

Großbritanniens Zukunft in Europa

Alternativen zur EU-Mitgliedschaft haben mehr Nach- als Vorteile für das Königreich

Tobias Etzold

Der britische Premierminister David Cameron hat ein Referendum über den Verbleib Großbritanniens in der EU angekündigt. Doch was wären die Alternativen zur EU-Vollmitgliedschaft? Möchte Großbritannien den Zugang zum EU-Binnenmarkt behalten, kämen drei Optionen infrage: das norwegische Modell Europäischer Wirtschaftsraum, das jedoch nur wenige Mitwirkungsrechte bietet; das auf bilateralen sektoriellen Abkommen beruhende Schweizer Modell, das sehr schwerfällig ist, oder eine maßgeschneiderte bilaterale Lösung, die Großbritannien echte Mitentscheidungsrechte zugestehen würde. Als großes Land ist Großbritannien an einer Lösung interessiert, die ihm auch als Nichtmitglied Einfluss auf EU-Entscheidungen sichert. Für die dritte Option wären allerdings EU-Vertragsänderungen notwendig. Die problematischen Aspekte sämtlicher Alternativmodelle müssen in der Austrittsdebatte berücksichtigt werden.

Norwegen und die Schweiz sind Mitglieder der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA). Der 1994 gegründete Europäische Wirtschaftsraum (EWR), gebildet von der EU und den EFTA-Staaten Norwegen, Liechtenstein und Island, stellt eine Zone des vertieften Freihandels zwischen EU und EFTA dar. Die Schweizer haben den Beitritt zum EWR mehrheitlich abgelehnt. Der EWR dehnt den europäischen Binnenmarkt aus und transferiert – ohne eigene Regeln und Gesetze zu erlassen – Teile des EU-Regelwerks in Länder, die Zugang zum Binnenmarkt der Union wünschen, nicht aber eine EU-Vollmitgliedschaft. Im EWR gelten demnach auch die vier Freiheiten des Waren-, Personen-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehrs. Außerdem arbeiten die EU- und

EFTA-Länder im EWR-Rahmen unter anderem in Verbraucherschutz-, Kultur-, Bildungs- und Umweltangelegenheiten zusammen. Weitestgehend ausgenommen sind die gemeinsame EU-Landwirtschafts- und Fischereipolitik. Im Gegenzug verpflichtet das EWR-Abkommen Norwegen, sämtliche den Binnenmarkt betreffende EU-Gesetze anzuwenden. Norwegen wie auch die Schweiz gehören überdies dem Schengen-Raum an. Norwegen gilt aufgrund seiner engen Anbindung an die EU als »75%-Mitglied« und »aktivster Außenseiter«. Die Schweiz dagegen kooperiert mit der EU in einzelnen Politik- und Wirtschaftsbereichen auf der Basis bilateraler Abkommen. Diese ermöglichen ihr teilweise Zugang zum EU-Binnenmarkt.

Norwegen und EWR

Ein von unabhängigen norwegischen Experten verfasster Evaluierungsbericht kam 2012 zu dem Schluss, dass das EWR-Abkommen in technischer Hinsicht insgesamt gut funktioniert und dass Norwegen dank seines Zugangs zum europäischen Binnenmarkt wirtschaftlich davon profitiert. Diese Form von abgeschwächter europäischer Integration hat positive Auswirkungen auf den norwegischen Arbeitsmarkt, die Finanzmärkte und Politikfelder wie Umwelt, regionale Entwicklung und Forschung.

In politischer Hinsicht ist das Konstrukt dagegen problematisch. Norwegen kann nicht über Rechtsakte der EU wie zum Beispiel deren Arbeits- und Sozialgesetzgebung mitentscheiden, zu deren Übernahme die Regierung laut Abkommen jedoch verpflichtet ist. Viele dieser Rechtsakte haben direkte Auswirkungen auf die Gestaltung norwegischer Innenpolitik. Norwegen hat 75 Prozent aller EU-Rechtsakte in nationales Recht übernommen. Die norwegische Bilanz ist damit besser als die von manchem EU-Mitglied.

