

Nordeuropa nach dem Brexit-Votum

Die fünf nordischen Länder stellen ihre Beziehungen zur EU auf den Prüfstand

Tobias Etzold / Christian Opitz

In Nordeuropa schlägt das britische EU-Referendum hohe Wellen. Das Votum könnte bewirken, dass europakritische Parteien in den Ländern der Region an Einfluss gewinnen. Doch auf absehbare Zeit ist nicht zu erwarten, dass die EU-Staaten Dänemark, Finnland und Schweden selbst einen Austritt anstreben oder die Nichtmitglieder Norwegen und Island ihre Verflechtung mit der EU substantiell reduzieren. Mit Großbritannien droht für die nordischen Länder indes einer der wichtigsten Verbündeten in der EU wegzufallen. Sie dürften dadurch gezwungen sein, ihre Positionierung innerhalb bzw. gegenüber der Union zu überdenken. Schon jetzt zeigen sich erste Anzeichen für eine Neujustierung – mit teils gemeinsamen, teils unterschiedlichen Prioritäten. Sollten die fünf Länder imstande sein, die Gemeinsamkeiten auszunutzen, könnte die nordische Zusammenarbeit hinsichtlich einer »EU der 27« an Bedeutung gewinnen.

Die Regierungen der drei nordischen EU-Staaten Dänemark, Finnland und Schweden haben mit großem Bedauern auf das Brexit-Votum reagiert, ebenso die Regierungen von Norwegen und Island, die beide dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) angehören. Allen fünf Staaten wird künftig ein wichtiger Verbündeter fehlen. Ihre politischen wie wirtschaftlichen Beziehungen zu Großbritannien sind eng und basieren auf gemeinsamen Interessen. Für alle diese Länder gehört das Vereinigte Königreich jeweils zu den fünf wichtigsten Handelspartnern. Bis auf Finnland sind die nordischen Staaten, wie Großbritannien, keine Mitglieder der Euro-Zone. Sie fürchten, nach einem Brexit wirtschaftliche Nachteile zu erleiden und mit noch größerer Dominanz der Euro-

Staaten konfrontiert zu sein. Für die Nichtmitglieder Norwegen und Island wird es mit dem Brexit bedeutend schwerer, die EU im Sinne eigener Interessen zu beeinflussen.

Die Parteien in den nordischen Ländern, die am linken und rechten Rand des politischen Spektrums angesiedelt sind, begrüßten hingegen das Votum der Briten. Sie sehen sich dadurch in ihrer langgehegten – allerdings unterschiedlich motivierten – Abneigung gegen die EU bestätigt. Linke Kräfte wie die schwedische Linkspartei und die dänische Einheitsliste betrachten die EU als undemokratisches System, das wirtschaftsliberale Forderungen vor Arbeitnehmer- und Umweltinteressen stelle.

Rechtspopulistische Parteien kritisieren, dass die EU die nationalstaatliche Souveränität

nität einschränke, vor allem bei der Migration. Timo Soini, Vorsitzender der EU-skeptischen »Finnen« – als Außenminister zugleich Mitglied der finnischen Regierung –, ließ verlauten, mit der EU stimme etwas nicht, wenn ein so wichtiges Land wie Großbritannien sie verlassen möchte. Die Schwedendemokraten fordern als Konsequenz aus dem Referendum, dass ihr Land ebenfalls aus der EU austritt. Dagegen möchte die Dänische Volkspartei grundsätzlich in der Union verbleiben. Sie strebt aber an, Dänemarks Anbindung an Brüssel zu lockern – über die ohnehin bestehenden Vorbehalte hinaus, die das Land in wichtigen EU-Bereichen wie der Wirtschafts- und Währungsunion (Euro) sowie der europäischen Justiz- und Innenpolitik festgeschrieben hat. Beide Parteien wie auch die Jugendorganisation der »Finnen« fordern EU-Referenden für ihre Länder. Timo Soini, der als Außenminister und Parteichef einen Spagat zwischen Regierungsräson und Parteilinie leisten muss, ist offen für ein Referendum nach der finnischen Parlamentswahl 2019. Die anderen Regierungsparteien in Helsinki sowie die Regierungen Dänemarks und Schwedens weisen die Forderung nach einer Volksabstimmung jedoch zurück.

