

von Ondarza, Nicolai

Research Report

Kerneuropa und Großbritannien: Risiken, Kompromisschancen und Nebenwirkungen der britischen Reformvorschläge

SWP-Aktuell, No. 96/2015

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs,
Berlin

Suggested Citation: von Ondarza, Nicolai (2015) : Kerneuropa und Großbritannien: Risiken,
Kompromisschancen und Nebenwirkungen der britischen Reformvorschläge, SWP-Aktuell, No.
96/2015, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/255342>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Kerneuropa und Großbritannien

Risiken, Kompromisschancen und Nebenwirkungen der britischen Reformvorschläge

Nicolai von Ondarza

Nach langem Zögern hat David Cameron seine Forderungen für eine »EU-Reform« auf den Tisch gelegt, mit der er die Briten vom Verbleib in der Union überzeugen will. Kernelement seiner Vision der EU ist die Flexibilität. Großbritannien soll die Möglichkeit erhalten, sich endgültig von der weiteren EU-Integration abzukoppeln und seine Mitgliedschaft auf einen vertieften Binnenmarkt zu konzentrieren. Damit will er die bestehende Sonderstellung seines Landes in einer ohnehin immer stärker differenzierten EU weiter ausbauen. Jenseits konkreter politischer Überlegungen müssen die EU-Staaten daher in den Verhandlungen Antworten auf zwei Kernfragen finden: Wie viel Differenzierung und Sonderausnahmen verträgt die Europäische Union? Und wie kann eine dauerhaft bestehende Differenzierung besser abgedeckt werden?

Unter dem Eindruck ihrer mannigfaltigen Krisen vollziehen sich in der Europäischen Union parallel zwei Prozesse, die eng miteinander verbunden sind. Auf der einen Seite ist Differenzierung zu einem konstitutiven Element der Europäischen Integration geworden. In der europäischen Schuldenkrise hat sich die Eurozone immer weiter zu einem Kerneuropa verfestigt, das sich in Wirtschaftsfragen deutlich enger integriert als der Rest der EU. Ebenso treffen die Flüchtlingskrise und die in diesem Zusammenhang beschlossene Umverteilung von Flüchtlingen und die gemeinsamen Initiativen zur Grenzsicherung nur die Mitgliedstaaten der Schengenzone.

Auf der anderen Seite meldet in dieser Zeit gerade das EU-Mitglied, das aufgrund bestehender Ausnahmen von der gemein-

samen Währung und vom Schengenraum eigentlich abseits der aktuellen Krisen steht, massiven Änderungsbedarf an: Großbritannien. Nach seiner Wiederwahl hat David Cameron wie angekündigt sowohl ein Referendum über den Verbleib in der EU auf den Weg gebracht als auch mit den Partnern in der Union Verhandlungen über eine »EU-Reform« aufgenommen. In diesen Verhandlungen will er für Großbritannien einen neuen Status in der Union erreichen, um damit auch die Skeptiker in der britischen Bevölkerung und vor allem in seiner Partei vom Verbleib in der EU zu überzeugen. Auch in seinen Plänen hierfür ist die Differenzierung das zentrale Element.

Forderungen nach mehr Flexibilität

David Cameron hat hierzu sehr konkrete Vorstellungen. Nach intensiven Konsultationen mit den anderen 27 Regierungen und technischen Gesprächen mit den EU-Institutionen hat der britische Premierminister im November 2015 seine Ziele für eine »neue Stellung des Vereinigten Königreichs in einer reformierten EU« präsentiert. Sollte es zu einer Einigung kommen, kann die britische Regierung das Referendum innerhalb von vier Monaten ansetzen. Sie drängt daher auf den Abschluss der Verhandlungen bis Februar 2016, um noch im Sommer 2016 das Volk befragen zu können.

Vor einer Einigung stehen allerdings noch schwere Verhandlungen. Vordergründig hat die britische Regierung vor allem Reformen für die gesamte EU verlangt; in Großbritannien selbst wurde das Gesamtpaket bereits als rein symbolisch und kosmetisch eingestuft. Auf den zweiten Blick summieren sich die Vorschläge aber zu der Forderung, die EU in Richtung eines losen Netzwerks zu entwickeln. Diese langfristigen Konsequenzen sollten die EU-Partner mitbedenken, wenn sie sich auf Reformen mit Großbritannien einigen, um das Land in der Union zu halten.

