



IW-Report 8/2018

Brexit: Was kommt auf die deutschen Unternehmen zu?

Jürgen Matthes

Köln, 08.03.2017

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Einleitung	4
2 Bisherige Brexit-Wirkungen auf Deutschlands UK-Exporte	4
3 Voraussichtliche Verhandlungsergebnisse	7
3.1 Übergangsphase ohne Änderungen	7
3.2 Austritt aus Binnenmarkt und Zollunion	8
3.3 Weitgehende Zollfreiheit	10
4 Offene Fragen zu wichtigen Themen – Worauf ist zu achten?	11
4.1 Freier Warenverkehr	11
4.2 Finanzdienstleistungen	13
4.3 CETA+ ?	15
5 Notwendige Vorkehrungen	16
5.1 No-Deal-Szenario?	16
5.2 Verzicht auf den Brexit?	17
6 Fazit	17
Abstract	20
Literatur	21

JEL-Klassifikation:

F1 – Internationaler Handel

F2 – Internationale Faktorströme und internationale Geschäftstätigkeiten

O52 – Europa

Zusammenfassung

Derzeit ist für deutsche Unternehmen nur schwer absehbar, wie die zukünftigen Handelsbeziehungen mit dem UK aussehen werden. Dieser IW-Report gibt dazu erste Einschätzungen ab, um so die Planungsunsicherheit etwas zu reduzieren. Zunächst wird der Blick auf die kurzfristigen Wirkungen des Brexits gelenkt. Aufgrund der gut 10-prozentigen Abwertung des britischen Pfunds gegenüber dem Euro nach dem Brexit-Referendum im Juni 2016 sind die deutschen Warenexporte in das UK vor allem im zweiten Halbjahr 2016 deutlich eingebrochen. Da sich die Ausfuhren seitdem weitgehend stabilisiert haben, scheint das Gros der negativen Wechselkurswirkungen bereits überwunden zu sein.

Eine Reihe von wichtigen Weichenstellungen bei der zukünftigen Wirtschaftspartnerschaft scheint aus heutiger Sicht wahrscheinlich realisiert werden zu können:

- Nach dem Austritt des UK Ende März 2019 wird es vermutlich eine Übergangsphase geben, die mindestens bis Ende 2020 dauern wird. Beide Seiten haben das gemeinsame Interesse, ihren Unternehmen nur eine einzige Änderung der Rahmenbedingungen zuzumuten, die danach erfolgen soll. Da die EU strikte Anforderungen an die Übergangsphase stellt, müssen die Brexit-Befürworter in der britischen Regierung freilich zu Kompromissen, vor allem bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit und Regulierungsübernahme, bereit sein.
- Das UK dürfte auf eine Zollunion mit der EU verzichten, um mit Drittstaaten liberale Freihandelsabkommen (FHA) auch über Zollpräferenzen verhandeln zu können. Damit kommt es für deutsche Firmen voraussichtlich zu kosten- und zeitaufwendigen Grenzkontrollen.
- Da beide Seiten ein ambitioniertes FHA anstreben, wird es vermutlich nicht zu Zöllen im Warenhandel mit dem UK kommen. Sollten die Verhandlungen wider Erwarten scheitern, würden vor allem im Agrarwarenhandel hohe Zölle drohen, aber auch in einigen industriellen Produktgruppen wie PKW und LKW.

Wichtige Entscheidungen stehen aus Sicht deutscher Firmen vor allem in zwei Bereichen an:

- Durch den Austritt aus dem Binnenmarkt drohen mit dem Wegfall des freien Warenverkehrs kostenträchtige nichttarifäre Handelshemmnisse. Hier stellt sich die Frage, ob und inwieweit das UK in wichtigen Bereichen Anreize hat, seine Regulierungen und Vorschriften auch in Zukunft an die der EU anzugleichen, und ob die EU sich trotz derzeit gegenteiliger Bekundungen auf Verfahren der gegenseitigen Anerkennung einlassen würde.
- Die EU wird vermutlich das grenzüberschreitende Angebot von UK-Finanzakteuren in Zukunft nicht im bisherigen Maß zulassen. Daher wird es wahrscheinlich für deutsche Firmen zu Einschränkungen beim Zugang zu möglicherweise wichtigen Finanzdienstleistungen kommen. Dies dürfte aber allenfalls bei stark spezialisierten Geschäften relevant werden, da Verlagerungen von UK-Anbietern in die EU und weitere Marktanpassungen zu erwarten sind.

