

Langhammer, Rolf J. et al.

Article

Brexit-Finale: Das letzte Ringen um einen Deal

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Langhammer, Rolf J. et al. (2020) : Brexit-Finale: Das letzte Ringen um einen Deal, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 73, Iss. 12, pp. 03-27

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/232311>

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.

Brexit-Finale: Das letzte Ringen um einen Deal

Es bleiben noch gut zwei Wochen, dann droht der harte Brexit. Seit März verhandeln die Europäische Union und das Vereinigte Königreich über ihre künftigen Beziehungen. Noch immer sind die drei Hauptstreitpunkte nicht geklärt, und es herrscht ein großes Maß an Unverständnis für die jeweils andere Seite. Zu welchen Bedingungen ist ein Abkommen noch möglich? Welche außenwirtschaftlichen und außenpolitischen Konsequenzen hätte ein No Deal für Großbritannien und die Europäische Union?*

Rolf J. Langhammer

Brexit: Jedes Abkommen ist besser als keines

Wenige Wochen vor dem Ende der nicht mehr verlängerbaren Übergangsphase am 31. Dezember 2020 sind die künftigen wirtschaftlichen Beziehungen zwischen dem Vereinigten Königreich (VK) und der EU ungeklärt. Die Gefahr eines vertragslosen Zustandes nach dem 31. Dezember besteht weiterhin, und damit sind auch alle Szenarien der Kosten eines No-Deal für beide Seiten noch auf dem Tisch: die schlechtmöglichste Basis für die künftigen Beziehungen, die höchsten gesamtwirtschaftlichen Verluste von allen möglichen vertragsgestützten Optionen, höhere Verluste für das VK als für die EU und das Risiko einer Auflösung des kontrollfreien Warenverkehrs zwischen Nordirland und Irland. Diese Szenarien sind unstrittig, weil von allen unabhängigen Forschungseinrichtungen diesseits und jenseits des Kanals gestützt. Unklarheit besteht aber darin, wieweit diese Verluste für das VK im Falle eines No-Deal durch den Abschluss eigener Handelsabkommen mit Drittländern gemildert werden können, welches eigene Außenhandelsregime das VK auf WTO-Basis wählen wird und wie die Wirkungen einer autonomen Handelspolitik des VK aussähen, würde die EU ihrerseits weitere bilaterale Handelsabkommen schließen und sich somit auf einen Abkommenswettbewerb mit dem VK einlassen.

Ebenso bekannt wie die gesamtwirtschaftlichen Kosten eines harten wie weichen Brexit sind die Stolpersteine, die beide Seiten vor sich sehen, um einen harten Brexit zu vermeiden. Es sind im Wesentlichen drei: die Frage der Fischfangrechte in (nach dem 31. Dezember 2020) britischen Gewässern und der Festlegung von Fangquoten nach bisherigen oder neuen geografischen Kriterien, das Beharren der EU auf den Verzicht des VK, in einen Überbietungswettbewerb mit der EU bei Staatshilfen und einen Unterbietungswettbewerb

bei Umwelt- und Konsumentenschutzstandards zu treten, und schließlich das Problem, wie die Quadratur des Kreises gelingen kann, dem VK die volle handelspolitische Souveränität über sein gesamtes Territorium (einschließlich Nordirland) zu geben und gleichzeitig Nordirland in den EU-Binnenmarktregelungen für den Güterhandel (einschließlich EU-Zollcode) zu belassen, um weiterhin den kontrollfreien Güterhandel zwischen Irland und Nordirland zu gewährleisten.

DREI »STOLPERSTEINE«

Frage 1 rührt bei aller Geringfügigkeit der Fischerei für die gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung auf beiden Seiten an emotional aufgeheizten territorialen Fragen und einer klassischen »Lose-lose«-Situation: Das VK droht mit dem Entzug von Fangrechten für EU-Fischer in britischen Gewässern, und die EU droht im Konfliktfall mit Zöllen gegen britische Fischprodukte auf ihrem wichtigsten Absatzmarkt, der EU.

Frage 2 wirkt angesichts der höheren Subventionsmentalität in der EU als im VK eher randständig, wäre da nicht der Verdacht, dass das VK veterinärrechtliche Standards und den Konsumentenschutz der EU unterbieten wolle, um attraktiver für ausländische Direktinvestitionen zu werden.

Frage 3 sollte in Zeiten klar ex-ante-dokumentierter Warenbegleitdokumente über Warenursprung und Warenbestimmungsland von Gütern und den vorgesehenen stichpunktartigen Kontrollen in der Irischen See durch die EU kein unlösbares Problem sein, wäre da nicht aus Sicht der EU die Gefahr der Verletzung von Warenursprungsregeln, der



Prof. Dr. Rolf J. Langhammer

war bis 2012 Vizepräsident des Instituts für Weltwirtschaft in Kiel.

* Die Beiträge wurden am 10. Dezember 2020 abgeschlossen.

Zollumgehung sowie das Risiko, dass Tierkrankheiten über die freie Grenze in der epidemiologischen Einheit »Gesamte irische Insel« in die EU übertragen werden. Aus Sicht des VK bleiben das Recht und die Verpflichtung der EU, Warenströme zwischen Nordirland und der britischen Insel zu kontrollieren, um in Nordirland verbleibende Waren von denen zu trennen, die nach Irland verbracht werden und damit EU-Standards erfüllen müssen, ein Pfahl im Fleisch der Brexit-Befürworter.

Ein vierter Streitpunkt, die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes, die das VK nur in Ausnahmefällen als letzte Instanz über britische Gerichtsinstanzen akzeptieren will, hat mittlerweile an Brisanz eingebüßt, weil er sich in einem Güterfreihandelsabkommen auf den Güterbereich und einige damit verbundene Dienstleistungsbereiche (z.B. Fahren, Betrieb des Eurotunnels) beschränken würde.

FISCHEREI: LOHNT SICH DIE AUSEINANDERSETZUNG?

Wenn das VK einsieht, dass ein Bruch des Karfreitagsabkommen von 1998, das den kontrollfreien Handel auf der irischen Insel garantiert, ihm den Ruf eines Vertragsbrüchigen bei einem völkerrechtlich bindenden Vertrag mit erheblichen negativen Konsequenzen für künftige Verträge bescheren würde, bleibt bei Lichte gesehen, der Streit rund um die Fischerei der Kern der Auseinandersetzung. Die EU will grundsätzlich den Status quo der bisher verteilten Fangrechte in britischen Gewässern behalten (einschließlich der Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ), auf die das VK besonderen Wert legt). Sie möchte auch erlaubte Fangmengen nicht in kürzeren Abständen neu verhandeln. Zudem fordert das VK die klare Trennung von EU-Gewässern und VK-Gewässern und die Aufteilung der zwischen beiden Partnern verteilten Fangquoten auch getrennt nach den beiden Gewässern (sogenanntes »zonal attachment«). Angesichts der Größe der VK-AWZ würde dies, so die Erwartung der Briten, den britischen Fischern höhere Fangmengen als in einem gemeinsamen EU-Gewässer ermöglichen. Das Prinzip des »zonal attachment« wird bereits bei der Aufteilung der Fangmengen zwischen der EU und dem Nichtmitglied Norwegen praktiziert. Zusätzlich angeheizt auf britischer Seite werden die Verhandlungen durch die Tatsache, dass ein großer Prozentsatz der VK-Quote EU-Unternehmen gehören, deren Boote unter britischer Flagge laufen (beispielsweise bei Hering in bestimmten Regionen der Nordsee über 90%). Bei einem No-Deal würden diese Boote weiter Zugang zu britischen Gewässern haben, während Boote unter der Flagge von EU-Ländern ausgeschlossen würden. Auf EU-Seite steht die Front der Fischereinationen angeführt von Frankreich für einen Status quo und auch die Nicht-Fischereinationen in der EU stehen zu dieser Position.

Darf ein kleiner Sektor wie die Fischerei ungeachtet seiner medial und politisch herausgehobe-

nen Stellung und auch angesichts der ökologisch so wichtigen Frage der Gefahr der Überfischung von Beständen die gesamten Verhandlungen in Geiselhaft nehmen?

Die Antwort lautet nein, und sie richtet sich an die EU, die gegenüber dem VK von verschiedenen Positionen abrücken muss, so die, es seien Präzedenzfälle zu vermeiden. Zudem müsse der Binnenmarkt in seiner möglichst unteilbaren Kombination der vier Freiheiten (Güter, Dienstleistungen, Kapital und Arbeit) auch gegenüber dem VK verteidigt werden, und betroffene Akteure in der EU, z.B. französische Fischer, dürften nicht für den folgenschweren Fehler der Briten beim Referendum und später für die ohne Zweifel kritikwürdigen Verhandlungsstrategien der Regierungen May and Johnson in den Verhandlungen nach 2006 zahlen müssen. Kein Mitglied der EU würde dem VK in einen Austritt folgen, weil kein EU-Land jemals eine derart austrittswillige Wählerschaft hatte und hat, wie das im VK immer der Fall gewesen ist.

KANN DIE EINHEIT DER VIER FREIHEITEN BEWAHRT WERDEN?

Beim Ziel, den Binnenmarkt und seine vier Freiheiten zu verteidigen, muss das nicht unrealistische Szenario für die Zukunft gesehen werden, dass sich die EU in verschiedene Zonen aufteilt, in eine Kernzone und in Peripheriezonen. An den Rändern könnte beispielsweise als erste die vierte Freiheit ins Wanken geraten, wenn einzelne Mitglieder den in einem Mitgliedsland anerkannten Zuwanderern aus Konfliktregionen den Zugang zu ihrem Arbeitsmarkt aus Furcht vor Überfremdung verweigern würden. Auch das VK beansprucht diese Freiheit eindeutig für sich. Sich auf das Szenario der bröckelnden Einheit der vier Freiheiten vorzubereiten, erfordert auch, dem Ansinnen des VK konstruktiv entgegenzutreten. Mit den Briten ihre vorrangige Priorität, nämlich die erste Freiheit des Güterhandels auszuhandeln, hieße sie sicher in einer äußeren Peripherie der EU zu wissen. Dagegen muss die Alternative des No-Deal immer wieder gegenwärtig werden. Der Binnenmarkt für 27 Mitglieder bestünde weiter, aber dieser Bestand wäre teuer, zu teuer mit schweren Beschädigungen der politischen Zusammenarbeit zwischen der EU und VK bezahlt, bliebe das VK außerhalb der äußersten Peripherie, auf einer Ebene mit WTO-Mitgliedern. Eine engstmögliche politische Zusammenarbeit wurde von Anfang angestrebt und in verschiedenen Dokumenten niedergelegt.

VERKNÜPFUNG POLITISCHER UND WIRTSCHAFTLICHER ZUSAMMENARBEIT

Die im Raum stehende Verknüpfung der politischen und der wirtschaftlichen Zusammenarbeit ist das stärkste Pfund des VK in den Verhandlungen. Dafür

gibt es drei Gründe. Erstens, die EU sieht in der Verteidigung ihrer wirtschaftlichen Souveränität (implizit gegenüber den USA und China) ein wichtiges Ziel. Angesichts der noch starken gegenseitigen Lieferbeziehungen zwischen der EU und VK braucht die EU für dieses Ziel die Unterstützung des VK, um eine kritische Verhandlungsmasse aufzubauen, um gemeinsame Standards für den Schutz geistigen Eigentums und persönlicher und geschäftlicher Daten gegenüber den USA und China zu setzen und eine einheitliche Position bei der Zulassung von IT-Anbietern (z.B. Huawei beim Bau des 5G-Netzes) aus beiden Ländern zu gewährleisten. Das VK kann dies torpedieren, wenn sie sich von der EU als minderrangig und abgewiesen sieht.

Zweitens, die nationale Sicherheit ist zum stärksten Argument für diejenigen Staaten geworden, die entweder Handelsbeschränkungen (nach Art XXI GATT) verteidigen (wie die USA) oder wie Deutschland und Frankreich einen »Screening«-Prozess auf EU-Ebene für ausländische Direktinvestitionen vorantreiben, um beispielsweise kritische Infrastruktursoftware vor Dritten zu schützen. Wenn das VK mit einer eigenen Handelspolitik in erster Linie versuchen sollte, attraktiv als Standort für ausländische Investoren zu werden, kann es nicht im Interesse der EU sein, dass das VK EU-Standards für nationale Sicherheit nicht mitträgt oder sogar unterläuft.

Drittens darf die allgemeine Sicherheitspolitik in Europa und die Zusammenarbeit der nationalen Sicherheitsdienste vor dem Hintergrund grenzüberschreitender Kriminalität und Terrorismus nicht durch eine Spaltung zwischen dem VK und der EU gefährdet werden. Dass es zwischen den NATO-Partnern und Atommächten Frankreich und dem VK bei einem No-Deal, bei dem jeder der anderen Seite die Verantwortung dafür zuschiebt, zu derartigen Spannungen käme, dass sogar die gemeinsame Position der beiden ständigen europäischen Mitglieder im UN-Sicherheitsrat auf dem Spiel stünde, ist zwar unwahrscheinlich. Dennoch sollten nationalistischen Aufwallungen, die es auf beiden Seiten des Kanals bereits gibt, nicht noch Vorschub geleistet werden. Eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU, die seit Jahren angestrebt wird, aber erst formal-institutionell statt inhaltlich ausgestaltet ist, ist ohne aktive Mitwirkung des VK eine leere Hülle. Dass eine neue amerikanische Administration nach Präsident Trump den Rückenwind für einen No-Deal auf britischer Seite in einen Gegenwind verwandelt hat, sollte der EU ihrerseits Aufwind geben, nicht etwa triumphierend gegenüber der britischen Regierung aufzutreten, sondern im Gegenteil Angebote für ein Güterfreihandelsabkommen nach britischen Vorstellungen abzugeben. Dabei sollte ein derartiges Abkommen immer von EU-Seite als der Beginn eines Prozesses verstanden werden, der bei Erfolg von beiden Partnern weitergeführt werden könnte, ohne dass die britischen Wähler dies als unangemessenen Verlust ihres Wun-

sches nach Kontrolle über ihr Territorium artikulieren würden.

JEDES ABKOMMEN BESSER ALS NO-DEAL

Ein auf Güter und ihre mit ihnen untrennbar verbundenen Dienstleistungen (Transport, Montage, Wartung etc.) beschränktes Abkommen wäre das Ziel. Damit wäre die vom VK unerwünschte vierte Freiheit und natürlich Migration von einem vorübergehenden Aufenthalt natürlicher Personen im Partnerland zur Erbringung der Dienstleistung (vierte Erbringungsform von Dienstleistungen nach WTO-Definition) getrennt. Die Einigung auf gegenseitig anerkannte technische und veterinärrechtliche Mindeststandards wäre die Voraussetzung für kontrollfreien Handel auf der irischen Insel, zusammen mit einer klaren Ex-ante-Regelung von Warenursprung und -verbleib, die durch die Verschiffungsdokumente fälschungssicher (beispielsweise durch Einsatz der Blockchain-Technologie) nachgewiesen würde. Die gegenseitige treuhänderische Vereinnahmung von Zolleinnahmen, die dem Vertragspartner zustehen, sollte technisch möglich sein. Ursprungsregeln sollten bei geringen Unterschieden in den Außenhandelsregimen der EU und dem VK kein unüberwindbares Problem darstellen. Wären die Unterschiede groß und bestünde damit die Gefahr der sogenannten Handelsablenkung über das VK als Gebiet mit niedrigerem Außenzollschutz, sollte die EU den Briten entgegenkommen, um damit auch EU-Wertschöpfungskettenglieder zu schützen.

Bleibt die zentrale Frage, unter welchen Bedingungen das VK zu einem derartigen Abkommen bereit wäre. Es sei angenommen, dass am Ende die Fischerei der größte Stolperstein ist. Hier ist eine Überschlagsrechnung der Wertschöpfung in diesem Sektor im Vergleich zu den Kosten eines No-Deal illustrativ. Würde man dem VK in der Fischerei weitgehend entgegenkommen und den Fang aus EU-27-Ländern in britischen Gewässern zugunsten britischer Fischer einschränken, wäre nach Angaben von Studien für die Jahre 2013–2015 Frankreich mit einem Anteil von 30% der EU-27-Flotte in britischen Gewässern am stärksten betroffen, gefolgt von den Niederlanden und Irland. Der monetäre Wert für Frankreich lag in dieser Periode bei etwa 150 Mio. Euro (Gesamtwert der EU-27-Fangmengen in britischen Gewässern etwa 520 Mio. Euro) (Europäisches Parlament 2017, S. 67). Auch deutsche Fischer wären betroffen, da sie über die Hälfte ihrer Fänge in britischen Gewässern tätigten.

Ohne in die Details zu gehen, wäre über einen Kompensationsbedarf zugunsten betroffener EU-Fischer wegen der Aufgabe von Fangrechten in britischen Gewässern von insgesamt weit weniger als einer halben Milliarde Euro zu verhandeln. Gemessen an den Kosten eines No-Deal, der Schätzungen zufolge im hohen zweistelligen Milliardenbereich liegt,

wäre es eine lohnende Investition, diese Kompensation zu tätigen. Deutschland wäre zwar auch als Fischfangnation betroffen, hätte zwar im Aggregat bei einem No-Deal auch einen Rückgang des realen BIP im zweistelligen Milliardenbereich zu gewärtigen. Relativ aber wäre dieser Rückgang geringer als bei anderen EU-Mitgliedern. Es stünde Deutschland angesichts seiner engen Handelsbeziehungen zum VK, seinem großen Eigeninteresse an einer fortwährenden sicherheitspolitischen Zusammenarbeit mit dem VK und auch seiner wirtschaftlichen Po-

tenz gut zu Gesicht, diese Kompensation maßgeblich zu finanzieren. Vor allem scheint in Deutschland mit am stärksten die begrüßenswerte Einsicht zu herrschen, dass jedes Abkommen besser als ein No-Deal wäre.

