

Sonderbericht

Brexit: Verhandlungen mit Eskalation statt Einigung



Das Wichtigste in Kürze: Seit dem formellen EU-Austritt Großbritanniens Ende Januar 2020 laufen die Verhandlungen der EU mit dem Vereinigten Königreich über die zukünftigen Handels- und Wirtschaftsbeziehungen. Gemäß dem Austrittsabkommen haben beide Seiten Zeit, sich bis Jahresende auf ein neues Vertragswerk zur Gestaltung der zukünftigen Handelsregularien zu einigen. Da dieses Abkommen aber noch diverse Ratifizierungsschritte durchlaufen muss, ist der tatsächliche zeitliche Rahmen deutlich kürzer. Die EU-Kommission ließ jüngst verlauten, dass eine Einigung spätestens Ende Oktober – also in rund einem Monat – vorliegen müsse, der britische Premierminister Johnson meinte, dass bereits beim Gipfeltreffen Mitte Oktober ein Vertragsentwurf finalisiert werden müsse.

24. September 2020

Seit einigen Wochen scheinen jedoch die Verhandlungen komplett festgefahren zu sein. Auf beiden Seiten bestehen offensichtlich inhaltlich weitreichende „rote Linien“, die man jeweils nicht überschreiten will. Eine Annäherung erscheint vor diesem Hintergrund bereits sehr schwer erreichbar. Nun hat Premierminister Johnson eine Einigung zusätzlich massiv erschwert. Er stellte jüngst einen Gesetzentwurf vor, mit dem er den Binnenmarkt des Vereinigten Königreichs (angeblich) beschützen wolle. Dem Gesetzentwurf zufolge solle im ganzen Königreich dasselbe Zollrecht gelten und die Regierung eine einheitliche Wirtschaftspolitik (insbesondere im Bereich der Förderung bestimmter Branchen durch Subventionen) vollziehen können. Beide Punkte widersprechen direkt dem zwischen Großbritannien und der EU im Januar geschlossenen Austrittsabkommen. Mit diesem von Johnson angestrebten und von der britischen Regierung offen anerkannten Bruch internationaler Verträge und Rechts provoziert der Premierminister die EU und lässt eine Einigung auf einen neuen Handelsvertrag bis Oktober nahezu aussichtslos erscheinen.

Im vorliegenden Sonderbericht sollen die jüngsten Entwicklungen in der Brexit-Saga dargestellt und beurteilt werden. Hierbei stehen die Einordnung des Gesetzentwurfs der britischen Regierung, die Frage nach den Handlungsmotiven Johnsons und eine Einschätzung über die weitere Entwicklung der britischen Beziehungen zur EU im Mittelpunkt.

- Dr. Torsten Gruber
- Dr. Thorsten Proettel
- Bernhard Spitz

1. Aktuell Verhandlungen zur zukünftigen Ausgestaltung der Beziehungen

Nach langwierigen und schwierigen Verhandlungen einigten sich Großbritannien und die EU zu Jahresbeginn auf ein Austrittsabkommen, das es dem Vereinigten Königreich¹ ermöglichte, seinen angestrebten EU-Austritt zum 31. Januar 2020 zu vollziehen. Dieses Abkommen sah unter anderem vor, dass beide Parteien in weiteren Verhandlungen bis zum Jahresende 2020 ihre zukünftigen Beziehungen, insbesondere bezüglich Wirtschafts- und Handelsfragen, vertraglich regeln würden (in dieser Übergangsperiode, die das Jahr 2020 darstellt, wird Großbritannien handelspolitisch noch als EU-Mitglied behandelt).

Großbritannien am 31.01.2020 aus der EU ausgetreten.