Deutsche Firmen müssen sich auch auf weniger wahrscheinliche Ereignisse vorbereiten. So sind Notfallpläne für ein potenzielles No-Deal-Szenario unverzichtbar. Würde ein Austritt ohne ein Abkommen erfolgen, drohte zumindest vorübergehend ein regulatorisches Chaos.

1 Einleitung

Obwohl bis zum Austritt des Vereinigten Königreichs (UK) nur noch rund 13 Monate verbleiben, ist derzeit nur schwer absehbar, wie die zukünftigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für den Handel zwischen EU und UK gestaltet werden. Gerade für deutsche Unternehmen, die nennenswerte Geschäfte mit britischen Partnern machen, könnten sich daraus Probleme ergeben.

Bei den Verhandlungen über die Zeit nach dem EU-Austritt des UK geht es zunächst um eine mehrjährige Übergangsphase nach dem Brexit und danach um ein Rahmenabkommen für die zukünftigen wirtschaftlichen und politischen Beziehungen. Die Form der zukünftigen Wirtschaftspartnerschaft bestimmt darüber, wie stark die Handelsbarrieren auf Dauer steigen werden. Vor allem davon wird abhängen, wie sehr die deutsche Wirtschaft auf längere Sicht durch den Brexit in Mitleidenschaft gezogen wird.

Bei vielen deutschen Firmen herrscht große Unsicherheit darüber, wie die Bedingungen für den Handel zwischen der deutschen und der britischen Wirtschaft in Zukunft aussehen werden. Hierzu trägt gerade auch die mangelnde Einigkeit in der britischen Regierung bei. Doch einige Einschätzungen über die zukünftigen Rahmenbedingungen können derzeit bereits abgegeben werden.

Dieser Report unternimmt diesen Versuch. In Kapitel 2 wird aufgezeigt, welche Folgen der Brexit für den deutsch-britischen Export bereits hatte. Danach erfolgen Abschätzungen dazu, welche Entscheidungen als eher wahrscheinlich angesehen werden können (Kapitel 3), auf welche Entwicklungen besonders zu achten ist (Kapitel 4) und auf welche Vorkehrungen Unternehmen nicht verzichten dürfen (Kapitel 5).

2 Bisherige Brexit-Wirkungen auf Deutschlands UK-Exporte

Die langfristigen Wirkungen des UK-Austritts hängen entscheidend davon ab, wie hart der Brexit wird und in welchem Umfang sich die wirtschaftliche Integration verringert und neue Handelsbarrieren entstehen (Matthes et al., 2017). Es ist nicht auszuschließen, dass die UK-Wirtschaft bei einem harten Brexit Einbußen von bis zu 10 Prozent und mehr der Wirtschaftsleistung auf einen Zeithorizont von zehn bis 15 Jahren hinnehmen muss, wenn ein umfassender Blick auf die Wirkungen der verringerten wirtschaftlichen Integration geworfen wird (Busch/Matthes, 2016). Die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen auf Deutschland dürften dabei in einer wesentlich geringeren Größenordnung liegen (Felbermayr et al., 2017), auch wenn in Deutschland im EU-Ländervergleich ein relativ großer Teil der Wertschöpfung vom Handel mit dem UK abhängt (Chen et al., 2017).

Doch kurzfristig hat die deutsche Wirtschaft negative Effekte des Brexits durch verringerte Exporte in das UK verkraften müssen. Das ist insofern relevant, weil die Handelsverflechtungen zwischen Deutschland und dem UK recht intensiv sind. Mit 84 Milliarden Euro gingen im Jahr

2017 knapp 7 Prozent der deutschen Warenexporte auf die britischen Inseln. Damit ist das UK der fünftwichtigste Warenhandelspartner. Sogar knapp ein Fünftel unseres Warenhandelsüberschusses wird zudem im deutsch-britischen Handel erzielt.

Die negativen Wirkungen auf die deutschen UK-Exporte sind in erster Linie darauf zurückzuführen, dass der Pfund-Wechselkurs gegenüber dem Euro nach dem Brexit-Referendum um gut 10 Prozent abwertete und somit deutsche Ausfuhren verteuerte. Eine Berechnung des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) zeigt, dass die deutschen Warenexporte in das UK bei einer 10-prozentigen Pfundabwertung in der Vergangenheit in der Regel um etwa 6 Prozent sanken (Kolev et al., 2016). In der Tat gingen die deutschen Warenausfuhren im zweiten Halbjahr 2016 um 7,3 Prozent gegenüber dem zweiten Halbjahr 2015 zurück. Das ist ein deutlicher Rückgang gegenüber den Vorjahren. So hatten die deutschen Warenexporte in das UK in den Jahren 2014 und 2015 jeweils um mehr als 10 Prozent zugenommen.

