

Partnerschaft und Wettbewerb

Die Zeichen stehen auf Konfrontation. Dabei muss die EU für die zukünftige Zusammenarbeit mit Großbritannien ein neues Modell finden.

Von Nicolai von Ondarza

Nach den Brexit-Verhandlungen ist vor den Brexit-Verhandlungen. Die erste Phase war schwierig genug. Theresa May musste mehr parlamentarische Niederlagen hinnehmen als ihre fünf Vorgänger zusammen, und Boris Johnson verspielte innerhalb weniger Wochen auch seine theoretische Mehrheit. Erst die Neuwahlen schafften Ende 2019 Klarheit; Großbritannien konnte doch geordnet austreten.

Die EU-27 zeichneten sich hingegen durch untypische Einigkeit aus. Das Austrittsabkommen sichert die Rechte von EU-Bürgern in Großbritannien, die britischen Haushaltszahlungen, regelt die Sondersituation in Nordirland und schafft eine Übergangsphase bis Ende 2020. Doch damit sind – mit Ausnahme Nordirlands – nur die Scheidungsfragen dieser komplexen Trennung geklärt. Nun gilt es, die eigentliche Frage des Brexits zu beantworten: Unter welchen Bedingungen soll die EU mit dem Ex-Mitglied, der zweitgrößten Wirtschaft Europas und dem engen NATO-Partner, zusammenarbeiten?

Die politischen Rahmenbedingungen für die nächsten Verhandlungen haben

sich deutlich gewandelt. Zunächst ist der Brexit zumindest mittelfristig unumkehrbar geworden. Laut Urteil des Europäischen Gerichtshofs hätte London die Austrittsnotiz jederzeit zurückziehen können, bevor das Land formell ausgetreten war. Die Gegner des Brexits fokussierten sich daher auf ein zweites Referendum, immer wieder wurde im britischen Parlament der Kampf um das Ob, nicht das Wie des Brexits geführt. Dieser politische Kampf ist jetzt entschieden.

Dabei finden die Verhandlungen sogar unter einem noch größeren Zeitdruck statt als bisher. Artikel 50 EUV setzte für die Austrittsverhandlungen eine Frist von zwei Jahren; diese musste angesichts der innenpolitischen Blockade in London dreimal verlängert werden, um einen No-Deal-Brexit zu verhindern. Auch wegen dieser Verlängerungen schrumpfte die bis Ende 2020 angesetzte Übergangsphase auf nur elf Monate, in denen jetzt das zukünftige Verhältnis ausgehandelt werden soll. Dies ist im Vergleich zur Durchschnittsdauer von EU-Freihandelsverhandlungen von etwa 5,2 Jahren mehr als sportlich.



Dr. Nicolai von Ondarza ist stellvertretender Forschungsgruppenleiter EU/Europa bei der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP).

Das Post-Brexit-Abkommen soll jedoch noch viele weitere komplexe Bereiche regeln: die wirtschaftliche Zusammenarbeit in allen Facetten (Waren, Kapital, Finanzmarkt, Daten, Energie, Mobilität von Personen, Transport/Flugverkehr), innere Sicherheit (operative Zusammenarbeit, Datenaustausch), äußere Sicherheit (außenpolitische Koordinierung, Sanktionen, GSVP-Operationen) sowie einen gemeinsamen institutionellen Rahmen. Dennoch hat Johnson die rechtlich verfügbare Option einer Verlängerung der Übergangsphase öffentlich abgelehnt und parlamentarisch verankern lassen, dass Großbritannien diese nicht nutzen soll.

Gefahr eines No-Trade-Deal-Brexits

Zum Ende der Übergangszeit droht aber nicht mehr der chaotische No-Deal-Brexit – das Vereinigte Königreich ist ja bereits geordnet ausgetreten –, sondern „nur noch“ der No-Trade-Deal-Brexit, also das Verlassen von EU-Binnenmarkt und Zollunion ohne Handelsabkommen. Das ganz große Chaos würde ausbleiben, wohl aber wären die wirtschaftlichen Konsequenzen der Wiedereinführung von Zöllen und Grenzkontrollen zwischen EU und Großbritannien zu bewältigen. Diese Option wird in London salonfähig gemacht: Boris Johnson spricht mittlerweile von einem „Australien-Modell“ als Alternative zu einem Handelsabkommen. Australien selbst hat kein vollwertiges Handelsabkommen mit der EU, aber Vereinbarungen für einen geordneten Umgang, etwa in Bezug auf den

Flugverkehr. Die politische Schlussfolgerung ist einfach: Weil die Konsequenzen eines No-Trade-Deal-Brexits geringer als die eines No-Deal-Brexits sind, ist dieses Szenario wahrscheinlicher geworden, da die politischen Hemmungen geringer sind.

