sup>8</sup> Von den Beratungen der Eurogruppe ist London ohnehin ausgeschlossen. In der Krise hat sich die Eurogruppe aber mehr und mehr zum zentralen Schaltgremium der wirtschaftspolitischen Koordinierung der Eurozone und im erweiterten Sinne auch der EU entwickelt. Sie hat wegweisende Beschlüsse des Rates für Wirtschaft und Finanzen (ECOFIN) vorbereitet,<sup>9</sup> die Kerninteressen Londons berühren, wie etwa den über die Schaffung der europäischen Bankenaufsicht oder über die zukünftigen Regeln für die Auflösung von Banken in der Eurozone. Darüber hinaus hat sich mit den Eurogipfeln schrittweise ein Format der Staats- und Regierungschefs der Eurozone etabliert, bei dessen Beratungen der britische Premierminister nicht zugelassen ist. Andere Nicht-Eurostaaten wie Polen haben sich über den Fiskalpakt einen Zugang zu den Eurogipfeln erstritten, während Großbritannien aufgrund seiner Ablehnung des Paktes auch davon ausgeschlossen ist.<sup>10</sup>

<sup>6</sup> Einzige Ausnahme ist die Beteiligung an den Krediten für Irland, die in der engen wirtschaftlichen Verflechtung der britischen Inseln begründet ist, siehe *European Financial Stability Facility (EFSF), Master Financial Assistance Agreement between the European Financial Stability Facility and Ireland as Beneficiary Member State*, 7.10.2010.

<sup>7</sup> Peter Ludlow, *The European Council of 8/9 December 2011*, 12.1.2012 (EuroComment 1/2012).

<sup>8</sup> Nicolai von Ondarza, »Auf dem Weg zur Union in der Union. Institutionelle Auswirkungen der differenzierten Integration in der Eurozone auf die EU«, in: *Integration*, 36 (2013) 1, S. 17–33.

<sup>9</sup> Uwe Puetter, »Europe's Deliberative Intergovernmentalism: The Role of the Council and European Council in EU Economic Governance«, in: *Journal of European Public Policy*, 19 (2012) 2, S. 161–178.

<sup>10</sup> Konstanty Gebert, *A Place at the Top Table? Poland and the Euro Crisis*, Warschau: European Council on Foreign Relations (ECFR), 2012 (ECFR Reinventing Europe Paper).

## Warum Großbritannien in die EU-Reformdebatte einbezogen werden sollte

Angesichts dieser Sonderstellung des Vereinigten Königreichs innerhalb der EU schließt sich die Frage an, warum die anderen Mitgliedstaaten auf die britischen Partikularinteressen eingehen sollten? Wäre es nicht konsequenter, wenn Großbritannien mit seinen vielen Ausnahmerechten den Austritt aus der Union wählt?

Aus dem Blickwinkel der kurz-, aber auch langfristigen Interessen der EU im Allgemeinen und Deutschlands im Besonderen ist diese Frage klar mit Nein zu beantworten. Vier Gründe sind hierfür von besonderer Bedeutung: Erstens wäre ein Ausscheiden Großbritanniens aus der EU mit erheblichen wirtschaftlichen wie politischen Kosten verbunden. Großbritannien ist nach Deutschland und Frankreich die drittgrößte Wirtschaftsmacht und (noch nach Italien) – trotz Haushaltsrabbat – der viertgrößte Nettozahler in der Union. Mit seiner globalen wirtschaftlichen Ausrichtung trägt es erheblich zur Wettbewerbsfähigkeit im Binnenmarkt bei. Gleichzeitig hat die Mitgliedschaft des Landes aufgrund seiner besonderen außen- und sicherheitspolitischen Rolle im VN-Sicherheitsrat, seiner engen Beziehungen zu den USA, seiner Verbindung mit dem Commonwealth und seiner noch verbliebenen militärischen Fähigkeiten einen hohen symbolischen Wert für die EU. Ein Austritt würde die internationale Handlungsfähigkeit und das Ansehen der Europäischen Union nachhaltig schwächen.

Zweitens sind mit dem eigentlichen Austrittsverfahren erhebliche Kosten verknüpft. Es gibt zwar seit dem Vertrag von Lissabon eine Austrittsklausel in Artikel 50 des EU-Vertrags. Auch diese erfordert aber mehrjährige Verhandlungen zwischen der Rest-EU und Großbritannien, um die in mehr als 40 Jahren entstandenen rechtlichen Verflechtungen zu kappen.<sup>11</sup> Im Zuge dieses Prozesses würde die EU nicht nur Gefahr laufen, innerlich auseinanderzubrechen, sie müsste auch eine Regelung für die Anbindung eines großen Nicht-EU-Staats in die europäische politische und wirtschaftliche Architektur finden. Geht man von einem Austrittsreferendum in Großbritannien im Jahr 2017 aus, dürften sich diese Verhandlungen bis ins Jahr 2020 hinziehen.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Adam Łazowski, »Withdrawal from the European Union and Alternatives to Membership«, in: *European Law Review*, 35 (2012) 5, S. 523–540.

<sup>12</sup> Nicolai von Ondarza, »Brüssel und London vor dem Scheidungsanwalt. Das Management eines britischen EU-Austritts«.

Drittens ist nicht zu vergessen, dass Großbritannien bei all seinen Sonderausnahmen niemals allein steht, sondern sich in allen Fällen mindestens ein anderer Mitgliedstaat dem Land angeschlossen hat. So ist kein britisches Opt-out nur auf Großbritannien beschränkt, da jeweils andere EU-Staaten wie Irland, Dänemark, Polen oder Tschechien die gleichen Sonderregeln in Anspruch genommen haben. Auch bei einem Austritt droht ein gefährlicher Präzedenzfall zu entstehen, der weitere Austritte nach sich ziehen oder zumindest dazu beitragen könnte, dass sich die EU-Debatten in manchen Ländern verschärfen. Zudem würde die Machtbalance sowohl zwischen den großen Mitgliedstaaten als auch innerhalb der gesamten EU-28 gestört.

Nicht zuletzt spielt Großbritannien eine unterschätzte Rolle bei der Reform der Eurozone. So behält das Land, solange es EU-Mitglied bleibt – auch noch während eines laufenden Austrittsverfahrens –, seine Vetorechte bei allen Beschlüssen, die Einstimmigkeit voraussetzen. Dies gilt nicht nur für große Vertragsänderungen mit Konventsverfahren, sondern auch für viele andere, bei einer Reform der Eurozone entscheidende Bereiche: Jegliche Beschlüsse des Europäischen Rates, das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren, wie es etwa zur Spezifizierung der Rechtsgrundlage für den Europäischen Stabilitätsmechanismus genutzt wurde, und ausgewählte sekundärrechtliche Beschlüsse erfordern alle Einstimmigkeit unter den EU-Mitgliedstaaten. So war etwa auch für die Schaffung der einheitlichen Bankenaufsicht rechtlich die Zustimmung der britischen Regierung im Rat notwendig, obwohl Großbritannien selbst an der Bankenaufsicht nicht teilnimmt.<sup>13</sup>

Dass London einstweilen weiter mitentscheiden darf, kommt in besonderem Maße bei allen Überlegungen zur Reform der Eurozone zum Tragen, die eine Vertragsänderung erfordern, wie sie etwa die deutsche Bundesregierung in den Raum gestellt hat.<sup>14</sup> Denn diese ist nur möglich mit der Zustimmung aller Mitgliedstaaten. Die britische Regierung wird daher bei

jeder Initiative der Eurozone, die eine Vertragsänderung erfordert, mit einem Veto drohen, um ihre Partikularinteressen durchzusetzen. Hinzu kommt, dass Großbritannien seit dem European Union Act von 2011 auch unabhängig von der aktuellen europapolitischen Strategie bei allen Vertragsänderungen ein Referendum abhalten muss.<sup>15</sup> In Anbetracht dessen sollten sich die europäischen und deutschen Entscheidungsträger bewusst sein, dass jede weiterreichende Reform der Eurozone nur umgesetzt werden kann, wenn der britische Faktor miteinbezogen worden ist, sei es auch nur, wie beim Fiskalpakt, in Form des Beschlusses, den Weg eines völkerrechtlichen Vertrags außerhalb der EU zu gehen.

Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Rest-EU alle Sonderwünsche Großbritanniens bereitwillig akzeptieren sollte. Die europäische und deutsche Politik wird hier eine schwierige Abwägung treffen müssen. Denn bei allen Vorteilen einer konstruktiven EU-Mitgliedschaft Großbritanniens und bei all den Kosten, die ein Austritt mit sich brächte, sollte gleichwohl klar sein, dass es aus deutscher Sicht die oberste europapolitische Priorität ist, zunächst die Eurozone zu stärken und die europäische Integration voranzubringen. Bei Zielkonflikten – so die normative Prämisse dieser Studie –, also in Fällen, bei denen die britischen Partikularinteressen nur unter Inkaufnahme einer erheblichen Schwächung der EU bzw. der Eurozone umgesetzt werden können, sind diese Forderungen klar zurückzuweisen. Im Zweifelsfall muss Großbritannien dann vor die Wahl gestellt werden, ob es die Mitgliedschaft in der EU unter den Bedingungen der gemeinsamen Regeln akzeptiert oder den für alle Beteiligten schwierigen Weg des Austritts geht. Bevor es zu so einer Entweder-oder-Situation kommt, gilt es aber zu prüfen, in welchen Bereichen es Überschneidungen zwischen den Reformansätzen für die gesamte EU und der spezifischen britischen Reformagenda gibt und ob diese möglicherweise gemeinsam realisiert werden können.

in: Volker Perthes/Barbara Lippert (Hg.), *Ungeplant bleibt der Normalfall. Acht Situationen, die politische Aufmerksamkeit verdienen*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, September 2013 (SWP-Studie 16/2013), S. 16–19.

**13** Für die Einführung der Bankenaufsicht war auch eine Änderung der Verordnung zur Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) notwendig, der alle EU-Mitgliedstaaten angehören.

**14** Die Bundesregierung, *Regierungserklärung von Bundeskanzlerin Merkel zum Europäischen Rat am 19./20. Dezember 2013*, Berlin, 18.12.2013.

**15** Bei Vertragsänderungen, die keine zusätzlichen Kompetenzen von Großbritannien an die EU übertragen, kann jedoch in spezifizierten Ausnahmefällen nur parlamentarisch ratifiziert werden. Beispiele sind Beitrittsverträge oder Vertragsänderungen, die nur Politikbereiche wie Schengen oder die Eurozone betreffen, an denen Großbritannien nicht teilnimmt, siehe *European Union Act 2011*, Artikel 4, <[www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/12/contents/enacted](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/12/contents/enacted)> (Zugriff am 6.2.2014).

## Die riskante Neuverhandlungsstrategie von David Cameron

Premierminister David Cameron hat im Lauf seiner Amtszeit eine zunehmend kritische Position gegenüber der engeren Zusammenarbeit in der EU eingenommen. Von ihrem Amtsantritt im Jahr 2010 an gab es in der Koalitionsregierung von Konservativen und Liberaldemokraten erhebliche Spannungen über die Europapolitik: Während die Konservativen mit einem dezidiert europaskeptischen Programm antraten, das jegliche weitere Integrationsschritte ausschloss, zeigten sich die Liberaldemokraten selbst gegenüber einem Beitritt zum Euro offen.<sup>16</sup> In der Sache setzte sich jedoch weitgehend die euroskeptische Position innerhalb der Regierung durch, zumal die für die EU-Politik zuständigen Schlüsselressorts (Premierminister, Außenminister, Finanzminister, Verteidigungsminister) von den Konservativen geführt werden. Mehr noch: Mit der Zuspitzung der europäischen Schuldenkrise sank die Zustimmung zur EU-Mitgliedschaft unter den Briten auf historische Tiefstände, während gleichzeitig die für einen Austritt kämpfende UK Independence Party (UKIP) in Umfragen zur drittstärksten Partei noch vor den Liberaldemokraten aufstieg.<sup>17</sup> So unter Druck gesetzt forderte der euroskeptische Flügel in der Konservativen Partei immer vehementer eine harte Haltung Camerons und ein Referendum zur EU.

Diesem Druck gab der Premier im Januar 2013 nach. Er vollzog einen historischen Strategiewenken, der aus zwei Kernelementen besteht:<sup>18</sup> Auf der einen Seite sprach er sich erstmals für ein Referendum über den Verbleib in der EU aus. Dieses Referendumsversprechen erregte öffentlich das größte Interesse, da es eine vollständige Abkehr von der vorherigen Politik der britischen Regierungen und besonders auch David Camerons darstellte. Noch im Oktober 2011 hatte der Premierminister nur mit großer Mühe eine Abstim-

mung gegen ein EU-Referendum im House of Commons gewonnen, bei der 81 der 305 konservativen Abgeordneten trotz expliziter Vorgaben gegen die eigene Regierung votiert hatten.<sup>19</sup> Obwohl es rechtlich möglich gewesen wäre, legte Cameron den Termin für dieses Referendum jedoch nicht in die laufende Legislaturperiode, sondern will es im Falle seiner Wiederwahl in der ersten Hälfte der kommenden Amtszeit abhalten, also bis spätestens Ende 2017. Zur Bekräftigung dieses Vorhabens haben die Konservativen 2013 eine EU Referendum Bill eingebracht, die Großbritannien bis Ende 2017 zu einem Austrittsreferendum verpflichten würde.<sup>20</sup> Obwohl das Gesetz noch im House of Lords gestoppt werden könnte ist das Referendumsversprechen mit dem Zieldatum 2017 politisch fest in der britischen Debatte verankert.

Mittelfristig für die EU mindestens ebenso entscheidend ist das zweite Element der europapolitischen Strategie von David Cameron. Denn der Premier will das Referendumsversprechen als Druckmittel gegenüber den EU-Partnern nutzen, um den britischen Status in der Union neu zu verhandeln. Dieser Strategie zufolge sollen die Briten also 2017 gar nicht über den Status quo abstimmen können, sondern nur zwischen dem Austritt und einer bis dahin veränderten Stellung Großbritanniens in der EU. Die Forderungen, die diesen neuen Status herbeiführen werden, hat Cameron jedoch bewusst vage gehalten, gerade auch um Kritikern in seiner eigenen Partei (siehe unten) so wenig Angriffsfläche wie möglich zu bieten.

Bis dato schälten sich aus den Reden Camerons und Äußerungen britischer Regierungsvertreter fünf zentrale Aspekte heraus: Erstens soll das Element der Flexibilität in der EU nach dem Modell eines Europa à la carte noch mehr Raum bekommen. Demnach soll jeder Mitgliedstaat sich frei entscheiden können, an welchen EU-Politiken er sich beteiligt. Zweitens will Cameron die britische Europapolitik noch dezidiierter als bisher auf den Binnenmarkt fokussieren und die EU-Handelsabkommen, etwa mit den USA, aber auch

<sup>16</sup> Liberal Democrats, *Liberal Democrat Manifesto 2010*, London 2010, S. 67.

<sup>17</sup> Repräsentativen Umfragen von YouGov zufolge erreichte UKIP im Zeitraum von Januar bis August 2013 7 bis 17 Prozent Zustimmung und lag damit in der Regel vor den Liberaldemokraten.

<sup>18</sup> David Cameron, *EU Speech at Bloomberg*, 23.1.2013, <[www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg](http://www.gov.uk/government/speeches/eu-speech-at-bloomberg)> (Zugriff am 6.2.2014).