Die Bevölkerungen der Länder sind laut Umfragen mehrheitlich ebenfalls gegen EU-Referenden. Angesichts des politischen Chaos, das Großbritannien nach dem Brexit-Votum erfasst hat, ist etwa in Finnland die Zustimmung für eine ähnliche Volksbefragung stark gesunken. In allen drei nordischen EU-Ländern sprechen sich auch und gerade nach dem britischen Referendum klare Mehrheiten – je nach Befragung von bis zu 66 Prozent in Schweden und 69 Prozent in Dänemark – für den Verbleib in der EU aus. Gegen einen Verbleib sind nur zwischen 18 Prozent (Dänemark) und 29 Prozent (Schweden). Umgekehrt lehnt in Norwegen eine große Mehrheit (71 Prozent) einen Beitritt zur EU ab. Das Brexit-Votum und die aktuellen EU-internen Probleme haben bewirkt, dass die Attraktivität eines solchen Schrittes weiter geschwunden ist. Das Gleiche gilt für Island

(56 Prozent gegen einen Beitritt), das ab 2011 Beitrittsverhandlungen mit der EU führte. Diese wurden 2014 von der isländischen Regierung abgebrochen, weil nach der wirtschaftlichen Erholung des Landes das Beitrittsinteresse stark gesunken war.

Nordische Positionen für die Verhandlungen mit Großbritannien

Was die anstehenden Austrittsverhandlungen mit London betrifft, sind die Regierungen der nordischen EU-Staaten bemerkenswert sachorientiert geblieben. Früh fokussierte man sich in Helsinki, Kopenhagen und Stockholm darauf, die eigenen Interessen zu definieren und zu wahren. So schuf etwa die dänische Regierung bereits am Tag nach dem Referendum eine ministeriumsübergreifende Taskforce, welche die direkten Auswirkungen eines Brexit für das Land analysieren soll. Finnland und Schweden ergriffen ähnliche Präventivmaßnahmen. Kernpunkt der entsprechenden Überlegungen ist die enge wirtschaftliche Verflechtung der Länder mit Großbritannien.

Ausgehend von dieser ökonomischen Motivation, haben sich die nordischen EU-Staaten klar gegen einen übereilten Bruch mit London positioniert. Strikt abgelehnt werden Forderungen, die Briten im Sinne einer Bestrafung weitestgehend von der EU abzukoppeln. Vielmehr plädieren die nordischen Länder einhellig dafür, Großbritannien nach einem Brexit möglichst eng an die EU zu binden. Vor allem in Dänemark und Schweden mehrten sich Stimmen, die von der eigenen Regierung fordern, unter dieser Zielsetzung eine aktive Rolle bei den Gesprächen mit London einzunehmen.

Die nordischen EU-Staaten werden deshalb in den Austrittsverhandlungen voraussichtlich sehr pragmatisch agieren. Sie dürften darauf hinarbeiten, dass ihre Handelsbeziehungen zu Großbritannien möglichst wenig beeinträchtigt werden. In den Augen mancher Politiker kämen sie sogar für eine informelle Vermittlerfunktion in Betracht, da vor allem Dänemark und Schweden bei ihrer EU-Politik eine Zwi-

schenposition zwischen Großbritannien und der Rest-EU einnehmen. Ob eine solche Rolle realistisch ist, wird von der EU-politischen Handlungsfähigkeit der beiden Länder abhängen. In Stockholm wie Kopenhagen gibt es Minderheitsregierungen, die begrenzten Spielraum haben und sich dem wachsenden Einfluss EU-skeptischer und -ablehnender Kräfte gegenübersehen.

Auswirkungen auf die nordischen EU-Beziehungen

Unter den nordischen EU-Ländern herrscht weitgehend Einigkeit, dass sich die Union jetzt und künftig auf das Wesentliche konzentrieren müsse. Schwerpunkte sollen die Vertiefung des Binnenmarkts und die Förderung von Freihandel sein – seit jeher die nordischen Hauptinteressen an der EU. Dazu gehört, Entscheidungen effektiv umzusetzen und Bürokratie wie Regulierungen abzubauen. Außerdem soll die EU in ihrer Arbeitsweise transparenter werden, ebenfalls ein altes nordisches Kernanliegen.