Der Binnenmarkt als Kern der europäischen Integration

Konkret begehrt Cameron Reformen in vier Bereichen: Wettbewerbsfähigkeit, Souveränität, Migration und Verhältnis zwischen Euro- und Nicht-Eurostaaten. Das politisch auf den ersten Blick am wenigsten kontroverse Thema ist die »Wettbewerbsfähigkeit«. Die Forderungen Camerons decken sich hier weitgehend mit dem Arbeitsprogramm der aktuellen EU-Kommission und haben bei seiner Tour durch die Hauptstädte die meiste Unterstützung erfahren. Der Premier spricht sich für die Vertiefung des Binnenmarkts in Bereichen wie Dienstleistungen, Energie und digitale Wirtschaft aus und unterstützt die Entwicklung einer Kapitalmarktunion ebenso wie die Ausweitung von Freihandelsabkommen der EU, unter

anderem mit den USA (TTIP), China, Japan und der ASEAN. Diese Projekte sind zwar in der europäischen Öffentlichkeit und im Detail zwischen den Regierungen hoch umstritten, aber als allgemeine Ziele Konsens auf EU-Ebene. Änderungen im EU-Primärrecht fordert Cameron hier also nicht, sondern er will vor allem laufende Gesetzgebungs- und Aushandlungsverfahren vorantreiben.

Hier offenbart sich die Vision des britischen Regierungschefs für die zukünftige Stellung seines Landes in der Union. Er will »the best of both worlds«, also die Vorteile des Binnenmarkts ohne die Verpflichtungen in anderen Integrationsbereichen. Den Binnenmarkt betrachtet er dabei ausdrücklich als Markt mit freiem Kapital-, Waren- und Dienstleistungsverkehr. Er schließt die Personenfreizügigkeit also implizit aus und will Regulierung und Arbeitnehmerrechte reduzieren. Wenn es auch zu diesem Ansatz viel Zustimmung gibt, so sollten die anderen Mitgliedstaaten hier doch auf der Verknüpfung von Binnenmarkt und Freizügigkeit bestehen, um zu unterstreichen, dass selbst für Nicht-EU-Staaten wie die Schweiz oder Norwegen das eine, der Marktzugang und die gemeinsame Regulierung, nicht ohne das andere, die Freizügigkeit, möglich ist.

Mehr als nur symbolträchtig: Souveränität

Der zweite Korb an Forderungen von David Cameron betrifft die Stärkung der nationalen Souveränität Großbritanniens gegenüber der EU. Der Premier will zum einen, dass die nationalen Parlamente mehr Macht bekommen, indem sie gemeinsam Gesetzgebungsinitiativen der Kommission stoppen können (»rote Karte«). Erklärtermaßen soll dies die demokratische Legitimation der EU erhöhen, implizit aber auch die nationalen Parlamente im Verhältnis zum Europäischen Parlament aufwerten. Ein einzelstaatliches Veto für das House of Commons fordert Cameron nicht, eine Gruppe von Parlamenten soll indes – wie bei der bisherigen »gelben Karte« – ihren Widerspruch einlegen und damit aber fortan eine

Kommissionsinitiative definitiv stoppen können. Solange das dafür nötige Quorum wie bisher bei einem Drittel der nationalen Parlamente beibehalten würde, hätte eine solche Reform kaum praktische Auswirkungen auf die EU (siehe SWP-Studie 4/2014). Sie würde aber eben auch nicht substantiell zur Stärkung der demokratischen Legitimität der EU oder der Souveränität Großbritanniens beitragen.

Entscheidender für die zukünftige Konstruktion der EU ist hingegen die britische Forderung, dauerhaft von dem Ziel der »immer engeren Union« Abstand zu nehmen. Für britische EU-Gegner ist die Klausel *das* Symbol für den aus ihrer Sicht grenzenlosen Machthunger Brüssels und die Verlagerung von immer mehr Kompetenzen von der nationalen auf die europäische Ebene.