<sup>19</sup> »EU Referendum: Rebels Lose in the Commons«, *BBC*, 25.10.2011, <[www.bbc.co.uk/news/uk-politics-15425256](http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-15425256)> (Zugriff am 23.8.2013).

<sup>20</sup> James Wharton, *European Union (Referendum) Bill 2013–14*, London: House of Commons, 2013.

mit China, vorantreiben. Drittens will er erreichen, dass Kompetenzen auf die nationale Ebene zurückverlagert werden, etwa im Bereich Migrationspolitik bzw. EU-Freizügigkeit. Viertens soll Großbritannien als Nicht-Eurostaat vor Diskriminierung im Binnenmarkt geschützt werden, die durch die engere Integration der Eurozone droht. Das fünfte Reformziel betrifft die Art und Weise der unionsinternen demokratischen Legitimation. Diese soll nach britischem Wunsch primär von der nationalen Ebene kommen, etwa indem nationale Parlamente ein Vetorecht (»rote Karte«) gegenüber der EU-Gesetzgebung erhalten.

Alles in allem will Cameron Großbritannien also zwar in der EU halten, aber vornehmlich wegen des Zugangs zum Binnenmarkt. Das politische System der EU will er in Richtung eines intergouvernementalen, auf Freiwilligkeit beruhenden Netzwerks zurückschrauben. Der Eurozone soll zwar die Möglichkeit gegeben werden, sich enger zu integrieren, aber nur solange Großbritannien seine Partikularinteressen im Binnenmarkt gewahrt sieht. Wichtige Teile dieser Umstrukturierungsagenda wie etwa die Kompetenzverlagerungen, neue Opt-outs oder die institutionellen Reformen wären aufgrund ihres systemverändernden Charakters nur über eine große Vertragsrevision einschließlich eines europäischen Konvents und der Zustimmung bzw. Ratifikation durch alle 28 EU-Mitgliedstaaten umzusetzen – was die Wahrscheinlichkeit erhöht, dass die Briten größtenteils mit ihren Initiativen scheitern werden und sich so selbst zum Austritt treiben.

### **Das Referendumsversprechen als Bindeglied zwischen moderaten und fundamentalen Euroskeptikern**

Für den Umgang mit der britischen Politik ist es wesentlich, die Entstehung und die primäre Zielgruppe dieses Strategieschwenks zu kennen. Der Verweis auf die Veränderungen in der EU-Balance durch die europäische Schuldenkrise ist nur vordergründig die Hauptmotivation für den Kurswechsel der britischen Regierung. Im Grunde ging es Cameron gerade in seiner Funktion als Vorsitzender der Tories vielmehr darum, die Unruhe in seiner eigenen Partei zu dämpfen.

Dieser Unmut ist vor allem darauf zurückzuführen, dass zum einen gerade in der Konservativen Partei viele moderate Euroskeptiker unter dem Eindruck der europäischen Schuldenkrise und der sinkenden Zustimmung der Bevölkerung zur EU ein entschiedeneres

Vorgehen gegenüber der Union forderten. Mit dem Begriff »moderate Euroskeptiker« werden hier jene britischen Kritiker der EU bezeichnet, welche die europäische Integration zwar an sich unterstützen, insbesondere den Binnenmarkt, aber eine tiefergehende politische Integration Großbritanniens ablehnen. Auch die moderaten Euroskeptiker wollen ein Referendum und fordern Reformen zur Stärkung der demokratischen Legitimation sowie der Wettbewerbsfähigkeit der EU. Die Mehrheit der konservativen Abgeordneten zählt zu dieser Gruppe, insbesondere der Großteil der jungen, 2010 neu ins House of Commons gekommenen Parlamentarier.<sup>21</sup>

Zum anderen sahen sich auch die fundamentalen Euroskeptiker, welche die Beteiligung Großbritanniens an der EU insgesamt ablehnen und ein Referendum mit dem Ziel eines Austritts fordern, durch das Aufkommen der europäischen Schuldenkrise bestätigt. Diese Gruppierung ist zwar innerhalb der Konservativen Partei noch in der Minderheit, wird aber durch die guten Umfragewerte der UK Independence Party (UKIP) immer lauter. UKIP konnte aufgrund des britischen Mehrheitswahlrechts zwar national bisher kein einziges Mandat im House of Commons gewinnen, ist aber bei den letzten Europawahlen 2009, bei denen nach dem Verhältniswahlrecht gewählt wird, die zweitgrößte britische Delegation im Europäischen Parlament (EP) geworden. Vor allem ist UKIP in Umfragen seit 2010 mit bis zu 17 Prozent Zustimmung zumindest virtuell zur dritt größten Partei noch vor den Liberaldemokraten geworden. Bei Nachwahlen für einzelne Sitze im House of Commons konnte sie seit 2012 beachtliche Erfolge erzielen und landete mehrfach vor den Konservativen.<sup>22</sup> Bei den Europawahlen im Mai 2014 dürfte die Partei erneut eine hohe Zustimmung bekommen und könnte nach aktuellen Umfragen mit bis zu 26 Prozent sogar vor den Konservativen (23 Prozent) liegen.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> So war die Mehrzahl der konservativen Abgeordneten, die in der Frage des EU-Referendums gegen die Regierung stimmten, erst 2010 ins Parlament gewählt worden.

<sup>22</sup> Siehe zuletzt Patrick Wintour, »Labour Wins Wythenshawe and Sale East Byelection with UKIP second«, in: *The Guardian*, 14.2.2014.

<sup>23</sup> Suration, *New Years Immigration Poll (4 January 2014)*, <[http://suration.com/wp-content/uploads/2014/01/FINAL\\_New\\_Years\\_Immigration\\_Poll\\_Weighted\\_Jan04.pdf](http://suration.com/wp-content/uploads/2014/01/FINAL_New_Years_Immigration_Poll_Weighted_Jan04.pdf)> (Zugriff am 10.1.2014). Siehe hierzu auch Daniela Kietz/Nicolai von Ondarza, *Europaskeptiker im Europäischen Parlament. In Brüssel isoliert und zerstritten, treiben sie die nationale Politik vor sich her*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Februar 2014 (SWP-Aktuell 7/2014).

Den Erfolg verdankt UKIP nicht nur dem Aufruf zum Austritt aus der EU, sondern vor allem auch ihrer Abgrenzung zur politischen Elite und ihrer Forderung nach einem härteren Vorgehen gegen Migranten. Mit diesem Programm hat die Partei den Konservativen, aber auch Labour viele Stimmen genommen.<sup>24</sup> Politisch gefährlich ist UKIP für David Cameron besonders aufgrund des britischen Mehrheitswahlrechts, bei dem schon ein Verlust von wenigen Prozentpunkten Zustimmung zugunsten der UKIP ausreichen kann, damit konservative Mandatsträger umkämpfte Wahlkreise an Kandidatinnen und Kandidaten von Labour oder der Liberaldemokraten als »lachende Dritte« verlieren. Dies erklärt die gefährliche Wechselwirkung zwischen den Umfrageerfolgen von UKIP und den massiven Forderungen konservativer Abgeordneter an die eigene Parteiführung, eine harte Position in der Europapolitik einzunehmen, damit die EU-skeptische Partei im Zaum gehalten wird.

David Cameron muss vor diesem Hintergrund als ein innerparteilich geschwächter Premier und Parteivorsitzender angesehen werden, der gerade durch europapolitische Härte versucht, seine eigene Partei und Fraktion zusammenzuhalten. Hauptziel der europapolitischen Strategie des Premierministers ist es daher zunächst, die moderaten und integrationsfeindlichen Euroskeptiker bei den Tories hinter dem Ziel eines Referendums zu vereinen. Damit konnte sich Cameron zwar innenpolitisch etwas Zeit kaufen. Gleichzeitig bedeutet es aber auch, dass er in Verhandlungen mit der EU vor allem für politische Symbole kämpfen wird, die er den Euroskeptikern in seiner Partei und der britischen Bevölkerung vor dem Referendum als »Sieg gegen Brüssel« verkaufen kann.

## Ausblick auf den weiteren Prozess

Der europapolitische Rahmen für diese primär innenpolitisch motivierte Strategie ist jedoch bis dato alles andere als klar. Der »ideale« Verhandlungsverlauf, wie er David Cameron vorschwebt, dürfte dabei folgendermaßen aussehen: Nach einem Wahlsieg 2015 geht eine konservative Regierung gestärkt in Verhandlungen über Änderungen der EU-Verträge – die Initiative dazu ist möglichst von den Eurostaaten ausgegangen.

<sup>24</sup> Philip Lynch/Richard Whitaker/Gemma Loomes, »The UK Independence Party: Understanding a Niche Party's Strategy, Candidates and Supporters«, in: *Parliamentary Affairs*, 65 (2012) 4, S. 733–757.

Hier wird den EU-Partnern ein einfaches Tauschgeschäft angeboten: Im Gegenzug für die britische Zustimmung zur engeren Integration der Eurozone kommen sie dem Vereinigten Königreich mit seinem Wunsch nach einer insgesamt loseren EU entgegen und räumen ihm neue Opt-outs ein, so dass es sich auf die Mitbestimmung in Angelegenheiten des Binnenmarkts zurückziehen könnte. Bis spätestens Mitte 2017 wird hierzu ein Kompromiss in Form eines neuen EU-Vertrags erreicht, der dann in der zweiten Hälfte des Jahres in Großbritannien per Referendum ratifiziert werden kann.

So weit, so unsicher. Denn erstens gibt es auch ein Jahr nach dem Vorstoß Camerons noch keinen konkreten, institutionalisierten Rahmen für Verhandlungen über die Stellung Großbritanniens in der EU. Den wird es erst geben, wenn sich die EU-Mitgliedstaaten überhaupt zu einer Vertragsänderung durchringen. London selbst ist bisher davor zurückgeschreckt, von sich aus Konsultationen darüber anzustoßen oder die Details des gewünschten »neuen Status« in Gestalt präziser Forderungen auf den Tisch zu legen. Im wahrscheinlicheren Fall werden die Verhandlungen zunächst im informellen Rahmen in einer Art Quasi-Regierungskonferenz zwischen den Spitzen ausgewählter Mitgliedstaaten und der EU-Führungsebene ablaufen. In der Folge droht die britische Frage auf nahezu alle Bereiche von hoher europapolitischer Relevanz überzugreifen, wie etwa den Haushalt, den Binnenmarkt oder die in Großbritannien sehr scharf geführte Debatte über Freizügigkeit.

Dass alle Seiten mit solcher Vorsicht an die Sache herangehen, beruht vor allen Dingen darauf, dass die aus innenpolitischer Schwäche geborene Strategie Camerons bis zu einem möglichen Referendum 2017 vielfachen wirtschaftlichen wie politischen Einflüssen ausgesetzt sein wird. So dürfte der Verlauf der europäischen Schuldenkrise ebenso wie die ökonomische Entwicklung im eigenen Land auf die öffentliche Meinung in Großbritannien zur EU massiv einwirken. Dies gilt im positiven wie im negativen Sinne: Eine Überwindung der Schuldenkrise und eine konjunkturelle Erholung auf dem Kontinent könnten große Teile der Kritik an der als wirtschaftlich destruktiv dargestellten Eurozone entkräften, während eine erneute Zuspitzung der Lage die EU-Skepsis weiter befeuern dürfte.

Die wichtigste Entscheidung, welche die EU-Partner in den nächsten Monaten und Jahren mit Bezug auf Großbritannien treffen werden, hat bemerkenswerterweise nur am Rande etwas mit dem Vereinigten König-

reich selbst zu tun: die Frage, ob die Eurostaaten von sich aus Vertragsänderungen anstoßen, um die Währungsunion zu reformieren. Denn nur eine von den anderen EU-Staaten initiierte Vertragsreform verschafft der britischen Regierung die Verhandlungsposition, die es ihr ermöglicht, im Tausch für die Aufgabe ihres Vetos neue Opt-outs durchzusetzen. Entscheiden sich die Eurostaaten jedoch gegen eine Reform der Verträge – möglicherweise sogar bewusst, um Großbritannien die Vetomacht zu nehmen – steht die britische Regierung vor einem Kampf gegen Windmühlen: Allein zur Befriedigung britischer Sonderwünsche müsste sie alle anderen Mitgliedstaaten überzeugen, den EU-Vertrag zu ändern. Mehr als symbolische Zugeständnisse unterhalb der Schwelle einer Vertragsnovellierung sind hier nahezu ausgeschlossen.

Innenpolitisch stehen in Großbritannien in den nächsten beiden Jahren Weichenstellungen an, die Londons europapolitische Prioritäten entscheidend beeinflussen werden. In chronologischer Reihenfolge sind dies zunächst die Europawahlen im Mai 2014, die in Großbritannien traditionell von niedriger Wahlbeteiligung und hoher Unterstützung für euroskeptische Parteien geprägt sind. Aus Sicht der Konservativen wird dies der große Test für die europapolitische Strategie des Parteivorsitzenden David Cameron sein. Sollte UKIP zur stärksten britischen Fraktion im EP werden und die Konservativen sogar nach Labour auf den dritten Platz verweisen, würde dies Zweifel an der Effektivität von Camerons Vorgehen aufwerfen. Um seine Partei zu beruhigen, müsste der Premier seine europapolitische Linie noch einmal verhärten. Auf der anderen Seite ist die Europawahl aber auch ein Test für die abwartende Haltung Labours. Denn im EP-Wahlkampf wird sehr wahrscheinlich kontrovers über die bisherige Weigerung von Ed Miliband gestritten, sich dem Referendumsversprechen anzuschließen.

Es folgt am 18. September 2014 das Unabhängigkeitsreferendum in Schottland. Dieses ist in zweifacher Weise mit der EU-Mitgliedschaft Großbritanniens verknüpft. Auf der einen Seite ist nach Erkenntnissen von Wahlforschern eine mögliche EU-Zukunft Schottlands einer der maßgeblichen Referenzpunkte für die Entscheidung der Schotten pro oder contra Unabhängigkeit. Eine Zusicherung Brüssels, dass Schottland in der Union bleiben darf bzw. möglichst Übergangslos wieder in die Gemeinschaft eintreten könnte, gilt als Voraussetzung für eine mehrheitliche Zustimmung der Schotten zur Eigenstaatlichkeit. Auf der anderen Seite würde bei einer Abspaltung Schottlands vom Vereinigten Königreich die durchschnitt-

liche Unterstützung für die EU in Rest-Großbritannien noch einmal sinken, denn es sind die Schotten, die im UK-internen Vergleich die positivste Einstellung zur Union haben.<sup>25</sup> Nicht zuletzt wäre die nächste britische Regierung, ungeachtet ihrer politischen Zusammensetzung, zunächst primär mit der zukünftigen Gestaltung der britisch-schottischen Beziehungen beschäftigt.