Diese Verhandlungen über die zukünftigen Beziehungen scheinen nun bereits seit vielen Wochen festgefahren zu sein. Beide Seiten beharren wohl in zahlreichen Themengebieten auf ihren Standpunkten und sind offensichtlich nicht einmal zu minimalen Zugeständnissen bereit. So besteht z.B. die EU darauf, dass ihre Fischer weiterhin in britischen Gewässern fischen dürfen. Angesichts der geringen volkswirtschaftlichen Bedeutung der Branche scheinen hier eher Fragen des Nationalstolzes (und des Lobbyismus) angesprochen zu sein als ökonomische Gründe. Ein zweites der EU sehr wichtiges und volkswirtschaftlich auch gewichtigeres Thema ist die Wettbewerbspolitik. Die EU will verhindern, dass sich die Briten in einem angestrebten gemeinsamen Binnenmarkt mittels Steuer-Dumping, Herabsetzung von Umwelt- und Sozialstandards oder gezielten staatlichen Subventionen unlautere Wettbewerbsvorteile verschaffen. Die britische Seite sieht aber genau hierin eine unzulässige Beschneidung ihrer Souveränitätsrechte, die sie genau durch den EU-Austritt eigentlich stärken wollte. Aus ihrer Sicht also ein offener Widerspruch.

Verhandlungen über die zukünftigen Beziehungen stecken in Sackgasse.

Diese fehlenden Fortschritte in den Verhandlungen sind deshalb besonders kritisch, da das Austrittsabkommen eine Frist bis Ende des Jahres gesetzt hat (Premierminister Johnson hatte eine mögliche Fristverschiebung vehement abgelehnt). Liegt bis dahin keine Einigung vor, droht endgültig ein ungeregelter „Brexit“, sodass der Handel zwischen beiden Partnern ab 2021 gemäß den WTO-Regeln wieder mit Zöllen und nicht-tariffären Handelshemmnissen belastet werden könnte. Dies dürfte die konjunkturelle Entwicklung in der EU, aber noch deutlich stärker in Großbritannien belasten, denn der EU-Handel macht fast die Hälfte des britischen Außenhandelsvolumens aus, wohingegen der Anteil des Vereinigten Königreichs am EU-Außenhandel deutlich unter 10% liegt. Dieses konjunkturelle Risiko eines „No Deal“-Brexits wird noch dadurch verschärft, dass beide Regionen aufgrund der Corona-Pandemie 2020 bereits den schärfsten Wirtschaftseinbruch der Nachkriegsgeschichte durchlaufen. Berücksichtigt man bei der Terminplanung der Gespräche auch noch, dass ein ausgehandelter Vertragsentwurf ratifiziert werden muss, müssten die Verhandlungen eigentlich spätestens Ende Oktober erfolgreich abgeschlossen sein.

Die Zeit für Verhandlungen wird inzwischen sehr knapp.

¹ Der Begriff „Vereinigtes Königreich“ umfasst die Landesteile England, Wales, Schottland und Nordirland. Mit „Großbritannien“ wird hingegen nur die Hauptinsel mit den Landesteilen England, Wales und Schottland bezeichnet, also ohne Nordirland. Im deutschen Sprachgebrauch werden die Begriffe zwar gerne als Synonyme verwendet, im Kontext des Brexits ist die Unterscheidung aufgrund der Nordirland-Problematik aber bedeutend.

2. Britisches Binnenmarktgesetz verhärtet Fronten

Dieses Ziel scheint bereits jetzt sehr ambitioniert. Nun hat der britische Premierminister, Boris Johnson, die Verhandlungen zusätzlich massiv belastet. Er brachte jüngst ein sog. Binnenmarktgesetz („internal market bill“) ins Unterhaus ein. Ziel dieses Gesetzes sei es, im Falle eines Scheiterns der Verhandlungen mit der EU einen Binnenmarkt im gesamten Vereinigten Königreich (also einschließlich Nordirlands) mit einheitlichen Zoll-, Produkt- und Wettbewerbsvorschriften zu schaffen. Insbesondere soll es die britische Regierung auch dazu ermächtigen, nach eigenen Vorstellungen und ohne Abstimmung mit der EU Staatshilfen an nordirische Unternehmen zu leisten.

Gesetzentwurf offener Verstoß gegen Austrittsabkommen.

