

Rote Linien und eine ausgestreckte Hand

Eine Doppelstrategie für den Umgang mit Großbritannien in der EU

Nicolai von Ondarza

Nach langem Zögern hat Premierminister David Cameron im Januar 2013 die Flucht nach vorn angetreten – und für den Fall seiner Wiederwahl ein Referendum über den Verbleib Großbritanniens in der EU angekündigt. Bis dahin möchte er die europäische Integration auf der wirtschaftlichen Seite vorantreiben, politisch aber zurückschrauben und Kompetenzen auf die nationale Ebene zurückholen, zumindest für Großbritannien. Unter diesen Bedingungen will sich die britische Regierung dann für einen Verbleib in der EU einsetzen. Doch während Cameron durch diese Initiative den innenpolitischen Druck aus seiner eigenen Partei und von Seiten der UK Independence Party (UKIP) vorerst mindern konnte, stehen auf europäischer Ebene nun schwierige Diskussionen an. Die anderen EU-Staaten und insbesondere Deutschland sollten ihre Reaktion auf den britischen Vorstoß sehr genau abwägen. Es gilt, sowohl einen Rückbau der europäischen Integration als auch einen leichtfertigen Austritt Großbritanniens zu verhindern. Notwendig ist daher eine Doppelstrategie: Die EU sollte London gegenüber klare rote Linien setzen, wo ein Zerfasern der Union droht, aber mit der britischen Regierung in Fragen des Binnenmarkts und des Verhältnisses zwischen Euro- und Nicht-Eurostaaten konstruktiv zusammenarbeiten.

Die Ankündigung eines Austrittsreferendums in Großbritannien hat eine Schockwelle durch Europa gesandt. Dabei hatte sich der Schwenk der britischen Regierung hin zu einer härteren europapolitischen Linie lange angekündigt. Insbesondere Premierminister Cameron hatte sich zwar bisher gegen ein Austrittsreferendum gesperrt, im Verlauf der europäischen Schuldenkrise aber war der innenpolitische und vor allem innerparteiliche Druck immer größer geworden. Der Premier sah die Gefahr, auch wegen seiner bisher schlech-

ten wirtschaftspolitischen Bilanz, die Kontrolle über die eigene Partei zu verlieren. Diese Entwicklung wird verschärft durch den Aufstieg der UKIP, die jüngeren Umfragen zufolge derzeit die drittstärkste Partei in Großbritannien werden könnte. Mit ihren beiden wichtigsten Programmpunkten, dem Austritt aus der EU und einem harten Kurs gegenüber Einwanderern, ist die UKIP vor allem für enttäuschte Wähler der Konservativen attraktiv – und im britischen Mehrheitswahlrecht damit eine ernsthafte Gefahr für die Regierung.

Eine innenpolitisch motivierte Strategie

Camerons Ziel, die europaskeptische Fraktion seiner Partei zufriedenzustellen und den Aufwärtstrend der UKIP zu stoppen, bestimmte daher auch den zentralen Punkt seiner Rede: das klare Versprechen, in der ersten Hälfte der nächsten Legislaturperiode (bis 2017) ein Austrittsreferendum durchzuführen. Hierfür will er sich bei den Wahlen 2015 verpflichten. Gleichzeitig setzte der Premier damit die Labour Party unter Zugzwang, deren Führung sich auch weiterhin gegen ein Referendum ausspricht. Mit dem Versprechen, erst 2017 über die EU-Mitgliedschaft abstimmen zu lassen, vermeidet er es zudem, die spannungsgeladene Koalition mit den Liberaldemokraten auf Spiel zu setzen. Dieser Teil seiner Strategie scheint bereits aufzugehen – aus seiner Partei und in den britischen Medien hat sein Vorstoß große Zustimmung bekommen. Auch in der britischen Bevölkerung ist die EU-Skepsis auf neue Höchststände gestiegen. In jüngeren Umfragen fordert nicht nur eine große Mehrheit ein Referendum, sondern spricht sich auch eine knappe Mehrheit für den Austritt aus.

