

Zerfall der Europäischen Union

Handels- und wirtschaftspolitisch steht viel auf dem Spiel

Bettina Rudloff / Evita Schmieg

Jahrzehntlang war die Europäische Union von der Suche nach dem richtigen Weg zu weiterer Integration geprägt. Heute dagegen gibt es Überlegungen zur Desintegration. Sie kamen schon bei der Diskussion über Griechenlands Umgang mit der Finanzkrise auf, aber erst recht angesichts der großen Zahl von Flüchtlingen, die in einigen Fällen sogar zur Wiederaufnahme von Grenzkontrollen führte. Das Vereinigte Königreich wird in diesem Jahr über seinen Verbleib in der EU abstimmen. Diese Entwicklung erzeugt Unsicherheit über den künftigen Kurs der Union. Ein vertiefter Blick auf die gemeinsame Handelspolitik und den Binnenmarkt, ein Hauptpfeiler europäischer Integration, zeigt, dass alle Mitgliedstaaten bei einem Zerfall der EU viel zu verlieren hätten.

Bei einem Zerfall der EU sind verschiedene Stufen einer Eskalation denkbar, in deren Verlauf die erfolgten Integrationsschritte rückgängig gemacht würden. Nach einer teilweisen oder künftig auch stetigen Auflösung des Schengenraumes könnten sich einzelne Länder wie etwa das Vereinigte Königreich aus dem gemeinsamen Binnenmarkt lösen. Auch innerhalb der EU könnten die vier Grundfreiheiten (freier Verkehr für Waren, Dienstleistungen, Personen und Kapital) abgeschafft werden. Schließlich könnten sogar eine Freihandelszone Europa und die gemeinsame Handelspolitik komplett in Frage gestellt werden.

Auflösung des Schengenraums

Das Schengenabkommen wurde 1995 in Kraft gesetzt, um den freien Personen-

verkehr im europäischen Binnenmarkt zu verwirklichen (wobei das Vereinigte Königreich, Irland und Zypern nicht, Bulgarien, Rumänien und Kroatien nur partiell beteiligt sind). Ergänzt wird es durch Maßnahmen der Zusammenarbeit von Polizei und Justiz und gemeinsame Asylbestimmungen, wodurch ein einheitlicher Raum der Sicherheit und des Rechts gebildet werden soll. Das Abkommen gestattet eine befristete Aussetzung, wie es derzeit im Zusammenhang mit der Flüchtlingsfrage teilweise praktiziert wird. Eine ständige Aussetzung ist möglich, wenn die EU keine gemeinsame Antwort auf das Flüchtlingsproblem findet.

Schon die Wiedereinführung von Grenzkontrollen ist kostspielig. Die Bertelsmann Stiftung schätzt in einer Studie, dass sich die zusätzlichen finanziellen Belastungen

in Deutschland auf bis zu 235 Milliarden Euro über den Zeitraum von 2016 bis 2025 belaufen werden. Zu ähnlichen Ergebnissen kommt das Ifo-Institut, das die Kosten je nach Ausmaß der Kontrollen auf 17 bis 132 Euro pro Einwohner und Jahr beziffert. Doch auch Bürger und Unternehmen werden finanzielle Nachteile erleiden: Der grenzüberschreitende (auch Einkaufs-)Tourismus nimmt ab, wenn an den Grenzen mit Wartezeiten zu rechnen ist. Zudem hemmt dies den gesellschaftlichen und kulturellen Austausch, der in Europa gerade in grenznahen Regionen gedeiht. Mittel- und langfristig wird auch die Zahl der Berufspendler sinken. Infolgedessen werden sich die europäischen Arbeitsmärkte wieder stärker auseinanderentwickeln. Für Unternehmen wirken Wartezeiten an der Grenze wie Zölle: In ihrer bereits erwähnten Studie beruft sich die Bertelsmann Stiftung auf Quellen, laut denen auf diese Weise Kosten in Höhe von 1,4 bis 3% des Warenwertes entstehen. Nimmt man an, dass Importe um 3% teurer werden, lässt sich hochrechnen, dass die Wirtschaftsleistung in der EU von 2016 bis 2025 um etwa 1,43 Billionen Euro schrumpfen wird. Das entspricht der jährlichen Wirtschaftsleistung Italiens. Für Unternehmen wäre es außerdem problematisch, wenn das Schengen-Visum aufgehoben würde, denn dann wäre mit weniger ausländischen Besuchen im Zusammenhang mit Investitionen und Einkäufen zu rechnen. All diese Folgen der Grenzkontrollen bekämen auch jene Firmen aus Drittländern wie USA oder China zu spüren, die in Europa Handel treiben oder investieren.