Das Paradoxe ist – schon heute kann in der EU kein Mitgliedstaat gezwungen werden, sich an einem Integrationsprojekt zu beteiligen. Als Herren der Verträge verfügen die EU-Staaten bei jeder Vertragsänderung über ein Vetorecht, von dem gerade Großbritannien immer wieder Gebrauch gemacht und in der Folge Ausnahmen ausgehandelt hat, etwa bei der Währungsunion, dem Schengener Abkommen oder der Europäischen Grundrechtecharta. Keine Vertragsänderung seit dem Vertrag von Maastricht ist beschlossen worden, ohne dass sich Großbritannien ein neues Opt-out gesichert hätte, weil es sich an jeweils mindestens einem Integrationsaspekt nicht beteiligen wollte. Es bedeutet aber auch, dass London dann jedes Mal von einem Veto Abstand genommen hat.

Vor diesem Hintergrund bestehen für die Umsetzung des britischen Ansinnens zwei unterschiedliche Wege. Camerons Maximalforderung ist eine spezifische, rechtsverbindliche Ausnahme aus der »immer engeren Union« für das Vereinigte Königreich. Diese Forderung ist mehr als nur ein politisches Symbol – Cameron will damit unterstreichen, dass Großbritannien sich dauerhaft von der weiteren Integration der EU abwendet. Er will damit das Modell

eines Europas der mehreren Geschwindigkeiten ad acta legen, in dem die EU-Staaten sich wie beim Euro zwar in unterschiedlichem Tempo, aber letztlich doch auf dasselbe Ziel hinbewegen. Gibt die EU dem nach, öffnet sie für zwei Entwicklungen die Türe: Auf der einen Seite würde sie erstmals festschreiben, dass für die Union langfristig nur noch die Modelle eines Kerneuropas oder eines Europa à la carte in Frage kommen, bei denen die einheitliche Integration selbst als langfristiges Ziel passé ist. Zum anderen würden auch für andere Mitgliedstaaten, die sich vom jetzigen Stand der Integration abwenden wollen, alle Tore geöffnet. Dies sind aktuell insbesondere Ungarn sowie potentiell auch Polen unter seiner neuen Regierung.

Eine bessere Variante wäre es deshalb, das Prinzip der EU, das die Mitgliedstaaten ihr Integrationsniveau selbst bestimmen, noch einmal zu bekräftigen. Dies hat der Europäische Rat im Juni 2014 bereits mit der politischen Erklärung getan, der zufolge das Ziel der immer engeren Union nicht bedeutet, dass jeder Mitgliedstaat sich an jedem Integrationsprojekt beteiligen muss, sondern frei entscheidet, ob und wann er teilnimmt, während die integrationswilligen Staaten voranschreiten können. Diese Erklärung rechtlich verbindlich zu machen hieße zwar, das bestehende Europa der mehreren Geschwindigkeiten festzuschreiben, aber nicht, den Kurs der europäischen Integration vollständig aufzugeben.

Differenzierung, die zu weit geht

Auch bei dem dritten Korb an Forderungen, die David Cameron an die EU richtet, geht es um mehr Flexibilität – nämlich in Bezug auf die innereuropäische Migration, die London begrenzen möchte. Als Nichtmitglied des Schengenraums und aufgrund seiner Insellage ist das Vereinigte Königreich bisher zwar kaum von der Flüchtlingskrise betroffen. Es hat aber nach der Erweiterung 2004, als die damalige Labour-Regierung anders als nahezu alle anderen

Mitgliedstaaten den eigenen Arbeitsmarkt direkt öffnete, über 3 Millionen Einwanderer aus der EU aufgenommen. Obgleich Großbritannien gesamtwirtschaftlich von dieser Migration deutlich profitiert hat, verfängt die Kritik der EU-Gegner, London habe die Kontrolle über die Einwanderung verloren, besonders bei der Bevölkerung. Für die britische Öffentlichkeit (und damit für das Referendum) ist die Migration daher der wichtigste der vier Bereiche. Gleichzeitig haben zentrale Akteure in der EU wie Bundeskanzlerin Merkel, Kommissionspräsident Juncker und die Visegrád-Staaten die Freizügigkeit als rote Linie definiert, über die sie nicht bereit sind zu verhandeln.