Schließlich beabsichtigt die konservative Führung, die EU-Politik bei den nationalen Parlamentswahlen, die planmäßig im Mai 2015 stattfinden werden, zu einem wichtigen Wahlkampfthema zu machen. Bei dieser Gelegenheit wird die britische Bevölkerung entscheiden, ob David Cameron überhaupt das Mandat zur Neuverhandlung des britischen Status in der EU bekommt. Dafür muss es den Tories aber erst einmal gelingen, die moderaten und fundamentalen Euroskeptiker in der Partei zusammenzuhalten. Doch auch ein Wahlsieg Labours mit anschließender Alleinregierung oder Koalition mit den Liberaldemokraten würde die britische Europapolitik nicht nachhaltig entspannen. So haben sich mittlerweile beide Parteien für den Fall neuer Vertragsänderungen ebenfalls zu einem Referendum bekannt. Zusätzlich erhöhen die EU Referendum Bill und die drohenden Wahlerfolge der UKIP den Druck insbesondere auf Labour, sich gleichermaßen für ein allgemeines EU-Referendum auszusprechen.<sup>26</sup> Auch in der Freizügigkeitsdebatte hat sich Labour den Tory-Forderungen nach einer Begrenzung der EU-Kompetenzen angeschlossen.<sup>27</sup> Eine Labour-geführte Regierung würde sich demnach zwar deklaratorisch weiterhin für ein Festhalten an der EU-Mitgliedschaft aussprechen, wäre aber ebenso starken innenpolitischen Forderungen ausgesetzt, die Mitwirkung Großbritanniens in der EU zu begrenzen.

Kurzum: Die Strategie von David Cameron, sein Referendumsversprechen mit der Neuverhandlung des britischen Status und einer weitreichenden EU-Reform zu verknüpfen, ist erheblichen Unwägbarkeiten ausgesetzt. Bis dato gibt es für die angestrebten Konsulta-

<sup>25</sup> So spricht sich laut Umfragen zwar ebenfalls eine Mehrheit der Schotten für ein EU-Referendum aus, würde anders als Gesamt-Großbritannien jedoch mit einer klaren Mehrheit für den Verbleib in der EU votieren, siehe »Scots Want EU Referendum but Would Vote to Stay In«, Ipsos MORI (online), 14.2.2013, <[www.ipsos-mori.com/researchpublications/researcharchive/3131/Scots-want-EU-referendum-but-would-vote-to-stay-in.aspx](http://www.ipsos-mori.com/researchpublications/researcharchive/3131/Scots-want-EU-referendum-but-would-vote-to-stay-in.aspx)> (Zugriff am 9.1.2014).

<sup>26</sup> George Parker/Jim Pickard, »Miliband Pressed to Call for UK Vote on EU«, in: *Financial Times*, 23.8.2013, S. 4.

<sup>27</sup> Nicholas Watt, »Labour Toughens Stance on EU Benefit Restrictions«, in: *The Guardian*, 12.1.2014.

tionen weder politisch noch rechtlich einen festen Rahmen. Damit liegt es nicht nur in der Hand der Briten, sondern vor allem bei den Eurostaaten, ob sie von sich aus eine Vertragsreform anstoßen und wie sie Großbritannien dabei einbinden. Um ernsthaft abwägen zu können, wie mit der immer noch vagen Reformagenda am besten umzugehen ist, sollten daher die einzelnen Elemente des britischen Forderungskatalogs sehr genau unter die Lupe genommen werden.

## Reformprojekte für eine konstruktive Einbindung Großbritanniens in die EU

Der Europäischen Union stehen damit zusätzlich zu den ohnehin schwierigen Debatten über die Zukunft der Eurozone entscheidende Verhandlungen über den Status Großbritanniens bevor. Trotz der vielen politischen Unsicherheiten hat der Blick auf die Ziele Londons zwei wesentliche Aspekte deutlich gemacht:

Auf der einen Seite ist ein britischer Austritt aus der EU zwar zu einer realistischen Option geworden, aber alles andere als ausgemacht. Nicht nur peilt die Cameron-Regierung selbst einen Verbleib in der EU an. Gesamtgesellschaftlich und in allen drei großen britischen Parteien steht der lautstarken Fundamentalopposition gegen die EU eine Mehrheit von moderaten Euroskeptikern gegenüber, die zwar die Kritik an der aktuellen EU-Politik teilen, aber die Mitgliedschaft in einer reformierten Union dem Austritt vorziehen. Auf der anderen Seite wirkt die britische Politik wie eine zusätzliche Bremse im Hinblick auf Überlegungen, die EU-Verträge im Dienste einer Reform der Eurozone zu ändern. Neben den bekannten Risiken wie einem unkalkulierbaren Konventsprozess, dem Erfordernis von Einstimmigkeit unter den nationalen Regierungen und den verfassungsrechtlichen Hürden und Referenden in einzelnen Mitgliedstaaten kommt nun die Gewissheit hinzu, dass Großbritannien bei einer Vertragsänderung sein Veto nutzen will, um den Integrationsprozess zumindest teilweise zurückzuschrauben und sich neue Sonderrechte auszuhandeln.

Die deutsche Bundesregierung und ihre EU-Partner sollten daher schon jetzt ein Konzept entwickeln, wie Großbritannien in Zukunft in die Union eingebunden werden kann. Ausgehend davon, dass die EU im Allgemeinen und Deutschland im Besonderen deutlich mehr von einer konstruktiven Mitgliedschaft Großbritanniens profitieren als von einem Austritt, konzentriert sich diese Studie dabei auf die Frage, wie über den Verhandlungsweg ein Kompromiss über den zukünftigen Status Großbritanniens in der EU erreicht werden kann – alternative Modelle zur EU-Mitgliedschaft nach dem Norweger oder Schweizer Vorbild werden dagegen ausgeklammert.<sup>28</sup> Dabei sollte klar

sein, dass ein einfaches Beharren auf dem Status quo nicht möglich ist, da sich die Stellung Großbritanniens und anderer Nicht-Eurostaaten allein durch die engere Integration und Zusammenarbeit der Eurozone massiv verändert. Nicht zuletzt zeigt der bisherige Verlauf der britischen Debatte, dass ein Verdrängen der Statusfrage die fundamentalen Euroskeptiker stärkt und Großbritannien eher zum Austritt treibt. Oberstes Ziel sollte es daher vielmehr sein, unter Anerkennung der europäischen Realitäten die britische Position in der EU zu klären und darauf hinzuarbeiten, dass Großbritannien in einer reformierten Union eine konstruktive Rolle einnimmt. Das impliziert:

*Großbritannien muss den ersten Schritt machen:* Die britische Regierung will die Sonderstellung des Vereinigten Königreichs in der EU ausbauen, vor allem auch um die fundamentalen Euroskeptiker in den eigenen Reihen zu befriedigen. Frühzeitige Angebote seitens der EU-Partner werden diese nur ermuntern, noch mehr Sonderrechte im Tausch für den Verbleib Großbritanniens in der Gemeinschaft zu fordern. Der erste Schritt zu konkreten Verhandlungen sollte daher von den Briten ausgehen, die dann allerdings nur unter der Voraussetzung aufgenommen werden sollten, dass bestimmte rote Linien nicht überschritten werden. So sollten die Verhandlungen von dem Grundsatz geleitet sein, dass zwar Platz für Großbritannien in einer reformierten EU ist, die EU Großbritannien aber nicht um den Preis einer völligen Flexibilisierung in der Union halten wird.

*Großbritannien in eine größere EU-Reform einbinden:* Wie aufgezeigt ist die britische Agenda eng mit der Frage der Weiterentwicklung der Eurozone verknüpft. Auf der einen Seite kann Cameron seine Reformziele nur im Kontext einer von den Eurostaaten angestrebten Vertragsänderung erreichen. Auf der anderen Seite ist die Eurozone, solange sie im Rahmen der EU handeln will, auch bei kleineren vertraglichen Modifikationen auf die Zustimmung aller Mitgliedstaaten einschließlich Großbritanniens angewiesen. Hinzu kommt die nunmehr im Vereinigten Königreich eingeführte

<sup>28</sup> Für eine gute Übersicht zu den Alternativmodellen siehe Stephen Booth/Christopher Howarth, *Trading Places? Is EU Membership Still the Best Option for UK Trade?*, London: Open

Europe, Juni 2012; Vivien Pertusot, *In Europe, Not Ruled by Europe: Tough Love between Britain and the EU*, Paris: Institut Français des Relations Internationales (IFRI), März 2013.

Referendumpflicht bei Kompetenzänderungen. Diese Ausgangslage sollte genutzt werden, um die Briten in einen größeren Kompromiss von gesamteuropäischer Bedeutung einzubinden anstatt die Verhandlungen singular auf die Opt-out-Frage mit negativer Signalwirkung für die EU zuzuspitzen.

*Trennung zwischen moderaten und fundamentalen Euroskeptikern:* Seit David Cameron zu der neuen europapolitischen Strategie übergegangen ist, ziehen in der Konservativen Partei moderate und fundamentale Euroskeptiker vorübergehend an einem Strang, um das Referendum durchzusetzen. Diese Einigkeit wird beim zweiten Element der Strategie, den Verhandlungen über den zukünftigen Status des Vereinigten Königreichs in der EU, nicht gegeben sein. Denn während sich die moderaten Euroskeptiker zum Verbleib ihres Landes in der Union bekennen und lediglich darauf hinarbeiten, die britischen Interessen, speziell in Sachen Binnenmarkt, durchzusetzen, dürften die fundamentalen Euroskeptiker erst mit einer vollständigen Entkernung der EU zufriedenzustellen sein. Darauf sollte sich die Union nicht einlassen. Deren eigenes Ziel sollte es vielmehr sein, das euroskeptische Lager zu spalten und die moderaten Kräfte mit Reformangeboten zu überzeugen. Indem sie in der Frage der Weiterentwicklung der EU gezielt Kompromissvorschläge machen und die Vorteile eines Verbleibs im Binnenmarkt herausstellen, können europäische und deutsche Akteure auch von außen auf die britische Debatte einwirken. Nur wenn zumindest signifikante Teile der moderaten Euroskeptiker überzeugt werden, kann auch das Referendum gewonnen werden. Daher ist es, auch wenn die Verhandlungen noch gar nicht aufgenommen worden sind, bereits jetzt notwendig, konkrete Ideen für gemeinsame Reformen auf EU-Ebene zu entwickeln.

*Die Option einer schrittweisen Umsetzung unterhalb einer großen Vertragsreform offenhalten:* Die Erfahrungen in den 2000er Jahren haben gezeigt, wie kostspielig und riskant umfassende Vertragsänderungen in der EU mit nunmehr 28 Mitgliedstaaten sein können. Selbst in der Schuldenkrise sind die Eurostaaten bisher davor zurückgeschreckt, einen Konvent zu einer tiefgreifenden Vertragsreform einzuberufen. Das strategische Konzept der deutschen und europäischen Verhandler auf dem Weg zur EU-Reform sollte daher sowohl mit Blick auf die Eurozone als auch Großbritannien sein, durch eine Reihe von konkreten Vereinbarungen in Form sekundärrechtlicher Gesetzgebung und begrenzten Vertragsänderungen sukzessiv Fortschritte zu

erzielen und die Beschlüsse notfalls auch unabhängig voneinander bzw. nacheinander umzusetzen.

Diese Strategie mit dem Forderungskatalog der britischen Regierung und den Interessen der gesamten EU, insbesondere der Eurozone, in Einklang zu bringen, wird nicht einfach werden. Es kann deshalb nicht zu früh damit begonnen werden, im Hinblick auf die fünf Bereiche, über die die britische Regierung neu verhandeln will, nämlich Flexibilität, Binnenmarkt, Kompetenzverteilung, Stellung der Nicht-Eurostaaten und demokratische Legitimierung, Interessensgemeinschaften und Kompromissmöglichkeiten auszuloten.

### **Eine rote Linie gegenüber der Flexibilisierung**

Wie oben aufgezeigt hat sich Großbritannien in Bezug auf die Ansätze zur engeren Zusammenarbeit innerhalb der Eurozone grundsätzlich für die Nicht-Beteiligung entschieden und damit in eine Selbstisolation begeben. Cameron will nun aber weitergehen und die EU zu einem flexiblen Netzwerk entwickeln, das von dem Ziel der »immer engeren Union« Abstand nimmt. Im Zweifelsfall soll sich London aus bereits integrierten Bereichen zurückziehen können.<sup>29</sup>

Die britischen Vorstellungen über eine völlig flexibilisierte Union gehen jedoch über den bereits weit differenzierten Status deutlich hinaus. So will Cameron erreichen, dass Großbritannien in Zukunft beliebig wählen kann, an welchen Gesetzgebungsinitiativen es sich beteiligt. Am entschiedensten und lautesten hat sich die britische Regierung im zweiten Halbjahr 2013 gegen die Freizügigkeit im Binnenmarkt gewendet. Hier fordert sie mehr Flexibilität für beschränkende Maßnahmen.<sup>30</sup> Auf Druck der Euroskeptiker in der Konservativen Partei hat Großbritannien zudem schon angekündigt, über eine Sonderklausel des Lissabonner Vertrags zusätzliche Opt-outs in der Innen- und Justizpolitik nutzen zu wollen.<sup>31</sup> Diese Möglichkeit besteht in anderen Politikbereichen nicht. Dafür müsste Cameron eine große Vertragsänderung mit Konvent und Zustimmung aller EU-Staaten durchsetzen.

Wenn die übrigen Mitgliedstaaten diesem extremen Trend zur Differenzierung und Renationalisierung nachgeben, würde dies nicht nur einen gefährlichen

<sup>29</sup> Cameron, *EU Speech at Bloomberg* [wie Fn. 18].

<sup>30</sup> David Cameron, »Free Movement within Europe Needs to Become Less Free«, in: *Financial Times*, 26.11.2013.

<sup>31</sup> House of Commons, *Pre-Lisbon Treaty EU Police and Criminal Justice Measures* [wie Fn. 5].

Präzedenzfall für die weitere Entwicklung der EU schaffen, sondern auch das Fundament der Union als eines gemeinsamen politischen Raums und Wirtschaftsraums mit einer einheitlichen Rechtsordnung untergraben. Sollte Großbritannien also etwa aus der Sozial- oder Umweltpolitik der EU aussteigen, müssten Unternehmen auf der Insel und im Rest der Union unterschiedliche Standards befolgen und der Wettbewerb im Binnenmarkt würde verzerrt werden. Dies ist auch der Grund, warum selbst die Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) und die Schweiz zu einer Übernahme des Großteils des EU-Acquis verpflichtet sind.

Gegenüber der Forderung Londons nach einer stärkeren Flexibilisierung sollte die EU daher die deutlichste rote Linie ziehen. Andernfalls droht eine Erosion der Union. Die einzige Alternative zur Anerkennung der gemeinsamen Pflichten der Mitgliedschaft ist der Austritt mit allen damit verbundenen Kosten.

Die zweite rote Linie, die die EU im Hinblick auf das britische Flexibilisierungsbegehren ziehen muss, betrifft das besondere *Verhältnis zwischen Großbritannien und der Eurozone*. Obwohl das Vereinigte Königreich nicht am Euro teilnimmt, wollen Teile der britischen Regierung mit dem Argument, es gelte eine Diskriminierung im Binnenmarkt zu vermeiden, eine Mitbestimmung oder zumindest Beteiligung in Euro-Fragen erreichen.<sup>32</sup> Aus Sicht der Eurostaaten ist eine solche Mitbestimmung bis hin zu einem »britischen Veto« völlig inakzeptabel. Denn nicht nur würden dadurch die ohnehin diffizilen Entscheidungsprozesse in der Eurogruppe weiter verkompliziert, sondern London könnte auch ihm unliebsame Integrationschritte der Eurostaaten ohne eigene Kosten verhindern. Bedingung selbst für eine beobachtende Teilnahme an den Eurogremien sollte daher mindestens sein, dass sich die entsprechenden Mitgliedstaaten wie etwa der Opt-out-Staat Dänemark an der erweiterten Kooperation in der Eurozone beteiligen.