LITERATUR

Europäisches Parlament (2017), *Generaldirektion interne Politikbereiche, Fachabteilung B, Struktur- und Kohäsionspolitik, Fischerei*, verfügbar unter: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/601981/IPOL_STU\(2017\)601981_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/601981/IPOL_STU(2017)601981_DE.pdf).

Lisandra Flach, Feodora Teti, Lena Wiest, Margherita Atzei und Lisa Scheckenhofer

Wie abhängig sind Deutschland und die EU vom Vereinigten Königreich? Produktabhängigkeiten und die Auswirkungen des Brexit

Im Frühjahr 2020 hat die Covid-19-Krise gezeigt, wie wichtig die Diversifizierung von Lieferketten zur Minimierung negativer Auswirkungen unerwarteter Angebotschocks ist. Die Entscheidung des Vereinigten Königreichs (VK), die Europäische Union (EU) zu verlassen, stellt die deutsch-britischen Handelsbeziehungen vor zusätzliche Herausforderungen: Unabhängig vom Ausgang der Brexit-Verhandlungen werden die Handelskosten zwischen dem VK und den restlichen Mitgliedsländern der EU (EU 27) wegen des Brexit steigen und die Kosten für importierte Waren erhöhen.



Prof. Dr. Lisandra Flach

leitet das ifo Zentrum für Außenwirtschaft und ist Professorin für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Ökonomik der Globalisierung, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.



Dr. Feodora Teti

ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am ifo Zentrum für Außenwirtschaft.



Lena Wiest

ist Fachreferentin am ifo Zentrum für Außenwirtschaft.

Nicht alle Handelsbeziehungen sind gleichermaßen betroffen: Bei Gütern, die die EU 27 bzw. Deutschland hauptsächlich – oder im schlimmsten Fall sogar ausschließlich – aus dem VK beziehen, sind die Auswirkungen besonders gravierend. Eine Substitution mit gleichwertigen günstigeren Gütern von anderen Zulieferern ist schwierig. Bei diesen Gütern ist die Abhängigkeit vom VK also stark ausgeprägt, und es können im schlimmsten Fall sogar Wertschöpfungsketten durch den Brexit und die resultierenden höheren Handelskosten unterbrochen werden.

Ziel dieses Artikels ist es, die Abhängigkeit Deutschlands sowie

der restlichen Mitgliedsländer der EU vom VK zu analysieren und diese vor dem Hintergrund des bevorstehenden Brexit zu bewerten. Hierfür befassen wir uns mit Gütern, die von fünf oder weniger Zulieferern bereitgestellt werden; bei diesen Gütern besteht eine hohe Abhängigkeit von den jeweiligen Zulieferern.

Wir zeigen, dass (i) Deutschland sowie die restlichen EU-Mitgliedstaaten nur wenige Produkte ausschließlich aus dem VK importieren und diese Produkte einen vernachlässigbar geringen Anteil an den Gesamtimporten ausmachen, (ii) mit der Ausnahme von Irland, Malta und Zypern alle anderen EU-27-Länder weniger als 10% der Güter mit fünf oder weniger Zulieferern aus dem VK importieren, (iii) diese Güter ansonsten überwiegend aus anderen Ländern innerhalb der EU 27 bezogen werden, was darauf hindeutet, dass es einfacher sein könnte, diese Güter länderübergreifend zu substituieren, (iv) für den deutsch-britischen Handel die meisten dieser Güter allerdings als Zwischenprodukte klassifiziert werden, was impliziert, dass der Brexit eine zusätzliche Belastung für die Lieferketten darstellen kann, (v) für das VK 64% der Güter, die von fünf oder weniger Zulieferern abhängig sind, aus Ländern innerhalb der EU stammen, (vi) nahezu 54% dieser Güter als Zwischenprodukte eingestuft werden, was bedeutet, dass der Brexit einen erheblichen Anstieg der Handelskosten für das VK verursachen könnte. Angesichts des Umfangs der Handelsbeziehungen zwischen dem VK und der EU 27 zeigt unser Ergebnis die weitreichenden Folgen des Brexit für die britische Wirtschaft auf und macht die Bedeutung eines Handelsabkommens, das die Handelsunsicherheit beseitigt und die Kosten des Brexit minimiert, deutlich.

Unsere Analyse basiert auf Comext-Daten für das Jahr 2019. Comext ist die Referenzdatenbank von Eurostat für Statistiken im internationalen Güterhandel.

Die Daten liefern Informationen über bilaterale Handelsströme der CN8-Klassifikation. Mit den Comext-Daten untersuchen wir, von wie vielen Zulieferern ein Produkt bezogen wird, wobei wir einen Zulieferer als ein Ursprungsland definieren.

AGGREGIERTE HANDELSMUSTER ZWISCHEN DEM VK UND DER EU 27

In der Literatur finden sich zahlreiche Schätzungen zu den Kosten des Brexit für das VK, die EU 27 und die Weltwirtschaft (Dhingra et al. 2017; Felbermayr et al. 2017a; Felbermayr et al. 2017b; Felbermayr et al. 2018; Graziano et al. 2018; Sampson 2017; Steinberg 2019; Vandenbusche 2019). Die Mehrheit der quantitativen Untersuchungen zeigt, dass sowohl das VK als auch die EU 27 durch den Brexit verlieren. Das Ausmaß der Verluste ist jedoch von Land zu Land sehr unterschiedlich und hängt vor allem von der Intensität des Handels mit dem VK ab.

In diesem Abschnitt legen wir den Schwerpunkt auf die Handelsstrukturen zwischen dem VK und der EU 27 im Zeitablauf und prüfen, ob bereits seit dem Referendum im Jahr 2016 Verschiebungen stattgefunden haben. Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der Handelsbeziehungen zwischen dem VK und der EU 27 im zeitlichen Verlauf. Die linke Grafik zeigt den Anteil des Handels des VK mit der EU 27 in Prozent der gesamten Handelsströme des VK; die rechte Abbildung zeigt dasselbe aus der Perspektive der EU 27.

Die Abbildung verdeutlicht die Bedeutung des EU-Markts für den Handel des VK: Im Jahr 2019 wurden 50% der Importe und 47% der Exporte mit der EU 27 abgewickelt, was den EU-Markt zum größten Handelspartner des VK macht. Im Jahr 2006 waren sowohl der Anteil der VK-Exporte als auch der Anteil der Importe in die EU 27 auf dem Höchststand; seither sind beide Anteile rückläufig, wobei die Exporte stärker zurückgehen als die Importe.

Aus der Sicht des VK hat sich die Abhängigkeit vom EU-Markt seit dem Referendum im Jahr 2016 nicht wesentlich verändert. Folglich sind die EU 27, insbesondere als Zulieferer, für das VK von Bedeu-

tung. Für die EU 27 hingegen ist das VK als Handelspartner wesentlich weniger wichtig: Im Jahr 2019 gehen nur 4% der Gesamtexporte in das VK, und 6% der Gesamtimporte kommen aus dem VK. Während die Handelsanteile zwischen 2001 und 2007 abnahmen, sind sie danach relativ stabil. Seit dem Referendum im Jahr 2016 ist seitens der EU 27 ein leichter Rückgang der Handelsanteile mit dem VK zu beobachten. Diese aggregierten Zahlen verdeutlichen, dass das VK als Handelspartner, insbesondere auf der Importseite, viel stärker von der EU 27 abhängig ist als umgekehrt. Insgesamt sind die Handelsverflechtungen zwischen dem VK und der EU 27 seit dem Referendum auf aggregierter Ebene nur geringfügig zurückgegangen.

Warum ist es bisher nur zu einer geringfügigen Veränderung der Handelsflüsse zwischen der EU 27 und dem VK gekommen? Neben der Tatsache, dass die aggregierten Daten die sektoren- und länderübergreifende Heterogenität verdecken, könnte es viele andere Gründe für mangelndes Reaktionsverhalten geben: Erstens könnte das hohe Maß an politischer Unsicherheit in Verbindung mit dem Brexit und der Frage, ob das VK tatsächlich aus der EU austreten wird, Unternehmen daran hindern, ihre Erwartungen anzupassen und existierende Geschäftsbeziehungen auf den Prüfstand zu stellen. In diesem Fall würden wir erst dann eine Änderung der Handelsmuster feststellen, wenn mehr Gewissheit über das Ergebnis des Verhandlungsprozesses besteht.

Zweitens könnten die beständigen Handelsmuster auf sogenannte »sticky buyer-seller relationships« hindeuten. Hierunter versteht man langjährige erfolgreiche Geschäftsbeziehungen, deren Auflösung hohe Kosten verursachen würden. In diesem Fall werden



Margherita Atzei

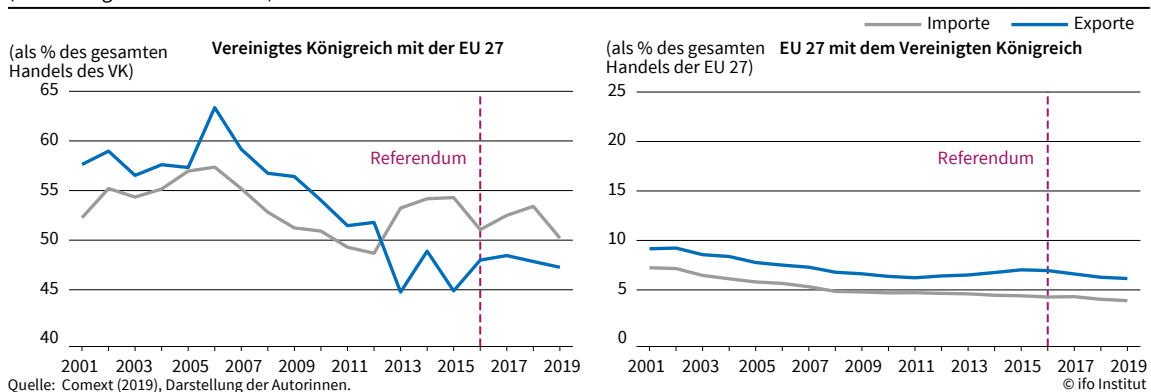
studiert an der Universität St. Gallen MA in Economics.



Lisa Scheckenhofer

studiert an der Ludwig-Maximilians-Universität München MA in Economics.

Abb. 1 Handelsbeziehungen zwischen dem VK und der EU 27 (als % des gesamten Handels)



Quelle: Comext (2019), Darstellung der Autorinnen.

Unternehmen auch nach dem Brexit keine Substitution mit Partnern aus anderen Märkten vornehmen, sondern stattdessen die Erhöhung der Handelskosten internalisieren; entweder indem sie diese absorbieren oder die Kosten an die Endkonsumenten (Firmen oder Privatpersonen) weitergeben, d.h. die Preise erhöhen.

Bei Produkten, die relativ einfach durch Zulieferer aus anderen Herkunftsländern substituiert werden können, sind derzeit noch keine Änderung zu erwarten, da die Handelskosten noch nicht erhöht worden sind. Das VK ist noch immer Teil des EU-Binnenmarkts, und die Zölle und nicht-tarifären Handelshemmnisse sind deshalb noch immer gleich null. Sobald das VK die EU verlassen hat und die höheren Handelskosten realisiert wurden, dürften sich eine rasche Anpassung einstellen; die Unternehmen werden sich gegebenenfalls entscheiden, zu alternativen Handelspartnern zu wechseln. Somit wird, wenn die Unternehmen problemlos auf andere Handelspartner ausweichen können, die durch den Brexit verursachte Störung in den Handelsbeziehungen weitaus weniger ausgeprägt sein, als wenn sie stark voneinander abhängig sind.¹

Im weiteren Verlauf dieser Studie widmen wir uns der Analyse von Importen und befassen uns eingehend mit Gütern, die von wenigen Zulieferern abhängig sind, d.h. mit jenen Gütern, für die zu erwarten ist, dass der Brexit die Kosten am stärksten erhöhen und im ungünstigsten Fall die Lieferketten unterbrechen wird.

DATEN

Um die Abhängigkeiten von Käufer-Verkäufer-Beziehungen zu analysieren, würden im Idealfall Daten auf Firmenebene verwendet. Da diese Daten leider nicht verfügbar sind, stützen wir unsere Analyse stattdessen auf detaillierte Handelsstatistiken der EU für das Jahr 2019. Comext ist die Referenzdatenbank von Eurostat für die Statistiken im internationalen Güterhandel. Die Daten liefern Informationen über bilaterale Handels-

¹ Aufgrund des Mangels an Daten für die heimische Produktion auf der 8-stelligen Produktebene können wir die heimische Substitution nicht berücksichtigen.

ströme der CN8-Klassifikation.² Mit den Comext-Daten untersuchen wir, von wie vielen Zulieferern ein Produkt importiert wurde, wobei ein Zulieferer als Ursprungsland definiert wird. Andere Studien haben Produktabhängigkeiten auf der 6-Steller-Ebene evaluiert (z.B. Aichele et al. 2020). Wir führen die Analyse auf Basis der stärker disaggregierten 8-stelligen Klassifikation durch, die eine präzisere Beschreibung der bilateralen Handelsströme auf der Produktebene liefert.³ In Ermangelung von Daten auf Unternehmensebene für die EU-27-Länder und das VK, die es uns ermöglichen würden, die genauen Lieferabhängigkeiten zwischen Unternehmen in den einzelnen Ländern zu ermitteln, können die Ergebnisse auf aggregierter Ebene aus dieser Studie als eine untere Grenze der Importabhängigkeiten von internationalen Zulieferern interpretiert werden.

Eine zweite Einschränkung der Analyse ist das Fehlen aktueller Daten bezüglich der Input-Output-Verflechtungen zwischen den Ländern. Um diese Restriktion zu beseitigen, verwenden wir Daten aus der UN-Handelsstatistik, um den Anteil von Produkten, die als Zwischenprodukte eingestuft werden, zu untersuchen. Die Handelsstatistik unterteilt Güter in vier Kategorien: Endprodukte, Zwischengüter, Kapitalgüter und Güter, die nicht klassifiziert werden können. Wir verwenden diese Klassifikation als Proxy für den Handel mit Zwischenprodukten. Angesichts jüngster Diskussionen über die Widerstandsfähigkeit von Lieferketten legen wir den Schwerpunkt unserer Analyse auf den Güterhandel. Weitere Untersuchungen könnten die Analyse auf den Handel mit Dienstleistungen erweitern.⁴

IMPORTABHÄNGIGKEITEN DES VK UN DER EU 27

Handelsschocks, die ein bilaterales Länderpaar treffen, können für Güter, die in hohem Maße von wenigen Zulieferern abhängig sind, schwerwiegender sein. Die Substitution dieser Güter ist schwieriger, und der Anstieg der Handelskosten kann deshalb nicht abgeschwächt werden. Um zu beurteilen, wie gefährdet die EU 27 und das VK sind, in hohem Maße von wenigen Zulieferern abhängig zu sein, bestimmen wir die Anzahl der Zulieferer für jedes Produkt, das ein Land importiert, d.h. die Anzahl der verschiedenen Herkunftsländer. Dann berechnen und vergleichen wir sowohl den Anteil der Produkte, die von vielen Ländern geliefert werden, als auch den Anteil der Produkte,

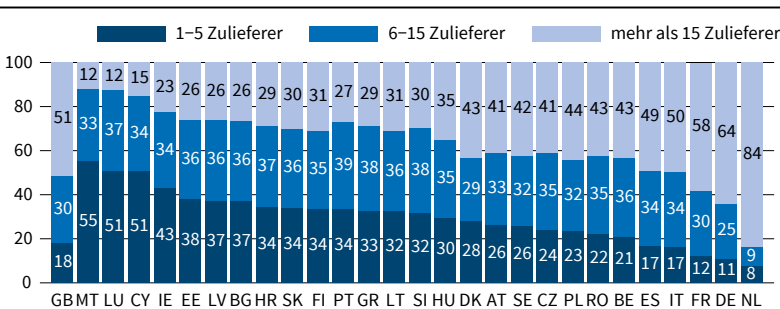
² Einzelheiten unter: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/international-trade-in-goods/data/focus-on-comext>.

³ Die Produktabhängigkeiten von Lieferanten sind bei der 8-stelligen Klassifikation höher als bei der 6-stelligen Klassifikation, da die Produkte auf einer detaillierteren Ebene charakterisiert werden. Beispielsweise bezieht sich ein 6-stelliges Produkt auf Ananas (080430), während ein 8-stelliges Produkt auf getrocknete Ananas (08043010) verweist.

⁴ Braml et al. (2020) zeigen, dass sich der globale Handel mit Dienstleistungen seit 2000 vervierfacht hat, während sich der Handel mit Gütern im gleichen Zeitraum verdreifacht hat. Dies deutet auf die zunehmende Bedeutung des Handels mit Dienstleistungen für die Weltwirtschaft hin.

Abb. 2

Anteile der Produkte nach Anzahl der Zulieferer
EU 27 und VK (2019, in %)



Hinweis: Die Beschaffungsländer sind in absteigender Reihenfolge gemäß ihrer Wichtigkeit als Zulieferer von Produkten mit starken Abhängigkeiten, d.h. ein bis fünf Zulieferer, angeordnet. Die verwendeten Länderabkürzungen sind in Tabelle 1 erklärt.
Quelle: Comext, Darstellung der Autorinnen.

© ifo Institut

die von wenigen Herkunftsländern bezogen werden. Abbildung 2 zeigt die Ergebnisse dieser Analyse.

