

Das Schlimmste kommt noch

Über die Folgen des Brexits wissen wir nicht viel. Nur eines lässt sich jetzt schon sagen: Egal, welches Szenario eintritt – günstig wären die geopolitischen Auswirkungen für Europa nicht.

Von Fabian Zuleeg

Dass der Brexit auch in den kommenden Monaten eines der Hauptthemen auf der politischen Agenda der Europäischen Union bleiben wird, ist leicht zu prophezeien. Schwieriger wird es schon, wenn es darum geht, vorauszusagen, was die mittel- und langfristigen Folgen sein werden. Die folgenden Szenarien halte ich für die wahrscheinlichsten. Es gehört zum guten Risikomanagement, sich auf alle diese Möglichkeiten vorzubereiten.

Wer die langfristigen Folgen des Brexits beurteilen möchte, muss über die Beziehungen zwischen der EU und Großbritannien hinausgehen; er muss wirtschaftliche, geostrategische und sicherheitspolitische Auswirkungen mitdenken. In diesem Artikel liegt der Fokus auf den Folgen für die EU, auch wenn Großbritannien wohl stärker vom Brexit betroffen sein wird als die verbleibenden Mitgliedstaaten.

Eines ist bereits klar: Die EU würde international sowohl wirtschaftlich als auch politisch an Gewicht verlieren, die sicherheitspolitische Kooperation würde schwieriger werden. Die Folgen könnten allerdings noch viel weiter gehen. Zwar könnte der

Brexit auch zu positiven Entwicklungen führen – etwa dann, wenn sich die EU als Antwort auf den Austritt des Vereinigten Königreichs strategische Fähigkeiten aneignet oder ihre Maßnahmen zur Stärkung des inneren Zusammenhalts intensiviert. Deutlich größer aber sind die Gefahren, die mit dem Brexit einhergehen.

Neue Konkurrenz von der Insel

Was wäre, wenn es zu einem harten Brexit käme oder die EU und Großbritannien sich nicht auf langfristige wirtschaftliche Beziehungen einigen können? Die substanziellen Verhandlungen über die langfristigen – insbesondere wirtschaftlichen – Beziehungen stehen noch aus, und sie werden wohl noch deutlich komplizierter werden. Die Gefahr ist groß, dass man keine Einigung erzielt. Auch wenn einige Personen, Firmen, Sektoren oder ganze Staaten davon profitieren könnten (etwa durch die Schwächung von Wettbewerbern), werden am Ende die negativen wirtschaftlichen Folgen für die EU überwiegen.

Ohne Abkommen über die Rahmenbedingungen zwischen EU und Großbritan-



Dr. Fabian Zuleeg
ist Chefökonom
des European
Policy Centre (EPC)
in Brüssel.

nien wäre der Handel zwischen beiden zukünftig mit hohen Kosten verbunden. Das dürfte grenzüberschreitende Wertschöpfungsketten schwierig machen, sofern das Vereinigte Königreich (oder Teile davon) nicht an den EU-Binnenmarkt angebunden bliebe. Die Kosten wären für die Briten höher als für die EU, aber auch EU-Staaten mit engen wirtschaftlichen Beziehungen zu Großbritannien wie Belgien und die Niederlande würden zu den Verlierern gehören. Irland würde wirtschaftlich wohl so stark getroffen werden, dass es auf Unterstützung der EU angewiesen wäre.

Der langfristige Effekt wäre noch verheerender. Das Vereinigte Königreich könnte für die verbleibenden EU27 zum Konkurrenten werden. Ohne bindende EU-Rechte könnten die Briten eine viel aggressivere industrielle Strategie verfolgen, um die heimische Wirtschaft im Sinne einer „UK First“-Politik zu unterstützen. Dies könnte in Bereichen wie Fischerei und Energie zu einem Wettbewerb und Konflikten um Ressourcen und Märkte führen.