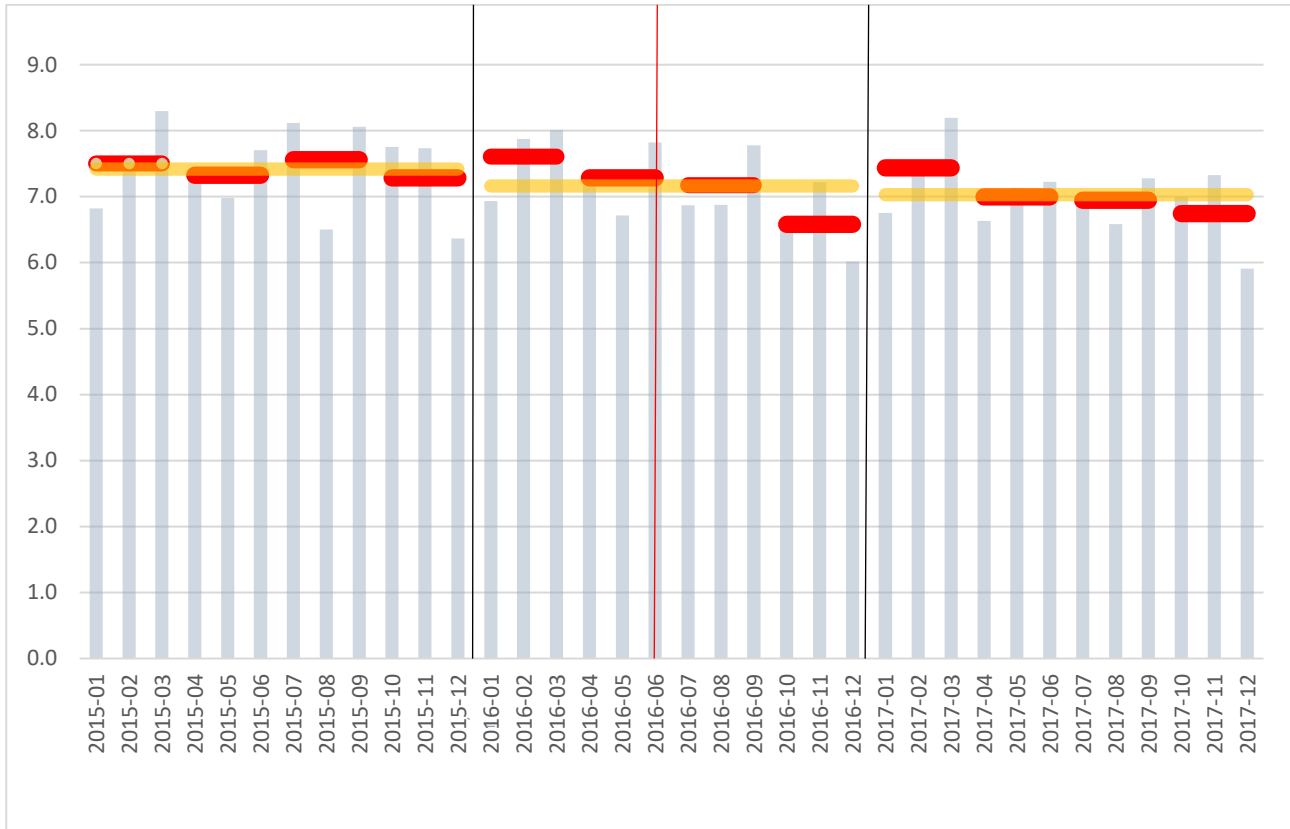
Die IW-Studie zur Wirkung einer Pfundabwertung zeigt auch, dass sich das Gros der Effekte bereits nach zwei bis drei Quartalen realisiert (Kolev et al., 2016). Daher kann die Vermutung aufgestellt werden, dass der Großteil der negativen Kurzfrist-Effekte auf die deutschen Exporte damit bereits erfolgt ist. Diese Überlegung basiert auf der Feststellung, dass der Pfund-Wechselkurs nach der starken Abwertung in der Zeit nach dem Brexit-Referendum nicht noch einmal dauerhaft deutlich abwertete. Seit September 2017 schwankt das Ausmaß der Abwertung zwischen knapp 12 und gut 14 Prozent (gegenüber einem Wechselkurs von rund 1,30 Euro pro Pfund vor dem Referendum).

