ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of
ZBW
Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Stolzenburg, Ulrich

Article

Brexit: Ein Vorschlag zur Überwindung der Hängepartie

IfW-Box, No. 2019.13

Provided in Cooperation with:
Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Stolzenburg, Ulrich (2019) : Brexit: Ein Vorschlag zur Überwindung der Hängepartie, IfW-Box, No. 2019.13, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/204457

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.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

IfW-Box 2019.13

Brexit: Ein Vorschlag zur Überwindung der Hängepartie

Ulrich Stolzenburg

Der immer noch ungelöste Vollzug des Brexit wurde zuletzt von der politischen Blockade in Westminster überlagert. Die britische Regierung unter Boris Johnson hat inzwischen ihre parlamentarische Mehrheit verloren und sich politische Grabenkämpfe mit der Opposition geliefert. Die Opposition ist ihrerseits vor allem in dem Wunsch vereint, die Regierung davon abzuhalten, einen Austritt ohne Vertrag („No-deal") als Drohkulisse gegenüber der EU aufrecht zu erhalten und gegebenenfalls Ende Oktober umzusetzen. Ein Gesetz soll den Premierminister nun zwingen, bei der EU um eine Verlängerung der Austrittsfrist zu bitten, falls es bis zum 19. Oktober keine Einigung auf ein Abkommen gibt. Unklar ist, ob der Premierminister diesen Antrag tatsächlich stellen würde; unklar ist auch, ob die 27 übrigen EU-Staaten diese Verlängerung einstimmig beschließen würden. Somit ist der „No-deal" als Default-Ereignis keineswegs vom Tisch. Da die Opposition derzeit keine Neuwahl zulässt, bleibt die Regierung Johnson vorerst ohne Mehrheit im Amt, und das Parlament ist bis Mitte Oktober in der Zwangspause. Zeit, sich mit möglichen Kompromisslinien zu beschäftigen, denn ein Austritt ohne Vertrag kann ebenso wenig im Interesse der EU sein wie eine abermalige Verlängerung der Austrittsfrist um ein paar Monate mit der Aussicht auf eine weitere Zuspitzung der politischen Konflikte im Vereinigten Königreich.

Die fragwürdige EU-Verhandlungsposition

Knackpunkt des bisher ausgehandelten Austrittsabkommens („May-Deal") ist der Backstop, der das Vereinigte Königreich nach Ablauf der Übergangsphase Ende 2020 als Auffanglösung in der EU-Zollunion hält, bis eine einvernehmliche Lösung für die zukünftige Ausgestaltung der wirtschaftlichen Beziehungen gefunden ist. Die EU ist nicht bereit, in diesem strittigen Punkt Zugeständnisse zu machen. Jedoch ist die Argumentation für diese Verhandlungsposition inkonsistent. Es wird erstens erklärt, der Backstop sei ein unverzichtbarer Bestandteil des ausgehandelten Austrittsabkommens und als Versicherung für die EU und insbesondere für Irland zu sehen, damit es zu keinen Grenzbefestigungen und Zollkontrollen zwischen Irland und Nordirland kommt. Dies würde dem Karfreitagsabkommen von 1998 widersprechen und könnte den Frieden auf der irischen Insel gefährden. Zweitens wird erklärt, die EU sei auf alle Eventualitäten eines „No deal"-Brexit gut vorbereitet. Doch käme es tatsächlich zu einem Brexit ohne Vertrag, womöglich bereits zum 31.Oktober, dann würde die EU-Zollgrenze ausgerechnet entlang inner-irischen Grenze verlaufen. Die Aufgabe, die EU-Außenzölle durchzusetzen, käme wohl der irischen Regierung zu, und das bereits in wenigen Wochen. Was wäre gewonnen, wenn das Beharren auf dem Backstop ausgerechnet eine Situation herbeiführt, die der Backstop unbedingt verhindern sollte?

