

Brexit: Bereit für Phase 2?

Wie es nach dem Austritt weitergeht

30. Januar 2020

Nils Redeker, Policy Fellow

Fast fünf Jahrzehnte nachdem das Vereinigte Königreich der Union beigetreten ist und dreieinhalb Jahre nachdem sich die Briten in einem Referendum mit knapper Mehrheit für den Brexit entschieden haben, beendet Großbritannien am 31. Januar um Mitternacht deutscher Zeit offiziell seine Mitgliedschaft. Die direkten Folgen des Austritts halten sich dennoch zunächst in Grenzen. Noch bis zum Jahresende läuft eine Übergangsfrist, während der sich Großbritannien weiterhin an alle EU-Standards halten muss, Teil des Binnenmarkts und der Zollunion bleibt und Beiträge in den EU-Haushalt zahlt. Erst am Ende dieser Frist wird Großbritannien nicht nur formal und institutionell, sondern auch faktisch aus der EU ausscheiden. Beiden Seiten bleiben damit elf Monate, um ihre künftigen Beziehungen zu regeln und ein umfassendes Freihandelsabkommen zu vereinbaren. Gelingt das nicht, drohen die Einführung von Zöllen, Importquoten und anderen Handelsbeschränkungen. Die wirtschaftlichen Folgen wären mit denen eines No-Deal Brexits durchaus vergleichbar. Das Ringen um den Brexit geht also in die nächste Runde. Drei Fragen werden dabei in den kommenden Monaten entscheidend sein. Erstens, ist ein Abkommen innerhalb der gesetzten Frist überhaupt zu erreichen? Zweitens, wie breit könnte so ein erstes Abkommen werden? Und drittens, wie geschlossen wird die EU in den kommenden Verhandlungen auftreten können?

#Brexit
#BrexitDay
#FutureRelations

Die Zeit ist knapp

Die langwierigen Verhandlungen um das Austrittsabkommen haben die verbleibende Zeit für die Übergangsphase dahin schmelzen lassen (siehe Abbildung 1). Nach dem offiziellen Austritt am 31. Januar müssen sich beide Seiten nun zunächst auf ihr jeweiliges Verhandlungsmandat einigen. Boris Johnson hat dafür laut Austrittsgesetz 30 Tage. Die Kommission plant einen ersten Entwurf Anfang Februar zu veröffentlichen und dann im Laufe des Monats mit dem Europäischen Rat abzustimmen. Realistischerweise werden die Verhandlungen über die künftigen Beziehungen daher nicht vor März beginnen. Zudem müssen sich beide Seiten spätestens im November auf ein Abkommen einigen, damit das Ergebnis noch rechtzeitig durch das Europäische Parlament ratifiziert werden kann, um Anfang 2021 in Kraft zu treten. Es bleiben also nicht einmal ganz acht Monate für die tatsächlichen Verhandlungen.

Theoretisch ließe sich die Übergangszeit auf Antrag der britischen Seite noch um bis zu zwei Jahre verlängern. Ein Antrag dafür müsste spätestens Ende Juni gestellt werden. Vor allem die Europäische Kommission hat in den letzten Wochen immer wieder für eine solche Verlängerung plädiert. Das hieße aber auch, dass Großbritannien sich weiterhin an die Regeln des Binnenmarkts halten sowie Beiträge zum EU-Haushalt zahlen müsste und zudem keine eigenen Handelsverträge abschließen könnte. Entsprechend unbeliebt ist die Option bei den Brexit-Anhängern. Boris Johnson hat eine Verlängerung bisher immer ausgeschlossen und per Brexit-Gesetz sogar verboten. Das ließe sich allerdings mit einfachen Parlamentsmehrheiten ändern. Zudem könnte ein Antrag zur Verlängerung auch von Seiten der EU kommen, wobei sich der britischen Seite beispielsweise mit geringeren finanziellen Beiträgen zum EU-Haushalt entgegenkommen ließe. Auch einem solchen Antrag müsste die britische Seite aber zustimmen. Eine Verlängerung der Übergangsphase scheint daher derzeit unwahrscheinlich.