Nicht zuletzt sind die innenpolitischen Bedingungen in London völlig anders als zuvor. Bis Dezember 2019 waren die britische Regierung, das Parlament und die Gesellschaft in der Brexit-Frage tief gespalten und konnten sich weder auf eine Verhandlungsposition noch eine Zielvorstellung einigen. Zwar ist die britische Gesellschaft weiterhin zerstritten – eine knappe Mehrheit stuft den Brexit mittlerweile als Fehler ein –, in der britischen Innenpolitik konnten die Brexiteers jedoch einen durchschlagenden Erfolg erringen. Mit dem Motto „Get Brexit Done“ hat Johnson die Stimmung in der britischen Bevölkerung getroffen und nunmehr eine absolute Mehrheit im Parlament. Gleichzeitig hat er den über 30 Jahre andauernden innerparteilichen Machtkampf der Konservativen über ihre Europapolitik entschieden. Alle Regierungsmitglieder und Tory-Abgeordneten mussten sich zum Brexit bekennen. Politisch wichtiger noch: Von den konservativen Rebellen, die noch im Herbst 2019 die Anti-No-Deal-Gesetzgebung gegen den Willen der Regierung durchbrachten, schaffte es kein einziger zurück ins Unterhaus. Innenpolitisch hat Johnson völlig freie Bahn.

Die EU und das Vereinigte Königreich stehen also vor einer neuen Runde sehr kritischer Verhandlungen. Anders als bisher wird die Konfliktlinie dabei nicht mehr durch das britische Parlament verlaufen, sondern zwischen London und Brüssel. Obgleich sich viele strukturelle Faktoren ähneln, wird diese andere politische Dynamik die nächste Phase der Brexit-Verhandlungen grundsätzlich verändern. Die EU

Seit seinem großen Wahlsieg im Dezember 2019 hat Premier Boris Johnson innenpolitisch völlig freie Bahn

sollte daher nicht den Fehler machen, ihre – bisher erfolgreiche – Herangehensweise unkritisch beizubehalten. In der kurzen Zeit der Verhandlungen stellen sich den EU-27 vier strategische Fragen.

Ein Großbritannien-Modell entwickeln

Die übergeordnete Herausforderung besteht darin, ein neues Modell für die Zusammenarbeit mit einem großen europäischen Drittstaat zu finden. Bis dato haben sich die EU-27 auf die Position zurückgezogen, dass die zukünftigen Beziehungen mit dem Vereinigten Königreich erst nach erfolgtem Austritt verhandelt werden können. Auch in Zukunft solle London zwischen einem der etablierten Modelle der Drittstaatenkooperation wählen: von der engen Anbindung an den Binnenmarkt wie Norwegen (EWR) oder die Schweiz (bilaterale Verträge) über die Zollunion mit der Türkei bis zu „einfachen“ Freihandelsabkommen wie mit Kanada.

Politisch haben das Chaos in London und die damit verbundene Möglichkeit, dass es doch zu einem zweiten Referendum hätte kommen können, dazu beigetragen, dass die EU-27 die Gretchenfrage des Brexits nicht beantworten mussten. Jetzt hat Johnson sich klar für das Modell mit möglichst großer Distanz zur EU ausgesprochen. Alle „weichen“ Modelle des Brexits mit Zollunion oder vollem Binnenmarktzugang sind damit politisch vom Tisch. Auch von Mays Ambitionen, zumindest einen „schrackenlosen Warenverkehr“ auszuhandeln, hat sich Johnson klar distanziert.

