

IW-Kurzbericht 8/2020

Deadline Ende 2020 beeinflusst Verhandlungstaktik

Berthold Busch / Jürgen Matthes, 30. Januar 2020

Nach dem Austritt der Briten aus der EU dürften die Verhandlungen über das künftige Verhältnis ähnlich schwierig werden wie die Austrittsverhandlungen. Zudem soll die jetzt beginnende Übergangsphase nach dem Beschluss der britischen Regierung schon Ende 2020 enden. Das hat Folgen für die Verhandlungsstrategie beider Seiten, nicht zuletzt auch für das der EU wichtige Thema Level Playing Field.

Die britische Regierung hat ein ehrgeiziges Ziel vorgegeben. Bis Ende 2020, dem Ablauf der Übergangsperiode, sollen in einem Abkommen mit der Europäischen Union (EU) die künftigen wirtschaftlichen Beziehungen zwischen den beiden Wirtschaftsräumen geregelt werden. Damit bleiben nur elf Monate, um zu einer Einigung zu kommen. Eine mögliche Verlängerung der Übergangsfrist um bis zu zwei Jahre hat London bereits kategorisch ausgeschlossen und das sogar gesetzlich festgeschrieben.

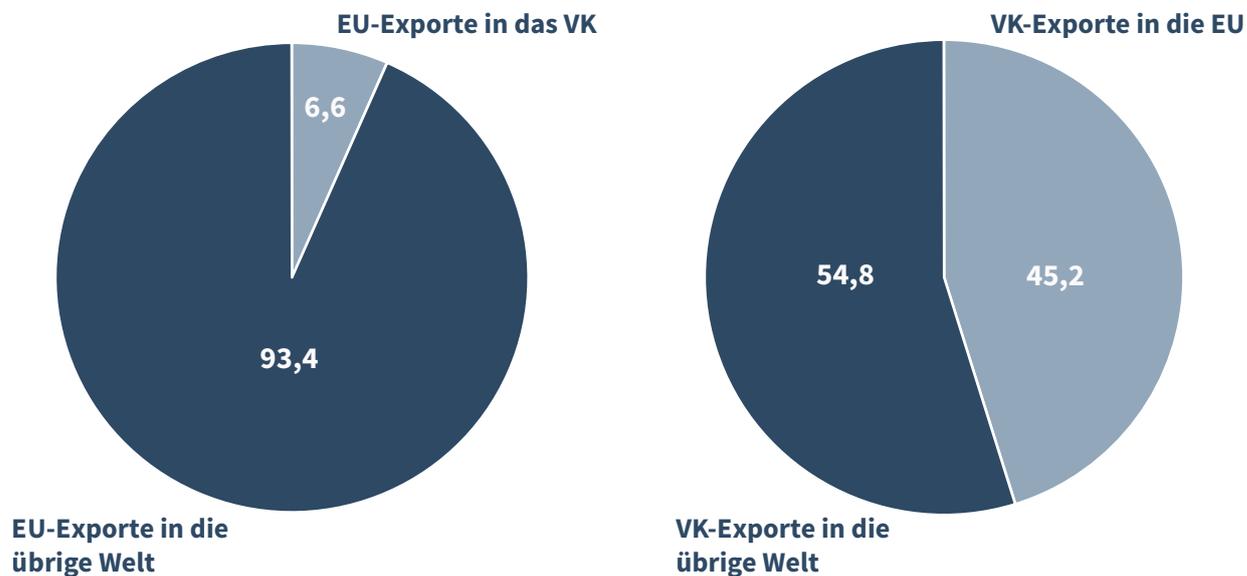
In einer so kurzen Frist kann kein ehrgeiziges Abkommen ausgehandelt werden, das die gesamten wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich (VK) umfassend und abschließend regelt. Die Deadline Ende 2020 ist auch deshalb nicht zu halten, weil ein umfassendes Abkommen sehr wahrschein-

lich als gemischtes Abkommen einzustufen ist, das nicht nur die Kompetenzen der EU, sondern auch die der Mitgliedstaaten berührt und daher auch von allen 27 EU-Ländern zu ratifizieren ist.