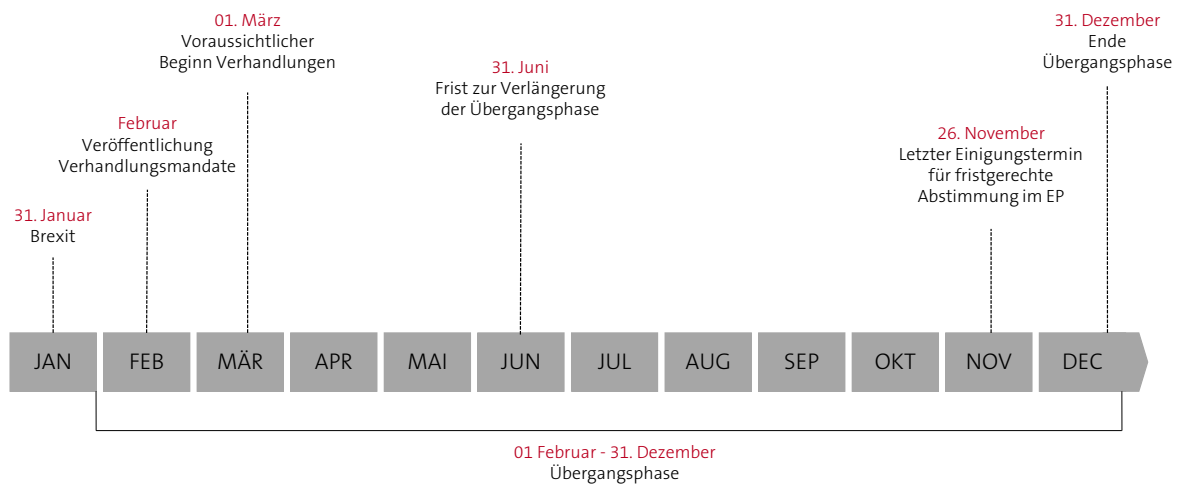


Abbildung 1 - Der Zeitplan zur Übergangsphase

Lässt sich in den verbleibenden acht Monaten also überhaupt ein Abkommen erzielen? Wie ambitioniert dieses Ziel ist, erkennt man, wenn man die Übergangsfrist mit der üblichen Verhandlungsdauer von europäischen Freihandelsabkommen vergleicht (Abbildung 2). So wurde beispielsweise das umfassende Abkommen zwischen der EU und Kanada (CETA) mehr als 60 Monate lang verhandelt und selbst die Verhandlungen zwischen der EU und Vietnam dauerten 43 Monate, also fast viermal so lange, wie der EU und Großbritannien nach aktuellem Stand noch bleiben, um ihre künftigen Beziehungen zu regeln.