Ausstieg einzelner Mitglieder aus Handelspolitik und Binnenmarkt

Die EU kennt vielfältige Optionen, Außenschutz und Binnenhandel gegenüber Drittstaaten zu regeln. Relevant für den Binnenmarkt ist dabei vor allem der Umgang mit Produktions- und Vermarktungsnormen. Auch zwischen EU-Mitgliedstaaten haben sich diese über einen langen Zeitraum unterschiedlich entwickelt. Das Ergebnis des

gemeinsamen Binnenmarktes ist keinesfalls die vollständige Harmonisierung von Normen in der ganzen EU, sondern eher eine weitgehende gegenseitige Anerkennung, auch gegenüber Drittstaaten. Der Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung geht zurück auf ein richtungsweisendes Urteil des Europäischen Gerichtshofs 1979. Anlass war ein aus heutiger Sicht kurioser Streitfall über Cassis de Dijon, ein Likörgetränk mit weniger als 25% Alkohol. Dieses durfte erst nach dem Urteil auch in Deutschland vertrieben werden, da die Vermarktungserlaubnis im gesamten Binnenmarkt gilt. Über solche Aspekte eines Binnenmarkts hinaus existieren verschiedene Formen von Regelungen zum Außenzoll.

Sollten einzelne Mitgliedstaaten aus der EU austreten, könnten Verhandlungen mit ihnen über eine Neugestaltung der Beziehungen aufgenommen werden. Dabei könnte man sich an bestehenden Modellen orientieren:

»**Modell Norwegen**«: **Freihandelszone mit Binnenmarkt.** Im Rahmen des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) wurde der Handel zwischen den Staaten Norwegen, Liechtenstein und Island als Teil der Europäischen Freihandelszone (EFTA) und der EU zum größten Teil von Zöllen befreit, die Zollsätze gegenüber anderen Staaten aber bleiben individuell. Eine solche Freihandelszone erfordert aufwendige und teure Kontrollen von Herkunftskennzeichen, um zu vermeiden, dass Importe aus Drittstaaten über das Mitgliedsland mit dem geringsten Außenschutz laufen und dann ebenfalls in den Genuss der Zollfreiheit des EWR kommen. Vom Freihandel im EWR ausgenommen sind die für beide Seiten sensiblen Agrar- und Fischereierzeugnisse. Die EFTA-Staaten müssen alle relevanten Produktionsstandards für die Einfuhr in die EU erfüllen, aber weniger Vorschriften der Union einhalten als deren Mitgliedstaaten. So übernimmt Norwegen jährlich rund 300 von durchschnittlich 1000 neuen EU-Bestimmungen. Die EFTA-Staaten haben zwar einen Beobachterstatus in wichtigen

Organisationen wie etwa der Europäischen Behörde für Lebensmittelsicherheit (EFSA), aber kein Recht, über einzuhaltende Standards mitzuentcheiden.

»Modell Schweiz«: Enger definierte Freihandelszone mit Binnenmarkt. Die Schweiz ist zwar Mitglied der EFTA, aber nicht des EWR. Sie bildet eine Freihandelszone mit der EU, das heißt beide Partner behalten ihre Zölle. Das Land übernimmt weite Teile des Binnenmarkts für Produkte, die in sektoralen Abkommen genau definiert wurden. Wiederum ist der Agrarsektor ausgeschlossen, desgleichen eine Mitsprache bei der Gesetzgebung. Die Personenfreizügigkeit war häufig Gegenstand von Auseinandersetzungen, aber das Abkommen von 2002 bleibt auch nach Annahme der Volksinitiative »Gegen Masseneinwanderung« durch die Schweizer Bevölkerung 2014 zunächst in Kraft.