Ein Blick auf Abbildung 2-1 bestätigt diese These. Bei den Jahresdurchschnitten (gelbe lange Balken) zeigt sich zwar, dass es im Jahr 2016 im Vorjahresvergleich zu leichten Rückgängen der deutschen Warenausfuhren in das UK kam: im Jahr 2016 um 3,5 Prozent und im Jahr 2017 um noch 1,8 Prozent. Doch der Blick auf die Jahresdurchschnitte verdeckt die unterjährige Entwicklung. So lagen die deutschen Warenausfuhren in den ersten beiden Quartalen 2016 immerhin noch in etwa auf dem Niveau der Vorquartale. Nach dem Referendum kam es dann aber zu merklichen Rückgängen, vor allem im vierten Quartal 2016. Hier dürfte die Pfundabwertung nach dem Referendum ihre stärkste Wirkung entfaltet haben. Bemerkenswert ist die Entwicklung im Jahr 2017. Alle Quartalswerte 2017 liegen oberhalb des Tiefs im vierten Quartal 2016, auch wenn der deutliche Rückprall nach oben im ersten Quartal 2017 im weiteren Jahresverlauf nicht gehalten werden konnte.

Damit lässt sich belegen, dass der abwertungsbedingte Exporteinbruch vorwiegend in den letzten beiden Quartalen 2016 erfolgte und sich die deutschen Warenausfuhren in das UK seitdem wieder stabilisiert haben. Deutschland hat folglich die erste Welle der kurzfristigen Brexit-Wirkungen bereits hinter sich gelassen.

Abbildung 2-1: Deutsche Warenausfuhren in das Vereinigte Königreich

Nominale Monatswerte in Milliarden Euro (Säulen), Jahresdurchschnitte (lange gelbe transparente Balken), Quartalsdurchschnitte (kurze rote Balken)



Die senkrechten grauen Striche markieren die Jahreswechsel 2015/2016 und 2016/2017, der rote senkrechte Strich markiert grob den Zeitpunkt des Brexit-Referendums am 23.6.2016.

Quellen: Statistisches Bundesamt; Institut der deutschen Wirtschaft

Doch selbst die deutlichen Exporteinbußen im zweiten Halbjahr 2016 haben der deutschen Wirtschaft kaum geschadet. Denn das reale Bruttoinlandsprodukt (BIP) wuchs trotz der rückläufigen UK-Ausfuhren im Jahr 2016 mit 1,9 Prozent recht kräftig, weil Binnenwirtschaft und Arbeitsmarkt stützten. Deutsche Firmen mit sehr intensiven Handelsbeziehungen dürften aber stärkere negative Wirkungen zu spüren bekommen haben. Auch langfristig werden sie überproportional unter dem EU-Austritt des UK leiden.

Allerdings hängt das wie erläutert von der Härte des Brexits ab. Um abzuschätzen, worauf deutsche Unternehmen sich einzustellen haben, wird im Folgenden der Versuch unternommen, die derzeit wahrscheinlich erscheinenden Brexit-Modalitäten zu umreißen.

3 Voraussichtliche Verhandlungsergebnisse

Einige wichtige Rahmenbedingungen für die Zeit nach dem Brexit erscheinen derzeit als eher wahrscheinlich, da hier bereits weitgehende politische Festlegungen erfolgt sind.

3.1 Übergangsphase ohne Änderungen

Das gilt zunächst für eine mehrjährige Übergangsphase nach dem Austritt. Sie soll dazu dienen, mehr Zeit für die komplizierten und zeitaufwendigen Verhandlungen über die zukünftigen Wirtschaftsbeziehungen zu haben. Beide Verhandlungspartner sind sich einig, dass es eine solche Übergangsperiode geben soll. Damit wollen sie erreichen, dass sich für Unternehmen auf beiden Seiten des Kanals trotz des EU-Austritts Ende März 2019 zunächst nichts oder nur sehr wenig ändert.

