



«Brexit done – Brexit won?»

Was Großbritannien gewonnen und die EU verloren hat; und umgekehrt

Dr. Rudolf G. Adam

Februar 2021

Zusammenfassung

Kurz bevor mit einem harten Brexit das Chaos ausgebrochen wäre, haben das Vereinigte Königreich und die EU doch noch zu einer gütlichen Einigung über die Austrittsbedingungen gefunden. Indes ist noch vieles unklar, und die Sache ist keineswegs ausgestanden.

Das ISPSW

Das Institut für Strategie- Politik- Sicherheits- und Wirtschaftsberatung (ISPSW) ist ein privates, überparteiliches Forschungs- und Beratungsinstitut.

In einem immer komplexer werdenden internationalen Umfeld globalisierter Wirtschaftsprozesse, weltumspannender politischer, ökologischer und soziokultureller Veränderungen, die zugleich große Chancen, aber auch Risiken beinhalten, sind unternehmerische wie politische Entscheidungsträger heute mehr denn je auf den Rat hochqualifizierter Experten angewiesen.

Das ISPSW bietet verschiedene Dienstleistungen – einschließlich strategischer Analysen, Sicherheitsberatung, Executive Coaching und interkulturelles Führungstraining – an.

Die Publikationen des ISPSW umfassen ein breites Spektrum politischer, wirtschaftlicher, sicherheits- und verteidigungspolitischer Analysen sowie Themen im Bereich internationaler Beziehungen.



Analyse

Am 24. Dezember 2020 wurde ein Handels- und Kooperationsabkommen (HKA) zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich (VK) unterzeichnet. «Der Krieg ist vorbei», meinte Nigel Farage, der personifizierte Brexit. Die britische Regierung publizierte stolz eine Liste, nach der das Vereinigte Königreich bei 28 von 65 Punkten gewonnen habe; die EU habe sich nur bei 11 durchgesetzt; bei 26 habe man einen Kompromiss gefunden. «UK wins 2,5 more times victories than the EU», lautete die triumphierende V-Day-Botschaft. «Brexit done – Brexit won?»

Das HKA stellt eine Brücke zwischen dem VK und der EU dar, aber bei genauerem Hinschauen zeigt sich, dass es eine Zugbrücke mit lockeren, rissigen Planken ist. Das HKA wird gefeiert, weil es überhaupt zustande gekommen ist. Nachdem so lange in finstersten Farben vor dem No-Deal-Brexit gewarnt worden war, war die Erleichterung groß, dass das Schlimmste abgewendet worden war.

Der Vertrag enthält viele detaillierte Klauseln zur Streitschlichtung. Nachdem die britische Regierung erklärt hatte, dass sie bereit sei, das Austrittsabkommen in wesentlichen Punkten zu brechen, galt in diesem Vertrag besonderes Augenmerk der Durchsetzbarkeit – ein Zeichen des ungewöhnlich starken Misstrauens zwischen den beiden Seiten.

Handlungsfreiheit kostet

Bei den drei für den Binnenmarkt konstitutiven Bereichen Staatsbeihilfen, Arbeitsrecht und Umweltschutz sind ausgeklügelte Streitschlichtungsmechanismen vereinbart worden, die letztlich jeder Seite freie Hand lassen, einseitig Vergeltungsmaßnahmen zu ergreifen. Die EU kann jederzeit Zölle erheben, sollte sie zu dem Ergebnis kommen, dass das VK vereinbarte Mindeststandards unterläuft.

Der Brexit ist vollzogen, aber nicht abgeschlossen. Austritts- und Handelsvertrag sehen je eine gemeinsame Kommission vor. Darüber hinaus schafft das HKA neunzehn Spezialkomitees und vier Arbeitsgruppen. Das Vereinigte Königreich und die EU treten somit in einen mehrstufigen, permanenten Abstimmungs- und Koordinierungsprozess ein. Es wird Nachverhandlungen und Streitigkeiten über Auslegung und Anwendbarkeit von Vertragsvorschriften geben. Das VK hat Handlungsfreiheit zurückgewonnen, kann sie aber nicht kostenlos ausüben. Je mehr Freiheiten es beansprucht, umso teurer kann es werden. Das Beispiel der Schweiz zeigt, wie ständige Nachjustierungen eines Vertragsverhältnisses zu Reibungen und Ressentiments führen. Die Sympathie für die EU ist in der Schweiz in den vergangenen Jahrzehnten stark gesunken.