Der Aufschrei, insbesondere in Brüssel, war groß. Denn der Gesetzentwurf stellt einen direkten Bruch des mit der EU geschlossenen Austrittsabkommens und damit internationalen Rechts dar, was die britische Regierung auch offen eingesteht. Denn gemäß des Nordirland-Protokolls des Austrittsabkommens verbleibt Nordirland Teil des EU-Binnenmarkts und muss daher der EU-Zollpolitik folgen und die Wettbewerbsvorschriften der EU (z.B. bei Staatshilfen an Unternehmen sowie bei Arbeits- und Umweltvorschriften) beachten. Dieser Regelung hatte Johnson noch im Januar explizit zugestimmt. Ziel dieser Regelungen war es, eine „harte“ Grenze zwischen dem EU-Mitglied Republik Irland und Nordirland (als Teil des Nicht-Mehr-EU-Mitglieds Vereinigtes Königreich) zu vermeiden. Hintergrund sind Befürchtungen, dass andernfalls ein erneuter Bürgerkrieg in Nordirland zwischen den konfessionellen Volksgruppen ausbrechen könnte. Stattdessen etablierte das Austrittsabkommen eine (gedankliche) Grenze in der Irischen See zwischen Nordirland und Großbritannien. Genau diese „Grenze im Meer“ will Johnson mit seinem Gesetzentwurf beseitigen und wieder einen einheitlichen Binnenmarkt im Vereinigten Königreich herstellen. Dadurch wäre aber wieder eine Grenze zum EU-Binnenmarkt, also zwischen Nordirland und der Republik Irland, erforderlich. Die EU forderte daher die britische Regierung auf, den Gesetzentwurf bis spätestens Ende September wieder zurückzuziehen, was diese jedoch ablehnte. Daraufhin drohte Brüssel mit der Einschlagung des Rechtswegs.

EU ist empört.

Selbst die US-Regierung, die aufgrund der Freundschaft Johnsons mit US-Präsident Trump, sonst eisern auf der Seite des britischen Premiers steht, reagierte aufgrund der Nordirland-Frage deutlich verärgert auf den Gesetzentwurf Johnsons. So drohte die US-Administration bereits, dass ein weitreichendes Handelsabkommen zwischen dem Vereinigten Königreich und den USA – das Johnson im Brexit-Wahlkampf als extrem wichtig und vorteilhaft für Großbritannien dargestellt hatte – ausgeschlossen sei, falls das Wiederentstehen einer harten Grenze zwischen beiden Teilen Irlands das Karfreitagsabkommen (das den Bürgerkrieg zwischen Protestanten und Katholiken in Nordirland beendet hatte) gefährden würde.

Auch US-Regierung lehnt den Gesetzentwurf ab.

Auch der Widerspruch in den Reihen der eigenen, konservativen Partei war beachtlich. So sehen z.B. mehrere frühere Premierminister die internationale Glaubwürdigkeit Großbritanniens gefährdet. Johnsons Vorgängerin, Theresa May, fragte z.B. während der Unterhausdebatte, welches Land denn noch ein Handelsabkommen mit den Briten abschließen würde, wenn die britische Regierung offensichtlich bereit wäre, gegen erst vor wenigen Monaten geschlossene Verträge zu verstoßen. Der Chefjustiziar Jonathan Jones, ein führender Vertreter des britischen Rechtssystems, und weitere Würdenträger

Widerstand selbst in der eigenen Partei.

traten aus Protest aufgrund des offenen Rechtsbruchs des Gesetzentwurfs von ihren Ämtern zurück. Um die eigenen Fraktionsmitglieder im Parlament zu beruhigen, gestand Johnson dann zu, dass eine aktive Anwendung des Gesetzes noch einmal explizit vom Parlament per Abstimmung genehmigt werden müsse, die Regierung also ein eigentlich sie ermächtigendes Gesetz nicht alleine umsetzen würde. Ein Novum in der britischen Rechtsgeschichte.