Gleichzeitig sind es die EU-Staaten selbst, die mehr Anbindung durchsetzen wollen, etwa bei der Regulierung oder der Fischereipolitik. Weil das Vereinigte Königreich angesichts seiner Größe, geografischen Nähe und politischen wie wirtschaftlichen Verflechtung mit der EU mit keinem der anderen Drittstaaten

vergleichbar ist, wird die EU ein neues „Großbritannien-Modell“ der Partnerschaft entwickeln müssen: eine eigene Balance zwischen enger Partnerschaft, eingeschränktem Zugang zu Binnenmarkt und EU-Programmen sowie korrespondierenden Verpflichtungen.

Mehr als die Methode Barnier

Eng damit verbunden ist die zweite strategische Aufgabe: die Einheit der EU-27 zu bewahren. In der ersten Phase ist es den EU-27 auch deshalb so gut gelungen, ihre Interessen durchzusetzen, weil sie so einzig aufgetreten sind wie fast nie. Diese Einheit beruhte auf zwei Faktoren:

Auf der einen Seite gelang es der EU, mit der „Methode Barnier“ institutionell eine klare, einheitliche Verhandlungslinie zu entwickeln. Die alleinige Verhandlungsführung wurde der Kommission und ihrem Unterhändler Michel Barnier übertragen, die nationalen Regierungen vermieden eigene bilaterale Verhandlungen mit London. Gleichzeitig hielt Barnier mit hoher Transparenz, viel technischer Koordination auf Arbeitsebene und sehr regelmäßiger Rückversicherung alle an Bord. Auf der anderen Seite kam den EU-27 auch der politische Rahmen der Art. 50-Verhandlungen zugute, bei denen sie ein gemeinsames Ziel – die Integrität der EU und des Binnenmarkts zu schützen – mit Solidarität gegenüber den Sonderbelangen Einzelner (Irland zu Nordirland, Mittel- und Osteuropäer in Bezug auf ihre Bürger in Großbritannien usw.) vereinbaren konnten.

In der zweiten Phase brauchen die EU-27 eine stärkere politische Abstimmung der nationalen Regierungen

Bild nur in Printausgabe verfügbar

Bloß raus hier: Boris Johnson hat sich für das Brexit-Modell mit möglichst großer Distanz zur EU ausgesprochen. Alle „weichen“ Alternativen mit Zollunion oder vollem Binnenmarktzugang sind damit vom Tisch.

In den nun kommenden Verhandlungen wird die Kommission die bisherige Methode fortsetzen, denn Barnier übernimmt erneut die Verhandlungsführung. Technisch sind die EU-27 wieder sehr gut vorbereitet. Schwieriger wird es jedoch werden, die politische Einheit aufrechtzuerhalten. Die EU-27 müssen eine doppelte strategische Richtungsentscheidung treffen – sowohl in Bezug auf die oben aufgezeigten Abwägungen als auch mit Blick auf die Prioritäten, die in der kurzen Übergangszeit verhandelt werden sollen. Das Mandat der EU-Staaten an die Kommission ist umfangreich, auch weil diese bisher nicht zwischen unterschiedlichen Prioritäten der Mitgliedstaaten entscheiden konnten. Soll etwa die Fischerei (wichtig für Nordsee-Anrainer), das Level-Playing-Field (wichtig für EU-Staaten mit großer wirtschaftlicher Verflechtung mit Großbritannien) oder die Sicherheitskooperation (wichtig für Mittel- und Osteuropa) in den Vordergrund gestellt werden?

Konfrontiert mit einer innenpolitisch gestärkten britischen Regierung, die bereit sein wird, Differenzen zwischen den

EU-Mitgliedstaaten auszuspielen und zu befördern, brauchen die EU-27 daher neben der guten technischen Vorbereitung und Verhandlungsführung durch Barnier eine stärkere politische Abstimmung der nationalen Regierungen.

Ringens mit den USA

Die dritte strategische Herausforderung liegt im Ringen mit den USA über die handels-, aber auch außen- und sicherheitspolitische Verankerung Großbritanniens. Grundsätzlich verliert das Land seine ohnehin geschwächte Rolle als „transatlantische Brücke“. Stattdessen muss sich London neu verorten. Aus europäischer Sicht gilt es zu verhindern, dass sich London vollständig Washington zuwendet.