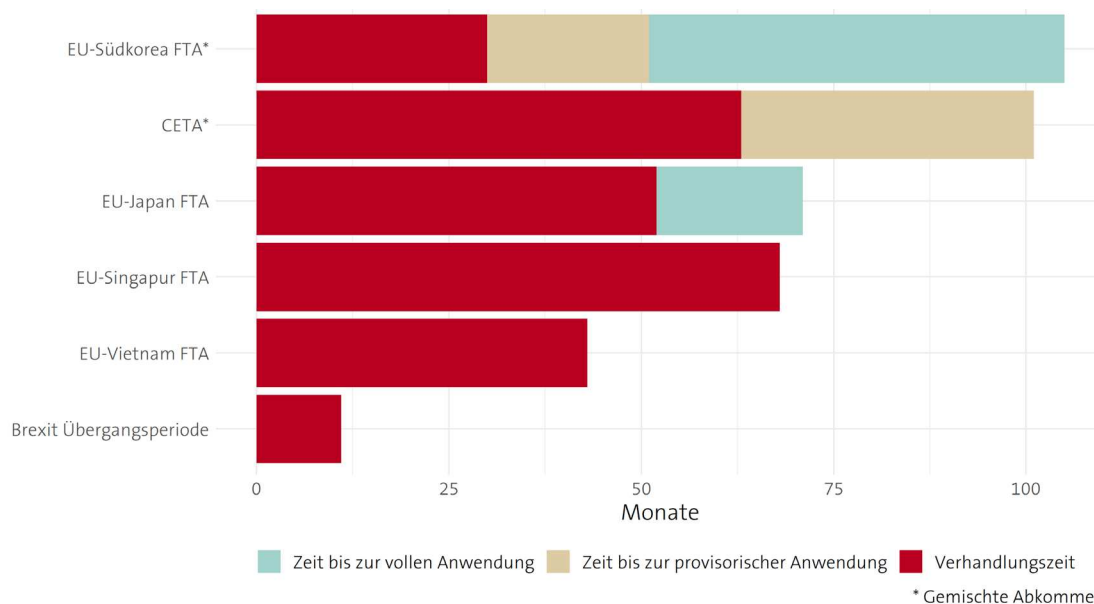


Abbildung 2 – Vergleich Dauer Brexit-Übergangsphase und EU-Freihandelsverhandlungen

Trotz des sehr engen Zeitplans ist eine fristgerechte Einigung nicht unmöglich. Schließlich werden Verhandlungen über Handelsabkommen in der Regel nicht durch technische Detailfragen in die Länge gezogen, sondern durch das komplizierte Feilschen um Kompromisse und innenpolitisch opportune Momente. Die Tatsache, dass die Übergangsphase den Status Quo mit einem klaren Ablaufdatum versieht, könnte diesen Prozess erheblich beschleunigen. Die Frage ist also weniger, ob es zu einem Abkommen kommt, sondern wie umfangreich dieses Abkommen am Ende sein wird.

Ein schlankes Freihandelsabkommen ist das wahrscheinlichste Szenario

In den letzten Wochen hat die Europäische Kommission EU-Diplomaten in einer Reihe von Seminaren [präsentiert](#), wie sie sich die künftigen Beziehungen vorstellt. Am Ende zielt sie auf ein gemeinsames Abkommen, das sowohl wirtschaftliche Zusammenarbeit in den Bereichen Handel, Energie, Fischfang und Transportwesen umfasst, als auch sicherheitspolitische Kooperation inklusive militärischer und polizeilicher Zusammenarbeit und Datenaustausch miteinschließt. Getragen werden soll diese Partnerschaft von einer gemeinsamen Governance-Struktur inklusive eines Streitschlichtungsmechanismus und der Möglichkeit, zusätzliche Abkommen zukünftig einzugliedern.

Allerdings müssen nicht alle Teile eines solchen Abkommens bis Ende 2020 ausverhandelt sein. Vor allem die sicherheitspolitischen Aspekte der Partnerschaft könnten über 2020 hinaus bearbeitet werden, da sich die Kosten einer „cliff edge“ am Ende der Übergangsfrist hier anders als in den wirtschaftlichen Fragen in Grenzen halten. Es könnte darüber hinaus auch sinnvoll sein, sich in den kommenden Monaten zunächst auf einige Teilaspekte der zukünftigen Partnerschaft zu konzentrieren, weil der Verhandlungsumfang darüber entscheidet, wie kompliziert der Ratifizierungsprozess auf Seiten der EU wird. Berührt das erste Abkommen nur Themen, für welche die EU-Ebene alleinige Kompetenzen hat (beispielsweise in den Bereichen Zölle, Wettbewerb und Fischereipolitik), müssen lediglich der Rat und das Europäische Parlament zustimmen. Schwieriger sind sogenannte gemischte Abkommen, bei denen Passagen auch Kompetenzbereiche der Mitgliedsstaaten betreffen. Dazu zählen beispielsweise Bereiche wie Umwelt, Energie, Transport, Sicherheit und Justiz. Hier müssen alle nationalen und teilweise selbst regionale Parlamente zustimmen. Ein solches gemischtes Verfahren hat zuletzt bei CETA dazu geführt, dass das verhandelte Abkommen aufgrund des Widerstands des wallonischen Regionalparlaments in Belgien bis heute noch nicht vollständig in Kraft getreten ist. Bislang hat sich die Kommission [nicht festgelegt](#), welches Format sie für das Abkommen mit Großbritannien anstrebt.