Spielräume für Kompromisse mit Großbritannien gibt es beim Thema Flexibilisierung daher nur, wenn neue Zuständigkeiten bzw. Koordinationsaufgaben auf die EU übertragen werden sollen, die im Besonderen die Eurozone zu betreffen. Bei solchen neuen Integrationsschritten kann Großbritannien selbstredend wie zuvor beschließen, sich nicht zu beteiligen. Dies gilt etwa für die aktuell entwickelte Bankenunion, für die engere wirtschaftspolitische Koordinierung in der

Eurozone sowie für damit verbundene neue Finanzierungsinstrumente. Diese Berechtigung zu Opt-outs aus neuen Integrationsprojekten könnte auch noch einmal symbolisch bestätigt werden.

## Mehrwert des Binnenmarkts und der EU-Handelspolitik erhöhen

Wenn die Rest-EU Großbritannien diese roten Linien aufzeigt und selbst geschlossen an ihnen festhält, wird sich ein zentraler Agendapunkt David Camerons früh als nicht realisierbar erweisen. In den anderen vier Bereichen, über die die Regierung Cameron in der EU verhandeln will, gibt es allerdings Raum für Kompromisse. Das erste Thema, auf das dies zutrifft, ist der Binnenmarkt.

Der Binnenmarkt ist in der britischen Debatte das am häufigsten genannte Argument derjenigen, die eine weitere Mitgliedschaft ihres Landes in der EU befürworten. Dies gilt besonders für die moderaten Euroskeptiker in der Konservativen Partei, die in Anknüpfung an Margaret Thatcher den gemeinsamen Markt als zentralen Kern der europäischen Integration betrachten.<sup>33</sup> Ebenso unstrittig und maßgeblich ist der Binnenmarktnutzen für die proeuropäischen Kräfte in der Labour-Partei und bei den Liberaldemokraten. Nicht zuletzt gehören die Wirtschaftsverbände in Großbritannien zu den europafreundlichsten Stimmen im Land. Regelmäßig weisen sie auf die Bedeutung des gemeinsamen Marktes hin.<sup>34</sup>

Die britische Regierung will den Binnenmarkt ausbauen und seine Wettbewerbsfähigkeit erhöhen. In diesem Punkt gibt es Überschneidungen mit den Interessen der Rest-EU und insbesondere Deutschlands. Entsprechende Reformen könnten zudem auf der Basis der bestehenden Verträge in Form sekundärrechtlicher Gesetzgebung umgesetzt werden, um so bereits lange vor einem Referendum, im besten Falle sogar vor 2015, die britische Position nachhaltig zu beeinflussen. Speziell zwei konkrete Projekte bieten sich dafür in den nächsten Jahren an:

Das erste wäre eine Vertiefung des gemeinsamen Marktes innerhalb der EU. Der Europäische Binnen-

<sup>33</sup> Roderick Parkes, *The British Party Politics of Europe's Future*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juni 2009 (SWP Comments 8/2009).

<sup>34</sup> Siehe Confederation of British Industry, *Our Global Future. The Business Vision for a Reformed EU*, November 2013, <[www.cbi.org.uk/media/2451423/our\\_global\\_future.pdf](http://www.cbi.org.uk/media/2451423/our_global_future.pdf)> (Zugriff am 14.11.2013).

<sup>32</sup> House of Commons Foreign Affairs Committee, *The Future of the European Union: UK Government Policy*, London 2013.

markt mit seinen vier Grundfreiheiten ist seit seiner Gründung ein kontinuierlicher Prozess, der immer wieder zwischen den Mitgliedstaaten und den EU-Organen ausgehandelt werden muss. In diesem Sinne hat die Europäische Kommission zuletzt 2010 mit dem »Monti-Bericht«<sup>35</sup> einen Katalog von Vorschlägen vorgelegt, um den Binnenmarkt in 50 Bereichen weiter auszubauen und zu erweitern. Dazu gehören zum Beispiel die digitale Wirtschaft, der Handel mit Dienstleistungen, intellektuelle Eigentumsrechte, Verbraucherschutz und partielle Steuerharmonisierung. Seither hat die Kommission, unterstützt vom Europäischen Parlament und den Staats- und Regierungschefs, über 50 verschiedene Gesetzgebungsinitiativen präsentiert, die sich zum Großteil noch im Verhandlungsstadium befinden, aber möglichst noch vor Ende der aktuellen Legislaturperiode verabschiedet werden sollen.<sup>36</sup> Es würde also nicht darum gehen, neue Projekte ins Leben zu rufen, sondern das vorliegende Binnenmarktprogramm zu priorisieren und seine Bedeutung und Reichweite herauszustellen.

Trotz des weiterhin bestehenden grundlegenden Konsenses zwischen den Regierungen und den EU-Institutionen über den Mehrwert des Binnenmarkts sind diese Verhandlungen alles andere als trivial, wie etwa die politischen Kontroversen um die Dienstleistungsrichtlinie von 2006 gezeigt haben.<sup>37</sup> Es sind daher erhebliche politische Anstrengungen nötig, um neben der Bewältigung der Schuldenkrise auch den Binnenmarkt voranzutreiben. Zwei Bereiche, die sich für eine Vertiefung der Integration anbieten, wären die digitale Wirtschaft und der Dienstleistungssektor.<sup>38</sup> Am Beispiel beider Themenkomplexe lässt sich indes zeigen, dass die »Binnenmarktstrategie«, die Großbritannien vom Nutzen eines Verbleibs in der EU überzeugen soll, nicht nur Vor-, sondern auch Nach-

teile hat. Zwar würde die britische Wirtschaft von Fortschritten in diesen Sektoren des gemeinsamen Marktes stark profitieren und auch der Eurozone, die sich davon Wachstumsimpulse erhoffen dürfte, käme die wirtschaftliche Vertiefung entgegen. Doch drohen die Initiativen in beiden Fällen wegen nationaler Vorbehalte zu versanden, wenn sie nicht auf politischer Ebene prioritär forciert werden.

Das zweite Projekt ist das geplante Freihandelsabkommen mit den USA (Transatlantic Trade and Partnership Agreement, TTIP). Die Signalwirkung, die von einem solchen Abkommen ausgehen würde, ist für Großbritannien kaum zu unterschätzen: Neben der politischen und kulturellen »Special Relationship« sind die USA auch wirtschaftlich nach wie vor der wichtigste bilaterale Handelspartner Großbritanniens. Darüber hinaus gehen sowohl die britische Regierung als auch unabhängige wirtschaftswissenschaftliche Studien davon aus, dass die Wirtschaft der Insel besonders stark von TTIP profitieren könnte.<sup>39</sup> Von enormer ökonomischer Bedeutung sind für das Vereinigte Königreich auch das weitere Netz an EU-Handelsverträgen, etwa die Abkommen mit Südkorea oder die aktuell verhandelten Verträge mit Japan und Indien.<sup>40</sup>

Auch ihre Handelsbeziehungen sind somit Teil des Abschreckungspotentials, über das die EU gegenüber den Austrittsbefürwortern in Großbritannien verfügt. Denn dem Land würde beim Verlassen der Union der Verlust des Zugangs nicht nur zum Binnenmarkt drohen, der knapp 50 Prozent der britischen Ein- und Ausfuhren ausmacht, sondern auch zu den weltweiten Wirtschaftsbeziehungen der EU. Diese müsste London auf sich allein gestellt komplett neu anbahnen. Ohne die Marktmacht der EU im Hintergrund müsste Großbritannien aus einer erheblich schwächeren Position heraus verhandeln, auch mit den USA. So liefe das Vereinigte Königreich nach einem EU-Austritt Gefahr, für den Marktzugang zwangsläufig amerikanische und europäische Standards ohne Mitsprache übernehmen zu müssen – ein wesentlich höherer Verlust an Souveränität als der, den das Land in der EU hinnehmen muss. TTIP und die EU-Handelspolitik sind deshalb eindrucksvolle Argumente in der britischen

<sup>35</sup> Mario Monti, *Eine neue Strategie für den Binnenmarkt, Im Dienste der Wirtschaft und Gesellschaft Europas*, Brüssel: Europäische Kommission, 9.5.2010.

<sup>36</sup> Peter Becker, »Der Binnenmarkt und seine soziale Flankierung: Integrationskern oder Spaltpilz?«, in: Annegret Bendiek/Barbara Lippert/Daniela Schwarzer (Hg.), *Entwicklungsperspektiven der EU. Herausforderungen für die deutsche Europapolitik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2011 (SWP-Studie 18/2011), S. 19–27.

<sup>37</sup> Mads Dagnis Jensen/Peter Nedergaard, »From »Frankenstein: to »Toothless Vampire»? Explaining the Watering Down of the Service Directive«, in: *Journal of European Public Policy*, 19 (2012) 6, S. 844–862.

<sup>38</sup> Tinne Heremans, *The Single Market in Need of a Strategic Relaunch*, Brüssel: Egmont Royal Institute for International Relations, 2011 (Egmont Paper 43).

<sup>39</sup> Gabriel Felbermayr/Benedikt Heid/Sybille Lehwald, *Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP). Who Benefits from a Free Trade Deal?*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 2013, S. 24.

<sup>40</sup> So ist Indien für Großbritannien nach den USA und China der dritt wichtigste Handelspartner außerhalb der EU. Der Handel mit Indien wies zuletzt Wachstumsraten von über 20 Prozent im Jahresvergleich auf, Angaben der britischen Regierung, August 2013 (HM Revenue & Customs).

europapolitischen Diskussion – bei einem Verbleib in der EU winken große wirtschaftliche Vorteile, bei einem Austritt hingegen zusätzliche Einbußen.

## Gesamteuropäische Überprüfung von EU-Kompetenzen

Als dritter Bereich steht sowohl von britischer als auch von Seiten der Gesamt-EU die Frage der Kompetenzverteilung und der Subsidiarität auf der Agenda, allerdings mit deutlich unterschiedlichen Prioritäten. Wie in jedem politischen System mit mehreren Ebenen sind Kompetenzfragen »Machtfragen, bei denen es um politischen Einfluss und Gestaltungsspielräume geht«. <sup>41</sup> In der britischen europaskeptischen Debatte im Allgemeinen und bei den Forderungen Camerons im Besonderen ist eine Hauptkritik an der EU, dass diese immer mehr Zuständigkeiten an sich zieht, aber keine Kompetenzen zurück an die nationale Ebene fließen. <sup>42</sup>

Ein Hauptziel der britischen Regierung bei jeden Verhandlungen über die Weiterentwicklung der EU wird daher sein, zumindest symbolisch Kompetenzen wieder nach London zurückzuholen. Jenseits dieser pauschalen Aussage ist die britische Regierung bisher aber weitgehend unkonkret geblieben. Drei Fragen sollten mit Blick auf die Verhandlungen angesprochen und behandelt werden: Soll die EU-Kompetenzverteilung überprüft werden? Wenn ja, welche der bestehenden EU-Zuständigkeiten sollten besonders auf den Prüfstand gestellt werden? Und wie kann in einem solchen Prozess sichergestellt werden, dass es keine reine Opt-out-Debatte wird, in der Großbritannien – und andere EU-Mitgliedstaaten – am Ende nahezu zwangsläufig neue Sonderregelungen durchsetzen?

### Kompetenzausübung statt Kompetenzordnung thematisieren

Seit dem Vertrag von Maastricht sind die Ordnung der EU-Kompetenzen und das Prinzip der Subsidiarität einer der zentralen Konflikte zwischen den Mitgliedstaaten und der EU-Ebene. Insbesondere im Vorfeld

<sup>41</sup> Peter Becker, »Die vertikale Kompetenzordnung im Verfassungsvertrag«, in: Mathias Jopp/Saskia Matl (Hg.), *Der Vertrag über eine Verfassung für Europa. Analysen zur Konstitutionalisierung der EU*, Baden-Baden: Nomos, 2005, S. 187–208 (206).

<sup>42</sup> Cameron, EU Speech at Bloomberg [wie Fn. 18].

der großen Vertragsreform der 2000er Jahre wurde die Gestaltung der Machtverhältnisse intensiv auf europäischer und nationaler Ebene debattiert. <sup>43</sup> So war die Systematisierung der Zuständigkeiten innerhalb der EU eine der zentralen Aufgaben des Konvents zum Verfassungsvertrag, in der allgemein eine wesentliche Komponente der Transparenz und demokratischen Legitimität der EU gesehen wurde. <sup>44</sup> Zuletzt hat im Jahr 2013 neben Großbritannien vor allem die niederländische Regierung die Frage auf den Tisch gebracht, wie die Subsidiarität gestärkt und in Einzelfällen Kompetenzen auf die nationale Ebene zurückverlagert werden könnten. <sup>45</sup>

In Bezug auf die möglichen Verhandlungen sind drei Aspekte zu beachten, die sich aus dem Lissabonner Vertrag und den Diskussionen in seinem Umfeld ergeben: Erstens sieht der EU-Vertrag – auf britisches Bestreben hin – mit Artikel 48 (2) EUV erstmals explizit die Möglichkeit vor, Kompetenzen auf die nationale Ebene zurückzuführen. Hierfür ist allerdings eine große Vertragsänderung notwendig.

Zweitens bestehen auch unterhalb dieser Schwelle begrenzte Mittel, um Kompetenzen der EU zu ändern. So erlaubt die vereinfachte Vertragsänderung <sup>46</sup> nach Artikel 48 (6) EUV zwar nicht die Ausweitung von EU-Kompetenzen, implizit lässt sie im Bereich der internen EU-Politiken aber die Rückverlagerung auf die nationale Ebene zu. Vor allem betont Artikel 2 AEUV, der die geteilten Zuständigkeiten regelt, dass diese jeweils automatisch wieder auf der nationalen Ebene ausgeübt werden können, sobald die Union ihre Zuständigkeit nicht mehr wahrnimmt. Eine einfache Aufhebung oder Änderung eines singulären Rechtsakts kann also schon für eine begrenzte Ausweitung nationaler Handlungsspielräume genutzt werden.

Drittens zeigt die Erfahrung mit den Debatten über eine EU-Kompetenzordnung im Vorfeld des Verfassungs- und des Lissabonner Vertrags, dass eine umfassende Überprüfung der EU-Zuständigkeiten zwar

<sup>43</sup> Jürgen Kühling, »Die Zukunft der Europäischen Kompetenzordnung in der Ratifizierungskrise des Verfassungsvertrages«, in: *Der Staat*, 45 (2006) 3, S. 339–363.

<sup>44</sup> Europäischer Rat, *Erklärung von Laeken zur Zukunft der Europäischen Union*, 14./15.12.2001.

<sup>45</sup> Frans Timmermans, »Monnet's Europe Needs Reform to Fit the 21st Century«, in: *Financial Times*, 14.11.2013.