Das Konstrukt lässt indes kaum zu, dass in Norwegen politische Debatten über die Inhalte der Rechtsakte geführt werden. Dies bedeutet eine Einschränkung der Demokratie und der Interessen des Landes. Zwar hat Norwegen (über die EWR- und EFTA-Organe) formelle Rechte und informelle Möglichkeiten der Einflussnahme und Mitwirkung in Brüssel. Neue legislative Entwicklungen und beschleunigte Entscheidungsfindungsprozesse in Brüssel verkomplizieren die Nutzung dieser Möglichkeiten jedoch und verringern sie zusehends. Da das Europäische Parlament seit Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon an Macht und Einfluss gewonnen und mehr Möglichkeiten hat, Ratsvorlagen zu ändern, wird das Lobbyieren für Norwegen schwieriger. Denn ohne eigene Abgeordnete haben norwegische Diplomaten zunehmend Mühe, die stetig wachsende Zahl an Änderungen mitzuverfolgen, die das Parlament an EU-Gesetzen vornimmt, und zu überprüfen, ob die Änderungen norwegischen Interessen entsprechen.

Auch finanziell hat das EWR-Modell einen hohen Preis. Norwegen leistet vorwiegend administrative Beiträge und zahlt in den EU-Kohäsionsfonds ein, wozu es nach EWR-Vertrag verpflichtet ist. Mit jährlich rund 350 Millionen Euro zahlt das Land aktuell den neunthöchsten Nettobeitrag zum EU-Budget. Anders als die EU-Mitglieder erhält Norwegen jedoch keine direkten Zahlungen oder Rückflüsse aus diesem Budget.

Angesichts dieser Einschränkungen sollte das EWR-Abkommen durch ein bilaterales Handels- und Kooperationsabkommen mit der EU ersetzt werden, das Norwegen weniger Verpflichtungen auferlegt. Das jedenfalls ist die Meinung derjenigen, die auch einen EU-Beitritt Norwegens ablehnen. Im Gegensatz dazu werben insbesondere Vertreter der konservativen Partei für einen EU-Beitritt, unter Verweis auf das Demokratiedefizit des EWR-Konstrukts. Die Regierung hält dagegen trotz der offenkundigen Probleme an dem EWR-Konstrukt fest, das letztlich eine klassische Kompromisslösung darstellt.

Schweiz

Weil sie nicht am EWR teilnimmt, hat die Schweiz keinen vollen Zugang zum Binnenmarkt. Sie muss über diesen Zugang für jeden Sektor einzeln verhandeln. Bei manchen wichtigen Wirtschaftszweigen, etwa dem der finanziellen Dienstleistungen, gibt es noch nicht einmal bilaterale Abkommen. Die Schweiz kann mit der EU Waren frei austauschen, nicht aber Dienstleistungen.

Die Administrierung der geltenden Abkommen, die auch nicht automatisch aktualisiert werden können, wird jedoch zunehmend aufwendiger. Die EU ist außerdem immer weniger bereit, auf Schweizer Sonderwünsche einzugehen. Sie verlangt, dass die Schweiz in künftigen Verträgen nicht nur das geltende EU-Recht im jeweiligen Sektor komplett übernimmt, sondern auch Weiterentwicklungen dieses Rechts, ohne dass sie ihr Mitentscheidungsbefugnisse zugesteht.

In Großbritannien liebäugeln einige offen mit dieser Option. Darum wird in der Schweiz derzeit befürchtet, dass die EU ihr gegenüber strengere Maßstäbe anlegen könnte, um London ein abschreckendes Beispiel vor Augen zu halten.

Aufgrund der bilateralen Abkommen mit der EU profitiert die Schweiz insofern von EU-Erweiterungen, als im Zuge jeder Erweiterung der für sie zugängliche Markt größer wird. Daher hat sie sich nach Aufforderung durch die EU 2006 dazu verpflichtet, einen bilateral ausgehandelten Erweiterungsbeitrag zu zahlen, mit dem die seit 2004 aufgenommenen zwölf neuen Mitgliedstaaten unterstützt werden (bislang 1,257 Milliarden Schweizer Franken).