In der Folge hat sich Cameron schon im November 2014 entschieden, die Freizügigkeit *an sich* nicht in Frage zu stellen. Stattdessen will er neben der Bekämpfung des Missbrauchs von Freizügigkeit die Anreize für EU-Bürger reduzieren, nach Großbritannien zu emigrieren. Diese sollen erst vier Jahre in Großbritannien arbeiten und Steuern zahlen, bevor sie Sozialleistungen und Steuervergünstigungen in Anspruch nehmen können. Damit stellt Großbritannien jedoch erstens das Grundprinzip der Nicht-Diskriminierung in Frage, also das Gebot, dass EU-Bürger und eigene Bürger gleichbehandelt werden sollen. Zweitens will London so offenbar eine Differenzierung in einer Kernregel des Binnenmarkts erreichen, die seit Gründung der EU fest in den Verträgen verankert ist. Im Rahmen der Vertiefung des Binnenmarkts, die Cameron in den Mittelpunkt der britischen EU-Mitgliedschaft stellt, soll also eine der vier Grundfreiheiten de facto eingeschränkt werden.

Aus europapolitischer Sicht ist das eine Differenzierung, die zu weit geht und den endgültigen Einstieg in ein Europa à la carte bedeuten würde, in dem sich die Mitgliedstaaten nur die Teile herausuchen, die ihren Interessen dienen. Das würde den ohnehin stark belasteten Zusammenhalt in der EU weiter untergraben. Die mittel- und osteuropäischen Staaten, auf deren Einwanderer Cameron hauptsächlich abzielt,

haben gegen diesen Punkt schon entschiedenen Widerstand angekündigt.

Wenn überhaupt, sollte deshalb eine Lösung gefunden werden, die nicht auf neue Sonderrechte für Großbritannien hinausläuft, sondern für alle 28 EU-Staaten gilt. Eine Möglichkeit wäre, ähnlich wie im Schengenraum den Mitgliedstaaten in begründeten Notfallsituationen Optionen für temporäre Beschränkungen zu geben. Wie die aktuelle Lage im Schengenraum aufgrund der Flüchtlingskrise zeigt, müssten diese Notfalloptionen aber klar zeitlich und funktional begrenzt werden.

Ein tragfähiges Verhältnis von Eurozone und Nicht-Eurostaaten

Anders geartet ist das vierte Forderungspaket Camerons, das auf das Verhältnis von Eurozone und Nicht-Eurostaaten im Binnenmarkt abzielt. Dies ist ein Bereich, der aufgrund seiner technischen Natur für die öffentliche Meinung auf der britischen Insel nur eine untergeordnete Rolle spielt, für die Regierung in London aber von außerordentlicher Bedeutung ist. Im Kern geht es Großbritannien darum, alle potentiellen negativen Effekte eines Fernbleibens von der Eurozone abzumildern.

Der Hintergrund der Forderungen in diesem Bereich ist zunächst offensichtlich: Großbritannien hat bereits ein dauerhaftes Opt-out aus der dritten Stufe der Währungsunion und wird auf absehbare Zeit nicht den Euro einführen. Die Eurozone hat sich im Zuge der europäischen Schuldenkrise seit 2010 aber noch vertieft, und weitere Integrationsschritte stehen zumindest zur Debatte. Anders als Dänemark, Polen oder Schweden hat sich Großbritannien an keinem dieser Integrationsschritte beteiligt. Gleichzeitig beheimatet das Land mit der City of London das größte Finanzzentrum der EU, wo in größeren Dimensionen in Euro gehandelt wird als in Frankfurt oder Paris. Es ist insbesondere dieses Finanzzentrum, das Cameron schützen möchte. Konkret geht es den Briten um zwei unterschiedliche Risiken.

Die Angst vor Diskriminierung

Zunächst will sich Großbritannien vor einer Diskriminierung seiner Unternehmen seitens der Eurozone absichern. London fordert ein Diskriminierungsverbot und mehr Transparenz der Beschlüsse der Eurozone. Als Beispiel für eine Diskriminierung hat der britische Finanzminister Osborne etwa einen EZB-Beschluss von 2011 angeführt, nach dem sogenannte »clearing houses« (zwischen Käufer und Verkäufer vermittelnde Finanzinstitutionen), die primär in Euro handeln, auch in der Eurozone angesiedelt sein müssen. Dieser Beschluss hat aus britischer Sicht die City of London klar diskriminiert und wurde als Angriff auf die Vereinbarkeit von Binnenmarkt und eigener Währung gesehen. In der Folge hat Großbritannien vor dem Europäischen Gerichtshof gegen diesen Beschluss geklagt und auch Recht bekommen.