Es wird Nachverhandlungen und Streitigkeiten über Auslegung und Anwendbarkeit von Vertragsvorschriften geben.

Damit befindet sich das VK in einer dreifachen Notlage: Es kann zwar eigene Regeln für die nationale Wirtschaft erlassen. Wenn es mit dieser Freiheit zu stark von dem abweicht, was in der EU gilt, wird der freie Warenverkehr eingeschränkt werden. Wenn es sich jedoch in vorseilendem Gehorsam darauf beschränkt, nur solche Regeln zu erlassen, die zu den Bestimmungen des Binnenmarktes nicht im Widerspruch stehen, drängt sich die Frage auf, welchen Vorteil der Brexit denn überhaupt gebracht hat, außer dass man nicht mehr durch Rechtsakte, sondern durch ökonomische Notwendigkeiten gehalten ist, sich dem Binnenmarkt anzupassen.



Schwierige Richtungsentscheidungen

Diese Situation wird in der Binnenstruktur des Vereinigten Königreichs doppelt verstärkt: Je weiter sich London von EU-Standards entfernt, umso lauter wird Edinburgh nach schottischer Unabhängigkeit rufen. Die Schottische Nationalpartei hat begründete Hoffnung, bei den im Mai anstehenden Regionalwahlen über 50 Prozent zu erreichen. Und je tiefer die Divergenzen zwischen der Marktordnung auf der britischen Insel zu der in der EU werden, umso schärfer wird das Sonderregime in Nordirland einschneiden, denn dort werden die Vorschriften des EU-Binnenmarktes weiterhin gelten.

Die britische Regierung steht somit vor einer schwierigen Richtungsentscheidung:

- Sie kann aus eigenem Antrieb Konformität mit der EU suchen, zu der sie nicht verpflichtet ist, die aber die ökonomische Rationalität diktieren würde. Boris Johnson hat eine Positionierung «orbiting around the gravitational pull of the EU» mehrfach abgelehnt. Für jeden überzeugten Brexiteer müsste eine solche Option eine Provokation sein und die berechtigte Frage aufwerfen, weshalb man den ganzen Aufwand des Brexits getrieben habe, wenn dies das Ergebnis sei.
- Oder sie kann wohlgenut der EU den Rücken kehren und ihr Heil in der weiten Welt suchen. Das Schlagwort von «Global Britain» weist in diese Richtung. Solange Boris Johnson die Politik des VK bestimmt, wird dieser Kurs dominieren. Ein solcher Kurs wird den Anteil der EU am britischen Außenhandel mittelfristig von derzeit 45 auf 30 Prozent absenken.

Für diese verlorenen 15 Prozent müsste anderswo auf der Welt Ersatz gefunden werden – aber wo? Das Freihandelsabkommen mit den USA zieht sich hin. Das Freihandelsabkommen mit Japan bringt zwar der schottischen Whiskyindustrie deutliche Vorteile, allerdings nur, wenn das VK ab 2025 sämtliche Zölle auf Autos, Lokomotiven und Eisenbahnwaggons abschafft. Weshalb sollten japanische Autohersteller, die derzeit für den EU-Markt in England produzieren, das nach 2025 noch tun? Der britische Binnenmarkt wird mit Fertigungautos aus Japan versorgt werden, und die Produktion für die EU-Länder wird an einen Standort innerhalb der EU abwandern. Hitachi wird das Rollmaterial auf dem britischen Schienennetz liefern.

Und die großen Hoffnungen auf eine Wiederbelebung der Anglosphere, d. h. der Zusammenarbeit mit Kanada, Australien und Neuseeland? Die Pazifikstaaten haben bisher wenig Enthusiasmus für neue Freihandelsabkommen mit dem einstigen Mutterland gezeigt. Zu stark sind sie längst in die viel lukrativeren asiatischen Märkte eingebunden, jüngst unterstrichen durch Abkommen wie die Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP, November 2020) und die Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP, März 2018).