Allenfalls dürfte bis Ende 2020 ein rudimentäres Freihandelsabkommen (FHA) möglich sein, sodass im Warenhandel weiterhin zwischen der EU und dem VK (so gut wie) keine Zölle und keine Importquoten eingeführt werden – guter Wille auf beiden Seiten vorausgesetzt. Weitere wichtige Elemente der zukünftigen Wirtschaftsbeziehungen sind Regeln für den Austausch von Dienstleistungen, besonders auch von Finanzdienstleistungen, ebenso wie neue Vereinbarungen für Transport, Verkehr, Energie und Fischerei. Dabei ist zu berücksichtigen, dass – anders als bei sonstigen FHA der EU – beide Seiten von einem Zustand weitgehend gleicher Bedingungen ausgehen. Außerdem gilt es, auch politische Aspekte der zukünftigen Zusammenarbeit zu regeln, etwa bei der Verbrechens- und Terrorismusbekämpfung oder der Sicherheits- und Außenpolitik. Wenn überhaupt, wird wohl nur über einen kleinen Teil dieser Aspekte bis Ende 2020 eine Einigung erzielt werden können. Es wird also weitere Verhandlungen in den Jahren nach 2020 geben müssen, um das Abkommen umfassender und ehrgeiziger zu machen. Damit stellt sich die Frage, welche Implikationen diese Aufteilung hat.

Marktanteile beim Export von Waren und Dienstleistungen

Anteile in Prozent im Jahr 2018



Quellen: Eurostat; Institut der deutschen Wirtschaft

Erstens wird es nötig werden, die Übergangsphase zumindest für wichtige Bereiche zu verlängern, die in der ersten Runde nicht beschlussfähig sind. Damit gilt es zu verhindern, dass in diesen Bereichen ab Januar 2021 plötzlich ein rechtsfreier Raum mit hoher Unsicherheit entsteht.

Zweitens ist zu entscheiden, ob sich nach dem ersten Abkommen im Jahr 2020 eine Vielzahl einzelner Abkommen über verschiedene Bereiche anschließt oder alle weiteren Aspekte in einem umfassenden zweiten Teilabkommen zusammengefasst werden. Klar für den zweiten Weg spricht die Erfahrung mit der Schweiz. Auch die Schweiz hatte mit der EU zunächst nur ein FHA für Industrieerzeugnisse (1972) abgeschlossen, später kamen dann rund 120 weitere Einzelabkommen hinzu. Dieses Regelwerk erscheint nicht mehr zukunftsfähig. Beide Seiten haben daher in den letzten Jahren ein institutionelles Rahmenabkommen ausgehandelt, das freilich wegen des schweizerischen Widerstands noch nicht unterzeichnet wurde.

Drittens ist zu fragen, welche Folgen die Aufteilung in mehrere Phasen für die Verhandlungstaktik hat. Für wen ist die harte Deadline Ende 2020 eher von Vorteil? Dabei spielen verschiedene Aspekte eine Rolle:

Vor allem geht es um das Thema Level Playing Field. In der EU fürchten manche, dass das VK als großer und naher Handelspartner auf massive Deregulierung setzt, quasi zu einem deregulierten Singapur an der Themse wird und der EU einen als unfair wahrgenommenen Produktionskosten-Konkurrenzkampf liefert. Das könnte zum Beispiel bei einer Senkung von Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards oder bei neuen hohen Subventionen für wichtige Industriebereiche der Fall sein. Dass hier Kontroversen drohen, zeigen jüngere Äußerungen des britischen Schatzkanzlers. Demnach pocht die britische Regierung auf ihre Regulierungssouveränität und will sich die Möglichkeit offenhalten, in Zukunft von EU-Regulierungen abzuweichen, getreu dem Motto „We want to take back control“.

Zwar erscheint es angesichts der neuen Wählerschaften der Tories im Norden Englands, die vormals die

Labour-Partei wählen, nicht sehr wahrscheinlich, dass die britische Regierung zeitnah die Arbeits- und Sozialstandards verringern wird. Auch im Umwelt- und Klimaschutz dürfte eine Aufweichung der Vorschriften derzeit politisch kaum durchsetzbar sein.