Es erscheint relativ wahrscheinlich, dass dieses Ziel auch erreicht wird. Denn beide Seiten wollen verhindern, dass sich die Unternehmen zweimal an neue Bedingungen anpassen müssen. Das wäre der Fall, wenn auch die Übergangsphase schon neue Regelungen in relevanten Bereichen mit sich bringen würde. Die Motivation, die Transaktionskosten für Unternehmen zu begrenzen, dürfte besonders auf der britischen Seite hoch sein. Denn im UK lassen sich bereits deutliche Einbußen in der Wirtschaftsentwicklung feststellen, die vor allem auf die Unsicherheit rund um den Brexit zurückzuführen sein dürften (Matthes, 2017a). Zudem hatten Unternehmen und Banken im UK aus Sorge vor einem No-Deal-Szenario bereits Vorbereitungen für eine Verlagerung von Arbeitsplätzen im Jahr 2018 getroffen, die sie bereits in den nächsten Monaten begonnen hätten (CBI, 2017). Der UK-Regierung dürfte es daher sehr wichtig sein, die Unsicherheit und den Abwanderungsdruck mit einer änderungsfreien Übergangsphase zu mindern.

Doch ist der Weg zu einer änderungsfreien Übergangsphase durchaus mit Stolpersteinen versehen und muss daher nicht mit Sicherheit zum Ziel führen. Denn die EU stellt klare Bedingungen (Council of the European Union, 2018):

- So hat die EU das Zugeständnis einer änderungsfreien Übergangsphase unmissverständlich daran gebunden, dass sich die britische Regierung an das im Dezember 2017 erzielte gegenseitige Übereinkommen zu den Austrittsbedingungen hält (European Commission, 2017). Es ging dabei vor allem um die Sicherung der Rechte von derzeit im UK lebenden EU-Bürgern nach dem Brexit, um die Begleichung der finanziellen Verpflichtungen des UK im Kontext des EU-Haushalts sowie um die Abwesenheit einer „harten“ Grenze zwischen der Republik Irland und Nordirland. Hintergrund dieser Konditionierung durch die EU waren Irritationen in Brüssel darüber, dass britische Regierungsmitglieder nach der Übereinkunft wichtige Elemente relativiert hatten.
- Zudem soll das UK in der Übergangsphase nur dann die vollen Marktzugangsrechte behalten, wenn es sich weiter an die EU-Regeln hält. Damit kann das UK zum Beispiel die Zuwanderung

aus der EU zunächst nicht beschränken. Die Briten müssen weiter Beiträge an den EU-Haushalt zahlen und sich den Urteilen des Europäischen Gerichtshofs unterwerfen. Diese Aspekte stellen sensible Themen für die Brexiteers dar. Besonders schwer zu akzeptieren dürfte die Forderung aus Brüssel sein, neue EU-Regulierungen zu übernehmen und anzuwenden, ohne nach dem Austritt länger an den betreffenden Entscheidungen der EU beteiligt zu sein. Darüber hinaus erwägt die EU, eine Nicht-Einhaltung der EU-Regeln durch das UK während der Übergangsphase mit einem Entzug von Marktzugangsrechten sanktionieren zu können (European Commission, 2018a).

Es gibt jedoch Hinweise darauf, dass die britische Regierung diese Einschränkungen akzeptieren könnte. Offenbar scheint Theresa May – anders als noch vor kurzem verlautbart – zu erwägen, EU-Bürgern auch dann volle Bleiberechte einzuräumen, wenn sie erst während der Übergangsperiode zuwandern (Coates/Waterfield, 2018; UK Government, 2018). Zudem konstatierte Brexit-Minister David Davis in einer Rede Ende Januar 2018, dass das UK während der Übergangsphase zu einem sehr großen Ausmaß die Verfahren des Binnenmarktes und der Zollunion replizieren würde (BBC, 2017). Diese Zugeständnisse dürften auf der Einsicht basieren, dass die EU den vollen Binnenmarktzugang als sehr hohes Gut bewertet und eine deutlich stärkere Verhandlungsposition hat.

Bemerkenswert ist zudem ein wichtiges Entgegenkommen der EU. Denn sie gesteht der britischen Regierung offensichtlich zu, während der Übergangsphase bereits neue Handelsabkommen mit Drittländern unterschriftsreif verhandeln zu können. Wirksam werden können diese Abkommen zwar nach Vorstellung der EU während der Übergangsphase nur mit ihrer Zustimmung (Council of the European Union, 2018). Doch selbst wenn diese nicht erfolgen sollte, wäre dies danach sehr zeitnah möglich. Auch dies macht eine Zustimmung des UK zu den EU-Bedingungen für die Übergangsphase wahrscheinlicher.