<sup>46</sup> Eine vereinfachte Vertragsänderung erfordert auf EU-Ebene nur einen Beschluss des Europäischen Rates sowie die Anhörung von Parlament und Kommission. Auf nationaler Ebene können jedoch auch hier erhöhte Zustimmungserfordernisse bis hin zu Referenden nötig werden (Artikel 48 [6] EUV).

erhebliche politische und juristische Energie bündelt; in der Praxis aber folgerten sowohl der Konvent als auch die Regierungskonferenzen zum Verfassungs- und Lissabonner Vertrag, die EU-Zuständigkeiten vollständig aufrechtzuerhalten und sogar zum Teil auszubauen. Im Konventsvorschlag für den Verfassungsvertrag sollte nur eine einzige Kompetenz auf nationale Ebene zurückgeführt werden – die Tourismuspolitik – und selbst diese wurde in der Regierungskonferenz wieder Brüssel zugewiesen.<sup>47</sup> Zu einem ähnlichen Ergebnis kommen erstaunlicherweise die Briten selbst. So führt die britische Regierung seit 2013 einen aufwendigen »Balance of Competences«-Prozess durch, in dem alle EU-Kompetenzen in Bezug auf ihre Vor- und Nachteile für Großbritannien analysiert werden. In den ersten sechs Berichten, die im Juli 2013 veröffentlicht wurden, kommt sie jeweils zu dem Schluss, dass die EU Kompetenzen »insgesamt angemessen« (»broadly appropriate«, Gesundheitspolitik)<sup>48</sup> oder »zufriedenstellend« (»satisfied«, Steuerpolitik)<sup>49</sup> seien. Auch die im Februar 2014 veröffentlichten Berichte bewerteten die EU-Kompetenzen selbst in kritischen Bereichen wie der Asylpolitik als ausgewogen und nützlich. Der britischen Regierung war die Einstufung sogar zu positiv – sie verschob die Veröffentlichung mehrfach und machte die Berichte letztlich jeweils bei Beginn der Parlamentsferien und ohne große öffentliche Vorstellung publik.<sup>50</sup>

In Anbetracht der schon vorhandenen rechtlichen Möglichkeiten und der bisherigen Erfahrungen sollte die deutsche Politik daher auch gegenüber Großbritannien darauf drängen, dass anstelle des Kompetenzkatalogs die *Kompetenzausübung* auf EU-Ebene überprüft wird. Dann könnten über den Weg der regulären Gesetzgebung ausgewählte EU-Rechtsakte modifiziert oder ausgesetzt werden, um in begründeten Einzelfällen wieder nationale Handlungsspielräume zu öffnen. Eine Vertragsänderung ist hierfür

47 Peter Becker, »Die europäische Kompetenzordnung zwischen Anpassungsfähigkeit, Effizienz und Legitimität«, in: *Rechtliche und sicherheitspolitische Herausforderungen der EU*, Wien: Internationales Institut für Liberale Politik, Juni 2010 (Sozialwissenschaftliche Schriftenreihe, Heft 33), S. 5–20.

48 HM Government, *Review of the Balance of Competences between the United Kingdom and the European Union: Health*, London, Juli 2013, S. 57

49 HM Government, *Review of the Balance of Competences between the United Kingdom and the European Union: Taxation*, London, Juli 2013, S. 45.

50 George Parker, »Whitehall Studies See Benefits of Europe. Low-key Release to Calm Eurosceptics«, in: *Financial Times*, 13.2.2014.

nicht notwendig. Nicht zuletzt kann eine Veränderung in der Kompetenzausübung als weithin erkennbarer Beleg für die Reformfähigkeit der EU dienen und als solcher genutzt werden.

### Einen breiten Fokus legen

Als Nächstes stellt sich die Frage, ob und, wenn ja, auf welche Politikbereiche eine Überprüfung der Kompetenzausübung innerhalb der EU konzentriert werden sollte. Die britische Regierung selbst gibt hierzu (noch) keine konkrete Antwort: So hat David Cameron in seiner Europa-Rede zwar kritisiert, dass der Binnenmarkt nicht als Begründung für eine Zentralisierung in allen Politikbereichen herhalten könne, nennt aber selber nur eine explizit nicht erschöpfende Liste von zu überprüfenden Kompetenzen in der Umweltpolitik, der Sozialpolitik und der Innen- und Justizpolitik. Darüber hinaus solle nichts von der Kompetenzüberprüfung ausgeklammert werden.<sup>51</sup>

In nur vier Fällen wurde die Regierung Cameron bisher konkret. Sie verlangt eine Rückführung von Zuständigkeiten in der Innen- und Justizpolitik, die sich Großbritannien bereits über den Lissabonner Vertrag gesichert hat (siehe oben). Der zweite Bereich ist die Arbeitszeitrichtlinie, die im euroskeptischen Diskurs in der Konservativen Partei als eines der Hauptbeispiele für eine ausufernde Kompetenzausübung der EU gilt. Drittens hat der britische Premier im Dezember 2011 sein Veto gegen die Aufnahme strengerer Fiskalregeln in den EU-Vertrag mit der Forderung verknüpft, bei der Finanzmarktregulierung zum Einstimmigkeitsgebot zurückzukehren, womit er – was offensichtlich ist – den Londoner Finanzplatz schützen will.<sup>52</sup> Öffentlich hat die britische Regierung, viertens, zuletzt vor allem darauf gedrängt, Kompetenzen zur Begrenzung der Freizügigkeit und zur Gewährung von Sozialleistungen für EU-Bürger wieder auf die nationale Ebene zurückzuholen.<sup>53</sup>

Jenseits dieser regierungsoffiziellen Verlautbarungen gibt es konkrete Hinweise darauf, dass die »Wunschliste« der Londoner Renationalisierungspolitik noch länger ist. Die explizitesten Forderungen

51 Cameron, EU Speech at Bloomberg [wie Fn. 18], S. 4.

52 »Britain and the EU Summit – Europe's Great Divorce«, in: *The Economist*, 9.12.2011.

53 Rowena Mason, »Cameron to Push for Cap on European Migrants in UK Negotiations with EU«, in: *The Guardian*, 5.1.2014.

hat bisher die »Fresh Start«-Gruppe innerhalb der Tory-Fraktion gestellt, die nach eigenen Angaben von über 100 Abgeordneten unterstützt wird, darunter Außenminister William Hague.<sup>54</sup> Als lose Gruppierung innerhalb der Regierungspartei kann »Fresh Start« die Positionen der moderaten Euroskeptiker offen artikulieren, ohne dass diese als direkter Ausdruck der Regierungspolitik gewertet werden. In ihrem »Fresh Start Manifesto« führt die Gruppe ihre Vorstellungen für einen neuen Status Großbritanniens in der EU etwas genauer aus. Zu den Politikfeldern, für die sich London möglicherweise ebenfalls ein Opt-out-Recht sichern möchte, rechnet sie die Beschäftigungs- und Sozialpolitik (Artikel 145–161 AEUV), die Nicht-Diskriminierungsgesetzgebung der EU (Artikel 19 AEUV) und die EU-Kohäsionspolitik. Zudem fordern die konservativen Abgeordneten, dass das EP mit Brüssel einen festen Tagungsort bekommt und die beratenden EU-Gremien (Ausschuss der Regionen, Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuss) abgeschafft werden.

Mit Blick auf das Ziel der deutschen und europäischen Politik, eine großflächige Renationalisierung von Zuständigkeiten zu verhindern, spricht vieles dafür, am Beginn von Verhandlungen die offene Position der britischen Regierung, bei der zunächst keine Politikbereiche von der Überprüfung ausgeschlossen werden, zu akzeptieren. Vermieden werden sollte jedenfalls, dass unmittelbar Schwerpunkte auf einzelne symbolhafte EU-Regeln wie die Arbeitnehmerfreizügigkeit gelegt werden. Anstatt aber das Ziel der Rückführung von Kompetenzen an die erste Stelle zu setzen, sollte stattdessen in einem EU-Prozess analysiert werden, auf welche Weise übergreifende Prinzipien wie die Subsidiarität oder die Verhältnismäßigkeit gestärkt werden können.

Ein guter Ansatzpunkt für eine solche EU-weite Überprüfung der Kompetenzausübung könnte der Amtsantritt der nächsten EU-Kommission im zweiten Halbjahr 2014 sein. Die aktuelle Kommission unter Präsident Barroso hat im Oktober 2013 in diesem Sinne bereits das Programm »REFIT – Regulatory Fitness and Performance Programme« vorgelegt, dessen Ziel es ist, die regulativen Tätigkeiten der EU auf ihre Notwendigkeit hin zu überprüfen. Es sollte unter der nächsten Kommission weitergeführt werden. Dieser Revisionsprozess sollte explizit auch die Möglichkeit beinhalten, durch Aufhebung von EU-Gesetzgebung in

ausgewählten Bereichen wieder mehr Handlungsfreiheiten für die Mitgliedstaaten zu öffnen. Auch wenn damit teilweise Untersuchungen dupliziert werden, die bereits im Verfassungskonvent und laufend durch die Kommission stattfinden, wäre eine europäische Kompetenzüberprüfung, möglichst mit starker Einbindung nationaler Akteure, ein wichtiges politisches Symbol für die Reformfähigkeit der EU.

## Ein tragfähiges Verhältnis zwischen Euro- und Nicht-Eurostaaten

Das vierte Feld, in dem sich die britische Agenda und das gesamteuropäische Interesse an Reformen überschneiden, ist die (Wieder-)Herstellung eines tragfähigen Verhältnisses zwischen den Euro- und den Nicht-Eurostaaten. Nicht nur für Großbritannien haben die Entwicklungen der Schuldenkrise die Grundpfeiler der EU-Mitgliedschaft verändert. Auch insgesamt hat die engere Zusammenarbeit der Eurostaaten unter Einschluss weiterer interessierter Staaten dazu geführt, dass sich die EU zumindest in der Wirtschafts- und Währungspolitik zunehmend in drei Gruppen spaltet – die Euro-18, die Pre-Ins und die dauerhaften Außenseiter.<sup>55</sup>

Gerade weil sie für eine weitere Flexibilisierung eintritt, will die britische Regierung aber erreichen, dass die Politikbereiche der EU-28, insbesondere der Binnenmarkt, nicht durch die engere Zusammenarbeit der Euro-18 benachteiligt werden.<sup>56</sup> Solange das britische (und dänische) Opt-out aus der Eurozone akzeptiert werden, stellt dieses Ziel einer »fairen« Stellung der Nicht-Eurostaaten in der EU ein legitimes Interesse dar, das auch von den Euro-18 anerkannt werden sollte. Denn ein Antagonismus zwischen Euro- und Nicht-Eurostaaten würde sich nicht nur negativ auf die Stabilisierung der Währungsunion auswirken, sondern die gesamte EU dauerhaft untergraben. Absicherungen für die Nicht-Eurostaaten können zudem dazu beitragen, die Unterstützung von Partnern wie Polen, Schweden oder Dänemark bei größeren Reformen der Eurozone zu gewinnen. Die Schwierigkeit dabei ist, zu vermeiden, den Nicht-Eurostaaten

<sup>55</sup> Ondarza, »Auf dem Weg zur Union in der Union« [wie Fn. 8].

<sup>56</sup> George Osborne, »Extracts from the Chancellor's Speech to the Open Europe Conference«, *HM Treasury* (online), 15.1.2014, <[www.gov.uk/government/speeches/extracts-from-the-chancellors-speech-on-europe](http://www.gov.uk/government/speeches/extracts-from-the-chancellors-speech-on-europe)> (Zugriff am 21.1.2014).

<sup>54</sup> Fresh Start Project, *Manifesto for Change. A New Vision for the UK in Europe*, Januar 2013, <[www.eufreshstart.org/downloads/manifestoforchange.pdf](http://www.eufreshstart.org/downloads/manifestoforchange.pdf)> (Zugriff am 23.8.2013).

überproportionalen Einfluss auf die Eurozone zu gewähren.

Aus Sicht der Nicht-Eurostaaten entstehen bei einer weiteren Integration der Eurozone zwei unterschiedliche, politisch aber gleichermaßen ernste Probleme, vor denen London etwa in dem »Balance of Competences«-Bericht zum Binnenmarkt gewarnt hat:<sup>57</sup> Dies ist zum einen eine *Fragmentierung des Binnenmarkts* mit diskriminierenden Effekten für Unternehmen und Bürger aus den Nicht-Eurostaaten. So streben die Mitglieder der Eurozone eine engere wirtschaftspolitische Koordinierung an, um eine größere Konvergenz ihrer Wirtschaften zu erreichen. Mit neuen Sonderstrukturen, insbesondere den Eurogipfeln, haben die Eurostaaten hierfür bereits ein eigenes, separates institutionelles Instrumentarium aufgebaut.<sup>58</sup> So wichtig diese engere Zusammenarbeit der Eurostaaten ist, so problematisch ist sie aber auch für die Nicht-Eurostaaten: Denn jede Harmonisierung bzw. Koordinierung, die nur auf die Euro-18 plus die interessierten Pre-Ins beschränkt ist, kann zum nicht-tarifären Handelshindernis werden, etwa wenn nur Unternehmen aus der Eurozone als standardkonform anerkannt werden oder in den Genuss besonderer Fördermaßnahmen kommen.

Ein Fall, bei dem die EU und Großbritannien bereits in starkem Maße mit dieser Herausforderung konfrontiert waren, sind die Entwicklungen zum Aufbau einer gemeinsamen Bankenaufsicht (Single Supervisory Mechanism, SSM) der Eurostaaten unter der Regie der Europäischen Zentralbank (EZB). Der SSM kann nach aktuellem Vertragsrecht zunächst nur für die Eurostaaten errichtet werden, mit begrenzten Beteiligungsmöglichkeiten der Nicht-Eurostaaten (siehe Art. 127 (6) AEUV). Diese können freiwillig daran teilnehmen, erhalten aber nur einen Sitz in dem neu geschaffenen Aufsichtsrat des SSM, nicht aber in dem letztentscheidenden EZB-Rat.<sup>59</sup> Ohnehin hat Großbritannien seit dem Grundsatzbeschluss im Juni 2012 für eine Bankenunion kontinuierlich betont, die Stärkung des Bankensystems im Euro-Raum zwar zu unterstützen, selbst aber die Bankenaufsicht in strikt nationaler

Kontrolle behalten zu wollen.<sup>60</sup> Dabei ist London aber gleichzeitig der größte Finanzplatz in der EU. Eine einheitliche Bankenaufsicht durch die EZB, die den Banken in der Eurozone besondere Auflagen macht, könnte ebenso diskriminierend auf Banken wirken, die in Großbritannien angesiedelt sind, wie eine Unterstützung für Banken aus dem Euro-Raum über den Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM), die diesen Finanzinstituten eine größere Sicherheit und damit einen Wettbewerbsvorteil verschafft.<sup>61</sup>

Die zweite Gefahr, welche die Nicht-Eurostaaten mit der engeren Integration der Eurozone verbunden sehen, ist eine *Dominierung von Binnenmarkt-Beschlüssen* durch die Euro-18.<sup>62</sup> Bekanntermaßen werden nahezu alle Beschlüsse mit Bezug auf den Binnenmarkt, auch in für Großbritannien kritischen Bereichen wie der Finanzmarktregulierung, im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren durch das EP und den Rat mit qualifizierter Mehrheit beschlossen. Da das Quorum für die qualifizierte Mehrheit im Rat sehr hoch liegt, können die Euro-18 aktuell noch keine Beschlüsse im Rat allein durchsetzen, denn sie verfügen nur über 217 der erforderlichen 260 Stimmen. Dies ist aber nur noch von kurzer Dauer, da zum 1. November 2014 das neue System der doppelten Mehrheit im Rat in Kraft tritt.<sup>63</sup> Dann können im Rat Beschlüsse gefasst werden, wenn mindestens 55 Prozent der Mitgliedstaaten (also in der EU-28 mindestens 15) zustimmen und diese gemeinsam 65 Prozent der Bevölkerung der EU repräsentieren. Die Eurozone vereint mit 18 Mitgliedstaaten zurzeit 65,92 Prozent der EU-Bevölkerung (siehe Tabelle, S. 23).