Somit ist auch die EU darauf angewiesen, dass ein Austrittsvertrag zustande kommt. Führende Vertreter werden jedoch nicht müde zu betonen, das bisherige Austrittsabkommen könne keinesfalls nachverhandelt werden. Diese wenig kompromissbereite Haltung („Wir können reden, aber nicht über das, worauf es Euch ankommt") ist freilich nicht geeignet, um eine für beide Seiten akzeptable Lösung herbeizuführen, zumal der bislang vorliegende Austrittsvertrag im britischen Parlament mehrfach keine Mehrheit fand. Zunehmend wird jedoch auch die Forderung laut, die britische Regierung möge endlich Vorschläge machen, wie der Backstop aus ihrer Sicht ersetzt werden könne. Im Folgenden soll ein Vorschlag skizziert werden, der den Brexit-Prozess neu aufs Gleis setzen könnte.

Eine mögliche Kompromisslinie

Die EU könnte dem Vereinigten Königreich rechtsverbindlich ein Kündigungsrecht für den Backstop mit 2 Jahren Vorlauffrist einräumen. Warum sollte die EU das tun? Wer den Backstop als Versicherung für unverzichtbar erklärt, übersieht dabei, dass die EU derzeit gar keine solche Versicherung hat. Die Zollgrenze in Irland droht gegenwärtig bereits Ende Oktober – oder, falls eine Neuwahl stattfindet und die Befürworter eines „No-deal" im kommenden Wahlkampf eine Mehrheit erringen sollten, womöglich etwas später. Falls allerdings das Austrittsabkommen mit Hilfe der eingeräumten Kündigungsfrist im britischen Unterhaus zustimmungsfähig wird und in Kraft tritt, so wäre die Situation aus Sicht der EU deutlich vorteilhafter: Bis Ende 2020 verbliebe das Vereinigte Königreich im Binnenmarkt. Anschließend würde der Backstop in Kraft treten, und erst dann könnte er auch frühestens gekündigt werden; somit bliebe das Vereinigte Königreich für wenigstens zwei weitere Jahre in der Zollunion. Auch danach wäre die Entstehung einer

Jens Boysen-Hogrefe, Salomon Fiedler, Dominik Groll, Stefan Kooths und Ulrich Stolzenburg (2019). Euroraum: Robuste Expansion, aber mit wenig Schwung. Kieler Konjunkturberichte 58 (2019 | Q3). Institut für Weltwirtschaft, Kiel (Kasten 1: 6).

Zollgrenze in Irland kein Default-Ereignis mehr, sondern die Kündigung müsste aktiv durch eine Parlamentsmehrheit herbeigeführt werden, die es zumindest derzeit nicht gibt. Insgesamt würde die EU also eine Versicherung gegen eine ungewünschte inner-irische Zollgrenze für mehr als drei Jahre abschließen, und zudem wäre die Wahrscheinlichkeit einer solchen Zollgrenze auch für die Folgezeit deutlich geringer. Gegenüber dem ‚status quo' – keinerlei Versicherung – würde ein solches Abkommen für die EU eine markante Verbesserung bedeuten. Zusätzlich müsste das Vereinigte Königreich zusichern, die sogenannte Austrittsrechnung zu begleichen (ca. 33 Mrd. Pfund).

Warum sollte das Vereinigte Königreich diesem Kompromiss zustimmen? Das Hauptargument der Gegner des bisherigen Austrittsabkommens auf Regierungsseite betrifft die Sorge, das Vereinigte Königreich könnte dauerhaft in der Zollunion gefangen sein. Das Abkommen sieht keine Möglichkeit vor, die Zollunion selbstbestimmt verlassen zu können, da hierzu ein Einverständnis der EU nötig wäre. Das Vereinigte Königreich wäre handelspolitisch ein Anhängsel der EU ohne eigenes Stimmrecht und ohne die Möglichkeit, eigene Handelsabkommen abschließen zu können. Ein Kündigungsrecht für den Backstop würde dem Vereinigten Königreich dagegen mehr Souveränität zugestehen, denn es könnte die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen des eigenen Staatsgebiets – sofern die Verhandlungen über die zukünftigen Beziehungen dauerhaft ins Leere laufen sollten – notfalls selbst festlegen. Ein Zugeständnis der EU in dieser Frage würde es der Regierung Johnson zudem erst ermöglichen, das leicht veränderte Austrittsabkommen ohne Gesichtsverlust abermals zur Abstimmung zu stellen, da sie andernfalls ein Scheitern der Verhandlungsbemühungen eingestehen müsste.