Ein Kurs globaler Eigenständigkeit wäre mit einer doppelten Hypothek belastet: Er würde die Entfremdung nicht nur von der EU, sondern auch von den übrigen europäischen Staaten beschleunigen und Missstimmung, Streitereien und Ressentiments verstärken, während er nur höchst ungewisse Aussichten auf adäquate Kompensation im nichteuropäischen Bereich böte. Denn in letzter Konsequenz würde er das VK und die EU in eine strukturelle Rivalität hineintreiben. Und aus Rivalen können leicht Gegner und aus Gegnern Feinde werden. Die Rhetorik der Brexiteers lebt von Kriegsmetaphern. Aber selbst die USA sind für ihre globale Rolle auf Verbündete und Gleichgesinnte angewiesen. Das wird für das viel kleinere VK erst recht gelten. Und innenpolitisch wird ein solcher Kurs unabsehbare Spannungen in Nordirland und Gibraltar erzeugen.



Blick zurück auf die Erwartungen

Das Erstaunlichste aber ist, dass das Handelsabkommen mit der EU noch nie mit den wichtigsten Erwartungen abgeglichen worden ist, die vor fünf Jahren den Ausschlag in der Brexit-Debatte gegeben haben:

Souveränität

Die juristische Souveränität nach außen ist zurückgewonnen. Allerdings werden damit die ökonomischen Abhängigkeiten umso schmerzhafter spürbar. Die Souveränität des Westminster-Parlaments ist durch die Prorogation vom September 2019 und die Brutalität, mit der es sich nach dem 24. Dezember durch sorgsam inszenierten Zeitdruck hat überfahren lassen, schwer beschädigt.

Wirtschaftswachstum

Das VK erwartet ein reduziertes Wachstumspotenzial für die nächsten Jahre. Es dürfte um zirka ein Prozent unter dem Wachstum bei fortgesetzter Zugehörigkeit zum Binnenmarkt liegen. Mit jedem Prozentpunkt, um den das Wirtschaftswachstum sich verändert, geht eine Veränderung der jährlichen Steuereinnahmen von 10 Milliarden Pfund einher. Wenn also der Brexit einen Rückgang des Wachstums um ein Prozent bewirkt, hat er keinerlei Entlastung für den britischen Staatshaushalt gebracht, denn die Mitgliedschaft in der EU hat rund 10 Milliarden Pfund gekostet. Dafür erfordert er noch unabsehbare nationale Mehrkosten, die bis heute auf 15 bis 20 Milliarden Pfund geschätzt werden. Und dabei sind die 40 Milliarden Pfund nicht berücksichtigt, die nach dem Austrittsvertrag noch an die EU zu zahlen sind.

Alle derartigen Kalkulationen sind durch den Corona-Lockdown verzerrt. Wenn weite Teile der Wirtschaft lahmgelegt sind, lässt sich ein Brexit-Effekt kaum beziffern. Wenn der LKW-Verkehr landesweit auf 50 Prozent zurückgeht, ist es kein Wunder, dass sich in Dover keine Schlangen bilden. Absehbar sind massive Verschiebungen im grenzüberschreitenden Transportwesen, weil die umfangreichen Bescheinigungen zu Verzögerungen und stark gestiegenen Kosten führen. Der Verband britischer Spediteure hat bereits dringend Nachbesserungen am Handelsabkommen gefordert.

Finanzen

Mit der Abtrennung von Finanzdienstleistungen vom Warenverkehr hat die EU sich einen taktischen Vorteil gesichert. Die Briten können diese starke Karte nicht mehr ausspielen, um damit bessere Konditionen beim Warenverkehr oder bei Fangrechten auszuhandeln. Frankreich wird alles daransetzen, den Finanzplatz Paris aufzuwerten. Es wird darauf bestehen, dass sämtliche Euro-Geschäfte aus London in den Euro-Raum verlagert werden. Und es wird bei der Anerkennung von beruflichen Qualifikationen restriktiv bleiben. Frankreich hat mit den Kanalhäfen den Finger auf der Halsschlagader der Briten. Frankreich tut alles, um die Direktbeziehungen zum EU-Staat Irland unter Umgehung Großbritanniens auszubauen.

Bürokratie

Immer wieder wurde betont, nur der Brexit könne das Land von erdrückender Bürokratie befreien. Jetzt stellen Exporteure fest, dass Papierkram, der zuvor in zwei Stunden erledigt war, einen ganzen Tag beansprucht. Eine Armee von 50 000 Zollbeamten und Inspektoren wurde eingestellt, um diese Papierflut zu bewältigen. Vielen kleineren Unternehmen bricht dieser Mehraufwand bei ungewisser Marktlage das Genick.