Dennoch ist der innenpolitische Widerstand weiterhin groß. Zwar hat Johnsons Konservative Partei im Unterhaus eine so große Mehrheit, dass eine Zustimmung zu seinem Gesetzentwurf letztlich hochwahrscheinlich ist. Die Opposition könnte aber durch zahlreiche Änderungsvorschläge den Gesetzgebungsprozess massiv verzögern. Zudem muss der Gesetzentwurf auch noch von der zweiten Kammer des Parlaments, dem Oberhaus, genehmigt werden. Hier ist eine Stimmenmehrheit für Johnson schon deutlich unsicherer. Die unabhängigeren, da auf Lebenszeit berufenen Oberhausmitglieder sind weniger streng an Parteilinien gebunden. Zudem zeigen erste Kommentare aus dem Oberhaus, dass deren Vertreter die Reputation Englands in der Welt wohl deutlich wichtiger ist als dem Premierminister. Zwar kann das Oberhaus am Ende das Gesetz nicht verhindern (letztlich kann das Unterhaus den Einspruch des Oberhauses überstimmen), aber es kann ebenfalls den Gesetzgebungsprozess deutlich verzögern.

3. Die Motivation Johnsons

Angesichts des großen Widerstands gegen seinen Gesetzentwurf, selbst aus befreundeten Personengruppen, stellt sich natürlich die Frage, was Johnson veranlasst hat, diesen Gesetzentwurf ins Parlament einzubringen.

Tatsächlich dürfte der britische Premier ein gewisses Interesse daran haben, Nordirland wieder in den eigenen Binnenmarkt einzubinden und damit die Souveränität und wirtschaftliche Einheit des Vereinigten Königreichs zu vervollständigen. Johnson hatte schon im Wahlkampf um die Brexit-Abstimmung 2016 als Vertreter der Austrittsbefürworter die Rückgewinnung der britischen Souveränität als einen der größten Vorteile eines EU-Austritts genannt.

Rückgewinnung der britischen Souveränität und Einheit.

Ausschlaggebend für Johnsons Vorstoß dürfte jedoch die Absicht gewesen sein, die Verhandlungsposition seines Landes in den laufenden Gesprächen mit der EU zu stärken und Brüssel dazu zu zwingen, EU-Positionen aufzuweichen. Johnson selbst betont immer wieder, dass er einen „No Deal“-Brexit, also das Scheitern der laufenden Verhandlungen mit der EU, nicht als gravierend negativ für Großbritannien einstuft. Vielmehr würde dieses Szenario seines Erachtens den zukünftigen Freiheitsgrad und Spielraum der britischen Politik sogar deutlich erweitern, was langfristig den größeren Nutzen stifte als ein Handelsabkommen mit der EU.

Stärkung der britischen Verhandlungsposition beabsichtigt.

Problematisch für Johnsons ist nun aber, dass es dieser Theorie und auch ihm als Person an Glaubwürdigkeit fehlt. So ist allen Beteiligten bewusst, dass ein „No Deal“-Brexit (zumindest) kurzfristig zu einem ausgeprägten Wirtschaftseinbruch in Großbritannien führen würde. Selbst wenn Johnson mit seiner Theorie einer langfristigen Vorteilhaftigkeit recht hätte, ist jeder Politiker in der EU davon überzeugt, dass Johnson solch eine Rezession politisch nicht als Premierminister überstehen könnte. Und die EU ist sich sicher, dass Johnson dies auch weiß und deshalb nur

Aber Johnson fehlt die Glaubwürdigkeit.

leere Drohungen ausstößt. Zudem war Johnson auch schon im Vorjahr während der Verhandlungen mit der EU um das Austrittsabkommen vollmundig unterwegs. So erklärte er damals, dass er lieber tot in einem Graben liegen wolle, als den EU-Austrittstermin Großbritanniens Ende Oktober 2019 zu verschieben. Am 19. Oktober zwang ihn dann die Realität dazu, doch eine Verschiebung des EU-Austritts auf den 31.01.2020 in Brüssel zu beantragen. Im Ergebnis erscheint es somit eher zweifelhaft, dass es Johnson mit seiner Gesetzesinitiative tatsächlich gelingt, die britische Verhandlungsposition zu stärken und Bewegung in die aktuellen Gespräche zu bringen.