Aus europäischer Perspektive ist dieses Anliegen als legitim zu betrachten. Bereits das allgemeine Instrument zur differenzierten Integration, die Verstärkte Zusammenarbeit (VZ), sieht vor, dass Beschlüsse im Rahmen einer VZ – wie zum Beispiel die Finanzmarkttransaktionssteuer – im Binnenmarkt nicht diskriminierend wirken dürfen. Der Europäische Gerichtshof hat mit seinem Urteil zu dem EZB-Beschluss angedeutet, dass dieses Gebot auch in Bezug auf die Eurozone implizit bereits existiert. Eine rechtliche Verankerung eines solchen Diskriminierungsverbots wäre daher für die Eurozone und die EU tragbar. Solange sich die Einhaltung dieses Gebots nur über den Gerichtsweg durchsetzen ließe, wäre auch die Funktionsweise der Eurozone nicht beeinträchtigt.

Cameron fordert darüber hinaus aber noch, dass die EU formell bestätigt, dass sie mehr als nur eine Währung hat (»Multi-Currency Union«). Bisher gilt der Euro als Währung der Union, von dem einige Mitgliedstaaten entweder dauerhaft (Großbritannien, Dänemark) oder temporär (z.B. Polen, Ungarn, Schweden) ausgenommen sind. Außer den erstgenannten sind alle anderen Mitgliedstaaten rechtlich ver-

pflichtet, den Euro einzuführen. Zwar werden auch diese Staaten hierzu nicht gezwungen. Die explizite Anerkennung einer Multi-Currency Union aber würde ebenso wie die Aufhebung des Ziels der immer engeren Union die dauerhafte Trennung der EU in Eurozone und Nicht-Eurostaaten im Sinne eines Kerneuropas festschreiben.

(K)ein »Caucus« der Eurozone

Aus britischer Sicht aber noch wichtiger ist das Ziel, die Staaten der Eurozone daran zu hindern, sich zusammenzuschließen und die Nicht-Eurostaaten einschließlich Großbritannien zu dominieren. Theoretisch ist diese Möglichkeit eines solchen »Caucus« seit November 2014 gegeben: Damals traten nach fünfjähriger Übergangsphase die mit dem Vertrag von Lissabon eingeführten Reformen der qualifizierten Mehrheit im Rat der EU in Kraft. Ihnen zufolge sind seither für einen Beschluss 55 Prozent der Mitgliedstaaten notwendig, die 65 Prozent der EU-Bevölkerung repräsentieren. Anders als bei der vorherigen, politisch gewichteten Stimmenverteilung verfügen die 19 Euro-Staaten nun allein über eine qualifizierte Mehrheit und könnten selbst gegen alle neun Nicht-Eurostaaten Beschlüsse durchdrücken, da sie 68 Prozent der EU-Staaten und knapp 66 Prozent der EU-Bevölkerung vertreten. Schon in Verhandlungssituationen könnte das ihre Position massiv stärken, falls sich die Eurostaaten vorab auf eine gemeinsame Position einigen.

In der Realität ist die Eurozone von einer solchen einheitlichen Position jedoch weiter entfernt denn je. In der Schuldenkrise und dem Ringen mit Griechenland sind die fundamentalen Unterschiede in der wirtschaftspolitischen Ausrichtung etwa von Berlin und Paris offen hervorgetreten. Das zeigt sich immer wieder in der Praxis. 2011 scheiterte die Einführung einer Finanzmarkttransaktionssteuer in der EU-28 am Gebot der Einstimmigkeit, insbesondere aufgrund der kategorischen Ablehnung Londons. Doch auch in der Eurozone gab es keine einheitliche Unterstützung für dieses

Vorhaben. Letztlich schlossen sich nur 11 Staaten der Eurozone im Rahmen einer VZ zur Einführung einer Finanzmarkttransaktionssteuer zusammen – und ringen immer noch um deren Ausgestaltung.