Es ist derzeit noch offen, wie lange die Übergangsphase dauern wird. Die EU will sie Ende Dezember 2020 beenden, wenn der aktuelle mehrjährige Finanzrahmen (MFR) der EU endet und hat in ihren diesbezüglichen Beschlüssen – anders als zwischenzeitlich vermutet worden war – keine weitere Verlängerungsmöglichkeit vorgesehen. Doch erscheint sehr fraglich, ob die Verhandlungen über die zukünftigen Beziehungen zwischen EU und UK bis dahin abgeschlossen werden können. Aus der britischen Regierung sind daher bereits Stimmen zu vernehmen, die sich für eine noch längere Übergangsperiode aussprechen.

3.2 Austritt aus Binnenmarkt und Zollunion

Nach dem Ende der Übergangsphase wird es sehr wahrscheinlich zu einer austrittsbedingten Verschlechterung der Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Transaktionen mit dem UK kommen. Denn die britische Regierung hat sich festgelegt, den EU-Binnenmarkt zu verlassen. Damit wird es nicht nur im Warenhandel, sondern auch für Dienstleistungsanbieter im deutsch-britischen Austausch schwieriger, da der Binnenmarkt auch in diesem Bereich einen Unterschied zu einem üblichen FHA macht (Matthes/Busch, 2016). Wie sehr der Warenhandel beeinträchtigt

wird, hängt davon ab, wie umfassend das zwischen beiden Seiten angestrebte ambitionierte FHA wird. Doch selbst wenn für Waren Zollfreiheit vereinbart wird, kommen auf die Firmen zusätzliche Kosten zu. Denn das UK wird nach derzeitiger Beschlusslage sehr wahrscheinlich keine Zollunion (mit gemeinsamen Außenzöllen gegenüber Drittstaaten) eingehen.

Zwischenzeitlich gab es zwar gegenteilige Spekulationen. Doch hat die britische Regierung Anfang Februar erneut bestätigt, dass sie keine Zollunion mit der EU anstrebt (Rayner, 2018). Denn anderenfalls würde ein wichtiges Brexit-Ziel kaum erfüllbar sein. So plant die britische Regierung liberal gestaltete FHA mit zahlreichen Drittstaaten im Rahmen ihrer Strategie zu schließen. Damit verfolgt sie das Ziel, die britische Wirtschaft stärker global auszurichten und die absehbaren Einschränkungen beim Zugang zum EU-Markt zumindest teilweise zu kompensieren. Um FHA verhandeln zu können, gilt die Möglichkeit, den Drittlandpartnern präferenzielle Zollsenkungen anzubieten, als nahezu unverzichtbar. In einer Zollunion mit der EU wäre diese Voraussetzung nicht gegeben.

Allerdings erschwert der Austritt aus der Zollunion das Problem von möglichen Grenzkontrollen und damit einer „harten“ Grenze zwischen der Republik Irland und Nordirland. Eine Lösung zeichnet sich hier noch nicht ab, die im gemeinsamen Bericht (Joint Report) gefundenen Formulierungen sind keinesfalls eindeutig (European Commission, 2017). Die britische Regierung erwägt eine Zoll-Partnerschaft („customs partnership“), was einer Art Pseudo-Zollunion (Matthes, 2017b) gleichkäme, oder eine enge Zusammenarbeit beim Zoll-Management („streamlined customs management“), die durch moderne IT-Technologie physische Grenzkontrollen und durch administrative Abkommen mit der EU Bürokratiekosten zu minimieren versucht (May, 2018).

Aufgrund des Problems mit Nordirland und wegen der mit einem Austritt verbundenen ökonomisch negativen Wirkungen ist derzeit noch nicht sicher, ob sich die britische Regierung mit ihrer klaren Position zum Zollunionsaustritt im britischen Parlament durchsetzen kann, wo sie in ihrer Koalition nur über eine knappe Mehrheit verfügt. Hier spielt eine Rolle, dass sich die oppositionelle Labour-Partei nach einer längeren Phase des Lavierens und Zögerns Ende Februar 2018 für eine maßgeschneiderte Zollunion mit der EU ausgesprochen hat (Piper, 2018). Doch es ist fraglich, ob eine hinreichende Zahl von konservativen Abgeordneten mit Labour für einen solchen Schritt stimmen würde, weil sie auf diese Weise möglicherweise die Regierung zu Fall und Labour an die Macht bringen könnten.