4. Perspektiven des Brexit-Prozesses

Wie dargestellt erwarten wir nicht, dass Johnsons Vorgehen tatsächlich die EU zu Zugeständnissen bei den laufenden Vertragsgesprächen bewegen wird. Zwar hat der französische Staatspräsident Macron als Reaktion auf Johnsons Gesetzentwurf den Briten erneut den Abschluss eines umfassenden Handels- und Wirtschaftsabkommens angeboten. Somit besteht eigentlich zwischen beiden Verhandlungspartnern Einigkeit darüber, dass das Fortbestehen eines gemeinsamen Binnenmarkts für alle die wirtschaftlich und politisch beste Lösung wäre. Jedoch beharren beide Seiten bislang unverändert darauf, dass der Binnenmarkt nach ihren Vorstellungen ausgestaltet sein müsse. Die EU begründet dies zum einen damit, dass Großbritannien Zugang zum **EU**-Binnenmarkt wolle. Zum anderen argumentiert Brüssel mit der relativen Größe und der Komplexität, Änderungen der Rahmenbedingungen in einem multinationalen Verbund wie der EU vorzunehmen. Großbritannien wiederum verweist darauf, dass der EU-Austritt vom britischen Volk beschlossen wurde, um sich genau von diesen EU-Fesseln zu lösen und wieder ein voll souveräner Staat zu werden. Eine Akzeptanz der EU-Forderungen wäre somit undemokratisch und sinnwidrig.

Vor diesem Hintergrund ist unser wahrscheinlichstes Szenario, dass die Verhandlungen bis Ende des Jahres zu keinem grundsätzlichen Durchbruch führen werden. Daher rechnen wir nicht mit dem Abschluss eines umfassenden Vertrags, der die zukünftigen Beziehungen zwischen Kontinent und Britischen Inseln regeln wird. Auf der anderen Seite sind beiden Parteien – auch Johnson – die hohen Kosten eines „No Deal“-Brexits bewusst, sodass wir auch diesem Szenario trotz des gewagten Spiels der britischen Regierung nur eine geringe Eintrittswahrscheinlichkeit zuordnen. Stattdessen erwarten wir, dass sich beide Seiten wie üblich kurz vor Fristablauf in vielen Einzelbereichen auf Kompromisslösungen und Übergangsregelungen einigen werden, sodass insbesondere die großen Wirtschaftssektoren und -branchen (z.B. Automobil, Pharma, usw.) auch zukünftig weitestgehend ungestört handeln können (Grenzkontrollen gibt es in Großbritannien als Nichtmitglied des Schengen Abkommens bereits seit Jahren). Andere Bereiche, die allerdings volkswirtschaftlich eine eher geringe Bedeutung haben, wie die Landwirtschaft und die Fischerei, werden hingegen eine Art „harten“ Brexit erleben. Ab 2021 werden dann weitere Gespräche zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich über die zukünftigen Beziehungen laufen. In einer informelleren Form bestehen dann unseres Erachtens größere Chancen auf Fortschritte, notfalls auch nach einem Wechsel der britischen Regierung.

Einigung auf umfassenden Vertrag sehr unwahrscheinlich...

...„No Deal“-Brexit aber auch unwahrscheinlich...

...Übergangs- und Teilvereinbarungen am wahrscheinlichsten.

Diese Publikation dient ausschließlich Ihrer Information und stellt keine Anlageempfehlung dar. Sie soll Ihnen lediglich Ihre selbstständige Anlageentscheidung erleichtern. Auch kann sie ein individuelles Beratungsgespräch nicht ersetzen. Die in dieser Veröffentlichung enthaltenen Informationen beruhen auf öffentlich zugänglichen Quellen, die der Herausgeber für vertrauenswürdig erachtet. Die hierin enthaltenen Einschätzungen entsprechen der bestmöglichen Beurteilung zum jeweiligen Zeitpunkt. Auch können sie sich – ohne Mitteilung hierüber – ändern. Für die Richtigkeit, Aktualität und Vollständigkeit der zur Verfügung gestellten Daten/Informationen übernehmen wir keine Haftung oder Garantie. Die W&W Asset Management behält sich auch das Recht vor, Änderungen oder Ergänzungen der bereitgestellten Informationen vorzunehmen.