Die Wettbewerbsgleichheit, die Teil des Austrittsabkommens ist, träte nicht in Kraft, was den Briten erlauben würde, niedrigere Standards zu setzen. Die Briten könnten versuchen, die Handelsabkommen der EU zu unterbieten, um neue wirtschaftliche Beziehungen zu anderen Staaten aufzubauen. Wenn das Vereinigte Königreich ökologische, arbeitsrechtliche, steuerliche und wettbewerbliche Standards senkt, um gegenüber der EU einen wirtschaftlichen Vorteil zu erringen, könnten einige EU-Mit-

gliedstaaten darauf drängen, nachzuziehen, was den regulatorischen Ansprüchen der EU nicht gerecht werden könnte.

Lauter Verlierer

Durch den Brexit verliert die EU in verschiedenen Sektoren einen großen Teil ihrer wirtschaftlichen Kapazitäten. Dominanz in einigen dieser Bereiche ist für die EU auch von geostrategischer Bedeutung. Um international eine wichtige Rolle einnehmen zu können, muss die EU hier unbedingt vorne mitspielen.

Strategische Autonomie zu erreichen, wird somit künftig schwieriger werden. Sektoren, an denen das Vereinigte Königreich wirtschaftlich überproportional stark beteiligt war, sind unter anderem Verteidigung, Luft- und Raumfahrt, Forschung und Wissenschaft, neue Technologien sowie Dienstleistungen. Es dürfte für die EU schwierig werden, hier wettbewerbsfähig zu bleiben. Besonders betroffen sind Finanzdienstleistungen und Kapitalmärkte, da die EU mit dem Brexit auch ein globales Finanzzentrum verliert. Dies hat Auswirkungen auf die Kosten und die Verfügbarkeit von Finanzdienstleistungen und Kapital.

Die Reichweite dieser Probleme wird davon abhängen, wie eng künftig die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Großbritannien und der EU sein werden und ob das Vereinigte Königreich Teil des Binnenmarkts bleiben sollte.

Umgekehrt würde ein Austritt ohne Abkommen allen Beteiligten derart schaden, dass die Briten erhebliche Marktanteile in den genannten Sektoren verlieren würden. Nur bedeutet das nicht zwingend, dass sämtliche wirtschaftlichen Aktivitäten in diesen Bereichen künftig im Rahmen der EU stattfinden würden – die internationale Konkurrenz ist besonders bei den Finanzdienstleistungen groß.

Ohne Großbritannien verlöre die EU an Wettbewerbsfähigkeit bei Technologie, Wissenschaft und Finanzen

Viele Kooperationsprojekte beim Klimaschutz, in der Entwicklungshilfe oder beim Kampf gegen Steuerflucht wären in Gefahr

Hinzu kommt die Instabilität, die ein chaotischer Brexit gerade im Finanzsektor auslösen könnte. So könnte es nach einem unerwarteten harten Brexit zu Kapitalflucht und Spekulationsangriffen auf das Britische Pfund kommen. Das könnte die Stabilität von britischen Kreditinstituten gefährden und letztlich einen Dominoeffekt auslösen, der geeignet wäre, das globale Finanzsystem in eine Krise zu stürzen. In einer solchen Situation wären die Bank of England und die Europäische Zentralbank gefordert. Sie müssten sich zusammensetzen und Konzepte entwickeln, um die Situation in den Griff zu bekommen.

Großbritannien als Trojanisches Pferd?

Der Austritt Großbritanniens hat auch für die Beziehungen der EU zu anderen Staaten tiefgreifende Folgen. Das beträfe insbesondere Gibraltar und die Kanalinseln, aber auch die britischen Kronkolonien überall auf der Welt. Inwieweit sich die Beziehungen der EU zu Ländern wie der Schweiz, Norwegen und der Türkei verändern würden, hängt teilweise davon ab, welches Modell für die künftigen Beziehungen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich gewählt wird.