Im Klartext: Wenn sich die Staaten der Eurozone geeinigt haben, können sie bald jegliche Binnenmarkt-Gesetzgebung zumindest im Rat gegen den Willen der Nicht-Eurostaaten durchsetzen. Großbritannien oder auch Polen könnten also auch bei gemeinsamem Vorgehen aller Nicht-Eurostaaten keine Sperrminorität gegen die Eurozone mehr aufstellen. Zwar ist ein Konsens der Eurostaaten in Wirtschaftsfragen alles

<sup>57</sup> HM Government, *Review of the Balance of Competences between the United Kingdom and the European Union. The Single Market*, London, Juli 2013, S. 52–54.

<sup>58</sup> Ondarza, »Auf dem Weg zur Union in der Union« [wie Fn. 8].

<sup>59</sup> Andrea Eriksson, *Einheitlicher Europäischer Bankenaufsichtsmechanismus (EAM). Von den Vorschlägen der Kommission zur politischen Einigung im Rat*, Berlin: Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, 19.3.2013.

<sup>60</sup> Alex Barker, »City Safeguards Set Britain at Odds with EU«, in: *Financial Times*, 7.6.2012.

<sup>61</sup> Malcolm Levitt, »The City and EMU«, in: *International Affairs*, 88 (2012) 6, S. 1261–1275.

<sup>62</sup> HM Government, *Review of the Balance of Competences... The Single Market* [wie Fn. 57], S. 52.

<sup>63</sup> Bis zum 31.3.2017 kann ein Mitgliedstaat jedoch beantragen, dass nach dem früheren Gewichtungssystem abgestimmt wird, bei dem die Eurozone keine eigene Mehrheit hat. Dies ist jedoch aufgrund der zeitlichen Begrenzung nur eine temporäre Lösung (Ioannina-Kompromiss, Artikel 3 [2] Protokoll Nr. 36 des EUV, Über die Übergangsbestimmungen).

andere als einfach herzustellen, dennoch können so die Partikularinteressen einzelner Nicht-Eurostaaten, insbesondere die Londons in der Finanzpolitik, leicht übergangen werden.

**Tabelle 1**

**Die strukturelle Mehrheit der Eurozone ab 1.11.2014**

	Stimmgewicht der Eurozone	
	vor dem 1.11.2014	nach dem 1.11.2014
Anzahl an Mitgliedstaaten	18 (15 erforderlich)	18 (15 erforderlich)
Gewichtete Stimmen/Anteil an der EU-Bevölkerung	217 (260 erforderlich)	65,92% (65% erforderlich)

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis der EU-Verträge.

Auch für diese Debatte liefert der SSM einen Präzedenzfall. Denn die gemeinsame Bankenaufsicht hat nicht nur für die Eurostaaten Konsequenzen, sondern auch für die bereits 2011 gegründete Europäische Bankenaufsichtsbehörde (EBA), die zur Harmonisierung der Finanzmarktregulierung in der gesamten EU beitragen soll. In der in London ansässigen EBA werden die wichtigsten Entscheidungen in einem Verwaltungsrat per einfacher Mehrheit beschlossen, in dem die nationalen Aufsichtsbehörden der EU-Mitgliedstaaten mit je einer Stimme vertreten sind.<sup>64</sup> Bei einer gemeinsamen Bankenaufsicht durch die EZB liegt die Vermutung nahe, dass auch die nationalen Aufsichtsbehörden der Eurostaaten sich in Zukunft deutlich enger koordinieren und in der EBA eine gemeinsame Position einnehmen werden, mit der sie die Nicht-Eurostaaten überstimmen könnten. In der Debatte über den SSM verlangten London und andere Nicht-Eurostaaten deshalb eine Schutzklausel gegen eine mögliche Dominanz der SSM-Staaten in der EBA.<sup>65</sup>

Nach langen Verhandlungen im Rat und mit dem EP einigte sich die EU auf ein neues System mit einer »doppelten Mehrheit«, dem zufolge für Beschlüsse im EBA-Verwaltungsrat sowohl eine Mehrheit der SSM-Staaten (also mindestens der 18 Eurostaaten) als auch eine Mehrheit der nicht am SSM-beteiligten Staaten

nötig ist. Dieses System soll so lange aufrechterhalten werden, bis sich nur noch vier oder weniger EU-Mitgliedstaaten nicht am SSM beteiligen. Den Nicht-Eurostaaten, die nicht am SSM teilnehmen wollen, wurde damit zwar kein volles Vetorecht zugestanden, sie können aber aus sich heraus Entscheidungen blockieren, selbst wenn sich alle Eurostaaten auf eine gemeinsame Position geeinigt haben.<sup>66</sup>

**Die EBA-Lösung sollte nicht auf den Rat übertragen werden**

In London wird die Einigung auf die EBA-Reform und auf das neue Prinzip der doppelten Mehrheit als wegweisender Erfolg bei der Sicherung der eigenen Interessen gefeiert – und als Modell für den Binnenmarkt.<sup>67</sup> Aus Sicht der EU jedoch sollte sie kein Vorbild für die Herstellung eines stabilen Verhältnisses von Euro- und Nicht-Eurostaaten sein. Denn erstens würde die Beschlussfassung im Rat der EU noch einmal deutlich komplizierter werden. Würde man die EBA-Lösung so eins zu eins auf den Rat übertragen, wäre dort für Entscheidungen eine zweifache doppelte Mehrheit erforderlich – es müssten also jeweils 55 Prozent der Euro- und der Nicht-Eurostaaten zustimmen, die jeweils je 65 Prozent ihrer jeweiligen Bevölkerungen repräsentieren. Selbst EU-Kenner müssten dann stets einen Abstimmungsrechner zu Hilfe nehmen, um einigermaßen kalkulieren zu können, welche Beschlüsse bei welchen wechselnden Koalitionen mehrheitsfähig wären.

Zweitens würde mit einer solchen Regelung die Beschlussfähigkeit des Rates der EU nachhaltig geschwächt. So sind nach aktueller Rechtslage in Zukunft mindestens 14 (kleinere) Staaten oder mindestens 4 Staaten, die mehr als 35 Prozent der EU-Bevölkerung repräsentieren, nötig, um einen Beschluss mit qualifizierter Mehrheit zu blockieren (Artikel 16 [4] EUV). Solche »Sperrminoritäten« spielen eine zentrale Rolle, wenn es darum geht, bei einer Mehrheitsmeinung oder sogar späteren Beschlüssen mit Konsens die Parti-

<sup>64</sup> Artikel 44, 45 der Verordnung (EU) Nr. 1093/2010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24.11.2010 zur Errichtung einer Europäischen Aufsichtsbehörde (Europäische Bankenaufsichtsbehörde), zur Änderung des Beschlusses Nr. 716/2009/EG und zur Aufhebung des Beschlusses 2009/78/EG der Kommission.

<sup>65</sup> House of Commons Foreign Affairs Committee, *The Future of the European Union* [wie Fn. 32], S. 45–46.

<sup>66</sup> Stijn Verhelst, *Assessing the Single Supervisory Mechanism: Passing the Point of No Return for Europe's Banking Union*, Brüssel: Egmont Royal Institute for International Relations, 2013 (Egmont Paper 58), S. 33–35.

<sup>67</sup> House of Commons Foreign Affairs Committee, *The Future of the European Union* [wie Fn. 32], S. 45–46.

kularinteressen einer Minderheit durchzusetzen.<sup>68</sup> Um den Missbrauch von Sperrminoritäten zu vermeiden, sind die Entscheidungsverfahren im Rat daher sehr genau austariert. Wenn der Grundsatz der zweifachen doppelten Mehrheit schon heute verbindlich wäre, würden fünf kleinere Nicht-Eurostaaten oder mindestens zwei Staaten, die 35 Prozent der Bevölkerung der Nicht-Eurostaaten repräsentieren, ausreichen, um einen Beschluss zu verhindern. Eine Blockadepolitik zu betreiben würde so erheblich erleichtert. Insbesondere Großbritannien, der bevölkerungsreichste Nicht-Eurostaat, könnte dann schon mit nur einem Partner eine Sperrminorität bilden.<sup>69</sup> Die britische Regierung würde damit ein De-facto-Vetorecht in Fragen des Binnenmarkts bekommen, einschließlich der Finanzmarktregulierung. Insgesamt ist das Modell der zweifachen doppelten Mehrheit zwar für den begrenzten Rahmen der EBA zu akzeptieren, für die EU als Ganzes aber untragbar.

### Eine Schutzklausel und suspensive Notbremsen

In Abwägung der Interessen aller Mitgliedstaaten sollten bei den Verhandlungen in der EU zwei separate Maßnahmen debattiert werden, welche die beiden Vorbehalte der Nicht-Eurostaaten, darunter Großbritanniens, ohne neue Vetorechte aufnehmen und berücksichtigen. Eine Lösung in Bezug auf die Gefahr einer Diskriminierung im Binnenmarkt könnte die Aufnahme einer *Schutzklausel* nach dem Vorbild der Verstärkten Zusammenarbeit (VZ) in den EU-Vertrag sein. So schreibt der Lissabonner Vertrag vor, dass eine Verstärkte Zusammenarbeit – wie sie etwa beim EU-Patent oder bei der Finanzmarkttransaktionssteuer<sup>70</sup> schon praktiziert wird – folgende Bedingungen zu beachten hat:

»[Eine verstärkte Zusammenarbeit] darf weder den Binnenmarkt noch den wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalt beeinträchtigen. Sie darf

<sup>68</sup> Frank M. Häge, »Coalition Building and Consensus in the Council of the European Union«, in: *British Journal of Political Science*, 43 (2013) 3, S. 481–504.

<sup>69</sup> Eigene Berechnung auf Grundlage der offiziellen Bevölkerungszahlen, die der Rat der EU für die Berechnung der doppelten Mehrheit nutzt.

<sup>70</sup> Im Bezug auf die Finanzmarkttransaktionssteuer (FTT) hat Großbritannien bereits im Frühjahr 2013 eine Klage vor dem EuGH mit der Begründung eingereicht, die FTT diskriminiere nicht beteiligte EU-Staaten im Binnenmarkt, siehe James Fontanella-Kahn/Chris Giles, »Britain Challenges EU over 'Tobin Tax'«, in: *Financial Times*, 19.4.2013.

für den Handel zwischen den Mitgliedstaaten weder ein Hindernis noch eine Diskriminierung darstellen noch darf sie zu Verzerrungen des Wettbewerbs zwischen den Mitgliedstaaten führen« (Artikel 326 AEUV).

Diese Schutzklausel gibt damit auch den an einer VZ nicht beteiligten Mitgliedstaaten ein Klagerecht vor dem Europäischen Gerichtshof (EuGH), wenn sie nämlich diese Maßgaben durch Beschlüsse innerhalb einer VZ als verletzt sehen. Eine solche Klausel würde, wenn sie allgemein für die Eurozone gälte, den Euro-18 erlauben, ihre Zusammenarbeit weiter zu vertiefen, und gleichzeitig den Nicht-Eurostaaten eine gerichtlich durchsetzbare Schutzgarantie geben. Diese könnten die klagenden Staaten vor dem EuGH aber nur in gut begründeten Fällen geltend machen. Einführen ließe sich eine mit der VZ äquivalente Schutzklausel über ein vereinfachtes Vertragsänderungsverfahren in Artikel 139 AEUV, der die Ausnahmeregelungen für Nicht-Eurostaaten aufführt.

Zum anderen sollte der Gefahr einer möglichen Dominanz der Eurozone in binnenmarktrelevanten Entscheidungen durch die Einführung von *suspensiven Notbremsen* entgegengesteuert werden, wie es sie etwa in begrenzten Einzelfällen in der Innen- und Justizpolitik sowie in der Sozialpolitik gibt.<sup>71</sup> Diese suspensiven Notbremsen erlauben es einzelnen Mitgliedstaaten, aus begründetem nationalem Interesse ein ordentliches Gesetzgebungsverfahren im Rat für *begrenzte Zeit* auszusetzen. Die Angelegenheit wird dann auf die Ebene des Europäischen Rats gehoben. Die Staats- und Regierungschefs haben daraufhin eine Frist von vier Monaten, um noch eine Einigung zu finden. Scheitert diese, können die übrigen Mitgliedstaaten quasi-automatisch<sup>72</sup> eine VZ auf Basis des vorliegenden Entwurfes begründen.

Diese Regelung kann bisher nur in drei ausgewählten Fällen der Innen- und Justizpolitik und der Sozialpolitik angewendet werden und wurde als Kompromisslösung in den AEUV aufgenommen, um das ordentliche Gesetzgebungsverfahren auf die betreffenden Politikbereiche, für die vorher das Einstimmig-

<sup>71</sup> Siehe etwa Artikel 82 (3) AEUV zur justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen sowie Artikel 48 AEUV zu Maßnahmen zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit für zu- und abwandernde Arbeitnehmer.

<sup>72</sup> So brauchen – mindestens neun – Mitgliedstaaten dann nur noch die Begründung einer Verstärkten Zusammenarbeit zu beantragen, die dann ohne die sonst notwendige Zustimmung von Parlament und Rat automatisch als ermächtigt gilt (Artikel 82 [3] AEUV).

keitsgebot galt, auszudehnen.<sup>73</sup> Eine generelle Übertragung des Instruments der suspensiven Notbremse auf den Binnenmarkt und weitere Politikbereiche hätte gleichwohl gravierende Konsequenzen für das Funktionieren der EU. So würde sich die Tendenz zur VZ und damit zur Differenzierung innerhalb der EU weiter verstärken. Darüber hinaus würde Großbritannien ermöglicht, in ungeliebten Bereichen wie der Finanzmarktregulierung Ausnahmen auszuhandeln. Um dies zu verhindern, sollte zum einen auch das Europäische Parlament mitentscheiden, ob eine VZ über diesen Weg zustande kommt.<sup>74</sup> Zum anderen sollten die Hürden für die Inanspruchnahme des Instruments der suspensiven Notbremse erhöht werden, etwa indem es nicht einzelnen Mitgliedstaaten in die Hand gegeben, sondern auch hier ein Quorum von 20 Prozent, von aktuell sechs EU-Staaten also, verbindlich gemacht wird. Dies würde den Nicht-Eurostaaten immer noch einen gewissen Schutz gegen eine Dominanz der Eurozone bieten, gleichzeitig aber eine überbordende Nutzung der Notbremse seitens einzelner Mitgliedstaaten verhindern. Solange dieser Mechanismus nur in einzelnen, ausgewählten Politikbereichen zugelassen wird, kann er auch über ein vereinfachtes Vertragsänderungsverfahren eingeführt werden.

Insgesamt könnte mit diesen Maßnahmen ein Paket geschnürt werden, das die Interessen der Euro- und Nicht-Eurostaaten im Gesamtgebilde Europäische Union gleichermaßen aufnimmt, ohne die Trennlinien zwischen beiden Gruppen noch weiter zu vertiefen. Den moderaten Euroskeptikern in der Regierung und Wirtschaft Großbritanniens könnte signalisiert werden, dass sie so ihre spezifischen Anliegen in Sachen Binnenmarkt deutlich besser vertreten können als außerhalb der EU und dass die Gefahr einer einseitigen Dominanz seitens der Eurozone gebannt ist. Gleichzeitig bliebe den Eurostaaten und den Pre-Ins genug Spielraum, um ihre engere Zusammenarbeit voranzutreiben.