Die Schweizer Option wird in der EU kritisch betrachtet, da sie sich in der Praxis als noch komplizierter, zeitaufwendiger und bürokratischer erwiesen hat als die EWR-Alternative. Auch für Norwegen stellt sie keine ernstzunehmende Alternative zum EWR dar. Denn sie bietet keinen uneingeschränkten Zugang zum EU-Binnenmarkt, fordert aber die Übernahme eines großen Teils der EU-Gesetzgebung.

Optionen für Großbritannien?

Ginge es nach Premier Cameron, würde Großbritannien in einer »neuen« EU nach britischem Gusto verbleiben. Den beschriebenen Alternativen zur EU-Vollmitgliedschaft steht er skeptisch gegenüber. Er sieht Großbritannien nicht auf einer Ebene mit Norwegen oder der Schweiz. Falls die Briten aber für den Austritt votieren und die Regierung nicht bereit sein sollte, auf den Zugang zum europäischen Binnenmarkt zu verzichten, müsste sie sich mit diesen Optionen zumindest auseinandersetzen.

Um am EWR teilnehmen zu können, müsste Großbritannien zuvor Mitglied der EFTA werden, was wiederum Auswirkungen auf das Verhältnis von EU und EFTA hätte. Die EFTA würde durch den (Wieder-) Beitritt eines großen Landes an Gewicht gewinnen.

Sowohl in einem EFTA/EWR- wie auch in einem Schweiz-Konstrukt würde es auch für

Großbritannien wesentlich schwerer werden, ohne Stimmen im Rat der EU, ohne EU-Kommissar und Abgeordnete im Europäischen Parlament Einfluss auf EU-Entscheidungsprozesse zu nehmen. Falls Großbritannien aus der EU austreten und das EWR-Modell übernehmen sollte, dürfte sich das schon jetzt stark ausgeprägte Gefühl eher noch verstärken, nationalstaatliche Souveränität eingebüßt zu haben und fremdbestimmt zu werden. Das Land würde vom Policymaker zum Polycytaker werden, womit es im Unterschied zu Norwegen kaum leben könnte. Eine Schweizer Lösung würde aufgrund ihrer Komplexität und Trägheit Großbritanniens politischen Spielraum und Einfluss ebenfalls einschränken.

Obwohl Großbritannien über den EWR vollen Zugang zum europäischen Binnenmarkt behielte, könnte dieser an Attraktivität verlieren, wenn London über dessen Regeln nicht mehr bzw. nur noch mit starken Einschränkungen mitbestimmen kann. Das Land bliebe jedoch nach wie vor denselben Regeln unterworfen, auch dem Europäischen Wettbewerbsrecht. Würde sich Großbritannien für eine EU-Anbindung im Schweizer Stil entscheiden, müsste es für jede Branche einzeln über den Zugang zum Binnenmarkt verhandeln. Dies könnte Branchen, die ihr Kerngeschäft mit Kontinentaleuropa machen, sowie dem Finanzsektor erhebliche Probleme bereiten.

Als EWR-Mitglied wäre Großbritannien auch weiterhin verpflichtet, einen finanziellen Beitrag zu leisten, könnte jedoch über das EU-Budget nicht mehr mitentscheiden. Gemessen an seinem Bruttonationalprodukt, wären dies mindestens rund 4,4 Milliarden Euro im Jahr. 2011 zahlte Großbritannien netto 5,565 Milliarden. Auch bei einer bilateralen Lösung würden nicht unerhebliche Kohäsionsbeiträge anfallen. In beiden Fällen blieben die finanziellen und politischen Kosten für das Land hoch. Sie könnten sogar höher sein als heute, zumal Großbritannien sämtliche Außenzölle neu aushandeln müsste.