Ohne Zollunion müssen an den Grenzen zwischen der EU und dem UK Kontrollen eingeführt werden, damit die Außenhandelsregeln und Zölle der EU gegenüber Drittstaaten nicht über den Umweg über das UK unterlaufen werden können. Daher wird es durch den Austritt aus der Zollunion für deutsche Firmen zu kostenträchtigen und zeitaufwendigen Zoll- und Prüfverfahren im gegenseitigen Handel kommen. Dazu gehört besonders auch die Dokumentation, dass die sogenannten Ursprungsregeln befolgt werden, die im avisierten EU-UK-FHA zu beschließen sind, um die gegenseitigen Zollvergünstigungen zu ermöglichen (Matthes/Busch, 2016). Diese administrativen Verfahren an der EU-Außengrenze sind zwar im Geschäft mit Nicht-EU-Ländern für

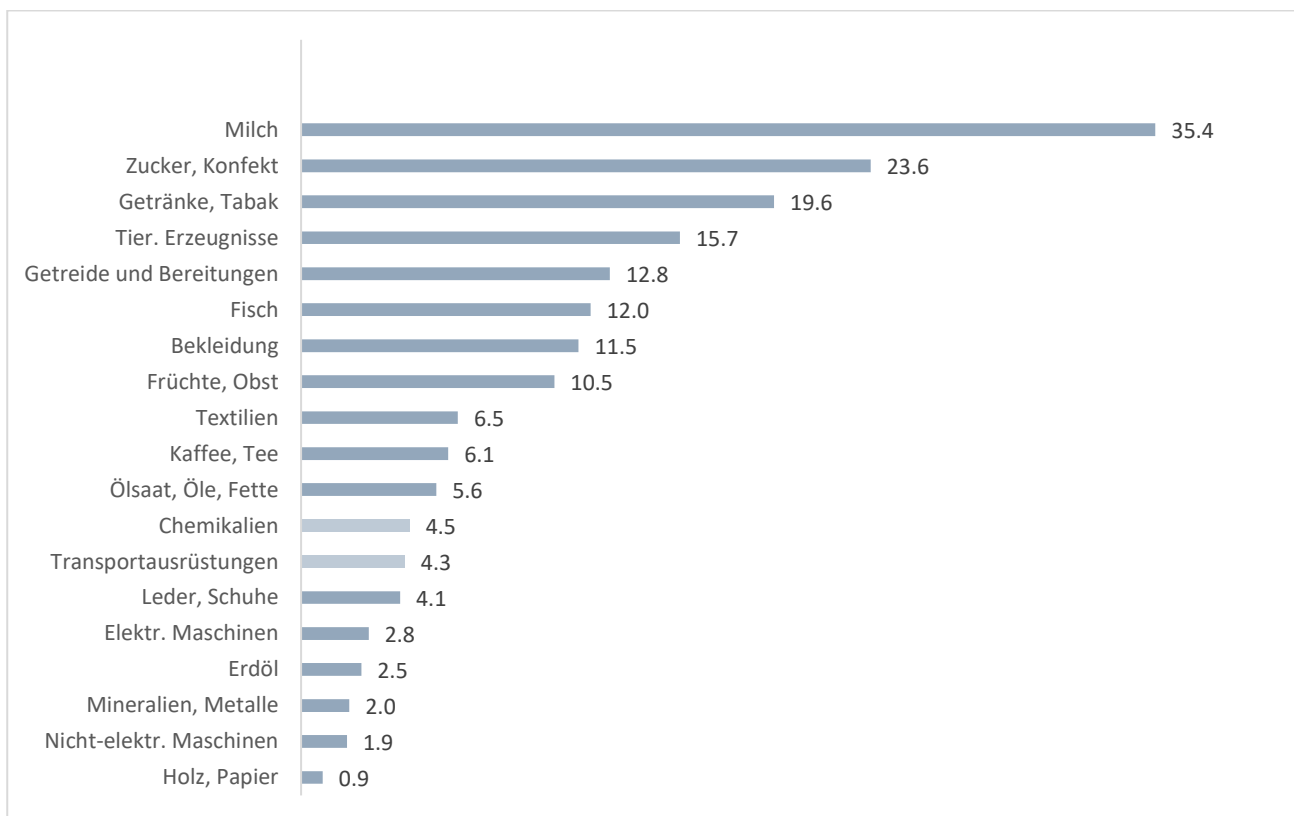
deutsche Firmen mit Exporten in Nicht-EU-Länder eingeübte Praxis. Doch im Vergleich zur derzeitigen Abwesenheit von Grenzkontrollen im deutsch-britischen Warenhandel wird dies trotzdem eine deutliche Verschlechterung sein.