Migration

Die Zahl der EU-Bürger, die sich langfristig im VK aufhalten, ist gesunken und sinkt weiter (von 3,8 Millionen im Jahre 2016 auf 3,6 Millionen Ende 2020). Umgekehrt ist die Zahl der Briten, die den Pass eines EU-Mitgliedstaates beantragen, steil angestiegen. Dagegen hält der Zustrom von Immigranten aus Nicht-EU-Ländern an und nimmt langsam, aber stetig zu.

Sicherheit

Der Brexit wird massive Veränderungen der inneren und der äußeren Sicherheit nach sich ziehen: Das VK ist nicht mehr an Europol beteiligt, der Austausch von Daten über Terroristen und organisierte Kriminalität wird erschwert und erheblich verzögert. Weder der Haftbefehl noch die Durchsetzung von Gerichtsurteilen sind künftig gewährleistet. Ein gemeinsames Lagebild, eine gemeinsame Risikoanalyse für das geografische Europa sind nicht mehr möglich. Das ist besonders bedauerlich in der Perspektive, dass terroristische Risiken fortbestehen und die Operationen organisierter Kriminalität auch im Cyberbereich zunehmen. Die Abstimmung über neue hybride und nichtmilitärische strategische Risiken wird erschwert.

In der äußeren Sicherheit bleibt das VK einer der wichtigsten und leistungsfähigsten Nato-Partner. Aber welche Rolle wird die Nato künftig spielen? Das VK ist heute schon für seine strategischen Fähigkeiten von den USA abhängig: Seine strategischen U-Boote sind mit Trident-Raketen bestückt, die Flugzeugträger mit F-35. Ein Nachfolgemodell für den Eurofighter soll zwischen Deutschland und Frankreich entwickelt werden (FCAS). Das VK wird sich für ein Nachfolgemodell in den USA umsehen. Zu einer Zeit, in der die EU sich bemüht, «strategische Autonomie» zu gewinnen, gerät das VK verstärkt in das Schlepptau der USA.

Ein möglicher Breerentry?

Beide Seiten stehen vor einer strategischen Weichenstellung: Wollen sie sich die Option eines «Breerentry» offenhalten? Wenn ja, mit welchem Zeithorizont und zu welchen Bedingungen? Wenn die EU den Weg weiterverfolgt, den sie jetzt mit Eigenverschuldung, den gewaltigen, in Brüssel verwalteten Hilfsprogrammen und der expansiven Geldmengenpolitik der EZB eingeschlagen hat, darf sie sich wenig Hoffnung machen, die Briten eines Tages wieder an Bord zu holen. Umgekehrt kann das Vereinigte Königreich nicht erwarten, bei einer erneuten EU-Mitgliedschaft wieder alle Ausnahmeregelungen zu erhalten, die es sich von Margaret Thatcher bis David Cameron gesichert hatte. Aber diese Frage wird sich frühestens der nächsten Generation stellen.

Der größte Verlust der Briten liegt weit jenseits aller wirtschaftlichen und politischen Aspekte. Das Vereinigte Königreich gehört mit den USA und China zu den Ländern, die seit 2016 international am stärksten an Ansehen, Respekt und Sympathie verloren haben. Englands historische Reputation als Hochburg von Pragmatismus, Rationalität und demokratischer Vorbildlichkeit wird von der Gegenwart widerlegt. Lange haben Historiker über Deutschlands Sonderweg nach Europa gegrübelt. Ist nicht Englands Sonderweg aus Europa mindestens ebenso faszinierend?

Anmerkungen: Der Beitrag gibt die persönliche Auffassung des Autors wieder und erschien erstmalig in der Neuen Zürcher Zeitung v. 24.01.2021.



Über den Autor dieses Beitrags

Dr. Rudolf G. Adam war fast vierzig Jahre lang Diplomat. Sein letzter Dienstposten war die Botschaft London, die er ein Jahr lang vor seiner Pensionierung im Jahre 2014 leitete. Im Inland diente er unter anderem Bundespräsident Richard von Weizsäcker als Redenschreiber, war Vizepräsident des BND und Präsident der Bundesakademie für Sicherheitspolitik.

Dr. Adam hat einen Lehrauftrag in München, publiziert in verschiedenen deutschen und englischen Medien und hat drei Bücher über den Brexit verfasst. Ein viertes, abschließendes Buch ist in Vorbereitung. Er ist gefragter Vortragsredner und Senior Consultant in einer internationalen Beratungsfirma.



Dr. Rudolf G. Adam