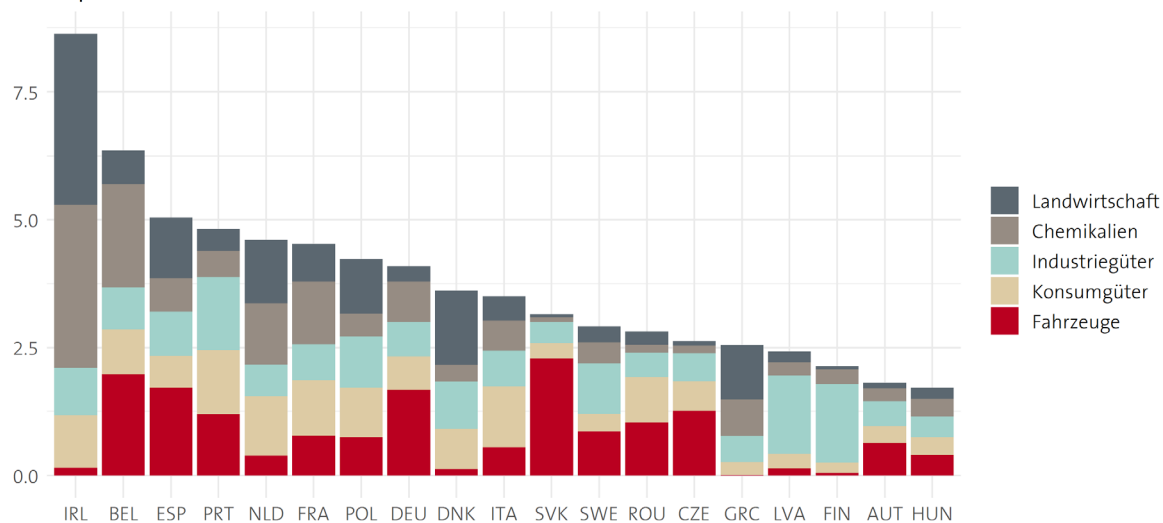
Eine Trennung der Verhandlungen in unterschiedliche Sektoren und eine Priorisierung von wirtschaftlichen Aspekten der Zusammenarbeit, bei denen im Fall einer Nichteinigung am Jahresende erhebliche Kosten drohen, könnte eine Einigung innerhalb der Übergangsphase also erheblich erleichtern. In den letzten Wochen haben sich sowohl London als auch Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen und der Brexit-Chefunterhändler der EU Michel Barnier [offen für ein solches Vorgehen gezeigt](#). Unter den Mitgliedsstaaten bleibt ein solcher Ansatz aber bisher umstritten. Das Mantra „nothing is agreed until everything is agreed“ galt lange als eines der Kerncredos der EU in internationalen Verhandlungen, auch weil eine möglichst große Verhandlungsmasse es leichter macht, Kompromisse über unterschiedliche Kapitel hinweg zu finden und schwache Verhandlungspositionen in einigen Bereichen durch starke in anderen auszugleichen.

Der extrem enge Zeitplan der kommenden Monate macht es dennoch unwahrscheinlich, dass es innerhalb der Übergangsfrist zu einem umfassenden Partnerschaftsabkommen zwischen Großbritannien und der EU kommt. Sollte man sich nicht doch noch auf eine Verlängerung einigen, wird man sich auf ein erstes Abkommen in den Bereichen Handel und verwandten Gebieten konzentrieren müssen. Das ist umso wichtiger, als dass es auch hier noch einige harte Nüsse zu knacken gilt.

Entscheidend ist, wie geschlossen die EU in den Verhandlungen bleibt ...