Hinsichtlich der Anzahl der Lieferanten sind die meisten EU-27-Länder stark diversifiziert. Im Durchschnitt beziehen die Länder in unserer Stichprobe Güter von 15,9 Lieferanten (Median: elf Lieferanten). Allerdings stellen wir bei der Betrachtung der unterschiedlichen Importeure eine starke Heterogenität fest. Kleine und vergleichsweise abgelegene Länder sind in hohem Maße von wenigen Zulieferern abhängig. Für Malta, Luxemburg und Zypern wird mehr als die Hälfte aller Produkte von höchstens fünf Ländern bezogen. Im Gegensatz dazu weisen große Länder in der Mitte Europas ein stark diversifiziertes Portfolio von Lieferanten auf. Für Frankreich und Deutschland beträgt der Anteil der Produkte, die von bis zu fünf Zulieferern importiert werden, nur 12% bzw. 11%; für Belgien, Spanien und Italien sind die Anteile etwas höher, aber immer noch relativ niedrig (21% bzw. 17%). Das VK ist mit weniger als einem Fünftel aller

Produkte, die von bis zu fünf Lieferanten importiert werden, ebenfalls zu dieser Gruppe zu zählen. In den restlichen Ländern, bei denen es sich zumeist um mittelgroße Länder handelt, liegt der Anteil der Produkte mit bis zu fünf Zulieferern zwischen 22% und 43%. Auch für diese Gruppe spielt die Geografie eine Rolle: Länder, die vergleichsweise abgelegener sind - Irland, Estland und Bulgarien - diversifizieren weniger stark als Länder, die näher an Zentraleuropa liegen, wie Österreich, Polen und die Tschechische Republik.

Für die Niederlande erscheint der extrem hohe Anteil von Produkten mit mehr als 15 Lieferanten etwas verwunderlich, insbesondere im Hinblick auf die wirtschaftliche Größe des Landes. Ein Großteil des europäischen Seehandels läuft über Rotterdam, den wichtigsten Hafen Zentraleuropas, was gemeinhin als »Rotterdam-Effekt« bezeichnet wird. Die holländische Handelsstatistik enthält daher eine erhebliche Menge an Transithandel, was die Zahl der Zulieferer potenziell in die Höhe treibt: Ein Großteil der Importe

Tab. 1

Die Herkunftsländer für Produkte mit höchstens fünf Lieferanten für die EU 27 und das Vereinigte Königreich (2019, in %).

Herkunftsland	VK	EU	EFTA	USA	China	Rest der Welt
Irland (IE)	30	38	1	11	7	13
Malta (MT)	15	60	2	5	6	13
Zypern (CY)	10	68	1	3	7	12
Spanien (ES)	7	72	1	4	4	11
Griechenland (GR)	6	76	1	2	4	11
Frankreich (FR)	6	74	2	4	3	10
Portugal (PT)	6	80	1	2	3	8
Dänemark (DK)	6	61	9	5	5	14
Italien (IT)	6	76	2	4	4	9
Tschechien (CZ)	5	80	1	2	2	9
Schweden (SE)	5	60	10	6	5	13
Deutschland (DE)	5	67	5	5	4	13
Finnland (FI)	5	74	3	5	4	9
Belgien (BE)	5	73	2	4	5	11
Polen (PL)	4	73	2	3	5	13
Litauen (LT)	4	82	2	2	2	8
Lettland (LV)	4	81	1	1	2	10
Niederlande (NL)	4	47	3	9	11	26
Österreich (AT)	3	79	5	3	3	8
Rumänien (RO)	3	89	1	1	2	5
Kroatien (HR)	3	83	1	1	3	9
Slowenien (SI)	3	84	1	2	3	7
Estland (EE)	3	81	1	2	3	9
Ungarn (HU)	3	78	1	3	5	10
Bulgarien (BG)	3	73	1	2	5	17
Luxemburg (LU)	2	92	1	2	1	2
Slowakei (SK)	2	88	1	1	2	5
Vereinigtes Königreich (GB)	n.a.	64	3	8	6	19

Hinweis: Diese Tabelle zeigt die Herkunftsländer für Produkte mit fünf oder weniger Zulieferern für die EU 27 und das Vereinigte Königreich (2019, in %). Wir analysieren Produkte aus dem VK, der EU 27, der EFTA (Island, Liechtenstein, Norwegen und der Schweiz), den USA, China und dem Rest der Welt. Die Länder sind in absteigender Reihenfolge gemäß dem Anteil der Produkte aus dem VK geordnet.

Quelle: Comext; Darstellung der Autorinnen.

in die Niederlande ist in der Tat nicht auf die holländische Nachfrage zurückzuführen, stattdessen liegt der endgültige Bestimmungsort in einem anderen Land in Europa. Daher wird die Zahl der Lieferanten für die Niederlande überschätzt, während die gemeldeten Zahlen für die übrigen Länder geringer ausfallen und als untere Grenze angesehen werden können.

Woher beziehen die EU 27 und das VK Produkte von höchstens fünf Zulieferern?

Bisher haben wir gezeigt, dass das VK und die EU 27, abgesehen von Malta, Luxemburg und Zypern, ein stark diversifiziertes Portfolio von Lieferanten aufweisen. Im weiteren Verlauf der Analyse werden wir uns auf diejenigen Güter konzentrieren, die von fünf oder weniger Lieferanten importiert werden, da eine Substitution dieser Güter im Falle von angebotsseitigen Schocks schwieriger zu realisieren sein könnte. Wir bezeichnen diese Güter im weiteren Verlauf der Studie als »stark abhängig«.

Tabelle 1 gibt Aufschluss darüber, aus welchen Ländergruppen die EU 27 und das VK diese stark abhängigen Güter importieren. Es wird zwischen dem VK, den restlichen EU-Ländern, den EFTA-Ländern (Island, Liechtenstein, Norwegen und Schweiz), den USA und China unterschieden; alle verbleibenden Herkunftsländer werden in der letzten Spalte zusammengefasst (restliche Welt). Die Tabelle gibt den Anteil der stark abhängigen Güter an, die aus dem jeweiligen Land oder der jeweiligen Ländergruppe importiert werden.

Insgesamt sind in allen europäischen Ländern nur wenige Güter in hohem Maße von Importen aus dem VK abhängig. Bei den Gütern mit fünf oder weniger Lieferanten liegt der Anteil der aus dem VK im-

portierten Güter in allen Ländern mit Ausnahme von Irland (30%), Malta (15%) und Zypern (10%) deutlich unter 10%. Sowohl für die Länder der EU 27 als auch für das VK stammt der größte Teil der Güter mit fünf oder weniger Zulieferern aus anderen EU-Ländern. Daher wird der Anstieg der Handelskosten durch den Brexit für die Unternehmen in den EU-27-Ländern eine wesentlich geringere Auswirkung haben, als für die Unternehmen im VK zu erwarten ist: Britische Importeure werden möglicherweise Schwierigkeiten haben, zu einem kostengünstigeren Zulieferer zu wechseln, da 64% der stark abhängigen Güter aus der EU 27 bezogen werden.

GOING EVEN DEEPER: WIE GESTALTEN SICH DIE BILATERALEN HANDELSBEZIEHUNGEN FÜR STARK ABHÄNGIGE PRODUKTE?

Als nächstes werden wir die Importe Deutschlands, des VK und Irlands genauer untersuchen. Dabei sind wir vor allem an stark abhängigen Gütern interessiert, d.h. an Gütern, die von fünf oder weniger Zulieferern importiert werden.

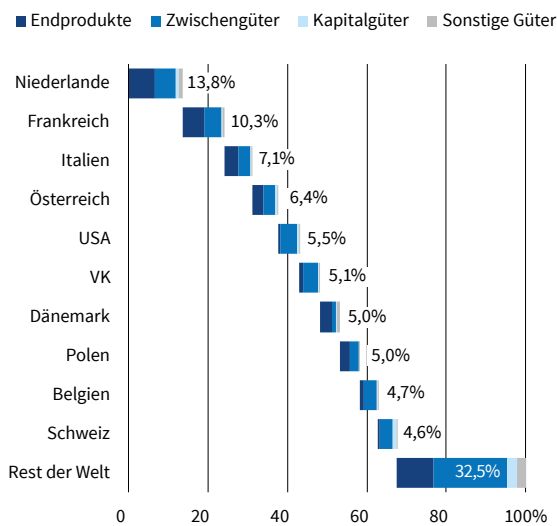
Abbildung 3 zeigt die Herkunftsländer von Gütern mit fünf oder weniger Lieferanten für Deutschland auf.⁵ Bedingt durch den »Rotterdam-Effekt« haben die Niederlande den höchsten Anteil. Innerhalb der Gruppe von Gütern, die von fünf oder weniger Zulieferern importiert werden, machen die Importe aus dem VK lediglich 5,1% aus. Deutschland importiert stark abhängige Güter hauptsächlich aus Ländern der EU 27. Von den Gütern, die von höchstens fünf Zulieferern importiert werden, stammen 67% aus anderen EU-Ländern (vgl. Tab. 1), und zwar hauptsächlich aus Frankreich, den Niederlanden, Italien und Österreich; überdies sind sieben von zehn Zulieferer stark abhängiger Güter EU-Länder. Dieses Ergebnis deutet auf eine geringe Güterabhängigkeit Deutschlands von britischen Importen im Vergleich zu anderen EU-Ländern hin. Darüber hinaus legt es den Schluss nahe, dass deutsche Importe stark abhängiger Güter aus dem VK leicht durch andere europäische Zulieferer ersetzt werden können, wenn Transaktions- und Handelskosten ansteigen.

Es ist jedoch zu beachten, dass von den Gütern mit fünf oder weniger Zulieferern, die aus dem VK bezogen werden, 72% als Vorleistungsgüter eingestuft werden. In Anbetracht der Bedeutung des Handels mit Zwischenprodukten für das Verarbeitende Gewerbe in Deutschland könnte der durch den Brexit verursachte Kostenanstieg zusätzliche Schwierigkeiten für bestehende Lieferketten mit sich bringen. Um diese Problematik im Detail analysieren zu können, benötigt man Informationen über die Wertschöpfungsverflechtungen, die aber zum jetzigen Zeitpunkt nicht vorliegen.

Abb. 3

Deutsche Importe mit fünf oder weniger Zulieferern

Anteile der Lieferländer (1 017 Produkte, 2019, in %)



Quelle: Comext (2019), Darstellung der Autorinnen.

© ifo Institut

⁵ Bemerkung zu den Abbildungen 3–6: Die Beschaffungsländer sind in absteigender Reihenfolge gemäß ihrer Wichtigkeit als Zulieferer von Produkten mit starken Abhängigkeiten, d.h. ein bis fünf Zulieferer, angeordnet.

Darüber hinaus untersuchen wir auch vollständige Abhängigkeiten vom VK. Nur neun Güter werden ausschließlich aus dem VK bezogen, und ihr Anteil am Wert der deutschen Gesamtimporte (in Euro) beträgt weniger als 0,001%. Bei den neun Gütern mit vollständiger Abhängigkeit vom VK handelt es sich um Güter aus den Bereichen organische chemische Erzeugnisse, tierische und pflanzliche Fette und Öle sowie um jeweils ein Gut aus dem Bereich der Erzeugnisse zu fotografischen oder kinematografischen Zwecken und dem der Kernreaktoren, Kessel Maschinen, Apparate und mechanischen Geräte. Alle neun Güter werden als Zwischenprodukte eingestuft.

Wie aus Abbildung 1 hervorgeht, sind die Importe des VK insgesamt stark vom Handel mit der EU 27 abhängig. Bei Gütern, die von fünf oder weniger Zulieferern importiert werden, entfallen fast 64% der Produkt-Länder-Kombinationen auf Länder der EU 27 (vgl. Tab. 1). In Abbildung 4 werden die Abhängigkeiten des VK noch weiter aufgeschlüsselt und dessen Importe nach Herkunftsland unterschieden. Es ist zu erkennen, dass das VK stark abhängige Produkte hauptsächlich aus Ländern der EU 27 bezieht. Dabei machen die Importe aus Deutschland den größten Anteil aus (12,1%). Zudem wird ein großer Teil dieser Güter als Zwischenprodukt klassifiziert. Demzufolge könnten die Unsicherheit und der Anstieg der Handelskosten aufgrund des Brexit zu schwerwiegenden Beeinträchtigungen der Handelsbeziehungen führen.

Die vollständige Abhängigkeit von einem Herkunftsland trägt dazu bei, das Risiko negativer Schocks für das VK weiter zu erhöhen. So importiert das VK beispielsweise 53 Güter ausschließlich aus Deutschland, von denen rund 77% als Zwischenprodukte eingestuft sind. Diese 53 Güter entfallen auf verschiedene Sektoren, wobei der überwiegende Teil der Güter dem Bereich der organischen chemischen Erzeugnisse angehört.

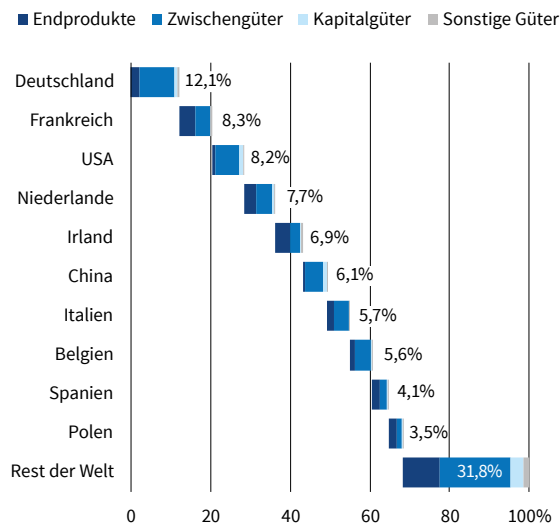
Für die Mehrheit der Länder der EU 27 ist die Abbildung sehr ähnlich zu der für Deutschland. Frankreich zeigt vergleichbare Abhängigkeitsmuster mit einem hohen Anteil an stark abhängigen Produkten aus der EU 27 (vgl. Abb. 5); bei Gütern, die von fünf oder weniger Zulieferern importiert werden, entfallen die zehn wichtigsten Zulieferer hauptsächlich auf Länder innerhalb der EU 27 sowie auf die USA, China und die Schweiz.

Wie aus Tabelle 1 hervorgeht, ist es Irland, das hinsichtlich der Lieferantenabhängigkeit vom VK heraussticht. 30% der Güter mit maximal fünf Zulieferern werden aus dem VK importiert. Hierfür gibt es mindestens zwei Gründe: Erstens ist das VK aufgrund seiner geografischen Lage und der historischen Verbindung ein natürlicher Handelspartner für Irland. Zweitens sind Irland und das VK im Vergleich zum Rest der EU eher abgelegen, was deren hohe Verflechtung und Abhängigkeit zur Folge hat. Bedingt durch die Größe der Volkswirtschaften ist

Abb. 4

Britische Importe mit fünf oder weniger Zulieferern

Anteile Lieferländer (1 017 Produkte, 2019, in %)



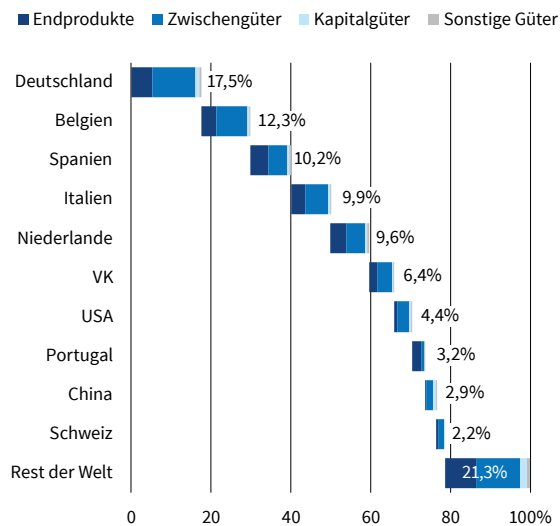
Quelle: Comext (2019), Darstellung der Autorinnen. © ifo Institut

das VK für Irland als Zulieferer wesentlich wichtiger als umgekehrt; das VK importiert 6,9% aller Güter mit höchstens fünf Zulieferern aus Irland (vgl. Abb. 4). Vergleicht man diesen Wert jedoch mit dem Anteil der Importe des VK aus Österreich, das bezüglich des BIP mit Irland vergleichbar ist, so zeigt sich, dass die Abhängigkeit des VK von Irland relativ hoch ist. Abbildung 6 enthält eine detailliertere Darstellung der Lieferanten für Irland. Hier wird erneut ersichtlich, dass Irland im Gegensatz zu anderen Ländern der EU 27 einen hohen Anteil an stark abhängigen Produkten aus dem VK importiert. Während aus diesen und China zusammen ca. 18% der stark abhängigen Güter Irlands kommen, stellen Deutschland, die Niederlande und Frankreich die wichtigsten europäischen Partner dar.

Abb. 5

Französische Importe mit fünf oder weniger Zulieferern

Anteile Lieferländer (1 017 Produkte, 2019, in %)

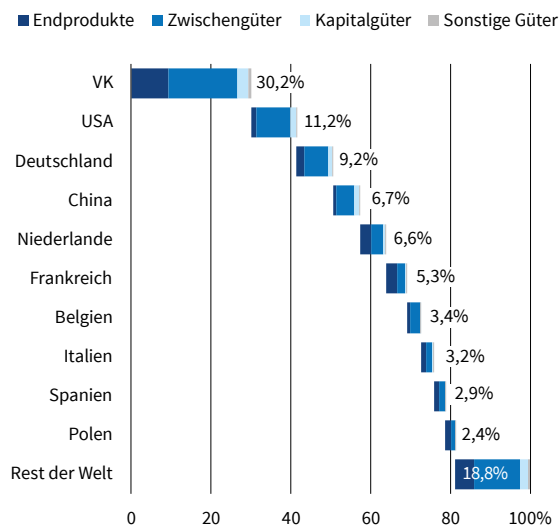


Quelle: Comext (2019), Darstellung der Autorinnen. © ifo Institut

Abb. 6

Irische Importe mit fünf oder weniger Zulieferern

Anteile Lieferländer (1 017 Produkte, 2019, in %)



Quelle: Comext (2019), Darstellung der Autorinnen.

© ifo Institut

FAZIT

Der EU-Markt ist der größte Handelspartner des VK. Im Jahr 2019 wurden 50% der Importe und 47% der Exporte des VK mit der EU 27 abgewickelt. Bei Gütern, die von wenigen Zulieferern abhängig sind, ist die Handelsbeziehung mit den EU-27-Ländern noch intensiver: Für das VK stammen 64% der Güter, die von fünf oder weniger Zulieferern abhängig sind, aus Ländern der EU.