Wahrscheinlich ist, dass die EU künftig viel konkreter definieren muss, welche Art der Beziehung sie mit Ländern führen will, die nicht vorhaben, Mitgliedstaaten zu werden. Aktuelle Modelle, wie die Integration in den Binnenmarkt oder der Sonderstatus von Ländern, die sich im Beitrittsprozess

befinden, werden nicht mehr anwendbar sein. Die EU wird neue Modelle entwickeln müssen, wie beispielsweise eine dauerhafte strategische Partnerschaft oder eine assoziierte Mitgliedschaft.

Nach dem Brexit könnte Großbritannien, strategisch gesprochen, zwischen den Großmächten der Welt zum Bauern werden. Die Briten müssten versuchen, neue Partnerschaften mit wichtigen Staaten einzugehen: mit den USA, mit Russland, mit China. Der wirtschaftliche Druck und die politische Instabilität, die nach dem Brexit zu erwarten sind, würden Großbritannien jedoch angreifbar machen.

Das öffnet die Tür für Teile-und-herrsche-Taktiken, und es könnte dazu führen, dass gemeinsame Überzeugungen zwischen Großbritannien und der EU bei wichtigen Themen wie dem multilateralen Handelssystem auf britischer Seite ins Wanken geraten. Das Land könnte von Großmächten wie China oder Russland als Trojanisches Pferd gesehen werden, das die EU und die westliche liberale Demokratie unterwandern könnte. Das hätte auch Konsequenzen dafür, wie ambitioniert die Beziehung zwischen der EU und Großbritannien etwa in Sachen Handel und Investitionen sein wird.

Nach dem Brexit gibt es auch keine Garantie dafür, dass Großbritannien seine politischen Prioritäten weiterhin denen der EU angleicht. Wahrscheinlicher scheint es, dass die Briten von der EU-Linie abweichen werden, womit viele Kooperationsprojekte beim Klimaschutz, in der Entwicklungshilfe oder bei der Bekämpfung von Steuerflucht in Gefahr wären. Wenn man sich bei Themen wie den Nachhaltigkeitszielen der UN nicht mehr einig wäre, würde es auch schwieriger werden, globale Fortschritte zu erzielen. Der Brexit könnte hier allerdings auch einen positiven Effekt haben, wenn der Druck auf die EU²⁷, enger und effektiver

zusammenzuarbeiten, erhöht wird. Jedenfalls könnte sich kein Mitgliedstaat mehr hinter Großbritannien verstecken, das eine tiefere Integration in der Außenpolitik stets abgelehnt hatte.

Der Brexit hätte allerdings negativen Einfluss auf die strategische Kultur der EU. Das Vereinigte Königreich ist – zusammen mit Frankreich – die einzige „Großmacht“ in der EU und hat einen sehr viel besseren strategischen und globalen Zugang zur internationalen Politik als andere. Unterschiedliche Ansichten in der Außen- und Sicherheitspolitik wären hier besonders problematisch, da Großbritanniens militärische Kapazitäten für die EU27 gerade im NATO-Kontext relevant bleiben würden.

Gäbe es beispielsweise unterschiedliche Ansichten zum Iran-Atomabkommen zwischen den Briten und der EU oder würde der Brexit Europas Entschlossenheit beeinträchtigen, gemeinsam an den Sanktionen gegen Russland festzuhalten, dann stünde zu befürchten, dass der europäische Einfluss in der Welt abnimmt.

Auch wenn auf beiden Seiten der gute Wille zur Weiterführung der Kooperation im Kampf gegen das organisierte Verbrechen und Terrorismus besteht, so könnte eine Zusammenarbeit in der inneren Sicherheit nach dem Brexit schwierig werden. Europäische Haftbefehle könnten in Großbritannien nicht mehr vollstreckt werden, wodurch die Auslieferung von Verdächtigen erschwert würde. International agierende Kriminelle und Terroristen dürften davon profitieren, insbesondere britische Staatsbürger, die sich durch Flucht in ein EU-Mitgliedsland britischer Gerichtsbarkeit entziehen könnten. Das kann zum Sicherheitsrisiko werden.