Darüber hinaus könnte die politische Erklärung ergänzt werden, um eine Zustimmung von Teilen der Opposition zum Abkommen wahrscheinlicher zu machen. Diese politische Erklärung, die das Austrittsabkommen begleitet, ist eine Sammlung wohlklingender Absichtserklärungen und Zusicherungen ohne Rechtsverbindlichkeit, die darauf abzielen, den Abgeordneten eine Zustimmung zum Abkommen zu erleichtern. So ist hier beispielsweise vermerkt, dass die EU nach alternativen Arrangements und technologischen Lösungen zur Vermeidung von Grenzbefestigungen in Irland suchen wird, um den Backstop verzichtbar zu machen (Alternative Arrangements Commission 2019, Karlsson 2017). Um eine Zustimmung der Opposition zum Austrittsabkommen wahrscheinlicher zu machen, könnte die politische Erklärung um Zusätze ergänzt werden, die Raum lassen für Pläne der Opposition über die zukünftigen Beziehungen zur EU, gerade im Hinblick auf zu erwartende Neuwahlen. So könnte die EU zusichern, mit einer möglichen, neu gebildeten britischen Regierung jederzeit auch andere Wege einzuschlagen – etwa eine permanente Zollunion, wie von der Labour-Opposition gefordert,[a] oder ein Zollverein mit eigenen Stimmrechten für das Vereinigte Königreich (Felbermayr et al. 2019). Auch könnte eine neu gewählte Regierung ein weiteres Referendum ansetzen mit der Option eines Verbleibs in der EU, wie derzeit von Labour und Liberaldemokraten gefordert. In diesem Zusammenhang könnte die EU zusichern, im Fall eines solchen Referendums während der Übergangsphase und einer entsprechenden Bevölkerungsmehrheit für diese Option eine geräuschlose Wiedereingliederung des Vereinigten Königreichs in die EU zu ermöglichen.

Fazit

Wenn die Positionen verhärtet sind, müssen beide Seiten offen sein für Zugeständnisse. Der hier skizzierte Vorschlag ermöglicht dem Unterhaus eine Zustimmung zum Austrittsabkommen, um den Brexit-Prozess anschließend neu auszurichten. In der Übergangsphase wäre der Austritt ohne Vertrag vom Tisch, und der Brexit wäre vollzogen, wenn auch bis dahin nur formal. Die beiden Extreme „No deal" und „Remain" wären kurzfristig aussortiert. Zugleich dürfte die politische Polarisierung im Vereinigten Königreich durch diese Fortschritte eingedämmt werden. Nach einer Neuwahl müsste die dann gewählte britische Regierung die zukünftigen Beziehungen mit der EU aushandeln.

[a] Interessanterweise war es die Befürchtung vieler Tory-Abgeordneten, durch das Austrittsabkommen permanent in einer Zollunion gefangen sein zu können, während die Labour-Opposition genau dieses Ziel verfolgte. Dennoch stimmte Labour nahezu geschlossen gegen das Abkommen, da die politische Erklärung nicht mit ihren politischen Zielen vereinbar war. Vgl. https://www.theguardian.com/politics/2019/feb/06/corbyn-lays-out-labours-terms-for-backing-may-on-brexit

Literatur

Alternative Arrangements Commission (2019). Alternative arrangements for the Irish border: Report & Protocols, Prosperity UK, July 2019. Via Internet (10.9.2019) <https://www.prosperity-uk.com/wp-content/uploads/sites/43/2019/07/AAC-Final-Report-and-Protocols-18-07-2019.pdf>.

Felbermayr, G.J., C. Fuest, H. Gersbach, A.O. Ritschl, M. Thum and M.T. Braml (2019). Hard Brexit ahead: breaking the deadlock. European Network for Economic and Fiscal Policy Research, EconPol Policy Brief 12. Via Internet (10.9.2019) <http://www.econpol.eu/publications/policy_brief_12>.

Karlsson, L. (2017). Smart Border 2.0. Avoiding a hard border on the island of Ireland for Customs control and the free movement of persons. Study ofr the ACO Committee of the European Commission, November 2017.