Die Entscheidung des VK, die EU zu verlassen, stellt eine zentrale Herausforderung für die Handelsbeziehungen dar und wird, abhängig vom Ergebnis der laufenden Brexit-Verhandlungen, zu einem starken Anstieg der bilateralen Handelskosten führen. Die Erfahrungen aus früheren Krisen haben gezeigt, dass die durch negative Schocks verursachten Handelsstörungen bei stark abhängigen Gütern, die von wenigen Zulieferern bezogen werden, schwerwiegender sind. Diese Studie gibt einen Überblick über die Produktabhängigkeiten zwischen der EU 27 und dem VK und

legt mehrere stilisierte Fakten offen. Wir zeigen, dass, während für die meisten EU-27-Länder weniger als 10% der stark abhängigen Güter aus dem VK bezogen werden, die Mehrheit der Importe des VK von stark abhängigen Gütern aus Ländern der EU 27 stammt. Dennoch stellt der Brexit eine Herausforderung für die Lieferketten sowohl des VK als auch der EU 27 dar, da in beiden Fällen die meisten dieser Güter als Zwischenprodukte, die als Input für die Endproduktion im Zielland verwendet werden, klassifiziert sind. Für diese Güter können Unsicherheit und steigende Kosten aufgrund des Brexit eine zusätzliche Belastung für die Lieferketten darstellen.

Trotz der Heterogenität der EU-Länder lässt sich zeigen, dass – mit Ausnahme Irlands – das Abhängigkeitsmuster in den einzelnen Ländern der EU 27 ähnlich ist. Unsere Ergebnisse verdeutlichen die Notwendigkeit eines Handelsabkommens zwischen der EU 27 und dem VK, das die Kosten des Brexit minimiert und die Unsicherheit bezüglich der internationalen Beziehungen verringert.

LITERATUR

- Braml, M., L. Flach, M. Steininger und F. Teti (2020), *Globalisierung im Wandel: Chancen und Herausforderungen für die bayerische Wirtschaft*, ifo Studie im Auftrag der IHK für München und Oberbayern, München 2020.
- Dhingra, S., H. H. Huang, G. Ottaviano, J. P. Pessoa, T. Sampson und J. van Reenen (2017), »The Costs and Benefits of Leaving the EU: Trade Effects«, *Economic Policy* 92(32), 651–705.
- Felbermayr, G., C. Fuest, J. Gröschl und D. Stoehlker (2017), »Economic Effects of Brexit on the European Economy«, *EconPol Policy Report 4*, München.
- Felbermayr, G., J. Gröschl und M. Steininger (2018), »Quantifying Brexit: From Ex Post to Ex Ante Using Structural Gravity«, CESifo Working Paper Nr. 7357.
- Flach, L., M. Braml und R. Aichele (2020), »Status quo und Zukunft globaler Lieferketten«, *ifo Schnelldienst* 73(5), 16–22.
- Graziano, A., K. Handley und N. Limao (2018), »Brexit Uncertainty and Trade Desintegration«, NBER Working Paper Nr. 25334.
- Sampson, T. (2017), »Brexit: The Economics of International Desintegration«, *Journal of Economic Perspectives* 31(4), 163–184.
- Steinberg, J. (2019), »Brexit and the Macroeconomic Impact of Trade Policy Uncertainty«, *Journal of International Economics* 117, 175–195.
- Vandenbussche, H., W. Connell und W. Simons (2019), »Global Value Chains, Trade Shocks, and Jobs: An Application to Brexit«, CESifo Working Paper Nr. 7473.

Joachim Wuermeling

Brexit-Finale und jetzt? – Finanzplatz Europa stärken!

Eine Zeit lang in diesem Jahr schien fast vergessen, dass Großbritannien bald endgültig aus dem europäischen Binnenmarkt ausscheiden wird. Die Aufmerksamkeit lag auf den Herausforderungen durch die Covid-19-Pandemie. Je länger sich jedoch die Verhandlungen zwischen der EU und Großbritannien zogen, desto mehr geriet das Ende der Übergangsfrist am 31. Dezember 2020 wieder in den Fokus der Öffentlichkeit.

Außerdem schlug die britische Initiative eines Binnenmarktgesetzes jüngst hohe Wellen. Sollte das Gesetz im Vereinigten Königreich tatsächlich in Kraft treten, könnte die britische Regierung einen Teil der im EU-Austrittsvertrag vereinbarten Regelungen für den Fall eines ungeordneten Auslaufens der Übergangsperiode einseitig ändern.

Für den Finanzsektor war ein »No-deal«-Szenario bereits erwartet worden. Denn mit Blick auf einen möglichen Vertrag über die künftigen Beziehungen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich galt ein detailliertes »financial chapter« von Anfang an als sehr unwahrscheinlich. Sowohl die Bankenaufsicht als auch die betroffenen Kreditinstitute haben sich darauf frühzeitig eingestellt. Und mittlerweile können wir aus Sicht der Aufsicht sagen: Insgesamt sind die Finanzmarktakteure gut auf das Ende der Übergangsperiode vorbereitet.

LIZENZEN

Im Vereinigten Königreich beheimatete Banken benötigen nach dem Wegfall des europäischen Finanzpasses eine Einheit, die im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) lizenziert ist. Nur dann können sie weiterhin Kunden im EWR bedienen. Umgekehrt brauchen Banken mit Sitz im EWR eine Lizenz im Vereinigten Königreich, um ihre Geschäftsbeziehungen über den Kanal aufrechterhalten zu können.

Die deutschen Aufsichtsbehörden haben bislang über 40 Erlaubnis-Anträge von Kreditinstituten, Wertpapierfirmen und Finanzdienstleistern bewilligt. Alle Institute, die rechtzeitig einen Antrag für eine Lizenz in Deutschland gestellt haben, haben diese zwischenzeitlich auch erhalten. Manche Institute konnten auch auf hierzulande bereits bestehenden Einheiten »aufbauen« und benötigten lediglich eine Anpassung ihrer Erlaubnis.

Auch alle deutschen »outgoing banks«, die sich um eine befristete Erlaubnis der britischen Aufsichtsbehörde PRA bemüht haben, haben diese inzwischen erhalten. Sie können somit auch nach dem 31. Dezember 2020 im Vereinigten Königreich aktiv sein.

FINANZSTANDORT DEUTSCHLAND

Für viele »incoming banks«, also Institute aus dem Vereinigten Königreich, die in den EWR kommen, stellte sich die Frage nach dem optimalen Standort. Die Nähe zur Aufsicht mit dem Sitz der Zentrale des Einheitlichen Aufsichtsmechanismus (SSM) machte Deutschland hier durchaus attraktiv. Hinzu kommen die wirtschaftliche Stärke, die politische Stabilität und die gute Infrastruktur.

Die fünf bedeutendsten »incoming banks« mit deutscher Zentrale haben ihre aggregierte Bilanzsumme bislang um 158 Mrd. Euro auf 213 Mrd. Euro erhöht. Insgesamt wird sich nach Schätzungen der Bundesbank die Bilanzsumme der in Deutschland lizenzierten »incoming banks« im gesamten SSM auf rund 675 Mrd. Euro belaufen. Die neu in Deutschland ansässigen Banken werden zunächst bis zu 2 500 neue Vollzeitstellen schaffen, allerdings nicht nur hierzulande, sondern auch in anderen Ländern des SSM. Diese Zahl bezieht sich auf Kreditinstitute und angeschlossene Wertpapierfirmen; sonstige Finanzdienstleister sind hier noch nicht inbegriffen. Außerdem bauen auch Institute, die anderswo im EWR eine Lizenz erhalten, Arbeitsplätze in Frankfurt auf.

Für den Finanzplatz Europa kommt es nach dem Brexit darauf an, den Finanzmarkt auf dem Kontinent fortzuentwickeln und leistungsfähiger zu machen. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt ist völlig offen, welche Rolle London mittel- und langfristig für den Finanzplatz Europa spielen wird.

ANFORDERUNGEN AN DIE BANKEN

Die europäische Aufsicht hat die Banken bei den Lizenz- und Verlagerungsvorgängen eng begleitet und ihre Erwartungen an die Institute klar kommuniziert. Dazu gehört, dass neue Niederlassungen im EWR vollwertige Banken sein müssen und nicht bloß »Briefkästen« von Instituten, die eigentlich aus London heraus operieren. Die »incoming banks« mussten für eine Erlaubnis daher unter anderem ein tragfähiges Geschäftsmodell, eine angemessene Personalausstattung und ein professionelles Risikomanagement vorweisen. Sie mussten außerdem Verträge mit Kunden, die sie künftig nicht mehr von London aus betreuen dürfen, in den SSM umbuchen.

Die europäische Aufsicht möchte sicherstellen, dass die im SSM zugelassenen Kreditinstitute solide sind und stürmische Zeiten aus eigener Kraft meistern



Prof. Dr. Joachim Wuermeling

ist Mitglied des Vorstands der Deutschen Bundesbank.

Foto: © Bert Bostelmann

können. Daraus ergeben sich mehrere Anforderungen an das Management der Banken.

Zuallererst müssen Geschäftsführer der hiesigen Institute für ihre Häuser auch tatsächlich verantwortlich zeichnen und Entscheidungen über Art und Umfang des betriebenen Geschäfts selbst treffen können. Zudem ist die Möglichkeit des »double hatting« stark eingeschränkt: Manager sollten nicht zwei Leitungspositionen parallel in einem Drittstaateninstitut und bei einem hiesigen Institut innehaben.

Solides Management bedeutet für die Aufsicht auch, dass sich die Verantwortungsträger physisch vor Ort befinden und über schlagkräftige Compliance-, Controlling- und Revisionseinheiten verfügen. Auch darf die Londoner Niederlassung eines im SSM lizenzierten Kreditinstituts nicht faktisch die Geschäfte mit der EU-Kundschaft weiterführen.

Die Erfahrung aus der Finanzkrise lehrt, dass Konzerneinheiten nicht zu sehr von ihren ausländischen Konzerngesellschaften abhängig sein dürfen, wie es 2008 etwa bei der Bank Lehman Brothers der Fall war. In London betreiben viele international agierende Banken »booking hubs«, die das Risikomanagement der gesamten Gruppe an einem Punkt bündeln. Dabei übertragen die ausländischen Einheiten bestimmte Risikokategorien, wie etwa Marktrisiken, auf den »booking hub«. Gerät der zentrale »hub« allerdings in eine Schiefelage, so ist die hiesige Einheit unter Umständen nicht mehr in der Lage, die auf sie zurückfallenden Risiken selbst zu verwalten. Denn sie verfügt dann nicht über die nötigen Händler und Risikomanager, und auch die technische Infrastruktur fehlt. Im Zuge des Brexit fordert die Aufsicht daher von den Instituten, dass jede SSM-Einheit die aus ihrem Geschäft entstehenden Risiken jederzeit selbst verwalten kann. Die Kreditinstitute dürfen Risiken aus eurozentrierten Transaktionen somit nur noch eingeschränkt an eine Drittstaaten-einheit übertragen. Es mag sein, dass dadurch Doppelstrukturen entstehen, die Kosten für die Institute verursachen. Für die Aufsicht ist jedoch klar: Bei der Stabilität der im SSM agierenden Banken und bei der Effektivität der Aufsicht darf es keine Abstriche geben.

DERIVATE: HANDEL UND CLEARING

Beim Clearing sind derzeit die zentralen Risiken entschärft: Die EU-Kommission erkennt den britischen Regulierungsrahmen für zentrale Gegenparteien (CCPs) für die nächsten 18 Monate als äquivalent an. Drei britische CCPs haben sich daraufhin bei der Europäischen Wertpapier- und Marktaufsichtsbehörde (ESMA) registriert. Ohne die Anerkennung des Regulierungsrahmens hätte den »outgoing banks« die Kündigung ihrer Mitgliedschaft bei diesen CCPs gedroht. Zudem hätten Zwangsabwicklungen der dort vorhandenen Bestandspositionen erhebliche Verwerfungen verursachen können.

Britische CCPs sind für viele im SSM lizenzierte Banken nach wie vor sehr bedeutend, etwa beim Clearing von Derivatetransaktionen. Das Clearing-Geschäft in der EU verzeichnete in den vergangenen Jahren aber bereits deutliche Zuwächse. So erreicht die Eurex Clearing, eine Tochter der Deutschen Börse, beim Clearing von OTC-Zinsderivaten mittlerweile einen Marktanteil von 18%. In den letzten drei Jahren stieg die Zahl der Clearing-Mitglieder von 60 auf 89. Die Zahl der Endkunden, die über die Eurex Clearing betreut werden, verdreifachte sich seit 2018 sogar auf derzeit 390.

Die Gültigkeit der Äquivalenzentscheidung der EU beginnt mit dem Ablauf der Übergangsperiode, ist aber zeitlich begrenzt. Die Risiken sind hier also lediglich aufgeschoben und nicht aufgehoben – beim Clearing bleibt also etwas zu tun.

In Bezug auf den Handel von Aktien und Derivaten am Finanzplatz London erfolgte bislang noch keine Äquivalenzentscheidung seitens der europäischen Behörden. Gleichwohl hat die europäische Marktaufsichtsbehörde ESMA klargestellt, dass EU-Wertpapierfirmen im UK registrierte oder auf britische Pfund lautende Aktien weiterhin im UK handeln dürfen. Im Bereich des Derivatehandels hat die ESMA indes angekündigt, keine Anpassungen an den bestehenden Regeln vorzunehmen. Dies kann insbesondere britische Zweigstellen europäischer Institute vor Herausforderungen stellen, daher müssen die Folgen dieser Entscheidung genau beobachtet werden.

UNWÄGBARKEITEN BLEIBEN

Regulierung, Aufsicht und Banken haben ihr Möglichstes getan, damit es am 1. Januar 2021 nicht zu gravierenden Störungen oder gar Turbulenzen im Finanzsektor kommt.

Unliebsame Überraschungen sind dennoch nicht ausgeschlossen. Dazu gehören kurzfristige Finanzmarktreaktionen zum Jahreswechsel, die sich unter Umständen negativ auf die Banken auswirken können. Der Brexit ist ohne jede Präzedenz, so dass historische Erfahrungswerte fehlen. Das macht die Abschätzung seiner Folgen für den Finanzmarkt besonders schwierig.

Das Ende der Übergangsfrist fällt außerdem mit anderen Unsicherheitsfaktoren zusammen. Letztlich bleibt unklar, wie die Kombination von Brexit, Covid-19-Pandemie und geopolitischen Risiken den Finanzmarkt und den Bankensektor beeinflussen wird.

BANKEN MÜSSEN VERBLEIBENDE VORBEREITUNGSLÜCKEN SCHLIESSEN

Viele der nach Deutschland kommenden Banken sind mit der Verlagerung ihrer Geschäfte in den EWR weit vorangeschritten. Das ist aus Perspektive der Bankenaufsicht erfreulich.

Jetzt kommt es aber darauf an, nicht schon vor der Ziellinie einen Gang zurückzuschalten, sondern auch die verbleibenden Hürden zügig zu nehmen. Beispielsweise haben noch nicht alle Institute die notwendige Verlagerung von Beschäftigten und Bilanzpositionen komplett vollzogen. Auch die Buchungsmodelle entsprechen noch nicht in allen Bereichen den Vorstellungen der Aufsicht.

Einige Institute wollen mit der Verlagerung ihrer Beschäftigten und Bilanzpositionen offenbar bis zur letzten Minute der Übergangsfrist warten – und auch einzelne Kunden zeigen sich noch zurückhaltend gegenüber der Aussicht, künftig nicht mehr von London aus betreut zu werden. Eine Strategie des Abwartens kann aber mit technischen und logistischen Herausforderungen verbunden sein, zumal die Covid-19-Pandemie Personalverlagerungen derzeit erschwert. Die Pandemie darf aber kein Vorwand sein, notwendige Anpassungen hinauszuzögern. Die Institute sollten jetzt handeln.

Auch die »outgoing banks«, die hierzulande lizenziert sind und in Zukunft weiterhin im Vereinigten Königreich aktiv sein wollen, sind solide auf das Ende der Übergangsfrist vorbereitet. Es bestehen lediglich noch vereinzelte Vorbereitungslücken, die auch diese Institute zügig schließen sollten.

KEIN DEREGULIERUNGSWETTLAUF MIT LONDON

Durch den Brexit erhöhen zahlreiche Kreditinstitute, die vormals von London aus operierten, ihre Präsenz auf dem Kontinent. Als Finanzstandort attraktiv zu sein, ist wichtig für die EU, darf aber nicht mit laxer Regulierung gleichgesetzt werden. Daher ist es gut, dass die EU-Regeln für den Banken- und Finanzsektor harmonisiert sind. Diese Regeln dürfen im Standortwettbewerb mit dem Vereinigten Königreich nicht aufgeweicht werden. Das Gleiche erwarten europäische Aufsicht und Regulierung von der britischen Seite.

Es ist aber zurzeit nicht absehbar, ob sich die britischen Akteure weiterhin zu hohen Regulierungsstandards bekennen oder ob sie eine »Financial-centre«-Strategie verfolgen wollen. Aktuelle Bestrebungen der City of London in Richtung Asien könnten für die Zukunft auf einen noch stärkeren globalen Fokus hindeuten.

Für die europäischen Regulatoren muss in jedem Fall klar sein, dass wir uns nicht auf einen möglichen Deregulierungswettbewerb mit dem Vereinigten Königreich einlassen dürfen. Ein harter Brexit darf hierfür nicht der Startschuss sein.