Der Datenaustausch zwischen Behörden wird nicht mehr uneingeschränkt möglich sein. Zudem verliert die EU den Mitgliedstaat, der wohl den weitreichendsten Zugang zu Geheimdienstinformationen hat. Ähnliches gilt für die Zusammenarbeit bei der Cybersicherheit. Auch hier dürfte die Effektivität in der Verbrechenbekämpfung beeinträchtigt werden.

Bild nur in
Printausgabe verfügbar

Hello, goodbye: Großbritanniens Premier Boris Johnson freut sich auf den Brexit. Warum, bleibt fraglich, wenn man nüchtern auf die möglichen Folgen für London und Brüssel schaut

Der Brexit bedeutet nicht nur, dass die EU das Mitglied verliert, das mit am stärksten die europäische Sicherheit garantiert hat – er könnte auch bedeuten, dass die Briten ihre Kapazitäten auf diesem Sektor nicht mehr aufrechterhalten können.

Eine territoriale Fragmentierung, hohe Steuern und zu hohe Belastungen im Allgemeinen könnten Großbritannien dazu zwingen, kürzerzutreten, was Bündnisse und Verpflichtungen wie Friedensmissionen betrifft. Auch die britische Rolle als Atommacht und der dauerhafte Sitz im UN-Sicherheitsrat könnten langfristig infrage gestellt werden, was den europäischen Einfluss auf der internationalen Bühne reduzieren würde. Stattdessen müsste die EU versuchen, die Lücke zu schließen und eine größere Rolle einzunehmen.

Ein Brexit ohne Abkommen würde nicht nur die Kooperation zwischen EU und Vereinigtem Königreich erschweren, sondern in einigen Fällen gar zu handfesten Konflikten führen. Mögliche Konfliktfelder sind Gibraltar und Nordirland, Fischereigebiete, Energieressourcen oder Migration durch die EU nach Großbritannien. Es könnte sogar zu vereinzelt nichtmilitärischen Auseinandersetzungen kommen, ähnlich den sogenannten Kabeljaukriegen zwischen Großbritannien und Island.

Was, wenn das Königreich zerfällt?

Wie auch immer der Austrittsprozess enden wird – es wird in Nordirland stets eine große Gruppe von Menschen geben, die mit dem Ergebnis unzufrieden sind. Ein Aus-

Ein Wiederaufflammen der Gewalt auf der irischen Insel dürfte die EU in den Konflikt hineinziehen

tritt ohne Abkommen und mit Grenzkontrollen sind für sehr große Teile der nordirischen Bevölkerung schlicht inakzeptabel, da dies den verfassungsrechtlichen Status quo infrage stellen würde. Forderungen nach einem Referendum zur Wiedervereinigung der irischen Insel könnten wieder laut werden. Unionisten, die den Verbleib Nordirlands im Vereinigten Königreich befürworten, könnten dagegen Widerstand leisten. Republikaner wären wiederum klar gegen eine harte Grenze. Auf beiden Seiten ist das Gewaltpotenzial hoch.

Ein Wiederaufflammen der Gewalt dürfte die EU in den Konflikt hineinziehen. Nicht nur wegen der Rolle Irlands als EU-Mitglied, sondern auch, weil zahlreiche Nordiren inzwischen einen Pass der Republik Irland besitzen und als EU-Bürger die Unterstützung Brüssels einfordern würden. Die Wahrung des Friedens und mögliche Grenzkontrollen könnte die nordirische Polizei kaum allein bewältigen. Auch eine Beteiligung von britischem Militär wäre höchst umstritten, sodass die Frage aufkommt, welche Rolle die EU spielen würde.

Und dann ist da noch die Möglichkeit, dass Schottland sich vom Vereinigten Königreich abspaltet. Ein Brexit ohne Abkommen würde fast sicher zu einem zweiten Unabhängigkeitsreferendum führen. Umfragen lassen vermuten, dass die Befürworter der Unabhängigkeit im Falle eines harten Brexits ein solches Referendum gewinnen würden. Der nächste Schritt für Schottland wäre dann die Bewerbung um die EU-Mitgliedschaft. Das könnte sich am Ende des Tages als durchaus positiv für die EU erweisen, die ein engagiertes Mitglied gewänne und demonstrieren könnte, wie begehrt die EU-Mitgliedschaft ist. Zurzeit ist jedoch noch völlig unklar, wie die EU sich in diesem Fall verhalten würde.