In Dänemark hat sich binnen kürzester Zeit tiefe Ernüchterung über die EU eingestellt. Noch 2014 hieß es in einer parteiübergreifenden Vereinbarung, dass das Land »so eng am Kern der EU sein soll wie möglich«. Dieser Anspruch wurde faktisch aber schon wieder aufgegeben, nachdem im Dezember 2015 ein Referendum gescheitert war, mit dem Dänemarks Vorbehalt in der europäischen Innen- und Justizzusammenarbeit teilweise aufgehoben werden sollte. Traditionell bildeten Großbritannien als gleichgesinnter, EU-skeptischer Partner und Deutschland als großer Nachbar die zwei Leitsterne in der dänischen EU-Politik. Doch während London dem Austritt entgegenstrebt, verfolgt Berlin zwei Großprojekte, die beide in Kopenhagen parteiübergreifend abgelehnt werden – die Stärkung der Euro-Zone und eine gemeinsame europäische Asylpolitik. Mit seinen bestehenden Vorbehalten in wichtigen EU-Bereichen und einer zunehmend europaskeptischen Parteienlandschaft scheint Dänemark daher an die EU-politische Peripherie

zurückzukehren. Ohne starken Partner droht dem Land eine weitere Marginalisierung vor allem gegenüber der Euro-Zone.

Auch in Schweden besteht die Sorge, mit Großbritannien ein wichtiges Gegengewicht zu den Euro-Ländern und damit Einfluss gegenüber Kerneuropa zu verlieren. Daher gibt es verstärkt Rufe in der schwedischen Politik, das Land solle sich zum Meinungsführer der Nicht-Euro-Gruppe aufschwingen. Zwar wiegt Großbritanniens drohender EU-Austritt schwer für Schweden, sofern es um handelspolitische Fragen geht. Doch in anderen Bereichen könnte der Wegfall dieses traditionellen Veto-Spielers eine aktivere Rolle Stockholms in der EU bewirken. Im Zentrum der schwedischen EU-Politik steht die Vision vom »Sozialen Europa«. Kernpunkte sind faire und sichere Arbeitsverhältnisse sowie eine breitere Beschäftigung von Frauen und jungen Menschen. Für 2017 hat Ministerpräsident Stefan Löfven bereits zu einem EU-Gipfel über diese Themen nach Schweden eingeladen. Zudem verfolgt der Nicht-Nato-Staat – ebenso wie Finnland – das Ziel, die gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU zu intensivieren und zu vertiefen. Die kürzlich erschienene Globale Sicherheitsstrategie der EU wurde von beiden Ländern begrüßt, zumal sie ein solches Dokument seit langem gefordert hatten.

Finnland spricht sich für Reformen in der EU und eine Verbesserung ihrer Funktionalität aus. Eine Anpassung der Verträge hält die finnische Regierung derzeit für unnötig. Als wichtig betrachtet sie es aber, gemeinsam und entschlossen eine Zukunftsvision für die EU zu entwickeln. Dabei hat das Überleben der europäischen Integration für Helsinki oberste Priorität. Trotz immer wieder aufflammender Kritik an EU und Euro bekennt sich Finnland offiziell klar zu seiner EU-Mitgliedschaft. Dennoch wird die von der »Finnen«-Partei angeführte Debatte über ein nationales Austrittsreferendum so schnell nicht verstummen. Die Dynamik dieser Diskussion wird von den Entwicklungen in der EU und den Austrittsverhandlungen mit Großbritannien abhängen.

Norwegen und Island sehen ihre Zukunft weiterhin in der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) und wollen Teil des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) bleiben (vgl. SWP-Aktuell 19/2013). Den Regierungen beider Länder zufolge soll sich am bisherigen Verhältnis zur EU nichts ändern. Für Oslo hat sich das EWR-Abkommen als tragfähig erwiesen; es ist und bleibt der Grundpfeiler von Norwegens Beziehungen zur EU. Das Land wünscht keine Neuverhandlung des Abkommens und ist skeptisch gegenüber einer EFTA-Mitgliedschaft Großbritanniens. Im letzteren Fall wäre Norwegen nicht mehr das größte und führende Land der Organisation.