Carsten Hefeker

Global Britain oder Little England? – Brexit und die außenwirtschaftlichen Folgen

Als Beobachter der Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und dem Vereinigten Königreich staunt man über das hohe Maß an Unverständnis für die jeweils andere Seite.¹ Vor allem Großbritannien scheint nicht zu verstehen, dass vieles aus Sicht der EU nicht verhandelbar ist, wenn sie nicht ihre Grundprinzipien aufgeben und ihre Position gegenüber Drittstaaten wie Norwegen oder der Schweiz schwächen will. Dieses grundsätzliche Missverständnis über das, was die EU nach ihrem Selbstverständnis leisten kann, charakterisiert den Brexit-Prozess seit seinem Anfang, beginnend mit der Fehleinschätzung Camerons, dass die EU ihm die Aufgabe der Personenfreizügigkeit gewähren würde, über die Illusionen Mays, unkontrollierten Freihandel ohne Zollunion und Mitgliedschaft im Gemeinsamen Markt haben zu können, bis zur Ankündigung Johnsons, das Nordirland-Protokoll des Austrittsabkommens nicht befolgen und das britische »Internal Market Law« über völkerrechtliche Verpflichtungen stellen zu wollen.

¹ Im Folgenden verwende ich VK und Großbritannien aus sprachlichen Gründen synonym, obwohl das Vereinigte Königreich Großbritannien und Nordirland umfasst.

UNTERSCHIEDLICHE ZIELVORSTELLUNGEN

Dabei ist das Verhältnis Großbritanniens zur EU immer ambivalent gewesen, da es schwankte zwischen seinem globalen Anspruch als ehemalige Kolonialmacht und Mitglied des Commonwealth einerseits und der wirtschaftlichen Integration mit den europäischen Nachbarn andererseits. So geschah der eher widerwillige Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft erst 1973 und führte nur zwei Jahre später zum ersten Referendum über einen Austritt. Auch heute noch wird die weltpolitische Rolle des Landes betont, wenn die Brexiteers die Chancen eines »Globalen Britanniens« hervorheben. Die Vorstellung, eigentlich nicht wirklich auf Europa angewiesen zu sein, und die Ablehnung jeglicher Integration über den reinen Freihandel hinaus, kollidieren grundsätzlich mit den Zielvorstellungen der EU (O'Rourke 2019).

Da sich diese grundsätzliche Unvereinbarkeit der Ziele wohl



Prof. Dr. Carsten Hefeker

ist Inhaber des Lehrstuhls European Economic Policy an der Universität Siegen.

nicht ändern wird, ist nicht davon auszugehen, dass an den sich abzeichnenden harten Brexit anschließende Verhandlungen erfolgreicher laufen werden, zumal die EU ihrerseits alles andere als einig darüber ist, wie sehr sie Großbritannien entgegenkommen möchte. Während Länder wie Deutschland auf Flexibilität drängen, befürchten andere wie Frankreich eher, dass sich das Land zur Werkbank Europas und einem unfairen Wettbewerber entwickelt. Entsprechend drohen die Verhandlungen unter anderem an der Frage der regulatorischen Standards für Industrie, Umwelt, Arbeit und Staatshilfen (»level playing field«) zu scheitern und werden auch weitere Verhandlungen prägen.

BILATERALE BEZIEHUNGEN

Nahezu alle Studien über die möglichen Auswirkungen des Brexits prognostizieren erhebliche Wohlfahrtsverluste für Großbritannien, aber auch für die EU, mit erheblichen Unterschieden in den Konsequenzen je nach Form des Brexits und für einzelne Länder. (Für einen Überblick über existierende Studien, vgl. Mathieu 2020.) Dabei werden durchweg höhere Verluste für das VK erwartet, denn während Großbritannien nur rund 5% des Außenhandels der EU ausmacht, sind es andersherum rund die Hälfte aller Exporte, die in die EU gehen, wobei aus Sicht des VK der Dienstleistungsexport und der Finanzsektor bedeutsam sind, aber bislang in den Verhandlungen nur eine untergeordnete Rolle spielen. Für einen harten Brexit erwartet die britische Regierung einen kumulierten Verlust von 8% des BIP über 15 Jahre; mit einem Abkommen wären es immerhin noch 5% (*Financial Times*, 21. November 2020). Innerhalb der EU am stärksten betroffen sind Irland, Malta, die Niederlande, Belgien und Tschechien, da diese am meisten mit Großbritannien Handel treiben.² Das betrifft den Güterhandel, aber vor allem auch Zwischenprodukte und Vorleistungen, so dass nicht »nur« Endverbraucher, sondern auch die Lieferketten geschädigt werden. Vor allem für kleinere Länder zeigt sich, dass sie wesentlich anfälliger für Störungen sind, da sie weniger diversifiziert in ihren Bezugsquellen sind. Das VK ist dabei kaum weniger abhängig von EU Zulieferern, als dies die anderen EU-Staaten untereinander sind. Umgekehrt sind, von einigen Ausnahmen abgesehen, die EU Mitglieder deutlich weniger von Großbritannien abhängig (Flach et al 2020).

Wie der Streit über das Nordirland-Protokoll deutlich macht, werden es daher vor allem regulatorische Probleme sein, die die Transaktionskosten massiv erhöhen und vor allem in der Anfangsphase

² Allerdings entstehen auch positive Effekte für einige EU-Staaten aus der Verlagerung von Firmen auf den Kontinent, was vor allem Finanzdienstleister betrifft. Momentan ist vorgesehen, dass nach dem sogenannten Äquivalenzprinzip für die nächsten drei Jahre weiterhin freier Zugang der britischen Finanzdienstleister zur EU gegeben ist, aber dies ist eine einseitige Zusage Brüssels, die jederzeit gekündigt werden kann (Christie und Wieser 2020). Sollte das geschehen, sind weitere Verlagerungen zu erwarten.

vermutlich Lieferengpässe im VK erzeugen werden, denn ganz offensichtlich ist die Planung für die Zeit ab dem 1. Januar noch rudimentär. Über die bereits erfolgten Umschichtungen des Finanzsektors in die EU sind daher weitere Abflüsse von Investitionen aus dem VK zu erwarten (Dhingra et al. 2017). Damit einhergehen wird vermutlich ein weiterer Verfall des Britischen Pfunds, das seit der Brexit-Abstimmung gegenüber dem Euro, Dollar und anderen Währungen abgewertet hat, was den britischen Konsumenten bereits Realeinkommensverluste beschert hat (Breinlich et al. 2019).

In jedem Fall ist davon auszugehen, dass ein weitreichendes Abkommen zwischen Großbritannien und der EU, das auch Dienstleistungen umfasst, ein sogenanntes gemischtes Abkommen wäre, das die Zustimmung der nationalen Parlamente der Mitgliedstaaten bräuchte. Ob alle Mitgliedstaaten angesichts der ohnehin zunehmenden Spannungen in der EU und den Unterschieden in der Haltung gegenüber dem VK solch ein Abkommen ratifizieren werden, kann bezweifelt werden.³

GROSSBRITANNIEN IN DER WELT

Ein wichtiges Argument der Brexit-Befürworter war, dass ein Austritt es ermöglichen würde, mit dem Rest der Welt in liberalere Abkommen einzutreten, als dies mit der gemeinsamen Handelspolitik der EU möglich ist. Großbritanniens lange Tradition als Freihändler würde wiederbelebt und es ihm erlauben, mit dem Commonwealth und anderen Staaten, vor allem aber mit den USA, stärker als zuvor zu handeln. »Global Britain« wäre offener und stärker vernetzt mit dem Rest der Welt und würde davon uneingeschränkt profitieren, so das Argument (siehe dazu O'Rourke 2019).

In der Tat ist es Großbritannien bislang gelungen, eine ganze Reihe von Abkommen zu schließen, die freilich vor allem Freihandelsabkommen der EU mit den entsprechenden Ländern auf das Nicht-mehr-Mitglied ausdehnen.⁴ So hat das VK bislang mehr als 50 Abkommen übernehmen können, von denen die wirtschaftlich bedeutsamsten die mit der Schweiz, Japan, Südkorea, Südafrika oder Norwegen sind, aber auch kleinere Länder wie Kosovo und die Färöer-Inseln umfassen. Mit mehr als einem Dutzend weiterer Länder, wie Mexiko, Vietnam oder Ägypten, laufen die Verhandlungen noch. Gerade ist eine Einigung mit Kanada gelungen, auch das CETA-Abkommen zu übernehmen.

³ Bereits das EU-Kanada Abkommen CETA hatte erhebliche Schwierigkeiten bei der Ratifikation und auch die jetzt zur Debatte stehenden Regeln zum Luftverkehr zwischen EU und VK erfordern eigentlich ein gemischtes Abkommen. Im Hinblick auf eine Einigung scheint man das momentan noch ignorieren zu wollen (<https://www.rte.ie/news/analysis-and-comment/2020/11/21/1179523-brexit-negotiations-analysis>; aufgerufen am 27. November 2020).

⁴ Momentan steht die EU in Verhandlungen über Handelsabkommen mit Australien und Neuseeland, während das mit Mercosur auf Ratifizierung wartet. Das VK wird nach dem Austritt entsprechende Abkommen selbst aushandeln müssen.

In der Natur der Ausdehnung der EU-Freihandelsverträge dieser Länder auf das VK liegt es, dass die dort festgelegten Regeln übernommen werden. Unklar ist bislang, inwieweit das mit dem Bestreben des Landes, künftig deutlich andere Wege als die EU bei der Festlegung von Standards und Regulierungen zu gehen, vereinbar sein wird. Ob Drittstaaten bereit sind zu akzeptieren, wenn die Produktstandards im VK von denen der EU abweichen, wird sich zeigen müssen.⁵ Im Zweifelsfall bedeutet dies, dass der Spielraum Großbritanniens, eigene Regeln und Standards zu entwickeln, durch potenzielle Partner eingeschränkt wird. Der sogenannte Brussels-Effekt zeigt vielmehr, dass immer mehr Länder die Standards der EU übernehmen, da sie als Absatzmarkt attraktiv ist und es günstiger ist, diese Standards beizubehalten, statt sie für andere Märkte anzupassen (Bradford 2020). Die zu erwartenden regulatorischen Konflikte mit der EU könnten sich somit auch auf die Beziehungen Großbritanniens mit Drittstaaten ausweiten.

Politisch und rhetorisch aber setzt die Johnson-Regierung vor allem auf ein Abkommen mit den USA, obwohl der Handel nur rund ein Drittel dessen mit der EU ausmacht. Dabei hat bereits der Brexit-Freund Trump klargemacht, dass dies kein Selbstläufer ist. Der zukünftige Präsident Biden hingegen hat klar betont, dass er den Brexit für eine schlechte Idee hält, so dass das VK kaum besonderes Entgegenkommen zu erwarten hat. Insbesondere gibt es einen Konsens in den USA, dass das Karfreitagsabkommen zwischen Irland und Nordirland nicht gefährdet werden darf, was bedingt, dass das Nordirland-Protokoll zwischen der EU und dem VK respektiert wird. Eine wie auch immer geartete Grenze zwischen Irland und Nordirland ist für die USA ebenso wie für die EU inakzeptabel, was ein Abkommen verhindern würde. Aber selbst, wenn dieses Problem gelöst wird, gibt es kein fertiges Abkommen, dass die USA und Großbritannien übernehmen könnten. Die Vorstellungen der Regierung Johnson über Güterstandards sind mit denen der USA bislang offenbar nicht kompatibel, was sich exemplarisch in den schon bei den TTIP-Verhandlungen zwischen den USA und der EU umstrittenen »Chlorhühnchen« zeigt.

Dies schafft ein weiteres Zeitproblem für das VK. Anfang Juli 2021 wird die Handelsvollmacht (Trade Promotion Authority) des amerikanischen Präsidenten auslaufen, die es ihm erlaubt, relativ autonom Handelsabkommen zu schließen. Ein Abkommen muss dem Kongress vorgelegt werden, kann aber dort nur angenommen oder abgelehnt werden. Ohne TPA hingegen können die Häuser des Kongresses vor einer Zustimmung Änderungen am Vertragswerk verlangen, was nicht nur von einem republikanisch dominierten Senat zu erwarten ist, da sich die Meinung gegen-

über Freihandel auch in der demokratischen Partei deutlich geändert hat. Somit ist selbst bei einer noch möglichen Mehrheit der Demokraten im Senat nicht davon auszugehen, dass Biden diese ohne Auflagen bekommen wird, da die Möglichkeit, Einfluss auf das Abkommen zu nehmen, von Interessengruppen sicher genutzt werden wird.

STRATEGISCHE HANDELPOLITIK UND BLOCKBILDUNG

Ein weiterer künftiger Konflikt zeichnet sich in den industriepolitischen Bestrebungen von Großbritannien und EU ab, denn die Johnson-Regierung hat angekündigt, dass sie verstärkt in die strategische Förderung bestimmter Industrien investieren will. Zum einen beunruhigt das die EU, weshalb sie auf dem »level playing field« in den Verhandlungen sowie einem Streitschlichtungsmechanismus und einer unabhängigen Wettbewerbsbehörde in Großbritannien besteht. Zum anderen aber folgt die EU erklärtermaßen zunehmend auch selbst einer strategischen Ausrichtung in der Handelspolitik, wie die von der Leyen-Kommission mit Amtsantritt klargemacht hat (dazu Hefeker 2020). Während das Grundziel bereits vor der Coronakrise formuliert wurde, ist offenkundig, dass entsprechende Bestrebungen, die insbesondere auf regionale Lieferketten abstellen werden, aus denen das VK vermutlich ausgeschlossen wird, weiter zunehmen werden. Generell ist vor dem Hintergrund der zunehmenden handelspolitischen Konflikte mit China eine verstärkte Hinwendung zur strategischen Handelspolitik nicht nur in Europa zu erwarten, was auch zu vermehrter Handelsblockbildung führen dürfte.

Die Formierung der ASEAN-Staaten mit China, Japan, Australien, Neuseeland und Südkorea im jüngst beschlossenen regionalen Handelsabkommen (RCEP) unterstreicht diese Tendenz zur Blockbildung. Es ist schwer zu sehen, wie das VK in dieser Situation mit einer globalen Strategie erfolgreich sein kann. Den Handelsblock EU zu verlassen, ohne eine konkrete Perspektive zu haben, erscheint gewagt, zumal fraglich ist, ob ein Anschluss an die USA gelingen wird. Dies birgt das Risiko, zwischen den Blöcken und entstehenden Konflikten aufgerieben zu werden. Premier Johnson benutzt zwar gerne den Begriff »Australisches Modell«, wenn er über einen unregelmäßigen Austritt spricht, in Anspielung darauf, dass die Beziehungen Australiens zur EU den WTO-Regeln unterliegen. Aber Australien hat auch die Erfahrung machen müssen, dass die WTO-Regeln es nicht gegen die handelspolitischen Maßnahmen Chinas schützen.

Dazu kommt schließlich noch die Perspektive einer Auflösung des Vereinigten Königreichs. Nicht nur hat Schottland bereits angekündigt, ein weiteres Referendum für die Unabhängigkeit anstreben zu wollen. Nicht ausgeschlossen ist zudem, dass trotz zu erwartenden Widerstands der irische Friedenspro-

⁵ So soll die Schweiz gewarnt haben, dass sein Abkommen mit dem VK auch an einer Einigung zwischen der EU und dem VK hängt (*Financial Times*, 8. November 2020).

zess wichtiger genommen wird als die Bindung an das VK und Nordirland ernsthaft die Vereinigung mit Irland suchen wird (*The Economist*, 22. Februar 2020). Wie das Beispiel der deutschen Einheit zeigt, würde Nordirland damit automatisch auch Mitglied der EU werden.

Die außenwirtschaftliche Konsequenz des Brexit könnte am Ende also sein, dass das Vereinigte Königreich handelspolitisch isoliert und vielleicht nicht einmal mehr vereinigt ist. Das kann nicht im Interesse der EU sein, und von daher ist zu hoffen, dass sie versuchen wird, dem VK im Rahmen der Möglichkeiten entgegenzukommen.

LITERATUR

Bradford, A. (2020), *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford University Press, New York.

Breinlich, H., E. Leromain, D. Novy und T. Sampson (2019), »Exchange Rates and Consumer Prices: Evidence from Brexit«, CESifo Working Paper 8001.

Christie, R. und T. Wieser (2020), »The European Union's Post-Brexit Reckoning with Financial Markets«, *Bruegel Policy Contribution* 08, Brüssel.

Dhingra, S., G. Ottaviano, T. Sampson und J. Van Reenen (2016), »The Impact of Brexit on Foreign Investment in the UK«, *CEP Brexit Analysis* 3.

Flach, L., F. Teti, L. Wiest und M. Atzei (2020), »EU 27 and the UK: Product Dependencies and the Implications of Brexit«, *EconPol Policy Brief* 32, München.

Hefeker, C. (2020), »Europas Industrie- und Handelspolitik: Eine Bewertung der deutschen und europäischen Strategien aus ökonomischer Sicht«, *Zeitschrift für Europarechtliche Studien* (2), 227–237.

Mathieu, C. (2020), »Brexit: What Economic Impacts Does the Literature Anticipate?«, *Revue de l'OFCE* 167, 43–81.

O'Rourke, K. (2019), *A Short History of Brexit: From Brexity to Backstop*, Penguin, London.

Friedemann Kainer

Deal or no Deal? Das Ringen um Wettbewerbsgleichheit und Fische

Ende November 2020 steigt die Nervosität bei den Beteiligten merklich an. Bis zum Ablauf der Übergangsperiode am 31. Dezember 2020 um 24 Uhr gilt aufgrund des zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich geschlossenen Austrittsabkommens auch jenseits des Kanals zu weiten Teilen noch das europäische Recht, obwohl das Vereinigte Königreich am 31. Januar 2020 aus der Europäischen Union ausgetreten ist. Seitdem ist es ein Drittstaat, wengleich die Insel mit dem Kontinent (noch) über das Binnenmarktrecht wirtschaftlich weitgehend in den größten Binnenmarkt der Welt integriert ist. Am 1. Januar wird diese Integration – mit Ausnahme einer Sonderregelung für Nordirland – schlagartig enden und das rechtliche Verhältnis zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich davon abhängen, ob es noch rechtzeitig gelingt,

Einigkeit über eine neue vertragliche Beziehung zu erzielen. Obwohl mit dem Austrittsvertrag eine politische Deklaration verabschiedet wurde, mit der die wesentlichen Prinzipien des späteren Vertrages festgelegt schießen, standen im Prinzip über das gesamte Jahr 2020 neben Unklarheit über die institutionelle Gestaltung zwei zentrale inhaltliche Fragen einer Einigung entgegen:

Die Schaffung eines gewissen Maßes an Wettbewerbsgleichheit sowie die Zugänge europäischer Fischer zu den Fischgründen in den Gewässern des Vereinigten Königreichs. Grundlage der Handelsbeziehungen soll ein möglichst freier Handel mit Waren und Dienstleistungen sein. Auf außen- und sicherheitspolitische Aspekte kann hier nicht eingegangen werden.