Vor allem aber lässt sich in der Praxis keine strukturelle Dominanz der Eurostaaten feststellen, auch nicht gegenüber Großbritannien. Blickt man auf die knapp 700 Abstimmungen seit 2009, die der Rat der EU veröffentlicht hat, so ist das Vereinigte Königreich in 12,6 Prozent der Fälle überstimmt worden (43 Gegenstimmen, 46 Enthaltungen). Das ist bei weitem der höchste Wert unter allen EU-Staaten. Dies hat aber wenig mit seinem Status als Nicht-Eurostaat zu tun. Die nächsten drei am meisten überstimmt Staaten sind Deutschland, Österreich (je 5,6%) und die Niederlande (4,8%), also drei Eurostaaten. Hinzu kommt, dass sich unter den 15 Staaten, mit denen Großbritannien am häufigsten gemeinsam abstimmt, nur zwei Nicht-Eurostaaten befinden (Schweden und Dänemark), die restlichen Partner sind Eurostaaten. Dies gilt auch für den Binnenmarktbereich.

Kein Quasi-Veto einführen

In Großbritannien werden dennoch verschiedene Modelle diskutiert, um britische Interessen in der EU besser schützen zu können. David Cameron hat sich hier noch nicht auf eine konkrete Forderung festgelegt. Von der EU verlangt er lediglich, dass Fragen, die alle Mitgliedstaaten betreffen, auch von allen verhandelt und beschlossen werden müssen, womit er implizit Schutzmechanismen reklamiert. In Westminster werden dabei primär zwei mögliche Schutzmechanismen debattiert, die aus Sicht der Eurozone aus unterschiedlichen Gründen inakzeptabel sind:

Auf der einen Seite hat unter anderem der britische Think-Tank Open Europe vorgeschlagen, neue Blockademöglichkeiten für Nicht-Eurostaaten einzuführen, damit diese weiterhin eine Sperrminorität zusammenbringen können. Vorbild hierfür sind die 2013 im Zuge des Aufbaus der Banken-

union eingeführten Sonderregelungen in der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA). Die EBA ist eine Agentur aller 28 EU-Staaten mit der Aufgabe, die Bankenregulierung und -kontrolle in den Partnerländern zu harmonisieren. Nachdem die Bankenaufsicht für die Eurozone supranationalisiert worden war, wurde den Nicht-Eurostaaten in der EBA eine Schutzklausel zugestanden, damit sie hier nicht grundsätzlich überstimmt werden können. Für wichtige Entscheidungen der EBA ist nunmehr eine Mehrheit sowohl der 19 Eurostaaten als auch der 9 Staaten, die sich nicht an der einheitlichen Bankenaufsicht beteiligen, erforderlich. De facto haben fünf Nicht-Eurostaaten hier also ein genauso hohes Gewicht wie zehn Eurostaaten.

Übertragen auf die gesamte EU schlägt Open Europe nun vor, dass entweder bereits die Ablehnung seitens dreier Nicht-Eurostaaten ausreichen sollte, um Beschlüsse im Rat zu blockieren, wenn aus ihrer Sicht der Binnenmarkt oder Kernprinzipien der EU gefährdet sind. Alternativ sollen für denselben Effekt die Hürden für Sperrminoritäten gesenkt werden. Dies könne entweder über eine Vertragsänderung oder über eine Änderung des sogenannten »Ioannina-bis-Mechanismus« geschehen, die es prinzipiell allen EU-Staaten möglich machen würde, bereits bei 20 statt aktuell 35 Prozent der repräsentierten EU-Bevölkerung einen Beschluss zu blockieren. Nach dieser Überlegung könnten beispielsweise Großbritannien (12,6% der Bevölkerung) und Polen (7,5%) alleine Entscheidungen verhindern. Unabhängig von der Umsetzung zielen aber beide Vorschläge darauf ab, die Erfordernisse für die qualifizierte Mehrheit im Rat der EU so hochzuschrauben, dass es für Großbritannien wesentlich einfacher wäre, unliebsame Initiativen der EU etwa in Sachen Finanzmarktregulierung zu stoppen. Hinzu kommt, dass damit die Blockademöglichkeiten und das Gewicht der Nicht-Eurostaaten im Verhältnis zu den Eurostaaten steigen würden, wovon Großbritannien als bevölkerungs- und einflussreichster Nicht-Eurostaat besonders profitieren würde.