<sup>73</sup> Daniela Kietz/Roderick Parkes, *Justiz- und Innenpolitik nach dem Lissabonner Vertrag*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2008 (SWP-Diskussionspapier der FG1), S. 4–5.

<sup>74</sup> In der Innen- und Justizpolitik hat das EP bei Einführung einer VZ über die suspensiven Notbremsen keine Mitsprache, obwohl seine Zustimmung für eine reguläre Verstärkte Zusammenarbeit erforderlich ist (Artikel 329 AEUV).

## Stärkung der demokratischen Legitimation

Der fünfte und letzte konkrete Aspekt in Camerons Reformagenda ist die demokratische Legitimation der EU. Angesichts der hohen Ablehnung des europäischen Projekts in der britischen Bevölkerung betrachtet der Premier die demokratische Legitimation der EU in Großbritannien als »hauchdünn« (»wafer thin«). In der Tat hätte laut Meinungsumfragen über das Jahr 2013 hinweg durchgängig eine knappe Mehrheit der Briten für einen Austritt aus der EU gestimmt.<sup>75</sup> Auf den ersten Blick sollte das Ziel der moderaten britischen Euroskeptiker, die EU müsse gerade nach den Erfahrungen der Wirtschafts-, Finanz- und Schuldenkrise das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger zurückgewinnen, auf breite Unterstützung auch in der restlichen EU treffen.

Problematisch an diesem Bestreben sind aus Gesamt-EU-Perspektive jedoch die britische Lesart demokratischer Legitimation in der Union und die damit einhergehenden Reformforderungen Londons. Cameron zufolge ist der Nationalstaat die einzig mögliche Quelle demokratischer Legitimation. Den demokratischen Instrumenten und Verfahren der Union – wie etwa dem Europäischen Parlament oder der Europäischen Bürgerinitiative – spricht er die Legitimationskraft ab.<sup>76</sup> Aus dieser Sicht ist eine legitimationspendende Rückbindung von EU-Entscheidungen an die Bürgerinnen und Bürger nur zu erreichen, wenn der Einfluss der nationalen Ebene auf Kosten supranationaler Entscheidungsmechanismen gestärkt wird. Die britische Regierung erteilt daher auch allen Vorschlägen eine Absage, welche die demokratische Legitimation im Rahmen der europäischen Institutionen stärken wollen.

## Stärkung der nationalen Parlamente ohne einzelstaatliche Vetorechte

Diesen Leitlinien gemäß fordert Cameron eine stärkere Beteiligung der nationalen Parlamente. Die vom britischen Außenminister William Hague konkretisierte Initiative sieht vor, dass nationale Parlamente Akte der EU-Gesetzgebung, die aus ihrer Sicht das Subsidiaritätsprinzip verletzen, dauerhaft blockieren können

<sup>75</sup> YouGov, *EU Referendum*, November 2013, <[http://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus\\_uploads/document/zk8o0nkayi/YG-Archives-Pol-Trackers-Europe-121113.pdf](http://d25d2506sfb94s.cloudfront.net/cumulus_uploads/document/zk8o0nkayi/YG-Archives-Pol-Trackers-Europe-121113.pdf)> (Zugriff am 12.11.2013).

<sup>76</sup> Cameron, *EU Speech at Bloomberg* [wie Fn. 18].

(»rote Karte«). Diese Idee baut auf der mit dem Vertrag von Lissabon eingeführten Subsidiaritätsprüfung auf, bei der die Parlamente eine »gelbe Karte« hochhalten können, welche die Kommission zur Revision des entsprechenden Gesetzgebungsvorschlags auffordert.<sup>77</sup> Damit dies passiert, muss mindestens ein Drittel der nationalen Parlamente innerhalb einer Frist von acht Wochen Einwände in Form einer »begründeten Stellungnahme« erheben. Nach aktueller Rechtslage können die EU-Organe diese Einwände jedoch übergehen und den Gesetzgebungsakt trotz »gelber Karte« verabschieden. Zusätzlich wurde den nationalen Parlamenten vor dem EuGH ein eigenes Klagerecht in Subsidiaritätsfragen eingeräumt.

In den Jahren seit dem Lissabonner Vertrag ist das Instrument der Subsidiaritätsprüfung von den nationalen Parlamenten bereits rege genutzt worden. In den letzten Jahren steigerte sich so die Anzahl an Einsprüchen gegenüber der Kommission von 250 (2009) kontinuierlich auf 663 (2012).<sup>78</sup> Weder das House of Commons noch das House of Lords gehörten zu der Gruppe der aktivsten nationalen Parlamente, wobei das Oberhaus mit 58 Einwänden (2009–2012) deutlich aktiver war als das Unterhaus mit 17. Trotz dieser gestiegenen Anzahl an Stellungnahmen ist das erforderliche Quorum von einem Drittel der nationalen Parlamente erst in zwei Fällen erreicht worden. Der erste Fall war eine Verordnung im Rahmen des Binnenmarkts zum Themenkomplex Streikrecht, gegen die sich auch das House of Commons ausgesprochen hat. Obwohl die Kommission betont hat, sie sehe weiterhin eine Notwendigkeit für ein europäisches Handeln in diesem Bereich, hat sie sich dem politischen Druck seitens der Parlamente gebeugt und die Initiative zurückgezogen.<sup>79</sup>

Kontroverser ist der zweite Fall, bei dem elf nationale Parlamentskammern, darunter sowohl das House of Commons als auch das House of Lords, Einspruch gegen die Kommissionsvorlage zur europäischen Staatsanwaltschaft eingelegt haben. Die Kommission machte hier anders als zuvor aber von ihrem Recht

Gebrauch, die Stellungnahmen der Parlamente zurückzuweisen und an dem Gesetzgebungsvorschlag festzuhalten.<sup>80</sup> Die britische Regierung sieht darin eine Missachtung der nationalen Parlamente.<sup>81</sup> Insgesamt hat sich die Subsidiaritätsprüfung also bis dato zwar nicht als eine harte Bremse für die EU-Gesetzgebung erwiesen. Insbesondere nach der Erfahrung mit der Vorlage zur europäischen Staatsanwaltschaft drängt jedoch die Regierung des Vereinigten Königreichs, aber zum Beispiel auch diejenige der Niederlande verstärkt darauf, dass es neben der gelben auch eine rote Karte geben müsse.

Um den britischen Vorschlag richtig einordnen zu können, ist es entscheidend, ob London die »rote Karte« für Gruppen von Parlamenten fordert oder für einzelne Parlamente. Außenminister Hague hat dies bisher noch offengelassen.<sup>82</sup> Eine Gruppe von 95 konservativen Abgeordneten hat im Januar 2014 aber bereits von Premier Cameron öffentlich gefordert, dass das House of Commons allein ein direktes Veto gegenüber der EU-Gesetzgebung bekommen müsse. In diesem Fall würde die Anzahl an Veto-Spielern in der Union massiv steigen. Mit 28 bzw. über 40 Parlamenten, wenn man die zweiten Kammern separat zählt, die jederzeit (zum Beispiel aus wahlkampfaktischen Gründen) gemeinsame Vorhaben torpedieren könnten, wäre die EU in einem noch deutlich höheren Maße als bisher den spezifischen politischen Konstellationen in einzelnen Mitgliedstaaten ausgesetzt. Eine solche massive Einschränkung der Handlungsfähigkeit sollte klar abgelehnt werden. Auch würde auf diese Weise kaum ein Mehr an demokratischer Legitimation erreicht werden, da so eine kleine Minderheit jederzeit die Gesetzgebung für die gesamte EU stoppen könnte. Selbst die britische Regierung hat die Forderung der Abgeordneten daher zunächst zurückgewiesen.<sup>83</sup>

<sup>77</sup> Ian Cooper, »A 'Virtual Third Chamber' for the European Union? National Parliaments after the Treaty of Lisbon«, in: *West European Politics*, 35 (Mai 2012) 3, S. 441–465.

<sup>78</sup> Eigene Erhebung auf Grundlage der jährlichen Berichte der Kommission über die Beziehungen zwischen der Europäischen Kommission und den nationalen Parlamenten (2009–2012).

<sup>79</sup> Europäische Kommission, *Jahresbericht 2012 über die Beziehungen zwischen der Europäischen Kommission und den nationalen Parlamenten*, Brüssel: Europäische Kommission, 30.7.2013, S. 7.

<sup>80</sup> Europäische Kommission, *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und die Nationalen Parlamente über die Überprüfung des Vorschlags für eine Verordnung des Rates über die Errichtung der Europäischen Staatsanwaltschaft in Bezug auf den Subsidiaritätsgrundsatz gemäß Protokoll 2*, Brüssel, 27.11.2013.

<sup>81</sup> David Lidington, Minister for Europe, *A Constructive Case for EU Reform* [Rede am 18.12.2013], <[www.gov.uk/government/speeches/a-constructive-case-for-eu-reform](http://www.gov.uk/government/speeches/a-constructive-case-for-eu-reform)> (Zugriff am 9.1.2014).

<sup>82</sup> William Hague, *Britain and Germany: Partners in Reform* [Rede vom 31.5.2013], <[www.gov.uk/government/speeches/britain-and-germany-partners-in-reform](http://www.gov.uk/government/speeches/britain-and-germany-partners-in-reform)> (Zugriff am 6.2.2014).

<sup>83</sup> Benjamin Fox, »UK Parliament Should Have Right to Veto EU Laws, MPs Say«, *EU-Observer* (online), 13.1.2014, <<http://euobserver.com/news/122694>> (Zugriff am 6.2.2014).

Eine Wandlung der »gelben« in eine »rote Karte«, bei der das aktuelle Quorum von einem Drittel der Parlamente jedoch beibehalten oder noch erhöht würde, wäre nach den Erfahrungen mit der bisherigen Nutzung der Subsidiaritätsüberprüfung durchaus mit dem Gebot zu vereinbaren, die Handlungsfähigkeit der EU zu gewährleisten. Nicht nur der britischen Regierung könnte so ein Signal von politischer Symbolkraft gegeben werden, dass die Parlamente der Mitgliedstaaten stärker in den Prozess der EU-Gesetzgebung eingebunden werden. Gleichzeitig würde der Anreiz für die nationalen Parlamente erhöht, sich auf europäischer Ebene zu vernetzen und sich bei der Subsidiaritätsüberprüfung zu koordinieren. Zusätzlich könnte in diesem Sinne darüber verhandelt werden, ob die derzeit sehr kurze Frist von acht Wochen nicht erhöht werden sollte, um den einzelstaatlichen Abgeordneten – außer in begründeten Ausnahmefällen – mehr Zeit für die Erörterung von EU-Gesetzgebungsinitiativen zu geben. Hierfür wäre eine Modifikation des Protokolls über die Subsidiarität des EU-Vertrags nötig, die im vereinfachten Vertragsänderungsverfahren umgesetzt werden könnte. Alle diese Reformen wären kompatibel mit dem Ziel, die Stellung des Europäischen Parlaments zu stärken und die parlamentarische Beteiligung an Entscheidungsprozessen zur Wirtschafts- und Währungsunion zu verbessern.

## Schlussfolgerungen und Ausblick

Mit dem Versprechen, im Jahr 2017 ein Referendum abzuhalten, und der Ankündigung, vorab den Status des Vereinigten Königreichs in der EU neu zu verhandeln, hat Premierminister Cameron die schwelende Legitimationskrise der Union innenpolitisch auf den Punkt gebracht. Großbritannien, das sich in der EU während der Eurokrise bereits weitgehend selbst isoliert hat, wird damit immer mehr zum Problemfall für die Union. Denn die Wunschvorstellungen Camerons für einen neuen Status Großbritanniens in der Europäischen Union sind aus deren Sicht ebenso wie aus deutscher Perspektive inakzeptabel. In ihrer Gesamtheit verwirklicht, würde Großbritannien seine Mitgliedschaft im Kern auf den Zugang zum gemeinsamen Markt konzentrieren, während es sich nach eigenem Gusto aussuchen könnte, ob es sich an Politikbereichen beteiligt, die den Binnenmarkt notwendigerweise flankieren, wie die Sozialpolitik oder die Freizügigkeit. Die EU würde zu einem flexiblen Netzwerk mit großen Möglichkeiten zum Trittbrettfahren degradiert, das Ziel der weiteren Integration aufgegeben und Großbritannien dennoch selbst in Eurofragen ein mitentscheidender Platz am Tisch überlassen.

Diese Wunschvorstellungen zurückzuweisen und gleichzeitig zu betonen, dass Großbritannien in der EU gehalten werden soll, wird auf Dauer nicht genug sein. Denn die Verhandlungen über den zukünftigen Status des Landes in der EU werden nicht im Rahmen einer formellen Regierungskonferenz begonnen. Wichtige Weichenstellungen für die Zukunft Großbritanniens in der EU werden vielmehr sukzessive, in vielen Einzelfällen vorgenommen, wie etwa im Zusammenhang mit dem bereits verhandelten mehrjährigen Finanzrahmen, beim Umgang mit den Opt-out-Zielen in der Justiz- und Innenpolitik, bei der Festlegung der politischen Prioritäten für die nächste Legislaturperiode und die nächste Kommission oder bei den Entscheidungen über die Reform der Eurozone. Deutschland sollte daher schon jetzt in Abstimmung mit seinen wichtigsten EU-Partnern, insbesondere Paris und Warschau, an einer Strategie arbeiten, wie Großbritannien wieder konstruktiv in den Prozess der europäischen Integration eingebunden werden kann.

Diese Strategie sollte grundsätzlich darauf abzielen, zwischen der britischen Reformagenda und dem EU-weiten Wunsch nach einer Weiterentwicklung der Union einen Kompromiss zu erreichen, der geeignet ist, Großbritannien mit anschließender Zustimmung seiner Bürger in der Union zu halten. Dies kann gelingen, wenn das euroskeptische Lager, das durch das Referendumsversprechen von David Cameron vorübergehend vereinigt ist, gespalten wird. Dafür müssen den »moderaten Euroskeptikern« gezielte Angebote gemacht und die fundamentalen Euroskeptiker, die nur auf einen Austritt hinarbeiten, wieder isoliert werden. Als moderate Euroskeptiker können dabei jene Kräfte in Großbritannien gelten, die prinzipiell an der EU-Mitgliedschaft ihres Landes, vor allem am Zugang zum Binnenmarkt, festhalten wollen, aber an der Reformfähigkeit der Union zweifeln.

Ein solcher Kompromiss könnte konkret aus fünf Kernaspekten bestehen: Erstens sollte auch den moderaten Euroskeptikern in Großbritannien von Beginn der Verhandlungen an klargemacht werden, dass eine völlige Flexibilisierung mit neuen Opt-outs aus bereits integrierten Bereichen nicht mit der EU-Mitgliedschaft vereinbar ist. Zweitens sollte parallel zur Weiterentwicklung der Eurozone der Binnenmarkt ausgebaut werden, ergänzt um Freihandelsabkommen wie das mit den USA. Vor allem Letzteres ist in seiner Bedeutung für die britische Debatte kaum zu überschätzen. Drittens sollte die EU in der kommenden Legislaturperiode eine Überprüfung der Kompetenzausübung durchführen, an deren Ende – entweder für alle EU-Mitgliedstaaten oder keinen – in ausgewählten geteilten Zuständigkeiten wieder Handlungsspielräume für die nationale Ebene geöffnet werden.