Nachbarschafts-Modell: (Angestrebte) Zollunion. Eine Zollunion geht über eine Freihandelszone hinaus, indem der Außenzoll gemeinsam festgesetzt wird. Dadurch verliert ein Staat den Spielraum für eigene Zollpolitik. Mit der Türkei wurde 1995 eine Zollunion vereinbart, die mit Hilfe von Übergangsfristen verwirklicht werden sollte. Ausgenommen waren landwirtschaftliche Produkte. Damit sind viele Zölle zwischen EU und Türkei abgeschafft und es wird angestrebt, nach außen gemeinsam den EU-Außenzoll anzusetzen. Mit weiteren neun Mittelmeerländern soll ebenfalls eine Zollunion gebildet werden, die bislang aber in erster Linie an den stark voneinander abweichenden Zöllen der Mittelmeerländer gescheitert ist. Zwar ist kein gemeinsamer Markt mit gemeinsamer Standardsetzung vorgesehen, aber EU-Standards im Sinne von Einfuhrverpflichtungen sind einzuhalten.

Drittstaaten-Modell: »Binnenmarkt à la carte« bei nationaler Zollpolitik. Staaten, die aus der EU ausgetreten sind, könnten ihre eigenen Zölle behalten oder miteinan-

der respektive mit der verbliebenen EU über die Ausgestaltung der künftigen Beziehungen verhandeln. Auch bei vollständig nationalisierter Außenhandelspolitik können Aspekte des Binnenmarkts wie Harmonisierung oder gegenseitige Anerkennung von technischen Standards gegenüber Drittstaaten weiterhin gemeinsam definiert werden. Schon vor den Verhandlungen über ein transatlantisches Freihandelsabkommen (TTIP) wurde dies gegenüber den USA für einige Sektoren und einzelne Standards praktiziert, etwa im Hinblick auf Telekommunikation und die Sicherheit in der zivilen Luftfahrt.

Auflösung von Binnenmarkt und Freihandelszone

In diesem nächsten Schritt würden alle EU-Mitgliedstaaten ihre Handelspolitiken nationalisieren und die vier Grundfreiheiten aufheben. Das hätte erhebliche Wirkungen auf Handel, Investitionen und Wohlstand in allen EU-Mitgliedstaaten. Es wird angenommen, dass der Binnenmarkt einen dauerhaften Zuwachs des Bruttoinlandsprodukts in Höhe von etwa 2–3% erzeugt hat. Schätzungen zufolge sind die Exporte der Länder in der Union heute um 8% höher, als sie es ohne europäische Integration wären. Vor allem sind grenzüberschreitende Wertschöpfungsketten entstanden, die sich zurückbilden würden, wenn der Binnenmarkt aufgelöst würde. Gemeinsam gesetzte Standards würden zwar weiterhin gelten, doch neue würden die Mitgliedstaaten künftig wieder in Eigenregie schaffen. Sollten abermals Zölle zwischen europäischen Ländern eingeführt werden, wäre die EU nicht einmal mehr eine Freihandelszone.

Extremfall: Auflösung von Zollunion und gemeinsamer Handelspolitik

Die komplette Auflösung von Zollunion und gemeinsamer Handelspolitik wäre der letzte Schritt der Desintegration. Jeder EU-Mitgliedstaat würde dann selbst Außenzölle erheben und Handelsabkommen mit Dritt-

staaten aushandeln. Auf die Generaldirektion Handel der Europäischen Kommission könnte verzichtet werden. Die Länder der Union würden nicht nur nationale Grenzen kontrollieren, sondern auch die nationalen Zollverwaltungen sowie die Administration für die Handelspolitik ausbauen. Über bestehende Abkommen wie beispielsweise mit Südkorea müssten wohl die einzelnen Mitgliedstaaten neu verhandeln. Auch die Mitgliedschaft in internationalen Organisationen müsste auf eine neue Basis gestellt werden.