Als ihr Kernziel hat die EU für die kommenden Verhandlungen ein Freihandelsabkommen mit „zero tariffs, zero quotas, zero dumping“ ausgegeben. Im Klartext hieße das, Großbritannien einen umfangreicheren Marktzugang anzubieten, als es je einem Drittstaat gewährt wurde. Im Gegenzug [verlangt](#) die Kommission, dass das Vereinigte Königreich sich auch zukünftig in den Bereichen Umwelt, Arbeitsschutz und staatliche Beihilfe an europäische Standards hält – das sogenannte „Level playing field“. Damit will man verhindern, dass die britische Regierung die Wettbewerbsfähigkeit ihrer Unternehmen durch laxer Umwelt- und Arbeitsstandards und großzügige staatliche Hilfen auf Kosten von europäischen Firmen stärkt. Bisher lehnt die britische Regierung eine verbindliche Angleichung britischer Standards an europäische Regeln in diesen Bereichen [grundsätzlich ab](#). Dies ist wenig überraschend: Sich bei der Regulierung der eigenen Wirtschaft nicht länger an Brüsseler Vorgaben halten zu müssen, war schließlich eines der Kernversprechen der Brexit-Kampagne.

Exporte nach GBR in stark betroffenen Sektoren



Eigene Berechnungen basierend auf COMTRADE (2020)

Abbildung 3 – Anteile der Exporte von EU-Mitgliedsstaaten nach GBR in stark betroffenen Sektoren. Gezeigt werden Sektoren die besonders stark von Handelshemmnissen betroffen wären ([Lawless & Morgenroth, 2019](#)). Beispielsweise bestehen ca. 10% aller irischen Exporte aus potenziell stark betroffenen Exporten nach GBR. Davon stammen in etwa 3.4% aus dem Landwirtschafts- und Nahrungsmittelsektor.

Beide Seiten starten also mit ihren Maximalforderungen in die Verhandlungen. Die Frage, inwieweit die britische Regierung von europäischen Standards abweichen darf und mit wie viel Handelsbeschränkungen ein solches Abweichen einhergehen würde, wird einer der großen Streitpunkte der kommenden Monate. Da es für die Briten dabei um den Zugang zum größten Binnenmarkt der Welt geht, ist die EU hier grundsätzlich in einer guten Position. Nichtsdestotrotz wären neue Handelsbeschränkungen auch für die Mitgliedsstaaten mit empfindlichen Kosten verbunden. Eine einheitliche Positionierung in den kommenden Verhandlungen zu finden ist auch deshalb eine Herausforderung, weil unterschiedliche Mitgliedsstaaten dabei unterschiedliche Prioritäten haben. So wären beispielsweise die deutsche und die slowakische Wirtschaft besonders stark von neuen Zöllen und Quoten auf Fahrzeuge betroffen, während Dänemark, Irland und in gewissem Maße auch Frankreich vor allem unter Handelshemmnissen im Bereich Landwirtschaft und Nahrungsmittel leiden würden. Darüber hinaus wären für Irland auch neue Zölle auf Chemikalien mit starken wirtschaftlichen Einbußen verbunden, ein Schicksal, dass das Land unter anderem mit Belgien teilt (siehe Abbildung 3).

Aus EU-Perspektive besteht also die Gefahr, dass die einzelnen Mitgliedsstaaten sich im kommenden Prozess vor allem darauf konzentrieren, Verluste in ihren jeweils exponiertesten Sektoren möglichst klein zu halten und dabei das große Ganze aus den Augen verlieren. Doch kann die kurze Übergangsfrist durchaus helfen, die Mitgliedsstaaten auf Linie zu halten. Dennoch wird eine der Hauptfragen in den kommenden Monaten sein, inwieweit es der EU gelingt, die Geschlossenheit aus den Verhandlungen zum Brexit-Abkommen auch dann zu zeigen, wenn es um konkrete sektorale Handelshemmnisse geht.