EFTA und EWR haben sich für Island und Norwegen – kleine, auf Fischerei und Rohstoffen basierende Volkswirtschaften – zum geeigneten Rahmen der Kooperation untereinander und mit der EU entwickelt. Sollte das vom Dienstleistungssektor geprägte Großbritannien der EFTA beitreten (wogegen beide Länder ein Veto einlegen könnten), würde sich der Charakter der Organisation komplett und womöglich zum Nachteil ihrer bisherigen Mitglieder verändern. Andererseits könnte dann Großbritanniens Gewicht bewirken, dass die EFTA-Länder gegenüber der EU im Rahmen des EWR-Abkommens an Bedeutung gewinnen. Daraus würden sich sogar neue Chancen und mehr Einfluss für Norwegen und Island ergeben. Beide Länder müssen jetzt versuchen, mit ihren begrenzten Möglichkeiten als EFTA- und Nicht-EU-Mitglieder die Verhandlungen über die künftigen EU-Großbritannien-Beziehungen in einem für sie vorteilhaften Sinne zu beeinflussen – auch über ihre nordischen EU-Partner.

Perspektiven für die nordische EU-Zusammenarbeit

Aus dem drohenden Brexit ergeben sich für den nordischen Raum große Herausforderungen, aber auch Chancen. Die größte Herausforderung besteht darin, gegenüber dem aus Euro-Ländern bestehenden Kern-europa nicht den Anschluss zu verlieren.

Zugleich hoffen manche Politiker, dass bei einem Brexit der Einfluss des Nordens in der EU wachsen könnte. Dafür müssten jedoch die nordischen Länder ihre Zusammenarbeit innerhalb und außerhalb der EU verstärken und ausdehnen. Zwar möchte man seit jeher eine feste regionale Blockbildung innerhalb von EU-Entscheidungsprozessen vermeiden, vor allem weil zwischen den jeweiligen Positionen – neben vielen Überlappungen – unbestreitbar wichtige Unterschiede bestehen. Dennoch erachten es die Regierungen der nordischen Länder als wichtig und möglich, die nordische Zusammenarbeit auf EU-Ebene weiter zu vertiefen. Tatsächlich gibt es Bestrebungen, diese Kooperation speziell im Hinblick auf die Implementierung von EU-Gesetzgebung – zu der auch die EFTA/EWR-Länder Island und Norwegen überwiegend verpflichtet sind – zu verbessern und zu erweitern. Durch koordinierte Umsetzung von EU-Richtlinien will man verhindern, dass zwischen den nordischen Staaten gesetzliche Unterschiede bestehen, die es beispielsweise Bürgern erschweren, in den jeweils anderen Ländern zu leben oder zu arbeiten.

Überdies könnte die nordische Zusammenarbeit indirekt auch Vorbildwirkung für eine pragmatische Kooperation aller EU-Staaten entfalten. So hat etwa die Flüchtlingskrise zunächst ungewohnte Streitigkeiten zwischen einigen nordischen Ländern ausgelöst, in letzter Zeit aber auch eine neue Dynamik in der Zusammenarbeit zugunsten der Integration von Flüchtlingen befördert. Zu einem weiteren Leuchtturm der Kooperation mit großem praktischen Nutzen könnte außerdem – angesichts der fortgeschrittenen Digitalisierung der nordischen Gesellschaften – die Schaffung eines gemeinsamen digitalen Marktes werden. Um eine größere Strahlkraft über die Region hinaus zu gewinnen, sollte der Norden sein eigenes Integrationsmodell in alten wie neuen Bereichen weiterentwickeln.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2016
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung der Autoren 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

Lektüre-Hinweis:

Tobias Etzold
Großbritanniens Zukunft in Europa. Alternativen zur EU-Mitgliedschaft haben mehr Nach- als Vorteile für das Königreich
SWP-Aktuell 19/2013,
März 2013,
<www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2013A19_etz.pdf>