Darüber hinaus bestünde für Großbritannien im Falle eines EU-Austritts und der

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2013
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

Entscheidung für die EWR- oder Schweizer Option eine gewisse Isolationsgefahr, die größer sein könnte, als sie es für Norwegen ist. Norwegen war dank seiner engen Beziehungen zu den nordischen EU-Mitgliedern und zu Deutschland bislang vergleichsweise gut an EU-Prozesse angebunden und über aktuelle Entwicklungen informiert. Insbesondere über die nordische Schiene hatte und hat das Land Möglichkeiten, indirekt auf EU-Entscheidungen Einfluss zu nehmen. Großbritannien hat sich dagegen infolge seiner Sonderwünsche, seiner oppositionellen Haltung zu vielen wichtigen europäischen Fragen und im Zuge seines immer vernehmlicheren Austrittswunsches mehr und mehr von den meisten anderen EU-Mitgliedern isoliert und distanziert. Sollte Großbritannien tatsächlich aus der EU austreten, bestünde die Gefahr, dass man sich im Unfrieden trennt. Dies könnte jedwede zukünftige Beziehung erschweren und die Einflussmöglichkeiten Großbritanniens zusätzlich einschränken. Da Norwegen nie EU-Mitglied war, sind seine Beziehungen zur EU nicht im selben Maße von derlei Problemen belastet. Die Schweiz wiederum sorgt regelmäßig für Irritationen in der EU und wird von ihr bezichtigt, sich stets nur die Rosinen herauspicken zu wollen. Die EU hegte gegenüber der Schweiz von vornherein den Argwohn, eine enge, und vertraglich geregelte Zusammenarbeit nur in Bereichen anzustreben, in denen sie besonders profitiert.

Perspektiven

Sollten Großbritannien und möglicherweise auch noch andere Länder das EWR- oder das Schweizer bilaterale Konstrukt übernehmen, würde das europäische Gebilde noch unübersichtlicher und komplizierter. Die Fähigkeit, gemeinsam gesamteuropäische Probleme zu bewältigen, könnte weiter schwinden.

Konstrukte à la EWR und Schweiz mögen als individuelle Lösungen für kleine Staaten funktionieren, deren europäische Interessen und Ambitionen begrenzt sind. Für

große, wirtschaftlich und politisch gewichtige Länder, insbesondere wenn sie tatsächlich aus der EU austreten, scheinen sie weit weniger geeignet und lassen sich nicht ohne weiteres auf sie übertragen. Daher sollten diese Konstrukte auf die Schweiz und Norwegen beschränkt bleiben, solange beide keine EU-Mitgliedschaft wünschen.

Sollte Großbritannien aus der EU austreten, müssten insofern andere Alternativen zur EU-Vollmitgliedschaft erwogen werden. Theoretisch wäre denkbar, dass Großbritannien zeitgleich mit einem Abkommen über die Einzelheiten des Austritts gemäß Artikel 50 EU-Vertrag ein bilaterales Abkommen über seine künftigen Beziehungen mit der EU schließt (siehe *SWP-Aktuell 12/2013*, S. 3-4). Ein solches Abkommen könnte Großbritannien besserstellen als die Schweiz und Norwegen, indem es ihm beispielsweise sektorspezifisch Rechte zur Mitentscheidung im EU-Gesetzgebungsverfahren einräumt.

Dafür müssten jedoch erst rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen werden, gegebenenfalls in Form von EU-Vertragsänderungen. Ein Konsens unter den verbleibenden EU-Mitgliedstaaten über einen Sonderstatus Großbritanniens wäre nach aktuellem Stand höchst ungewiss. In diesem Kontext würde sich auch die Frage stellen, was Großbritannien der EU bieten kann, um eine Sonderbehandlung und einen weiterhin uneingeschränkten Zugang zum EU-Binnenmarkt zu rechtfertigen.

Bevor es jedoch so weit kommt, dass man nach konkreten Alternativoptionen Ausschau halten muss, sollten sich beide Seiten ernsthaft mit der Option befassen, die Europäische Union umfassend zu reformieren. In die Debatte und die anschließenden Verhandlungen könnten sowohl Großbritannien als auch andere Mitgliedstaaten ihre konkreten Vorschläge einbringen. Die Möglichkeit, dass eine Kompromisslösung gefunden und eine Alternative zur EU-Mitgliedschaft Großbritanniens gar nicht benötigt wird, sollte zumindest im Moment noch nicht ausgeschlossen werden.