... und wie beide Seiten ihre jeweiligen Trümpfe ausspielen

Neben Fragen zu Standards, Zöllen und Quoten, werden die Verhandlungsdynamiken während der Übergangsfrist vor allem von zwei Bereichen geprägt werden, die in jedem Fall parallel entschieden werden sollen: einer davon ist die Fischerei, ein anderer sind Finanzdienstleistungen. In Fragen der Fischerei sitzt Großbritannien am längeren Hebel. Gibt es bis Ende 2020 kein neues Abkommen zur gemeinsamen Fischereipolitik, würden europäische Fischer den Zugang zu den britischen Gewässern in der Nordsee verlieren. Derzeit stammen fast [42%](#) aller europäischen Fischfänge aus der Region und neue Beschränkungen hätten dramatische Folgen für einige Regionen in Nordfrankreich, Deutschland, den Niederlanden und in Belgien. Großbritannien besteht allerdings bisher darauf, die volle Kontrolle über seine Gewässer zurückzuerlangen und in dieser Frage wie jeder andere Drittstaat behandelt zu werden. Die Kommission möchte ein Abkommen zur Fischereipolitik daher in jedem Fall mit einem Handelsabkommen verbinden und möglichst bereits [vor dem 01. Juli 2020 regeln](#). Ob das gelingt ist allerdings fraglich. Zum einen liegen die Positionen von EU und dem Vereinigten Königreich hier auch hier weiterhin weit auseinander, zum anderen ist unklar, ob Großbritannien diesen Verhandlungstrumpf tatsächlich aus der Hand geben wird, bevor ein umfassendes Handelsabkommen am Jahresende steht.

Auf den ersten Blick scheinen die gegenseitigen Abhängigkeiten im Bereich der Finanzdienstleistungen genau umgekehrt verteilt zu sein. Die Finanzindustrie gehört zu den größten Wirtschaftssektoren in Großbritannien, generiert die meisten Unternehmenssteuereinnahmen und ist eines der [wichtigsten Exportgüter](#) des Vereinigten Königreichs. Am Ende der Übergangsfrist könnten britische Finanzdienstleister den Zugang zum europäischen Markt verlieren, sofern die EU die Regulierungs- und Aufsichtssysteme Großbritanniens nicht als „regulatorisch äquivalent“ anerkennt. Vor allem für die großen Finanzinstitutionen in London wäre der Schaden immens. Die Entscheidung über regulatorische Äquivalenz liegt alleine auf Seiten der EU und könnte theoretisch jederzeit wieder entzogen werden.

In den letzten Wochen wurde daher von der Kommission immer wieder die Möglichkeit eines Deals ins Spiel gebracht, bei dem die EU Großbritannien regulatorische Äquivalenz zugesteht, falls es der EU im Gegenzug die Fischrechte in britischen Gewässern garantiert. In der Praxis könnten Abhängigkeiten im Bereich Finanzdienstleistungen allerdings weniger einseitig sein, als man zunächst vermutet. Konkret geht es um regulatorische Anerkennung in mehr als 40 Teilbereichen. In vielen davon ist London Weltmarktführerin und auch europäische Unternehmen sind vom Zugang zur Londoner Infrastruktur und dem damit verbundenen Know-How abhängig. Wie genau die Karten hierbei verteilt sind, bleibt also abzuwarten.

All diese Fragen werden sich in den kommenden Monaten klären. Dabei ist vor allem vor dem Ablauf zur Frist für die Verlängerung der Übergangphase auf beiden Seiten mit wenig Bewegung zu rechnen. Die Brexit-Saga steuert also auf ihr nächstes großes Finale in der zweiten Jahreshälfte zu und wird so auch die deutsche Ratspräsidentschaft mitprägen.

Gefördert durch:



Bundesministerium
der Finanzen

Hertie School gemeinnützige GmbH • Vorsitzender des Aufsichtsrats: Bernd Knobloch •
Vorsitzender des Kuratoriums: Frank Mattern • Geschäftsführer: Prof. Dr. Henrik Enderlein,
Dr. Axel Baisch • Sitz der Gesellschaft: Berlin • Registergericht: Amtsgericht Charlottenburg
HRB 97018 B • Hertie School – gegründet und gefördert von der Gemeinnützigen Hertie-Stiftung