Die EU nach britischem Gusto formen

Für die EU-Partner relevanter ist der zweite Teil seines politischen Schachzugs: Da auch Cameron weiß, wie wichtig die Union wirtschaftlich für Großbritannien ist, hat er sich klar für dessen Verbleib in der EU ausgesprochen. Noch ungewöhnlicher, er hat die Mitwirkung in der Union deutlich wie selten als bessere Alternative gegenüber einem Außenseiterstatus nach dem Schweizer oder Norweger Modell gepriesen. Aber: Cameron will für Großbritannien einen loseren Mitgliedschaftsstatus in der EU aushandeln. Sein Land soll neben dem Binnenmarkt nur an einzelnen Bestimmungen teilnehmen und vom Pfad der »immer engeren Union« endgültig abgekoppelt werden.

Um dieses Ziel auch gegen den Widerstand seiner Partner durchzusetzen, will er

das Austrittsreferendum auf EU-Ebene gleichsam als Drohmittel nutzen. Drei Motive stehen dabei im Vordergrund: Erstens will Cameron die wirtschaftliche Integration im Sinne einer Stärkung des Freihandels vorantreiben. Die Verhandlungen über Freihandelsabkommen mit den USA, Japan oder Indien sollen forciert und der Binnenmarkt im Bereich der Dienstleistungen, der Energie oder digitaler Güter vollendet werden.

Zweitens will er erreichen, dass EU-Kompetenzen wieder auf die nationale Ebene zurückgeholt werden, wenn nötig in Form von neuen Opt-outs für Großbritannien. Welche Bereiche »repatriert« werden sollen, hat die britische Regierung jedoch bislang nicht konkret benannt. Doch kursieren in London bereits Wunschlisten. Ziel ist vor allem die Sozialpolitik. Die Arbeitszeitrichtlinie etwa ist für die Tories immer wieder ein beliebtes Beispiel, um europäische Überregulierung darzustellen. Aber auch die Bereiche Finanzmarktregulierung, Umwelt und Energiepolitik stehen auf der Repatriierungsagenda. Letztlich sollen laut Cameron – mit Ausnahme der vier Freiheiten des Binnenmarkts – alle Kompetenzen der EU zur Debatte stehen.

Nicht zuletzt fordert der britische Premier, dass die EU nach dem Prinzip der Flexibilität umgestaltet wird. Bereits in der Schuldenkrise beschloss Großbritannien unter seiner Führung, an allen Formen einer engeren Integration der Eurostaaten nicht teilzunehmen. Nach dem Willen Camerons soll der Grundsatz verankert werden, dass Großbritannien (und andere Staaten) der Vertiefung rund um die Eurozone dauerhaft fernbleiben können. Im Zentrum der britischen Mitgliedschaft soll vielmehr der Binnenmarkt stehen. Zum Schutz ebendieses unabhängigen Status im Binnenmarkt will der Premier zudem einen Absicherungsmechanismus etablieren, dank dessen die Nicht-Eurostaaten ihre Interessen gegenüber den enger integrierten Euro-Strukturen im gemeinsamen Markt wirksam durchsetzen können.

Im Kern will Cameron also schon vor der Befragung seiner Landsleute einen neuen

Status für Großbritannien erreichen, bei dem das Land zwar weiterhin über den Binnenmarkt mitbestimmt und den Zugang dazu genießt, aber von den Regelungen im Sozial-, Umwelt- und Finanzbereich befreit ist. Im Tausch dafür will er der Eurozone den Weg zu Vertragsänderungen für eine engere Integration frei machen. Großbritannien würde sich so aus eigenem Willen in einen dritten Rang der europäischen Integration begeben.