In diesem Jahr stehen in der Handelspolitik Dreiecksverhandlungen an – Großbritannien will gleichzeitig mit den USA und der EU verhandeln, und auch die EU und die US-Regierung haben Gespräche über ein (weniger ambitioniertes) Handelsabkommen aufgenommen. Die EU ist für Großbritannien zwar der deutlich größere

Die stärkste EU-Antwort auf den Brexit wäre, die Vorteile des eigenen Erfolgsmodells zu demonstrieren

Handelspartner, politisch ist ein schnelles Abkommen mit den USA aber für die Brexit-Befürworter von höchster Bedeutung. Auch US-Präsident Donald Trump hat ein Interesse an einem Erfolg vor den Wahlen im November. Die öffentlich bekannten US-Verhandlungsziele beinhalten dabei auch, bisher geltende (EU)-Regulierungsstandards zu verändern. Ebenso will die EU mit „Level-Playing-Field“-Regeln die Beibehaltung bestehender europäischer Standards in Großbritannien sichern, wenn nicht sogar – wie von einigen nationalen Regierungen gefordert – eine „dynamische“ Übernahme von EU-Standards. London will diese Dreiecksverhandlungen für sich nutzen. Auch die EU wird bei den Verhandlungen mit der britischen Regierung die globale Dimension mitdenken müssen. So mag ein Schutz bestehender Standards mehr im europäischen Sinne sein, als London über eine zu harte Verhandlungslinie in die Arme Washingtons zu treiben.

Unter anderen Vorzeichen gilt dies auch für die Außen- und Sicherheitspolitik. Bemerkenswerterweise hat sich die britische Regierung seit 2016 bei außenpolitischen Differenzen zwischen der Trump-Regierung und der Mehrheit der Europäer stärker auf die europäische Seite geschlagen. Dies gilt etwa bei dem Umgang mit Iran, dem Pariser Klimaschutzabkommen oder zuletzt im Fall Huawei in der 5G-Infrastruktur. Dabei ist es bisher gelungen, Spannungen bei den Brexit-Verhandlungen von außenpolitischer Kooperation zu trennen. Auch nach dem Brexit haben die

EU-Staaten, allen voran Deutschland und Frankreich, ein Interesse daran, London außen- und sicherheitspolitisch einzubinden. Dies wird nicht oder nur sehr begrenzt über die EU-Institutionen gelingen. Notwendig ist eine enge bi- und multilaterale Kooperation, ohne dabei den EU-Rahmen zu untergraben.

Keine harten Verhandlungen als Strafe

Die kommenden Verhandlungen mit London werden schwierig und wieder viel politische Energie und Aufmerksamkeit binden. Der Druck auf die Einheit der 27 wird steigen. Die veränderte politische Dynamik in London bedeutet auch, dass das Risiko eines Dominoeffekts zurückkehrt. Bisher hatte gerade das Londoner Chaos dazu geführt, dass der Brexit in anderen EU-Staaten eher als abschreckend wahrgenommen wurde. Jetzt steht Johnson als Sieger da, negative wirtschaftliche Konsequenzen sind (noch) nicht so stark eingetreten. Mittel- bis langfristig kann Großbritannien zum engen Partner werden, aber eben auch zum wirtschaftlichen und politischen Gegenmodell zur EU-Integration. Schon jetzt fordern harte Brexit-Befürworter, dass London EU-Skeptiker europaweit unterstützen solle.

Die Antwort der EU auf diese Herausforderung kann nicht sein, Großbritannien durch eine möglichst harte Verhandlungsführung zu „bestrafen“. Die Union sollte zwar eine klare Trennlinie zwischen Mitgliedschaft und Partnerschaft ziehen, hat aber durchaus ein eigenes Interesse, die Partnerschaft mit London auf eine dauerhafte und erfolgreiche Basis zu stellen. Die vierte strategische Aufgabe ist für die EU daher letztlich die wichtigste: die EU zu stärken. Denn die beste Antwort auf die Herausforderungen des Brexits wäre, die Vorteile des Erfolgsmodells europäische Integration zu demonstrieren. **IP**