Gleichwohl fürchtet die EU, dass sich das einst ändern oder es ihr generell schwerfallen könnte, in Zukunft striktere Regulierungen in sensiblen Bereichen zu verabschieden, wenn das VK nicht mitzieht. Daher würde die EU am liebsten schon in der ersten Phase festschreiben, dass das VK sich beim Level Playing Field bindet, wenn es Zoll- und Quotenfreiheit im Warenhandel genießen möchte. Das VK dürfte dagegen darauf setzen, dass solche Vereinbarungen bei einem einfachen FHA nicht der Regelfall sind. Es stellt sich die Frage, ob die Verhandlungsposition der EU gut genug ist, bindende Vereinbarungen zum Level Playing Field trotz des britischen Widerstands schon bis Ende 2020 durchzusetzen. Immerhin ist das VK deutlich abhängiger vom EU-Markt als umgekehrt. So gehen gut 45 Prozent aller britischen Exporte von Waren und Dienstleistungen in den Binnenmarkt. Umgekehrt ist das VK nur das Ziel von knapp 7 Prozent aller Ausfuhren der EU-27 (Abbildung).

Auch bei den weiteren Verhandlungsthemen mit Relevanz für den gegenseitigen Marktzugang (etwa Transport oder Energie) hat die EU den größeren Markt zu bieten. Damit könnte sie sich auf den Standpunkt stellen, dass jede einzelne Zugangserlaubnis zum EU-Markt per saldo als Zugeständnis an das VK zu werten ist, sodass das VK entsprechende Gegenleistungen auf anderen Gebieten leisten sollte. Dieses grundsätzliche Übergewicht der EU am Verhandlungstisch wird sich – wie auch bei den Austrittsverhandlungen schon – wie eine rote Linie durch die gesamten Verhandlungen ziehen.

Beim Warenhandel wird allerdings im VK mit Blick auf die relative Verhandlungsmacht oft darauf verwiesen, dass die EU einen hohen Warenhandelsüberschuss mit dem VK hat. Daher sei die EU mehr als die Briten an einem baldigen (auch einfachen) FHA interessiert, weil damit für EU-Waren der zoll- und quotenfreie Zugang zum VK erhalten wird. Es bleibt abzuwarten, welche Argumente in den Verhandlungen mehr Gewicht haben.

Sollten in der ersten Runde keine umfassenden Regelungen zum Level Playing Field vereinbart werden, würde sich die Verhandlungsposition der EU in der zweiten Runde weiter verbessern. Denn dann würde es vor allem darum gehen, wie weit das VK im Dienstleistungssektor und vor allem bei Finanzdienstleistungen, wo es seine Spezialisierungsvorteile und einen Handelsüberschuss hat, noch Zugang zum EU-Markt bekommt.

In diesem Kontext ist erneut die Frage relevant, ob es nach 2020 in mehreren Schritten zu zahlreichen Sektorabkommen kommt oder alle weiteren relevanten Aspekte in einem einzigen zweiten Abkommen gebündelt werden. Dabei ist entscheidend, dass sich das Konzept des Level Playing Field nur schwer in einzelne Aspekte aufteilen lässt, die die EU nach und nach parallel zu den einzelnen Sektorabkommen durchsetzen müsste. Daher liegt es auch aus diesem Grund klar im Interesse der EU, alle Aspekte in einem zweiten Abkommen zusammenzufassen.

Das und auch der Erfolg der EU-Verhandlungstaktik generell setzt jedoch voraus, dass die verbleibenden EU-Staaten ihre bisherige einheitliche Position beibehalten und sich nicht aufgrund unterschiedlicher Interessenlagen spalten lassen. Das ist keineswegs sicher. Denn beispielsweise in den Verhandlungen über den Zugang zu den britischen Fischgründen vertreten EU-Länder mit Zugang zur Nordsee und eigenen Fischereifloten vermutlich andere Interessen als Mitgliedstaaten ohne Seegrenze zum VK.