DIE AUFRECHTERHALTUNG DES FREIEN WAREN- UND DIENSTLEISTUNGSVERKEHRS

Ausgangspunkt des ganzen Austrittsverfahrens war das beiden Seiten prinzipiell gemeinsame Ziel, den freien Waren- und Dienstleistungsverkehr soweit wie möglich binnenmarktähnlich zu gestalten, insbesondere also gegenseitig einen diskriminierungsfreien und offenen Marktzugang zu gewährleisten. Dies war auch von der Brexit-Kampagne postuliert worden (Soltész 2020), wengleich dieser Aspekt unter der Regierung von Boris Johnson offensichtlich an Gewicht verloren hat. Die (auch) von ihm ausgehandelte politische Deklaration stellt fest, dass die über 45 Jahre Mitgliedschaft in einem Gemeinsamen Markt gewachsene ökonomische Integration des Vereinigten Königreichs mit Blick auf die komplexen und integrierten Lieferketten zwischen beiden Partnern nach einer ambitionierten, weitreichenden und ausgewogenen ökonomischen Partnerschaft ruft. Eine Freihandelszone sollte dabei sowohl den freien Verkehr von Waren (Council of the



Prof. Dr. Friedemann Kainer

ist Inhaber des Lehrstuhls für Bürgerliches Recht, deutsches und europäisches Wirtschafts- und Arbeitsrecht an der Universität Mannheim.

European Union 2018, 20 ff.) wie auch von Dienstleistungen (Council of the European Union 2018, 29 ff.) aufrechterhalten, wenn auch unter ausdrücklicher Zurückweisung des Herkunftslandprinzips als ein zentrales Prinzip des unionalen Binnenmarktrechts (Mestmäcker und Schweitzer 2014, § 2 Rn; Schulze, Janssen und Kadelbach 2020, § 10 Rn 4). Die dabei entstehenden technischen Handelsbarrieren aufgrund unterschiedlicher regulatorischer Regime wurden in der Politischen Deklaration auf das ungewisse Gleis zukünftiger regulatorischer Kooperation geschoben, wie sie etwa im Rahmen des CETA vorgesehen ist (Repasi 2017, 73 ff.; Kainer 2019, 149 f., 162 ff.), wenn auch dort mit eher geringer Bedeutung.

LEVEL PLAYING FIELD UND WETTBEWERBSGLEICHHEIT

Die mit der Wiedergewinnung der vollen Souveränität Großbritanniens zu erwartende regulatorische Differenzierung hat indes neben der perspektivisch eher zunehmenden effizienzmindernden Wirkung auf den Waren- und Dienstleistungshandel auch Einfluss auf die Wettbewerbsbedingungen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die britische Seite Deregulierungen und staatliche Eingriffe in den Wettbewerb (z.B. Subventionen) in Aussicht gestellt hat, mit denen die Wirtschaft des Vereinigten Königreich befördert werden soll (Ranta 2019, 654, 656; Lachmann 2020, 52).

Die Gewährleistung der Wettbewerbsgleichheit als normatives Ziel

Der Rat der Europäischen Union hat deswegen am 25. Februar 2020 Verhandlungsleitlinien für ein Abkommen angenommen, die aus der Politischen Deklaration entwickelt wurden und als zentrale Forderungen seitens der europäischen Seite Vorkehrungen für ein Level playing field im Sinne einer (gewissen) Wettbewerbsgleichheit enthalten (Council of the European Union 2020). Zur Begründung weist die europäische Seite auf die enge geografische Nähe und wirtschaftliche Verflechtung beider Seiten hin und fordert daher auf der Grundlage eines offenen und fairen Wettbewerbs robuste Verpflichtungen zur Verhinderung von »Verfälschungen des Handels« und unfairer Wettbewerbsvorteile (Council of the European Union 2020, Nr. 94). Hierfür ist nach Auffassung des Rates der EU die dauerhafte Verpflichtung des Vereinigten Königreichs auf die Aufrechterhaltung materieller Standards erforderlich, insbesondere in Bereichen wie Beihilfenaufsicht, Wettbewerbspolitik, staatliche Unternehmen, vor allem aber auch die Beibehaltung vergleichbarer sozial-, arbeitsrechtlicher und Umweltstandards, darüber hinaus kompatible Regelungen in bestimmten steuerrechtlichen Fragen u.a.m.

Diese Forderungen erwiesen sich in den Verhandlungen über das gesamte Jahr als eine schwere Hypothek. Sie waren für das Vereinigte Königreich, das in

der Politischen Deklaration allerdings noch eine regulatorische Konvergenz akzeptiert hatte (Soltész 2020), kaum annehmbar: Die Verpflichtung hierzu musste mit der Leitidee des Brexit konfliktieren, die regulatorische Kontrolle über das eigene Recht zurückzugewinnen. Nimmt man hinzu, dass die Sogwirkung des Binnenmarkts als mit Abstand der wichtigste Markt für das Vereinigte Königreich jedenfalls faktisch auch die Produktstandards für Waren und Dienstleistungen jenseits des Kanals prägen dürfte (Bradford 2020), läuft die von der EU verfolgte Verhandlungsleitlinie faktisch auf einen »BRINO« (Brexit in name only) hinaus; dies würde umso mehr gelten, wenn die britische Seite auch noch auf eine Übernahme späterer Änderungen der unionalen Standards verpflichtet wäre (Pelkmans 2020, 62 f.). Mehr noch: Die Forderung nach einer dem europäischen Beispiel vergleichbaren Beihilfenaufsicht würde der in der britischen Regierung oder ihrem Beraterumfeld kursierenden Idee einer staatsfinanzierten Ankurbelung innovativer Bereiche zuwiderlaufen (Soltész 2017, eher skeptisch Zuleeg und Brunner 2020, 11 f.).

Dessen ungeachtet war der Spielraum der europäischen Seite bei den Verhandlungen (auch) rechtlich begrenzt. Hintergrund ist der europäische Ansatz, bei der Gestaltung des Binnenmarktrechts wettbewerbsverzerrende Regelungsunterschiede nach Möglichkeit im Wege der Regulierung auszugleichen. Dies war von Anfang an ein Ziel der europäischen Integration und hat der oben bereits angesprochenen Europäisierung von nicht unmittelbar mit dem Handel, wohl aber mit der Wettbewerbsgleichheit zusammenhängenden Politikbereichen wie etwa Umweltschutz den Weg gebahnt (Kainer 2020b, 346 ff.). Normativ kommt dies als Ausprägung des Wettbewerbsprinzips in den binnenmarktrechtlichen Regelungen zum Ausdruck, etwa in den Grundfreiheiten, dem unionalen Wettbewerbsrecht und ganz prinzipiell im Protokoll Nr. 27 zum Lissabonner Vertrag. Dieses Wettbewerbsprinzip erlaubt eine weitgehende Marktöffnung des Binnenmarkts gegenüber Drittstaaten nur unter der Voraussetzung, dass die Öffnung nicht zu erheblichen Wettbewerbsverzerrungen zulasten europäischer Unternehmen führt (Kainer und Persch 2018, 933 ff.). Insbesondere müssen konstensensitive Regulierungsdifferenzen vermieden werden, wie sie etwa durch unterschiedliche Sozial- oder Umweltstandards entstehen würden (Zuleeg und Brunner 2020, 13 ff.). Dies erklärt auch die vielfältigen Sicherungen der Wettbewerbsgleichheit im bereits geltenden Nordirland-Protokoll (Kainer 2020a, Rn 14 ff.).

Bei der Gestaltung der vertraglichen Beziehungen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich steht den europäischen Organen zweifellos ein Einschätzungsspielraum zur Seite, jedoch ist dieser angesichts der bereits angesprochenen engen Verflechtung der europäischen und der britischen Wirtschaft und der geografischen Nähe äußerst beschränkt. Das Beharren auf der Wettbewerbsgleichheit und eine vergleichbare

Beihilfenaufsicht, wie sie bereits mit der Regierung von Theresa May vereinbart wurde und wie sie auch dem Nordirland Protokoll zugrunde liegt, war somit aus der europäischen Sicht *rechtlich* geboten.

Flexibilisierung der regulatorischen Konvergenz

Als Kompromiss bot sich von Anfang an eine flexible Lösung an (Kainer 2019, 171 ff.). Anstelle einer strikten Bindung des Vereinigten Königreichs an die Standards der Europäischen Union würde nach diesem Ansatz eine regulatorische Zusammenarbeit treten, die zumindest prinzipiell auf Augenhöhe in einer gemeinsamen Institution wettbewerbsrelevante Standards aushandelt, ohne indes eine Seite daran zu hindern, von gemeinsamen regulatorischen Lösungen abzuweichen. Allerdings müssten in diesem Falle Konsequenzen für den Marktzugang eintreten, etwa die Aussetzung der Waren- oder Dienstleistungsfreiheit für ein bestimmtes Produkt, einen bestimmten Sektor oder – bei gewichtigen regulatorischen Differenzen – sogar allgemein. Der Vorteil einer solchen Lösung läge darin, die Souveränität beider Seiten formell unangetastet zu lassen. Andererseits ist das Konzept der flexibilisierten regulatorischen Konvergenz aus verschiedenen Gründen komplex. Die Frage, ob die europäische und die britische Regulierung in einem bestimmten Bereich hinreichend konvergent sind, müsste im Streitfall durch ein Schiedsverfahren beantwortet werden. Die hierfür notwendige Auslegung des europäischen Rechts – als Vorfrage für den Vergleich – kann nur vom Europäischen Gerichtshof vorgenommen werden, da die autoritative Auslegung des Unionsrechts durch ein internationales Schiedsgericht die Einheitlichkeit und Autonomie des Unionsrechts verletzen würde.¹ Zum anderen bedarf die Administration der regulatorischen Konvergenz einer institutionellen Einkleidung, also der Schaffung einer gemeinsamen Behörde. Die hierdurch entstehende Notwendigkeit robuster institutioneller Strukturen würde ein Abkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich sehr erheblich von »normalen« Freihandelsabkommen unterscheiden. Ein solcher Ansatz ist andererseits nicht ohne Vorbild. Sowohl der Europäische Wirtschaftsraum (Art. 102 Abs. 4, 5 EWR) wie auch der Assoziierungsvertrag mit der Ukraine (Art. 56 EUUAA) enthalten entsprechende Regelungen, die den Marktzugang an den Grad regulatorischer Konvergenz knüpfen.

Wie man hört, verfolgt die Europäische Kommission in ihren Verhandlungen eine ähnliche Zielsetzung, scheint sich damit jedoch bislang nicht durchsetzen zu können.² Im Gegenteil: Eben hier werden seit Monaten die größten Probleme bei den Verhandlungen berichtet (Priebe 2020).

¹ Vgl. EuGH, Rs. C-284/16, Achmea, ECLI:EU:C:2018:158 Rn. 56; Gutachten 1/17, CETA, ECLI:EU:C:2019:341 (2019) Rn. 144 f., 149; dazu Sauer, JZ 2019, 925, 933; Gundel, EWS 2019, 181, 185 ff.

² *The Guardian*, »Brexit talks: the sticking points«, 25. November 2020, verfügbar unter: <https://www.theguardian.com/politics/2020/nov/25/brexit-talks-the-sticking-points>.

FISCHEREI

Ein zweiter Streitpunkt ist die künftige Regelung der Fischerei. Mit dem Ende der Übergangsfrist endet die Bindung des Vereinigten Königreichs an die Gemeinsame Fischereipolitik. Hieraus ableitbare Zugangsrechte der EU-Fischereiflotte erlöschen und sind auch aus internationalen Verträgen nicht ableitbar; allenfalls historische Rechte mögen noch begrenzte Fischereirechte gewähren. Ökonomisch hat dieser Sektor auf beiden Seiten eine äußerst untergeordnete Bedeutung, politisch ist er für Boris Johnson jedoch zentral, verwirklicht sich doch gerade hier ein sichtbarer und damit kaum verzichtbarer »Brexit-Gewinn«. Es läge daher nahe, die europäische Forderung nach einer weitgehenden Aufrechterhaltung der bisherigen Fangrechte als Eintrittspreis für eine Level-playing-field-Vereinbarung letztlich aufzugeben oder erheblich abzuschwächen, zumal das Vereinigte Königreich hier die einschlägigen Regelungen des Seerechtsübereinkommens auf seiner Seite hat und dabei immerhin jährlich neu festzulegende Fangquoten in Aussicht stellt. Ob sich dies durchsetzen lässt in der EU, bleibt angesichts der starren Haltung insbesondere Frankreichs indes unklar.

DEAL OR NO DEAL?

Ob die Verhandlungen zu einem positiven Ende kommen, bleibt bis zuletzt ungewiss. Als Hauptthemnis erweisen sich hierbei die unterschiedlichen Perspektiven auf den Brexit-Prozess. Während die europäische Seite seit der erstmaligen Fixierung ihrer Verhandlungsleitlinien im Jahr 2017³ eine stringente und politisch sowie ökonomisch rationale Verhandlungsposition eingenommen hat, war die politische Willensbildung im Vereinigten Königreich von Anfang an davon geprägt, dass mit dem Brexit (bestenfalls) unklare, politisch teils aber auch sehr divergente Ziele verfolgt wurden. Im Lager der »Brexiters« um ihre Anführer (vormals etwa Dominic Cummings) spielen ökonomische Gesichtspunkte keine bedeutende Rolle oder wurden durch ganz unrealistische Minderheitenpositionen bestimmt (Milford 2019; Matthes 2019). Mit dem Wahlsieg Boris Johnsons im Dezember 2019 gewann das Brexit-Lager endgültig die Deutungshoheit über die britische Position. Moderate Austrittsbefürworter verloren maßgeblich an Gewicht. Zwischenzeitlich schien es sogar so, als sei ein »hard Brexit« das durchaus erwünschte Ergebnis.

Beide Seiten sprachen daher von Anfang an nicht dieselbe Sprache; ein Umstand, der jedwede Verhandlung schwierig macht. Dass die Verhandlungen nicht längst abgebrochen wurden, mag auch daran liegen, dass die britische Seite keineswegs ein monolithischer Block ist: Insbesondere die Schotten, aber auch die Nordiren haben sich mehrheitlich gegen den Austritt

³ Europäischer Rat, Special meeting of the European Council (Art. 50) (29 April 2017) – Guidelines, EUCO XT 20004/17, Nr. 18 ff.

ausgesprochen und befürworten einen Handelsvertrag. Dasselbe gilt für die große Mehrheit der Unternehmen und zwischenzeitlich auch für die Mehrheit der Bürger im Vereinigten Königreich.

Deal or no deal hängt also letztlich davon ab, welche Seite sich in London durchsetzt. Sollte noch eine Einigung gelingen, ggf. auch nach einer weiteren Übergangsfrist in das Jahr 2021 hinein, dann am ehesten auf der Grundlage eines Kompromisses bei der regulatorischen Konvergenz, wie sie oben skizziert wurde. Dafür müsste die EU vermutlich ihre Position zum Fischfang zurücknehmen. Zugeständnisse bei der Wettbewerbsgleichheit sollte sie nicht erwägen.

LITERATUR

Bradford, A. (2020), *The Brussels Effect*, Oxford University Press, Oxford.

Council of the European Union (2018), *Political declaration setting out the framework for the future relationship between the European Union and the United Kingdom*, Brüssel.

Council of the European Union (2020), *ANHANG des BESCHLUSSES DES RATES über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen mit dem Vereinigten Königreich Großbritannien und Nordirland über ein neues Partnerschaftsabkommen*, verfügbar unter: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-5870-2020-ADD-1-REV-3/de/pdf>.

Kainer, F. (2019), »Market access and standards in the future relation between the EU and the UK«, in: F. Kainer und R. Repasi (Hrsg.), *Trade Relations after Brexit*, Nomos, Baden-Baden, 149–178.

Kainer, F. (2020a), »Brexit, Nordirland und der Brexit: die besondere Herausforderung«, in: M. Kramme, C. Baldus und M. Schmidt-Kessel (Hrsg.), *Brexit. Privat- und wirtschaftsrechtliche Folgen*, 2. Auflage., Nomos, Baden-Baden, 653–687.

Kainer, Friedemann (2020b), »Die Europäische Union als Freiheitsgemeinschaft«, in: P.-C. Müller-Graff (Hrsg.), *Kernelemente der europäischen Integration*, Nomos, Baden-Baden, 339–366.

Kainer, F. und J. Persch (2018), »Das Prinzip der Einheit des Binnenmarktes: Keine Rosinen für Drittstaaten«, *EuZW – Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 932–937.

Lachman, Desmond (2020), »The Euro's Endless Horror«, *The International Economy*, 38–39, 52.

Matthes, Jürgen (2019), »Economic Implications of leaving the EU for the United Kingdom«, in: F. Kainer und R. Repasi (Hrsg.), *Trade Relations after Brexit*, Nomos, Baden-Baden, 59–94.

Mestmäcker, E. J. und K. Schweitzer (2014), *Europäisches Wettbewerbsrecht*, C.H. Beck, München.

Milford, P. (2019), »Understanding the UK negotiating position on Brexit«, in: F. Kainer und R. Repasi (2019), *Trade Relations after Brexit*, Nomos, Baden-Baden, 43–58.