Aus anderen Gründen problematisch ist die zweite, in Großbritannien diskutierte Option einer Schutzklausel in Form einer »Notbremse« für Nicht-Eurostaaten im Binnenmarkt. Solche Notbremsen kennt die EU zum Beispiel in der Innen- und Justizpolitik, wo eine Gruppe von EU-Staaten in ausgewählten Fällen ein Gesetzgebungsverfahren im Rat stoppen kann, das dann an den Europäischen Rat verwiesen wird. Dieser hat daraufhin vier Monate Zeit, um zu einer Einigung zu kommen – allerdings nur im Konsens. Kommt dieser nicht zustande, bleibt den anderen EU-Staaten nur die Möglichkeit, eine VZ zu begründen, deren Verfahren dann vereinfacht wird.

Ogleich diese Variante auf den ersten Blick den anderen EU-Staaten ermöglichen würde, in umstrittenen Fällen ohne Großbritannien voranzuschreiten, sind damit doch zwei zentrale Probleme verbunden: Zum einen verbieten die vertraglichen Regelungen die Nutzung der VZ in Bereichen, die den Binnenmarkt gefährden. Gerade im Binnenmarktbereich, auf den Großbritannien sich fokussiert, wäre also oftmals doch beim Europäischen Rat Schluss oder eine VZ könnte nachträglich gerichtlich angefochten werden. Zum anderen wäre aus britischer Sicht eine Forcierung der Differenzierung in dem für Großbritannien wichtigsten Sektor, der Finanzmarktregulierung, sogar von Vorteil, wenn die City of London sich dadurch von einer strengeren Regulierung im Rest der EU abkoppeln könnte. Beispielsweise lehnt die britische Regierung die 2013 in der EU beschlossene Begrenzung von Bonuszahlungen an Banker vehement ab und hätte mit Sicherheit eine »Notbremse« genutzt, um sich hier vom Rest der EU abzusetzen und einen Wettbewerbsvorteil zu erlangen – obwohl die Entscheidung nichts mit dem Verhältnis von Eurozone und Nicht-Eurostaaten zu tun hatte.

Ein Mechanismus für politische Kompromisse

Aus europäischer wie deutscher Perspektive sind beide Vorschläge daher kaum zu

akzeptieren. Vor allem würden sie nicht dazu beitragen, das Verhältnis zwischen einer enger integrierten Eurozone und den Nicht-Eurostaaten auszubalancieren, sondern Letztere auf Kosten der Gesamtkonstruktion EU stärken.

Lehren sollten vielmehr aus dem einen Beispiel gezogen werden, das britische Vertreter als exemplarisch für die Bildung eines »Caucus« der Eurozone anführen: die Nutzung des Europäischen Finanzstabilisierungsmechanismus (EFSM). Dieser Fonds wird anders als der namensähnliche Europäische Stabilisierungsmechanismus (ESM) von allen 28 EU-Mitgliedern finanziert, weshalb die Nicht-Eurostaaten 2011 die politische Zusage erhielten, dass EFSM-Gelder nicht mehr für die Unterstützung von Eurostaaten verwendet werden. Bei den Verhandlungen mit Griechenland im Sommer 2015 blieb der EFSM nach Einschätzung der Kommission aber der einzige geeignete europäische Topf, um Griechenland eine kurzfristige Brückenfinanzierung zur Verfügung zu stellen, bis langfristige ESM-Kredite gewährt werden konnten. Also vereinbarten die Eurostaaten im Juli 2015, auf den EFSM zurückzugreifen, ohne die Nicht-Eurostaaten vorher zu konsultieren – und hätten dies theoretisch auch dank ihrer qualifizierten Mehrheit allein durchsetzen können. Großbritannien, dessen Premier ausdrücklich versprochen hatte, sich nicht an der Rettung von Eurostaaten zu beteiligen, war ebenso wie Schweden oder Polen sehr verärgert.

In der Folge einigte man sich in Verhandlungen darauf, dass der EFSM zwar genutzt werden konnte, die Nicht-Eurostaaten aber eine Sicherheit bekamen, dass die Eurostaaten deren Verluste tragen würden, falls Griechenland während der Brückenfinanzierung insolvent geworden wäre. Entscheidend für die Konstruktion der EU ist hier weniger die technische als die politische Lösung, die letztlich zu einem für alle tragfähigen Kompromiss geführt hat. Was die Eurozone und die Nicht-Eurostaaten also brauchen, sind keine neuen Blockadeverfahren, sondern ein Mechanismus, der politi-

sche Kompromisse in einer immer differenzierteren EU forciert.