Ein Weg mit vielen Unbekannten

Doch Großbritannien kann seine Ziele der EU nicht aufdrängen. Anders als beim vollständigen Austritt nach Artikel 50 des EU-Vertrags, den ein Staat unilateral erklären kann, braucht Cameron gemäß dem Unionsrecht die Zustimmung aller EU-Staaten: Zusätzliche Opt-outs sind nur über eine volle Vertragsänderung zu erreichen, das heißt, es muss sich überhaupt eine Mehrheit im Europäischen Rat finden, die die Aufnahme von Verhandlungen beschließt. Erst dann folgt im Zweifelsfalle ein Konvent unter Beteiligung des Europäischen Parlaments. Und zum Abschluss braucht es die Zustimmung aller nationalen Regierungen sowie der Parlamente bzw. Bevölkerungen in nationalen Ratifikationsverfahren.

Hinzu kommen die vielen politischen Unwägbarkeiten bis 2017. Jeder politischen Strategie zum Trotz wird es maßgeblich die wirtschaftliche Entwicklung in der Eurozone und in Großbritannien sein, die über den Ausgang der EU-Debatte im Vereinigten Königreich entscheidet. Politisch ist Camerons Plan zudem nicht nur an seine eigene Wiederwahl 2015 geknüpft, die alles andere als ausgemacht ist. Auch das schottische Unabhängigkeitsreferendum und die Europawahlen (beide 2014) könnten die politische Debatte in Großbritannien noch entscheidend verändern. Ebenso werden die Verhandlungen selbst, an deren geplantem Ende im Jahr 2017 ausgerechnet die Briten die EU-Ratspräsidentschaft innehaben werden, durch die Vermengung mit Interessen der anderen EU-Staaten zwangsläufig eine eige-

ne Dynamik entfalten. Nur eines ist sicher: Die Verhandlungen über die Zukunft der EU werden durch Camerons Forderungen komplexer und der Blick der EU wird sich – entgegen den britischen Zielen – in den kommenden Jahren weiter nach innen richten.

Drei Szenarien, viele Optionen

Das risikoreiche Spiel Camerons stellt die anderen EU-Staaten einschließlich Deutschlands vor ein Dilemma. Gehen sie auf die britischen Forderungen ein, müssen sie nicht nur die hohen politischen und rechtlichen Kosten für die Vertragsänderung tragen, sondern es wird auch ein gefährlicher Präzedenzfall gesetzt, der die europäische Integration langfristig untergraben wird. Um einen Kompromiss zu finden, der sowohl für Deutschland europapolitisch tragfähig ist als auch die Briten überzeugt, bedarf es eines schwierigen Balanceakts. Politisch ergeben sich dafür drei sehr unterschiedliche Szenarien:

Cameron scheitert innenpolitisch

Das nur auf den ersten Blick einfachste Szenario wäre ein innenpolitisches Scheitern Camerons, indem die Konservativen die Wahlen 2015 verlieren. Da Labour bisher ein Austrittsreferendum ablehnt, würde der akute Handlungsdruck vorerst wegfallen. Langfristig würde die Frage, welchen Status Großbritannien in der EU einnimmt, aber nur verschoben, während sich die europaskeptische Position der Konservativen in der Opposition verfestigen dürfte.

Die Eurostaaten bremsen die britische Strategie aus

Wird Cameron wiedergewählt, braucht er für die Umsetzung seiner Ziele die genannten EU-Vertragsverhandlungen. Seine Strategie ist darauf ausgerichtet, dass die Eurostaaten von sich aus eine Vertragsänderung im Hinblick auf eine engere wirtschaftspolitische Integration in der Eurozone anstreben. Zwischen Brüssel und den Haupt-

städten der Eurostaaten ist bereits die Einberufung eines Konvents nach den Europawahlen 2014 im Gespräch, so dass die Verhandlungen auf 2015/16 fallen könnten.