Pelkmans, J. (2020), »Technical regulation and standards«, in: Baldock, D. et al. (Hrsg.), *Ensuring a post-Brexit level playing field*, European Policy Center, Brüssel, 47–65.

Priebe, R. (2020), »Brexit: Verletzung des Austrittsabkommens, noch keine Einigung über künftige Partnerschaft, institutionelle Unklarheiten«, *EuZW – Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 867.

Ranta, R. (2019), »Dissonance on the Brexit Menu: What does Britain Want to Eat?«, *The Political Quarterly* 90, 654–663.

Repasi, R. (2017), »Dynamisation of international trade cooperation. Powers and limits of Joint Committees in CETA«, *Questions of International Law* 41, 73–95.

Sauer H. (2019), »Europarechtliche Schranken internationaler Gerichte«, *JZ* 2019, 925–935

Schulze, R., A. Janssen und S. Kadelbach (2020), *Europarecht*, 4. Auflage, Nomos, Baden-Baden

Soltész, U. (2017), »Die Entwicklung des europäischen Beihilferechts in 2016«, *EuZW – Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 51–58.

Soltész, U. (2020), »Leere Versprechen zum »level playing field«. Die unendliche Brexit-Saga«, *EuZW – Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 209–210.

Zuleeg, F. und L. Brunner (2020), »Ensuring a level playing field after Brexit«, in: Baldock, D. et al. (Hrsg.), *Ensuring a post-Brexit level playing field*, European Policy Center, Brüssel, 7–22.

Philipp Harms

Zwischen Rationalität und Rhetorik: Zur politischen Ökonomie des Brexit

Die Tage, in denen eine Einigung zwischen dem Vereinigten Königreich und der Europäischen Union auf ein Handelsabkommen nach dem Brexit noch gelingen kann, sind gezählt, und allmählich wird die Zeit knapp. Vielleicht sind die Gespräche bereits endgültig gescheitert, wenn dieser Beitrag erscheint. Oder es kommt zu einer weiteren Verhandlungsrunde, in der es um vermeintlich letzte Hürden wie Fischfangquoten, Subventionsregularien und Streitschlichtungsverfahren geht. Bei aller diplomatischer Rhetorik steht allerdings die Frage im Raum, ob die britische Seite an einem – notwendigerweise auf gegenseitigen Zugeständnissen in Einzelfragen basierenden – Abkommen wirklich interessiert ist. Ein fundamentales Desinteresse an einer Einigung würde der Logik der Brexiteers folgen, die bereits zu Zeiten der EU-Mitgliedschaft des Vereinigten Königreichs jeden Kompromiss als Verlust an staatlicher Souveränität diskreditiert haben und die folgerichtig darauf beharren, dass das vollmundig

versprochene »taking back control« nicht in zähen Verhandlungen verwässert werden dürfe. Die Regierung Johnson scheint gefangen in der eigenen Rhetorik, und der Mangel an Kompromissbereitschaft, der schon zum Austritt aus der EU geführt hat, spiegelt sich nun in der Verhandlungsführung wider.

AUS ÖKONOMISCHER SICHT: SCHADEN FÜR ALLE

Aus ökonomischer Perspektive ist dies erstaunlich, denn kaum jemand bezweifelt, dass der Brexit unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten eine für alle Seiten – vor allem aber für das Vereinigte Königreich – törichte Entscheidung war. Während in der öffentlichen Diskussion die Wiedereinführung



Prof. Dr. Philipp Harms

lehrt an der Gutenberg-Universität, Mainz. Sein Themenschwerpunkt liegt im Bereich International Economics.

Foto: © JGU/Sämmer

von Zöllen im Vordergrund steht, dürften Firmen und Verbraucher diesseits und jenseits des Ärmelkanals vor allem unter den zahlreichen *non-tariff barriers* zu leiden haben, die mit dem Brexit wieder relevant werden: Die komplizierten Prüf- und Genehmigungsverfahren, die unterschiedlichen Standards, deren Einhaltung Voraussetzung für den Import bestimmter Waren und Dienstleistungen ist und die darüber entscheiden, ob bestimmte Tätigkeiten diesseits und jenseits des Ärmelkanals ausgeübt werden dürfen. Hinzu kommt die Tatsache, dass der internationale Dienstleistungshandel weit weniger allgemein gültigen Prinzipien unterliegt als der Warenhandel, was vor allem für die britische Volkswirtschaft schmerzhaft ist, in der die Dienstleistungen im Jahr 2019 79,8% der Bruttowertschöpfung und 46,1% des Werts aller Exporte ausmachten.¹ Und schließlich stehen die Fragen im Raum, wie die britische Wirtschaft und der britische Gesundheitssektor den absehbaren Exodus europäischer Immigranten wegstecken werden und wie sich die inzwischen traditionellen Leistungsbilanzdefizite angesichts zunehmend eingetrübter ökonomischer Perspektiven finanzieren lassen.

Angesichts dieser gravierenden Probleme ist es ein Rätsel, wie es im Juni 2016 zu dem – zwar knappen, aber eindeutigen – Abstimmungsergebnis für den Austritt aus der EU kommen konnte. Noch erstaunlicher ist, dass Boris Johnson, der seinen Wahlkampf unter das Motto »Get Brexit Done« gestellt hatte, 2019 mit überwältigender Mehrheit zum Premier gewählt wurde, obwohl der Schaden, den ein forciertes EU-Austritt anrichten würde, zu diesem Zeitpunkt noch klarer vor Augen stand als im Sommer 2016. Und selbst in den letzten Monaten und Wochen gibt es wenige Anzeichen, die darauf hindeuten, dass sich im Vereinigten Königreich ein breiter Widerstand gegen den drohenden No-Deal-Brexit formieren würde.

»LEAVE-VOTES«: UNBEHAGEN GEGENÜBER GLOBALISIERUNG

Natürlich ist die Frage nach den politisch-ökonomischen Faktoren, die zum Brexit-Votum geführt haben und die seither die Unterstützung für den einmal eingeschlagenen Kurs gewährleisten, nicht neu. Bereits kurz nach der Abstimmung erschienen einige wichtige Beiträge, in denen die Größen identifiziert wurden, die mit der Häufigkeit von leave-votes auf regionaler Ebene oder der Wahrscheinlichkeit eines leave-votes auf individueller Ebene korreliert waren. So zeigen etwa Becker et al. (2017), dass diejenigen britischen local authority areas im Juni 2016 einen höheren Anteil an leave-votes aufwiesen, die von einem geringeren durchschnittlichen Bildungsstand,

einer höheren Abhängigkeit vom produzierenden Gewerbe, geringeren Einkommen und höherer Arbeitslosigkeit geprägt waren. Dieses Ergebnis wird durch die Nachfolgestudie von Alabrese et al. (2019) bestätigt, die auf der Grundlage von Survey-Daten dokumentiert, dass vor allem Individuen mit geringer Ausbildung, höherem Alter und prekären Lebensverhältnissen den Brexit unterstützten. Colantone und Stanig (2018) setzen den Anteil der leave-votes in britischen Regionen in Beziehung zu dem Ausmaß, in dem die Firmen in diesen Regionen der Konkurrenz durch chinesische Importe ausgesetzt waren. Sie greifen damit den Ansatz von Autor et al. (2013) auf, die für die USA die Arbeitsmarkteffekte steigender chinesischer Importe analysiert haben, und testen die Hypothese, dass die negativen Konsequenzen der Niedriglohnkonkurrenz für Beschäftigung und Löhne mit einer steigenden Ablehnung der europäischen Integration einhergingen.²

Für die neueren politischen Entwicklungen im Vereinigten Königreich legen die genannten Studien eine auf den ersten Blick überzeugende Interpretation nahe: Die zunehmende ökonomische Integration der 1990er und 2000er Jahre – und insbesondere die weltweite Finanzkrise der Jahre 2008 und 2009 – hat zu einer starken Kluft zwischen »Globalisierungsgewinnern« und »Globalisierungsverlierern« geführt, wobei die Mitglieder der zweiten Gruppe durch ein geringes Ausbildungsniveau, ein fortgeschrittenes Alter und prekäre finanzielle Verhältnisse charakterisiert sind und eine Qualifikation aufweisen, die an bedrohte Branchen gebunden ist. Das Brexit-Votum war für diese Menschen letztlich ein Ventil, um ihr Unbehagen gegenüber der Globalisierung insgesamt und gegenüber dem als Vehikel dieser Globalisierung betrachteten europäischen Projekt zum Ausdruck zu bringen.

Diese Interpretation lässt allerdings einige wichtige Fragen offen: Warum finden die *Brexiters*, die sich eine von allen europäischen Fesseln befreite Deregulierung der britischen Wirtschaft auf die Fahnen geschrieben haben, gerade bei denjenigen Bürgerinnen und Bürgern Unterstützung, die unter einer Senkung beispielsweise der arbeitsrechtlichen Standards am meisten zu leiden hätten? Warum artikulieren sich die Sorgen und Schwierigkeiten der Globalisierungsverlierer in einer Unterstützung für nationalistische Parteien und Strömungen, und nicht in einem Ruf nach einer gerechteren Verteilung der Einkommen und Vermögen? Und schließlich: Warum war der Widerstand der Gegenseite – also derjenigen, denen die Integration der globalen Waren-, Dienstleistungs- und Finanzmärkte nicht nur einen höheren materiellen Wohlstand, sondern auch interessantere Lebensperspektiven bietet – so zurückhaltend?

¹ Zum Vergleich: In Deutschland lag der Anteil der Dienstleistungen an der Bruttowertschöpfung im Jahr 2019 laut World Development Indicators bei 69,3% und der Anteil am Wert der Exporte laut den Balance of Payments Statistics des IMF bei 19,1%.

² Die genannten Arbeiten sind Teil einer inzwischen umfangreichen Literatur zum Zusammenhang zwischen Globalisierung und Populismus, die Rodrik (2020) in einem Übersichtsartikel bespricht.

GÄNGIGE KOMPENSATIONSMECHANISMEN GREIFEN INS LEERE

Diese Fragen legen eine beunruhigende Überlegung nahe, die für die weitere Entwicklung der britisch-europäischen Beziehungen, aber auch der Globalisierung an sich, von großer Bedeutung ist: Wenn sich die Zustimmung oder Ablehnung zum Abbau nationaler Grenzen vor allem an den materiellen Interessen der betroffenen Akteure orientiert, dann können geeignete Umverteilungs- und Kompensationsprogramme genutzt werden, um bei der Bevölkerung eine Unterstützung des europäischen Einigungsprozesses zu gewährleisten. Wenn die Abwendung von der Globalisierung aber durch Kräfte bestimmt wird, die sich ökonomischen Kosten-Nutzen-Vergleichen entziehen, dann greifen gängige Kompensationsmechanismen ins Leere.

Dass die zweite der genannten Deutungen möglicherweise relevant ist, zeigt eine neuere Untersuchung (Steiner und Harms 2020), in der Nils Steiner und ich Umfragedaten des *British Household Panel Survey* nutzen, um für die Zeit zwischen 1999 und 2008 den Zusammenhang zwischen regionalen *China shocks* und individuellen politischen Einstellungen zu analysieren. Die Studie erweitert die Analyse von Colantone und Stanig (2018), indem sie eine Verbindung von Importwettbewerb auf regionaler und politischen Einstellungen auf individueller Ebene herstellt. Wir zeigen, dass Individuen aus Regionen, die der chinesischen Konkurrenz im betrachteten Zeitraum stärker ausgesetzt waren, mit größerer Wahrscheinlichkeit eine nationalistische Haltung einnehmen und sowohl internationale Kooperation im Allgemeinen als auch die europäische Integration im Speziellen eher ablehnen. Bemerkenswert ist, dass dieser Zusammenhang für Individuen, die im Dienstleistungssektor arbeiten, nicht schwächer ausgeprägt ist als für Beschäftigte im produzierenden Gewerbe und dass wir auch nicht die erwartete Abhängigkeit von der Qualifikation der Befragten finden: Tatsächlich suggerieren unsere Ergebnisse, dass der Zusammenhang zwischen dem regionalen *China shock* und der Hinwendung zu einer eher nationalistischen Haltung bei Hochqualifizierten noch stärker ist als bei Geringqualifizierten. Die Abhängigkeit individueller Einstellungen von regionalen Bedingungen lässt natürlich die Interpretation zu, dass die zunehmende Konkurrenz aus China und der damit verbundene Strukturwandel die Befragten oft auch dann in Mitleidenschaft gezogen hat, wenn sie nicht in den direkt betroffenen Branchen arbeiteten – etwa über sinkende Immobilienwerte oder eine geringere Nachfrage nach Dienstleistungen. Die alternative Interpretation aber wäre, dass rein ökonomische Erwägungen bei der Bestimmung individueller Einstellungen eine eher untergeordnete Rolle spielen.

Diese Deutung wird durch eine Analyse unterstützt, in der Jakob Schwab und ich untersuchen, wie sich die Unterstützung für Freihandel auf indivi-

dueller Ebene zwischen 2003 und 2013 verändert hat (Harms und Schwab 2020). Wir nutzen dafür Daten des *International Social Survey Programme (ISSP)*, das Umfrageteilnehmer*innen in einer größeren Zahl von Ländern die Frage stellt, ob die nationale Wirtschaft durch eine Beschränkung der Importe vor ausländischer Konkurrenz geschützt werden sollte. Wir dokumentieren, dass der Anteil an Befragten, der sich für eine protektionistische Politik ausspricht, zwischen 2003 und 2013 in vielen Ländern gestiegen ist. Darüber hinaus zeigen wir, dass die »üblichen Verdächtigen« unter den erklärenden Faktoren in der Art und Weise mit den Antworten korreliert sind, wie es die ökonomische Perspektive suggerieren würde: Die Zustimmung zum Freihandel ist unter denjenigen Personen stärker, die gut ausgebildet und jünger sind, die in ihren Betrieben leitende Funktionen wahrnehmen und ein höheres Einkommen beziehen. Interessant ist auch, dass die gemeinsame Erfahrung der Finanzkrise erkennbare Spuren hinterlassen hat, so dass die allgemeine Zustimmung zum Freihandel in denjenigen Ländern stärker nachgelassen hat, die einen tieferen Einbruch der Wachstumsrate im Jahr 2009, eine längere Dauer der Krise und eine stärkere Zunahme der Einkommensungleichheit zu verzeichnen hatten. Wirklich erstaunlich ist allerdings, dass der Unterschied zwischen den Globalisierungsgewinnern und den Globalisierungsverlierern im Hinblick auf ihre Einstellung gegenüber Freihandel im Jahr 2013 nicht mehr so ausgeprägt ist wie im Jahr 2003. Wir zeigen, dass dies vor allem daran liegt, dass sich die hochqualifizierten »Besserverdiener« 2013 in stärkerem Maße auf eine indifferente Position zurückziehen, und identifizieren den »eroding enthusiasm of the elites« als eine Entwicklung, die mindestens ebenso zur nachlassenden Zustimmung zur Globalisierung beigetragen hat wie die »depression of the deprived«.³

BEUNRUHIGENDE AUSSICHTEN

Diese Befunde sind für eine rein ökonomische Perspektive sowohl ernüchternd als auch beunruhigend: Vermitteln sie doch den Eindruck, dass die Haltung der Individuen zur Globalisierung im Allgemeinen und zu Freihandel und europäischer Integration im Speziellen nicht nur durch materielle Interessen zu erklären sind. Dies wiederum bedeutet, dass Maßnahmen und Argumente, die an diese materiellen Interessen appellieren, weniger Wirkung entfalten als erhofft. Für die Aussichten auf einen geordneten EU-Austritt des Vereinigten Königreichs verheißt dies nichts Gutes: Es fehlt in der britischen Öffentlichkeit zwar nicht an klugen Stimmen, die die Auswirkungen eines *No-Deal Brexit*

³ Egger und Fischer (2020) zeigen, dass in Zeiten internationaler Produktion die materiellen Interessen von Individuen weniger durch deren Bildungsstand als durch die *offshorability* ihrer beruflichen Tätigkeiten bestimmt werden. Unsere Ergebnisse bestätigen diesen Befund. Dennoch finden wir den »eroding enthusiasm« auch dann noch in den Daten, wenn wir die *offshorability* der jeweiligen Tätigkeiten explizit in der Regression berücksichtigen.

beim Namen nennen und die Regierung zur Kompromissbereitschaft drängen. Diese Stimmen sind aber offenbar nicht politisch relevant. Stattdessen scheint die Regierung Johnson nach wie vor getragen von einer Welle des Patriotismus, und sie wird daher alles tun, um nicht hinter die hochgesteckten und immer wieder laut verkündeten Ziele zurückzufallen. Sollte es tatsächlich zum harten Bruch mit der EU kommen, so ist auch die Perspektive auf die Zeit danach beunruhigend, denn die freundschaftliche Koexistenz von Vereinigtem Königreich und Kontinentaleuropa könnte einem *blame game* zum Opfer fallen, in dessen Verlauf die britische Regierung alle wirtschaftlichen Probleme des Landes – seien sie Brexit-bedingt oder nicht – der vermeintlich starren Haltung der Verhandlungspartner in Brüssel zuschreibt. Um diese Entwicklung zu vermeiden, ist es dringend nötig, die Gewinne aus ökonomischer Kooperation und Integration noch stärker als bisher wahrzunehmen und im Rahmen einer von rationalen Argumenten geprägten öffentlichen Debatte immer wieder zu benennen.

Michael Kaeding

Das britische Missverständnis und die politischen Lehren für Europa und seine Partner

Eine immer wiederkehrende Behauptung der »Leave«-Kampagne während des EU-Referendums 2016 im Vereinigten Königreich war, dass es für Großbritannien einfach sein würde, mit den größeren Mitgliedstaaten der Union, insbesondere Deutschland und Frankreich, eine vorteilhafte zukünftige Wirtschaftsbeziehung zwischen ihnen und der EU zu vereinbaren, sobald es sich entscheiden hätte, die EU zu verlassen. Die Ereignisse seit 2016 haben gezeigt, wie falsch diese Erwartung war. Aber genau dieses britische Missverständnis ist bezeichnend und entlarvend. Während seiner

ganzen 47-jährigen EU-Mitgliedschaft hat das Vereinigte Königreich das weltweit einzigartige Integrationsprojekt nie richtig verstanden. Bis zum Schluss hat das Vereinigte Königreich den europäischen Wert der Solidarität als ein Grundpfeiler der EU nicht begriffen.