Viertens sollten Absicherungen für die Nicht-Eurostaaten entwickelt werden, etwa in Form einer Schutzklausel gegen Diskriminierung durch Euro-Beschlüsse und ein Überprüfungsrecht des Europäischen Rats in Binnenmarktfragen. Eine solche Lösung dürfte auch anderen Nicht-Eurostaaten wie etwa Polen entgegenkommen. Dieser Schritt kann, fünftens, ergänzt werden durch eine begrenzte Stärkung der Rolle der nationalen Parlamente mit dem Ziel, die demokratische Legitimation der EU zu verbessern. Alle diese genannten Reformen können über Sekundärrechts-

akte oder über das vereinfachte Vertragsänderungsverfahren umgesetzt werden.

Natürlich besteht bei einer Kompromissstrategie immer die Gefahr, dass die britische Regierung – ob aus innenpolitischen oder europapolitischen Motiven – sich gesamteuropäischen Reformen verweigert und die Zuerkennung neuer Opt-outs als Sine-qua-non-Bedingung für einen Verbleib in der EU erklärt. Die Bundesregierung und ihre Partner sollten nicht davor zurückschrecken, eine Nicht-Einigung und damit den Austritt als Ausweg für London in den Raum zu stellen. Zentrale Leitlinie der Verhandlungen muss sein, dass Reformen nur im gemeinsamen Interesse aller verabschiedet werden. Andernfalls bleibt Großbritannien als Alternative zur Rückholung von Kompetenzen nur der Abschied von der Union, mit allen damit verbundenen wirtschaftlichen und politischen Kosten für sich selbst. Dabei sollte durchweg betont werden, dass auch für die Schweiz oder Norwegen die Beteiligung am Binnenmarkt nur unter der Voraussetzung möglich ist, dass sie Großteile des EU-Acquis übernehmen und sich finanziell an der EU beteiligen. Dies muss und würde auch für Großbritannien so gelten.

Insgesamt spricht daher vieles dafür, sich mit Großbritannien nicht auf eine Opt-out-Diskussion einzulassen, sondern es konstruktiv in die europäische Reformdebatte zu integrieren. Dies würde es dann auch ermöglichen, auf die vielfältigen politischen Unsicherheiten zu reagieren, etwa in Gestalt einer neuen britischen Regierung ab 2015, die wesentlich besser in einen gesamteuropäischen Prozess eingebunden werden könnte.

## Verhandlungen mit vielen bekannten Unbekannten

Nicht zuletzt stellt sich im Hinblick auf die Verhandlungen die Frage, wer unter den 28 EU-Mitgliedstaaten, die am Ende des Prozesses alle das Verhandlungsergebnis mittragen und ratifizieren müssen, als Verfechter eines Kompromisses in Betracht kommt und welche Kompromissformeln daher wahrscheinlich sind. Die Liste der EU-Mitgliedstaaten, die öffentlich ihre Unterstützung für die britischen Forderungen signalisiert haben, ist bis dato sehr kurz. Am deutlichsten hat sich die niederländische Regierung unter Ministerpräsident Mark Rutte offen für die britischen Vorstöße gezeigt. Sie ist in einer eigenen Überprüfung der Subsidiarität in der EU zu dem Schluss gekommen, dass das Ziel einer »immer engeren Union« in

allen Politikbereichen aufgegeben werden sollte, und hat ein Programm vorgelegt, in dem es die Union zu einer verstärkten Zurückhaltung, zu Einsparungen und zu einer maßvolleren Kompetenzausübung auffordert.<sup>84</sup> Der wichtigste Unterschied zur britischen Agenda ist die klare Betonung, nur gesamteuropäische Reformen unterhalb der Schwelle einer Vertragsänderung anstreben zu wollen, während insbesondere einzelstaatliche Opt-outs klar abgelehnt werden.<sup>85</sup> Die Niederlande wären damit als traditioneller Partner Deutschlands gerade auch ein wichtiger Verbündeter, um Großbritannien von der EU-Reform-Strategie zu überzeugen.

Kritischer gegenüber der britischen Position sind bereits auch solche Nicht-Eurostaaten wie Schweden und Tschechien, die einer engeren Integration rund um die Eurozone skeptisch gegenüberstehen und auch langfristig keinen Beitritt zur Eurozone anstreben. Denn beide Staaten haben in ihren Reaktionen auf die Forderungen Großbritanniens ebenfalls zusätzliche Opt-outs abgelehnt und auf die Gefahr einer massiven Flexibilisierung für den Binnenmarkt verwiesen.<sup>86</sup> Dänemark, nach Großbritannien der EU-Staat mit den meisten Opt-outs, bewegt sich sogar in die andere Richtung und hat sich freiwillig sowohl am Euro-Plus-Pakt als auch am Fiskalpakt beteiligt.<sup>87</sup> Alle drei Staaten wären also eher für eine schrittweise Anpassung des EU-Systems zu gewinnen als für einen Opt-out-Kurs, stehen Vertragsänderungen aber skeptisch gegenüber.

Deutlich schwieriger wird Frankreich zu überzeugen sein, dessen Regierung und Präsident sich gegen die britischen Pläne und ebenso gegen Vertragsänderungen positioniert haben. Präsident Hollande hat laut Presseberichten David Cameron bereits im August 2013 klar signalisiert, dass der Premier von Paris keine Unterstützung für die angestrebten EU-Reformen oder

<sup>84</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken (Niederlande), *Testing European Legislation for Subsidiarity and Proportionality – Dutch List of Points for Action*, Juni 2013, <[www.government.nl/files/documents-and-publications/notes/2013/06/21/testing-european-legislation-for-subsidiarity-and-proportionality-dutch-list-of-points-for-action/eindrapportage-definitief.pdf](http://www.government.nl/files/documents-and-publications/notes/2013/06/21/testing-european-legislation-for-subsidiarity-and-proportionality-dutch-list-of-points-for-action/eindrapportage-definitief.pdf)> (Zugriff am 26.8.2013).

<sup>85</sup> Rem Korteweg, *Will the Dutch Help Cameron to Reform the EU?*, London: Centre for European Reform, 2013 (CER Bulletin 91).

<sup>86</sup> Stephen Brown/Mark John, »Selfish, Ignorant, Dangerous: Europe's Anger over Cameron's Speech«, *Reuters*, 23.1.2013.

<sup>87</sup> Lisbeth Kirk, »Danish Opposition Agrees to Quick EU Referendum«, in: *EU-Observer* (online), 12.8.2013, <<http://euobserver.com/political/121082>> (Zugriff am 6.2.2014).

für die britischen Opt-out-Pläne erwarten dürfe.<sup>88</sup> Angesichts der Erfahrung mit dem Referendum zum Verfassungsvertrag, die gerade in den großen Parteien nur unzureichend aufgearbeitet wurde, ist Frankreich zudem besonders misstrauisch gegenüber Reformplänen, die eine größere Vertragsänderung erfordern.<sup>89</sup> Hier steht die Aufgabe an, Frankreich als Partner für Reformen der Eurozone zu gewinnen, von dem Weg der vereinfachten Vertragsänderung zu überzeugen und in die Debatte mit Großbritannien einzubinden. Am offensten hat sich innerhalb der Eurozone neben den Niederlanden noch der mittlerweile zurückgetretene italienische Ministerpräsident Letta gezeigt, der bei einem Besuch in London im Juli 2013 das gemeinsame Interesse an einer EU-Reform unterstrich.<sup>90</sup>

In einer Mittelposition stehen Mitgliedstaaten wie Polen, die weiterhin einen Beitritt zum Euro anstreben und für eine Stärkung der supranationalen Institutionen eintreten, weil sie sich davon eine ausgewogenere Machtbalance innerhalb der EU erhoffen. In diesem Sinne hat sich Warschau auch deutlich von Großbritannien distanziert und etwa die britischen Pläne zur Reduzierung der Freizügigkeit scharf kritisiert. Dennoch werden Polen und auch die anderen Pre-Ins gerade diejenigen Reformen unterstützen, die die Nicht-Eurostaaten im Binnenmarkt schützen. Über diesen Weg könnte Polen als einer der zentralen Treiber einer konstruktiven EU-Reform gewonnen werden.

Neben den Mitgliedstaaten werden gerade bei größeren Reformen auch die supranationalen EU-Institutionen eine mitentscheidende Rolle einnehmen. Aufgrund der bevorstehenden Europawahlen und der Tatsache, dass 2014 nicht nur das Europäische Parlament und die EU-Kommission neu besetzt werden, sondern auch die Spitzenämter im Europäischen Rat und dem Eurosystem, ist es besonders schwer einzuschätzen, wie sich diese Institutionen verhalten werden. Vor allem der nächste Kommissionspräsident und sein Team sollten dafür gewonnen werden, die Überprüfung der Kompetenzausübung auf den Weg zu bringen. Das nächste Europäische Parlament dürfte bezüglich der Reformen auf eine gesamteuropäische

Ausrichtung drängen und sollte rechtzeitig an den Tisch geholt werden, da seine Zustimmung sowohl für vereinfachte Vertragsänderungen als auch für sekundärrechtliche Änderungen der Kompetenzausübung, für ein neues Binnenmarktprogramm oder für Freihandelsabkommen gebraucht wird.

## Berlin in der Schlüsselposition

Deutschland wird sich in dieser Gemengelage in einer dreifachen Vermittlungs- und Führungsverantwortung wiederfinden, und könnte mit einer geschickten Verhandlungsführung maßgeblich dazu beitragen, dass ein Kompromiss mit Großbritannien zustande kommt. Denn erstens wird vor allem in der Eurozone mit hohen Erwartungen nach Berlin geblickt. Die Regierungen der übrigen teilnehmenden Staaten rechnen darauf, dass Deutschland zusammen mit Frankreich neue Reformanstöße für die Weiterentwicklung der Wirtschafts- und Währungsunion gibt. Diese Impulse werden, wie gezeigt, zentrale Bedeutung auch für die britische Strategie haben. Auch wenn dies nur ein untergeordneter Punkt sein kann, sollte die neue Bundesregierung bei Verhandlungen mit Frankreich auf einen Reformkurs drängen, der neben der Weiterentwicklung der Eurozone über vereinfachte Vertragsänderungen auch die Interessen der EU-28 einschließlich Großbritanniens berücksichtigt.

Zweitens ist Deutschland innerhalb der Eurozone der Anker für die Pre-Ins und sollte speziell Polen rechtzeitig für eine Reformagenda gewinnen. Ähnliches gilt für die nordischen Staaten (Schweden, Finnland, Dänemark) und auch für die Niederlande. Allen diesen Mitgliedstaaten ist neben ihren Partikularinteressen daran gelegen, eng an den Reformprozess angebunden zu sein und Reformen nur im gemeinsamen Rahmen umzusetzen.

Nicht zuletzt betrachtet die britische Regierung selbst Deutschland als zentralen Ansprechpartner für seine Reformbestrebungen und erste Adresse in Binnenmarktfragen. Aufgrund seiner wachsenden ökonomischen und in der europäischen Schuldenkrise auch politischen Bedeutung wird Deutschland in der britischen Debatte als »zögerlicher Hegemon« der Eurozone wahrgenommen, dessen Unterstützung man sich sichern möchte. Dies bringt Berlin in die außergewöhnliche Position, moderierend auf die europapolitische Diskussion in Großbritannien einwirken und Londons Verhandlungsbereitschaft erhöhen zu können, indem es vorsichtig ausgewählte Reform-

<sup>88</sup> Patrick Hennessy/Harriet Alexander, «François Hollande: France will Not Help Cameron with EU Reforms», in: *The Telegraph*, 3.8.2013.

<sup>89</sup> Joachim Schild, »Politischer Führungsanspruch auf schwindender Machtbasis: Frankreichs Europapolitik unter François Hollande«, in: *Integration*, 36 (2013) 1, S. 3–16.

<sup>90</sup> Enrico Letta, *Italy and the UK in an Evolving Europe*, Speech at Chatham House, 16.7.2013.

projekte im EU-Interesse unterstützt, unter der Bedingung, dass eine gesamteuropäische Lösung ohne Opt-outs gesucht wird.

Der EU muss am Verhandlungstisch ein weitreichender Kompromiss gelingen, wenn am Ende eine Einigung stehen soll, die alle Mitgliedstaaten und Bevölkerungen in der Union mittragen können. Trotz der vielen Risiken auf dem Weg dahin – die Kluft gegenüber Großbritannien ist nicht unüberwindbar, und eine Einigung erfordert keine Aufgabe der europäischen Ideale, aber ein erhebliches Maß an politischer Energie, Kompromissfähigkeit und gezieltem Druck.

## Abkürzungen

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
BBC	British Broadcasting Corporation
EBA	European Banking Authority (Europäische Bankenaufsichtsbehörde)
ECFR	European Council on Foreign Relation
ECOFIN	Rat für Wirtschaft und Finanzen
EP	Europäisches Parlament
ESM	Europäischer Stabilitätsmechanismus
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EUV	EU-Vertrag
EWR	Europäischer Wirtschaftsraum
EZB	Europäische Zentralbank
FTT	Finanzmarkttransaktionssteuer
HM	Her Majesty's
IFRI	Institut Français des Relations Internationales (Paris)
REFIT	Regulatory Fitness and Performance Programme
SSM	Single Supervisory Mechanism
TTIP	Transatlantic Trade and Partnership Agreement
UKIP	United Kingdom Independence Party
VZ	Verstärkte Zusammenarbeit

## Weitere SWP-Literatur zum Thema

*Daniela Kietz/Nicolai von Ondarza*  
**Europaskeptiker im Europäischen Parlament. In Brüssel isoliert und zerstritten, treiben sie die nationale Europapolitik vor sich her**  
 SWP-Aktuell 7/2014, Februar 2014

*Nicolai von Ondarza*  
 »Brüssel und London vor dem Scheidungsanwalt. Das Management eines britischen EU-Austritts«, in: Volker Perthes/Barbara Lippert (Hg.), **Ungeplant bleibt der Normalfall. Acht Situationen die politische Aufmerksamkeit verdienen**  
 SWP-Studie 16/2013, September 2013

*Tobias Etzold*  
**Großbritanniens Zukunft in Europa. Alternativen zur EU-Mitgliedschaft haben mehr Nachahmervorteile für das Königreich**  
 SWP-Aktuell 19/2013, März 2013

*Nicolai von Ondarza*  
**Rote Linien und eine ausgestreckte Hand. Eine Doppelstrategie für den Umgang mit Großbritannien in der EU**  
 SWP-Aktuell 12/2013, Februar 2013

*Nicolai von Ondarza*  
**Zwischen Integrationskern und Zerfaserung. Folgen und Chancen einer Strategie differenzierter Integration**  
 SWP-Studie 20/2012, September 2012

*Andreas Maurer/Roderick Parkes*  
**Is the UK Jumping or Being Pushed? British Separatism after Cameron's EU Veto**  
 SWP Comments 15/2012, April 2012

*Simon Bulmer/Roderick Parkes*  
**Die Berlin-London-Verbindung: Erst Funkstille, jetzt Standleitung? Die Perspektiven für eine erneuerte Kooperation in EU-Angelegenheiten**  
 SWP-Aktuell 10/2008, Januar 2008