Ein Weg, dies zu erreichen, wäre, den Vorschlag der Notbremsen in einer rein suspensiven Form umzusetzen. Nach diesem Modell könnte ein EU-Staat, aus dessen Sicht die fundamentalen Prinzipien der gleichberechtigten Beteiligung verletzt wurden, einen Gesetzgebungsprozess im Rat für maximal drei Monate bzw. bis zum nächsten Europäischen Rat suspendieren. In dieser Zeit kann unter erhöhter politischer Aufmerksamkeit von den Staats- und Regierungschefs ein Kompromiss gesucht werden. Gelingt dies nicht, kann der Beschluss trotzdem gefällt werden. Die Mehrheit müsste dann aber in Kauf nehmen, dass sie die Minderheit sozusagen unter den Augen der Öffentlichkeit überstimmt. Auf diese Weise könnten einerseits Beschlüsse nicht dauerhaft aufgehoben werden und andererseits dürfte der Druck, einen Ausgleich zu finden, deutlich mehr zum Zusammenhalt in der EU beitragen als neue Vetomöglichkeiten, welche die Union vielmehr spalten würden.

Die Transformation der Europäischen Union

Die britischen Forderungen treffen auf eine Europäische Union, die sich nach Jahren im Krisenmodus ohnehin in einer schwierigen Transformation befindet. Die differenzierte Integration ist zum *modus operandi* geworden, ohne den auf EU-Ebene kaum mehr ein Schritt nach vorn getan werden kann. Parallel müssen die EU-Partner nun entscheiden, wie sie mit den britischen Forderungen nach noch mehr Differenzierung umgehen. Jenseits des großen Themas Vertragsänderungen (siehe SWP-Aktuell 89/2015) und der anderen, politisch-inhaltlich derzeit nicht weniger wichtigen Fragen (Vertiefung des Binnenmarkts, Rolle der nationalen Parlamente, Regelungen zur Freizügigkeit) wird die Antwort der Mitgliedstaaten auf den britischen Forderungskatalog die zukünftige Struktur der EU maßgeblich definieren. Drei Wege stehen den EU-Partnern offen:

Erstens können sie die Forderungen Großbritanniens zurückweisen. Zwar ist kein EU-Staat an einem leichtfertigen Austritt des Vereinigten Königreichs interessiert, die Widerstände sind aber bei einigen Mitgliedstaaten und in einzelnen Bereichen nach wie vor sehr groß. Die EU würde sich damit aber als starr und reformunfähig erweisen und den EU-Gegnern europaweit in die Hände spielen. Der Austritt würde beide Seiten, EU und Großbritannien, symbolisch, politisch und wirtschaftlich schwer treffen.

Die zweite Variante wäre, dass die EU-Partner den britischen Forderungen weitgehend folgen, um das Vereinigte Königreich in der EU zu halten oder auch weil einzelne andere EU-Regierungen manche der Bedenken gegen eine weitere Integration teilen. Das würde jedoch die Differenzierung in der EU nicht nur ausweiten, sondern klar den Weg in ein Europa à la carte weisen, in dem in noch stärkerem Umfang als bereits in der Euro- und Flüchtlingskrise nationale Interessen vor europäische Solidarität gestellt werden. Das wäre ein weiterer Schritt zur politischen Desintegration der EU. Gleichzeitig würden selbst diese Reformen nicht reichen, um die grundsätzlichen Vorbehalte der britischen EU-Gegner auszuräumen, und keine Garantie für eine Zustimmung im Referendum darstellen.

Der dritte Weg wäre hingegen, die Verhandlungen mit Großbritannien als Ausgangspunkt zu nehmen, um die komplexe differenzierte Struktur der EU neu zu ordnen. Das würde zwar bedeuten, dass man ein für alle zufriedenstellendes Ergebnis möglicherweise erst nach den Vorgaben des ambitionierten britischen Zeitplans erreicht. Eine Einigung könnte aber gelingen, wenn die EU-Partner die Differenzierung, die zu weit geht, zurückweisen, zwischen Eurozone und Nicht-Eurozone Verfahren für die Kompromissfindung statt für Blockaden implementieren und das Ziel der immer engeren Union an eine EU anpassen, die schrittweise auf ein Kerneuropa zusteuert. So könnten die Verhandlungen mit London tatsächlich die Basis für eine stabilere Konstruktion der immer differenzierteren EU schaffen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2015
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die 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