Eine Desintegration würde viele Fragen aufwerfen, die geklärt werden müssten. Dafür gibt es allerdings nur wenige und meist eher negative Anschauungsbeispiele.

Wirkungen und Schlussfolgerungen

Mit der zeitweiligen Aussetzung des Schengenabkommens und den Nachteilen, die EU-Bürgerinnen und -Bürgern wie auch Unternehmen daraus erwachsen, ist gerade derjenige Bereich europäischer Integration betroffen, der von vielen als positive, unmittelbar erfahrbare Errungenschaft Europas empfunden wird. Aber auch nach außen – ob gegenüber Politikern, Touristen oder potentiellen Investoren – erweckt diese Politik den unerfreulichen Eindruck, Europa bekomme seine Probleme nicht in den Griff und drohe nun politisch und ökonomisch zu zerfallen.

Kurzfristig würde die Auflösung des Binnenmarkts zwar nur wenig Schaden anrichten. Werden aber die europäischen Wertschöpfungsketten zerschlagen, würde dies mittel- und langfristig sehr wohl die Wettbewerbsfähigkeit europäischer Produkte auf dem Weltmarkt beeinträchtigen. Diese Wirkung wäre umso stärker, je mehr die Märkte durch weitergehende nationale Schritte etwa bei der Setzung von technischen Standards oder Gesundheitsstandards auseinanderdriften. Hier fällt besonders ins Gewicht, dass in anderen Weltregionen wie Asien derzeit neue Integrationsräume entstehen. Die EU, heute noch größer und global am stärksten integrierter Wirt-

schaftsraum, verlöre dramatisch an Attraktivität. Bisher investiert das Ausland um 14% mehr innerhalb des Binnenmarktes als in vergleichbaren Nicht-EU-Ländern. Das Interesse europäischer und ausländischer Investoren an den dann kleineren Märkten würde schwinden – sogar Deutschland hat nur einen Anteil von knapp über einem Fünftel am Bruttosozialprodukt der EU. Erschwerend kommt hinzu, dass diese Wirkung schon dann eintritt, wenn Investoren weitere Schritte europäischer Desintegration nur vermuten, wie gegenwärtig in Großbritannien zu beobachten ist.

Die EU verfügt heute über erhebliche Gestaltungsmacht, sowohl in bilateralen Verhandlungen wie zum TTIP als auch in internationalen Organisationen wie der Welthandelsorganisation (WTO). Zwar könnten gerade kleinere Mitgliedstaaten ihre Positionen auf eigene Faust vielleicht besser vertreten, doch ihr Einfluss auf das Ergebnis wäre marginal. Außerdem würde diese ökonomische Schwäche wohl auch auf den politischen Raum ausstrahlen, wenn man bedenkt, dass der Außenhandel das Flaggschiff der europäischen Integration ist. Gerät es in schwere See, wanken auch Glaubwürdigkeit und Stärke in anderen Bereichen. Da die politische EU unauf löslich mit der Handelsintegration verbunden ist, ist sie ebenfalls bedroht.

Eine Desintegration der EU über die vorläufige Aussetzung des Schengenabkommens hinaus wäre daher hochgradig irrational. Die zu befürchtenden Verluste würden eventuelle Gewinne bei weitem übersteigen. Das gilt aus unterschiedlichen Gründen für sämtliche Mitgliedstaaten. In der gegenwärtigen Atmosphäre wachsender Europafeindlichkeit und Nationalisierung müssen diese möglichen Konsequenzen unmissverständlich zum Ausdruck gebracht werden, um den Bürgerinnen und Bürgern der EU vor Augen zu führen, wie viel für alle auf dem Spiel steht.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2016
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autorinnen wieder

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
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364