EU ALS PROZESS DER EUROPÄISCHEN INTEGRATIVEN SOLIDARITÄT

Die Brexit-Verhandlungen haben gezeigt, dass die EU nicht allein eine Union großer Mitgliedstaaten ist, die

LITERATUR

Alabrese, E., S.O. Becker, T. Fetzer und D. Novy (2018), »Who voted for Brexit? Individual and regional data combined«, *European Journal of Political Economy* 56, 132–150.

Autor, D.H., D. Dorn und G.H. Hanson (2013), »The China syndrome: local labor market effects of import competition in the United States«, *American Economic Review* 103, 2121–2168.

Becker, S.O., T. Fetzer und D. Novy (2017), »Who voted for Brexit? A comprehensive district-level analysis«, *Economic Policy*, 601–651.

Colantone, I. und P. Stanig (2018), »Global competition and Brexit«, *American Political Science Review* 112, 201–218.

Egger, H. und C. Fischer (2020), »Increasing resistance to globalization: the role of trade in tasks«, *European Economic Review* 126, 103446.

Harms, P. und J. Schwab (2020), »Depression of the deprived or eroding enthusiasm of the elites: What has shifted the support for international trade?«, *European Journal of Political Economy* 64, 101901.

Rodrik, D. (2020), »Why does globalization fuel populism?«, CEPR Working Paper 15002.

Steiner, N. D. und P. Harms (2020), »Local trade shocks and the nationalist backlash in political attitudes: panel data evidence from Great Britain«, Gutenberg School of Management and Economics & Research Unit »Interdisciplinary Public Policy« Discussion Paper No. 2014.

bestimmen, wo es längs geht, und denen die kleinen Mitglieder letztendlich dann doch immer folgen. Stattdessen ist die EU eine Union souveräner, gleichberechtigter Mitglieder. Jedes Land verhandelt innerhalb der EU auf der Grundlage der Gleichberechtigung mit allen Ländern. Gleichheit zwischen den Mitgliedern ist ein gelebter Wert in der EU. Im Vereinigten Königreich kam das stattdessen meist einem Affront gegenüber den Nationalstolz gleich mit Ländern wie Luxemburg und Irland auf Augenhöhe zu verhandeln.

Mit der Unterzeichnung der europäischen Verträge bringen aber alle Mitglieder ihren allgemeinen Wunsch zum Ausdruck, sich am Prozess der europäischen integrativen Solidarität zu beteiligen. Solidarität ist ein zentraler Wert der EU, ein Eckpfeiler des europäischen Integrationsprozesses. Es geht darum, einander zu verstehen, um das Wissen um die Interdependenzen und um die gemeinsame Verantwortung für eine gemeinsame Zukunft in einem Europa vieler auf verschiedensten Ebenen voneinander abhängiger Mitglieder.

Ein Thema, das ein Mitgliedstaat direkt betrifft, kann somit sehr schnell zu einer kollektiven EU-Frage werden – so auch beim Brexit. Von dem Zeitpunkt an, als Premierminister Cameron 2013 die Idee eines »in-out«-Referendums im Vereinigten Königreich lancierte, war beispielsweise in Dublin die Besorgnis über die Folgen eines britischen Ausstiegs für die Insel Irland sehr groß. Die Herausforderungen waren



Prof. Dr. Michael Kaeding

ist Professor für Europapolitik und Europäische Integration am Institut für Politikwissenschaft der Universität Duisburg-Essen.

Foto: © Klein BOK + Gärtner GmbH, Karsten Ziegengeist

wirtschaftlicher, aber vor allem auch existentieller Natur. In Bezug auf die Grenze zwischen Irland und Nordirland wäre die irische Grenze nach dem Brexit die einzige Landgrenze zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich und aufgrund ihrer Geschichte die schwierigste Grenze, mit der man sich auseinandersetzen müsste. Als das Ergebnis des Referendums 2016 verkündet wurde, sprach die irische Regierung umgehend mit allen EU-Regierungschefs und EU-Institutionen, um sicherzustellen, dass die Gefahren des Brexit für die Stabilität auf der irischen Insel in den Verhandlungen zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU behandelt werden müssten. Im Wesentlichen übertrug Irland das nationale Thema der irischen Grenze auf die EU-Ebene und machte es so zu einer kollektiven EU-Frage.

SOLIDARITÄT ALS HANDLUNGSMOTIV IN DER EU

Und die EU? Sie reagierte kollektiv. Sie demonstrierte von Beginn an geschlossen ihre Solidarität mit Irland. Nicht nur die Verhandlungsrichtlinien für die erste Phase der Verhandlungen zwischen der EU und Großbritannien von April 2017 nahmen sich dem Thema an, sondern die Solidarität der EU mit Irland in dieser existentiellen Frage war während der gesamten Verhandlungen offensichtlich. Zu keiner Zeit der Verhandlungen kam dieses Handlungsmotiv der EU ins Wanken.

In seiner Rede in Dublin im September 2020 kam der Chefunterhändler der EU, Michel Barnier, zu dem Schluss: »Gemeinsam haben wir die engen Beziehungen zwischen Irland und dem Rest der EU, die auf Solidarität und Respekt basieren, vorangetrieben« (Barnier 2020). In seiner Rede im Februar 2019 warnte der damalige irische Taoiseach Leo Varadkar: »Trotz vieler Versuche, Fragen zu bilateralisieren oder die 27 zu spalten« – die EU-Mitglieder neben Großbritannien – »war die Solidarität stark und entschlossen, und diejenigen, die glauben, dass sie im letzten Moment zerbrechen wird, werden eine böse Überraschung erleben«, sagte er und schloss mit den Worten: »Irlands Sorgen sind zu den Sorgen der Europäischen Union geworden« (Varadkar 2019).

In den Köpfen vieler Brexiter verbreitete sich vor und nach dem Referendum immer wieder die Phantasie, dass es möglich wäre, mit zwei oder drei der größten Mitglieder der EU auf zwischenstaatlicher Ebene über die Bedingungen von Brexit zu verhandeln und dabei kleinere Mitglieder, aber auch die europäischen Institutionen vollständig auszuschalten, bzw. sich von ihnen zu emanzipieren (Donnelly 2021).

Aber das war ein grundlegender Fehler der britischen Brexiter. Selbst Polen und Ungarn, auf die die britische Regierung zu einem bestimmten Zeitpunkt große Hoffnungen als potenzielle Verbündete setzte, waren nicht bereit, mehr zu tun, als gelegentlich rhetorische Unterstützung zu geben. Insbesondere auf dem Salzburger Gipfel 2018 fand sich Theresa May

ohne die erwartete Rückendeckung von Viktor Orbán peinlich berührt.

SOLIDARITÄT ALS INSTITUTIONELLES PRINZIP DER EU

Zudem erinnert uns EU Chef-Unterhändler Barnier seit 2016 daran, dass die europäischen Institutionen das Beste, wahrscheinlich das einzige Vehikel sind, mit dem dieser Prozess der europäischen integrativen Solidarität konkret umgesetzt werden kann. Solidarität ist daher nicht nur ein europäischer Wert und Handlungsmotiv in der EU, sondern auch ein institutionelles Prinzip. Alle EU-Institutionen sind der Garant gelebter europäischer Solidarität.

Wir haben gesehen, dass das Regieren der EU eine Form der Gegenseitigkeit und damit der grundlegenden Gleichheit beinhaltet – ein Kernprinzip der Funktionsweise der EU und ihrer Institutionen. Auf dieser egalitären Grundlage sind die EU-Mitgliedstaaten in ihrer Würde gleichgestellt und haben in den EU-Institutionen die gleichen Rechte.

Die EU garantiert diese Rechte im Europäischen Parlament beispielsweise über die degressive Proportionalität, d.h., bevölkerungsschwache Mitgliedstaaten sind im Europäischen Parlament proportional überrepräsentiert sind. Ohne dieses Prinzip der degressiven Proportionalität wären die kleineren Mitglieder im Parlament und den Gremien ansonsten nicht oder kaum vertreten.

Zudem ist die EU eine *communauté de droit* und begründet damit ihr gemeinsames Handeln auf dem Legalitätsprinzip. Dieses Prinzip verknüpft in der Betrachtung der Umsetzung und Rechtsanwendung von Gemeinschaftsrecht durch nationale Organe die EU- und nationalstaatliche Ebene miteinander, wobei das Subsidiaritätsprinzip und das Verhältnismäßigkeitsprinzip die Anforderungen des europäischen Legalitätsprinzips jeweils austarieren. Das Unionsrecht genießt nach der ständigen Rechtsprechung der Unionsgerichtsbarkeit (EuGH) prinzipiell Vorrang vor dem nationalen Recht. EU-Recht gilt für alle Mitglieder gleich, ob groß oder klein.

Aber auch dort, wo die Vertreter*innen der verschiedenen Mitgliedstaaten zusammenkommen, gilt das Prinzip der Gleichheit. Im Europäischen Rat (EUCO) der Staats- und Regierungschefs herrscht ein Klubgeist. Wenn beispielsweise die deutsche Bundeskanzlerin nicht an einer EUCO-Sitzung teilnehmen kann, wird sie nicht etwa vom deutschen Botschafter vertreten, sondern vom französischen Staatspräsidenten, der dann die deutsche Position mit vorträgt. Im Ministerrat gilt bei den Abstimmungen das Prinzip der doppelten Mehrheit, bei dem für eine Beschlussfassung Stimmenmehrheiten nach zwei unterschiedlichen Mehrheiten notwendig sind: die Mehrheit der Mitgliedstaaten (55%), die die Mehrheit der EU-Bevölkerung (65%) repräsentieren. Diese seit dem 2009 in Kraft getretene Vertrag von Lissabon geltende Neugewich-

tung der Stimmen erfolgte zugunsten der kleineren Mitgliedstaaten.

Die Brexit-Verhandlungen zeigen also deutlich, dass es ein grundlegender Fehler der britischen Brexiter war, sich vorzustellen, sie könnten die EU mit ihrer eigenen radikalen und prinzipientreuen Ablehnung der europäischen Solidarität anstecken. Selbst die hartgesottensten Brexiter in London erkennen mittlerweile an, dass sich die europäische Solidarität in den letzten Jahren als auffallend effektiver erwiesen hat als die britischen Spaltungsversuche. Dabei haben die europäischen Institutionen eine zentrale Rolle bei der Zementierung und Koordinierung der Verhandlungseffizienz der EU gespielt.

Ein Lieblingsmythos britischer Euroskeptiker ist der, der arroganten, nicht repräsentativen Europäischen Kommission, die endlos versucht, ihren zentralisierenden Willen den Mitgliedstaaten aufzuzwingen. Barniers Verhalten in den Verhandlungen hat diese absurde Karikatur in allen Einzelheiten widerlegt. Er hat alle Mitgliedstaaten, klein und groß, eifrig konsultiert und dafür gesorgt, dass er ihr getreuer Vertreter ist. Regelmäßige Hoffnungen in der britischen Presse, Barnier könnte ersetzt oder degradiert werden, wurden immer von der Realität widerlegt (Donnelly 2021). Barnier hat eine Meisterklasse in der fundamentalen Rolle der Europäischen Kommission als Organisator und Vermittler des kollektiven Willens der Gesamtheit aller Mitgliedstaaten gegeben.

SOLIDARITÄT IST KEINE EINBAHNSTRASSE

Der Fall Irland zeigt zudem auch, dass gelebte europäische Solidarität keine Einbahnstraße sein muss. Solidarität, die man von der Gemeinschaft erfährt, kann auch der Solidarität entsprechen, die man der Gemeinschaft gewährt. Denn obwohl sich Irland mit dem Austritt Großbritanniens der unter der Führung der Niederlande sogenannten Hanse-Gruppe anschloss, um in Europa eine Allianz gegen die deutsch-französischen EU-Plänen zu schmieden, war Irland bei den Verhandlungen über den Covid-Wiederaufbaufonds tatsächlich einer von neun Staaten, die im März 2020 einen Brief an den Europäischen Rat zur Unterstützung von Coronabonds unterzeichnete. In dem Brief war die Rede von finanzieller Solidarität, insbesondere innerhalb der Eurozone. Dies war ein »markanter Bruch« (Laffan 2021) mit dem vorsichtigen Ansatz Irlands der Vergangenheit.

Zentral hierbei waren zwei hochrangige irische Politiker, vom irischen Taoiseach, Leo Varakdar und der Finanzminister Paschal Donoghue. Sie waren der Ansicht, dass die Bedrohung durch Covid-19 so groß war, dass eine gemeinsame europäische Reaktion erforderlich war. Als ehemaliges EU-IMF-Rettungspaket-Programm land wollte Irland nicht den Anschein erwecken, nicht bereit zu sein, den am stärksten betroffenen Ländern während der Covidkrise zu helfen (Laffan 2021). Obwohl die Coronabonds nicht zustande

kamen, änderte Deutschland seine Position, als es der Notwendigkeit eines großen Rettungsfonds als Reaktion auf die Pandemie zustimmte. Auf der vier-tägigen Tagung des Europäischen Rates im Juli 2020 reihte sich Irland ein, neben dem deutsch-französischen Tandem und die Mittelmeeranrainerstaaten und wurde damit über Nacht zu einem EU-Nettozahler. Angesichts der langen Geschichte Irlands als Empfänger europäischer Haushaltssolidarität ist der Übergang vom Nettoempfänger zum Nettozahler eine beeindruckende Wendung.

FAZIT: EUROPA – GELEBTE SOLIDARITÄT

Die Brexit-Verhandlungen seit 2016 haben gezeigt, dass das Vereinigte Königreich bis zum Schluss seiner 47-jährigen EU-Mitgliedschaft nie richtig verstanden hat, was die EU ist und warum es sie gibt. Mit der Unterzeichnung der Europäischen Verträge bringen die Mitgliedstaaten ihren allgemeinen Wunsch zum Ausdruck, am Prozess der europäischen integrativen Solidarität teilzunehmen.

Entsprechend hat das Vereinigte Königreich in den letzten vier Jahren von der EU eine schmerzhaft Lektion in der Wirksamkeit gelebter europäischer Solidarität erhalten. Die EU konnte als komplexes Mehrebenensystem zwischen ihren Mitgliedern und den EU-Institutionen gemeinsam, vereint und gut koordiniert ihre institutionelle Wirksamkeit unter Beweis stellen.

Sie ist ein Zusammenschluss aus Staaten, die gemeinsame politische, wirtschaftliche und soziale Ziele verfolgen. Ein europaweites, weltweit einzigartiges Projekt für die Sicherung von Frieden, Wohlstand und unwiderruflichen Bürgerrechten. Es ist eine Wertegemeinschaft, die die unwiderruflichen politischen, sozialen und wirtschaftlichen Rechte eines*r jeden EU-Bürger*in schützen soll. So stellt die EU immer mehr auch einen eigenständigen Pol in einer zunehmend multipolaren Welt dar, mit europäischen Lösungsmodellen Auswege für Probleme zu finden, die keiner der Nationalstaaten der EU mehr aus eigener Kraft lösen kann. Sie dient damit für viele Mitglieder auch der Rückgewinnung nationaler Souveränität.

Gelebte europäische Solidarität ist somit auch ein gemeinsamer Beitrag zur Zukunft Europas – der Zukunft eines jeden einzelnen Mitglieds. Aus jeder Krise heraus verstärkt sich die Erkenntnis, dass wir nur gemeinsam Pandemien bekämpfen und einen Impfstoff finden können, die Eurozone stärken, die Migrationsproblematik lösen, die Rolle Europas in der Welt sichern und einen wertvollen europäischen Beitrag zur globalen Umweltherausforderung leisten können. Gelebte Solidarität ist daher unser europäischer Weg, Gestaltungsmacht zu entfalten.

Dabei wird es für die verbliebenen 27 Mitgliedstaaten wichtig sein, die gemeinsame europäische Identität weiter zu stärken – neben den bestehenden wertvollen nationalen, regionalen und lokalen Identi-

täten. Denn wie gut es einer politischen Einheit geht, hängt davon ab, wie sehr sie auf die Solidarität unter ihren Bürgern und unter ihren territorialen Komponenten zählen kann. Solidarisches Handeln erfordert die Identifikation mit denen, denen man hilft. Auch deshalb müssen wir eine gemeinsame europäische Identität stärken, ohne die es keine Solidarität geben kann.

Nach dem Brexit wird aber auch der britische Staat sein eigenes Niveau des inneren Zusammenhalts und der Solidarität verbessern müssen, wenn er die Spaltung oder sogar die Zerstörung, die er für die EU vorhergesagt hatte, vermeiden will.

LITERATUR

Barnier M. (2020), »Keynote Address by Michele Barnier at the Institute of International and European Affairs«, 2. September, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_1553.

Donnelly, B. (2021), »Brexit meets European Solidarity«, in: M. Kaeding, J. Pollak und P. Schmitt (Hrsg.), *European solidarity in practice and the future of Europe*, Palgrave Macmillan, London.

Laffan, B. (2021), »Dublin Benefits from and Contributes to European Solidarity«, in: M. Kaeding, J. Pollak und P. Schmitt (Hrsg.), *European solidarity in practice and the future of Europe*, Palgrave Macmillan, London.

Varadkar, L. (2019), »Speech by An Taoiseach, Leo Varadkar T.D., Dublin Chamber of Commerce AGM Dinner«, 7. Februar, verfügbar unter: <https://www.dublinchamber.ie/media/news/february-2019/speech-by-an-taoiseach-leo-varadkar-at-chamber-agm>.