Die Auflösung des Vereinigten Königreichs würde auch dessen Rolle als glo-

Die Einigkeit der EU-Mitglieder könnte durch einen harten Brexit auf die Probe gestellt werden

baler Akteur schwächen, gerade in Bezug auf die NATO. Derzeit sind die britischen Atom-U-Boote vor Schottland stationiert, eine Alternative dazu gibt es nicht. Diese militärische Schwächung Großbritanniens hätte wiederum Auswirkungen auf die EU.

Fünf Fragen an die EU

Das interne Machtgleichgewicht der EU wird sich mit dem Brexit zweifellos verschieben. Die EU verliert nicht nur ein Mitglied, das bei Themen wie Binnenmarkt und Handel eher nordeuropäische Positionen vertreten hat, sondern auch ein sehr großes Mitgliedsland. Ob das die verbleibenden großen Mitgliedstaaten stärkt oder es kleineren Staaten ermöglicht, eine größere Rolle zu spielen, bleibt abzuwarten.

Einer der bemerkenswertesten Aspekte des Brexits ist die Einigkeit, die die EU27 derzeit an den Tag legen. Diese Einigkeit könnte aber angesichts eines harten Brexits auf die Probe gestellt werden. Die Länder, die am stärksten vom Brexit betroffen sein werden, werden innenpolitisch unter Druck stehen und versuchen, schnelle Lösungen für die aufkommenden Probleme zu finden, auch wenn diese nicht den gemeinsamen EU-Positionen entsprechen. Die Lücke, die der Brexit bereits jetzt im Budget des Mehrjährigen Finanzrahmens der EU hinterlässt, macht Zwietracht zwischen den Mitgliedern künftig eher wahrscheinlicher.

Die Gefahren eines Brexits ohne Abkommen sollten allerdings nicht dazu führen, dass die EU ihre Prinzipien aufgibt, nur um einen ordentlichen Austritt zu gewährleis-

ten. Das bedeutet auch, dass man den Briten nicht zu weit entgegenkommen sollte. Sich auf ihre Rosinenpickerei einzulassen, könnte sonst zu einer existenziellen Gefahr für die Union werden.

Auch wenn die oben angeführten Szenarien nicht alle eintreffen sollten, ist es geboten, sich auf alle Eventualitäten gefasst zu machen. Die EU muss unter anderem Antworten auf folgende Fragen finden:

- Welche Art der Zusammenarbeit mit dem Vereinigten Königreich ist auch im Falle eines harten Brexits möglich, und wie können die Beziehungen künftig bewältigt werden?
- In welchen Bereichen muss die EU ein Vakuum füllen und wie können die negativen Folgen des Brexits abgeschwächt werden?
- Wie können zukünftige Konflikte mit dem Vereinigten Königreich bewältigt werden?
- Welche Antwort hat die EU auf die geostrategischen und territorialen Implikationen des Brexits?
- Wie kann die EU in Bereichen, die durch den Brexit geschwächt wurden, wieder stärker werden?

Dazu gehört, dass die EU27 nicht nur das Verhältnis zu Großbritannien, sondern auch das zu ihren Nachbarn und dem Rest der Welt neu definieren müssen. Auch die eigenen Potenziale muss die EU neu bestimmen. Am wichtigsten ist jedoch, die Einigkeit zwischen den Mitgliedern aufrechtzuerhalten und sich auf eine strategische Verhandlungsposition im Falle eines harten Brexits zu einigen. Wenn das Worst-Case-Szenario nicht verhindert werden kann, muss die EU auf alle Eventualitäten vorbereitet sein. **IP**

Übersetzung: Melina Lorenz