Wenn sich die Eurostaaten allerdings gegen eine Vertragsänderung entscheiden, weil sie die angestrebten Reformen in einer Kombination aus sekundärrechtlichen Maßnahmen (wie bei der Bankenunion) und zwischenstaatlichen Verträgen (wie beim Fiskalpakt) umsetzen, entziehen sie London die Basis für seine Strategie. Zwar hat Cameron angekündigt, in diesem Falle werde er selber die Verhandlungen anstoßen, er könnte seinen Partnern aber kein Tauschgeschäft mehr anbieten. Vielmehr müsste er allein mit der Austrittsdrohung alle anderen EU-Staaten überzeugen, durch den schwierigen Verhandlungs- und Ratifikationsprozess zu gehen, nur um Londons Partikularinteressen durchzusetzen. Derart ausgebremst dürfte er seine weitreichenden Ziele kaum erreichen. Vor dem Hintergrund des klaren Bekenntnisses zu einem In-Out-Referendum wäre dann ein britischer Austritt die logische Konsequenz.

Konstruktive Einbindung ohne weitere Zerfaserung der EU

Das dritte Szenario ist die Einbindung der britischen Forderungen in die allgemeinen (Vertrags-)Verhandlungen über die Zukunft der EU und der Eurozone. Um sowohl einen Austritt Großbritanniens als auch einen Rückbau der EU zu verhindern, sollte Deutschland eine Doppelstrategie verfolgen:

Zum einen muss gegenüber London eine klare rote Linie gezogen werden, dass der Kern der europäischen Integration, die gemeinsamen Regeln des Binnenmarkts und der bisherige Besitzstand, nicht verhandelbar sind. Hierzu gehören auch die für das Funktionieren des Binnenmarkts notwendigen Regeln der Finanzmarktregulierung oder der Sozial- und Umweltpolitik. Neue Opt-outs für Einzelstaaten sollten nur in Fällen ermöglicht werden, in denen sich die Euro-Mitgliedstaaten über den bisherigen Stand hinaus enger integrieren wollen.

Zum anderen sollte das Beharren auf dieser roten Linie begleitet werden von einer ausgestreckten Hand, die Offenheit signalisiert gegenüber der wirtschaftlichen Agenda Großbritanniens und einer Einbindung seiner anderen Forderungen in einen gesamteuropäischen Kontext. Der britische Fokus auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit, den Abschluss von Freihandelsabkommen und die Vollendung des Binnenmarkts deckt sich ohnehin mit Deutschlands Zielen. Am schwierigsten wird es werden, Kompromisse zu finden, die im gemeinsamen Interesse sind und als Symbole ausreichen, um die britische Regierung und Bevölkerung vom Verbleib in der EU zu überzeugen. Camerons Pläne bieten hierfür indes zwei konkrete Ansatzpunkte:

Der erste ist das legitime Interesse Londons sicherzustellen, dass die Vertiefung der Eurozone mit dem Binnenmarkt vereinbar bleibt. Ohne den Nicht-Eurostaaten ein Vetorecht über Euro-Fragen zuzusichern, sollte sich Deutschland dafür einsetzen, dass eine Schutzklausel gegen Diskriminierung im Binnenmarkt etabliert wird. Mit Verweis darauf sollten Staaten wie Großbritannien und Schweden, aber auch Polen, das den Euro-Beitritt anstrebt, im Zweifelsfall gegen Beschlüsse der Eurostaaten klagen können, wenn sie im Binnenmarkt benachteiligt werden. Ein zweiter Ansatzpunkt ist die gemeinsame Überprüfung einzelner Rechtsakte wie der Arbeitszeitrichtlinie. Zu Änderungen und dem Zugeständnis größerer Flexibilität für die Mitgliedstaaten sollte es aber nur kommen, wenn sie im gesamteuropäischen Interesse sind.

Mit dieser Doppelstrategie werden mit Sicherheit nicht alle Europaskeptiker überzeugt werden. Aber mit erfolgreicher Durchsetzung der wirtschaftspolitischen Agenda der Integration und mit einem tragfähigen Arrangement zwischen Euro- und Nicht-Eurostaaten kann es gelingen, der britischen Bevölkerung ein im Vergleich zum Austritt attraktives Angebot zu machen und gleichzeitig den Zusammenhalt in der gesamten EU zu stärken.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors 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