3.3 Weitgehende Zollfreiheit

Wesentlich problematischer wäre es für den Warenhandel, wenn es auch zu Zöllen zwischen der EU und dem UK kommen würde. Ein solches Szenario erscheint allerdings weniger wahrscheinlich, da beide Seiten sich zum Ziel gesetzt haben, ein ambitioniertes FHA zu schließen. Solche FHA zeichnen sich dadurch aus, dass sie für Industriewaren sehr weitgehende Zollfreiheit im bilateralen Handel vorsehen.

Abbildung 3-1: Angewandte Meistbegünstigungszölle der EU gegenüber Drittländern ohne FHA

Angaben in Prozent des Warenwerts (Stand: 2016, ausgewählte Warengruppen)



Quelle: WTO

Im Agrarwarenhandel ist Zollfreiheit in FHA der EU in der Regel nicht durchweg gegeben und die als sensibel geltenden Agrarprodukte sind weiterhin durch hohe Zölle geschützt. Doch ein FHA mit dem UK unterscheidet sich von einem FHA mit Drittstaaten, da derzeit auch im deutsch-britischen Agrarwarenhandel keine Handelsbarrieren existieren. Daher ist die Wahrscheinlichkeit recht hoch, dass es in einem ambitionierten FHA auch in Zukunft so bleiben wird.

Es ist aber nicht ganz ausgeschlossen, dass die Verhandlungen über ein FHA letztlich doch an politischen Kontroversen scheitern könnten. Dann käme es zu Zöllen im deutsch-britischen Handel – und einem harten Brexit. Vermutlich würde das UK in diesem Fall zunächst die gleichen Zölle anwenden, wie die EU sie derzeit gegenüber Drittstaaten erhebt, mit denen sie kein FHA hat. Abbildung 3-1 zeigt, dass in diesem Fall vor allem bei Agrarprodukten hohe Zölle im deutsch-britischen Handel anfallen würden. Aber auch bei einigen Industriewarengruppen liegen die Zollhöhen bei um die 5 Prozent und mehr. Für Personenkraftwagen, eine wichtige Untergruppe der Transportausrüstungen, erhebt die EU beispielsweise einen Außenzoll von 10 Prozent, bei Lastkraftwagen sind es sogar 22 Prozent. Zölle dieser Größenordnungen würden wahrscheinlich die Existenz von Wertschöpfungsketten und Vorleistungsverflechtungen zwischen Deutschland und dem UK gefährden (Busch, 2017). Dies gilt umso mehr, je häufiger Vorleistungen im Weiterverarbeitungsprozess die Zollgrenze überschreiten.

4 Offene Fragen zu wichtigen Themen – Worauf ist zu achten?

Während die Abschätzungen zu Zollfreiheit und Grenzkontrollen im vorigen Abschnitt mit relativ großer Wahrscheinlichkeit eintreten dürften, ist wesentlich offener, ob und inwieweit ein ambitioniertes FHA zwischen der EU und dem UK über die Regelungen des bislang umfangreichsten FHA der EU mit Kanada (CETA) hinausgehen kann. Es stellt sich vor allem die Frage, ob es auch zu regulatorischen Übereinkommen im Warenhandel kommen und wie stark der Finanzdienstleistungshandel beschränkt wird. Diese Studie konzentriert sich auf diese beiden Bereiche, weil sie als zentrale Verhandlungsaspekte gelten. Bei vielen Subsektoren im Industrie- und Dienstleistungsbereich ergeben sich jeweils spezifische rechtliche, technische oder auch steuerliche Probleme, auf die hier aber nicht näher eingegangen wird.

4.1 Freier Warenverkehr

Regulatorische Übereinkommen und Regulierungsäquivalenz sind eine Voraussetzung für den gegenseitigen ungehinderten Zugang zum freien Warenverkehr und damit für die Abwesenheit kostenträchtiger nichttarifärer Handelsbarrieren. Im Handel mit Drittstaaten, die andere produktbezogene Vorschriften haben, müssen EU-Firmen ihre Exportprodukte an die Regelungen im betreffenden Auslandsmarkt anpassen. Bei deutlich regulatorischen Unterschieden müssen Produkte also kostenträchtig verändert werden. Alternativ können diese Produkte in kleineren Mengen für den Auslandsmarkt hergestellt werden, was in der Regel aufgrund wegfallender Größenvorteile zu höheren Stückkosten führt als bei einheitlicher Produktion für Heim- und Auslandsmarkt. Zudem fallen gegebenenfalls zweifache Zulassungs- und Zertifizierungskosten im Inland und Ausland an.

Im freien Warenverkehr in der EU fallen diese Kosten nicht an. Denn Produktvorschriften sind in zahlreichen Warengruppen ganz oder weitgehend harmonisiert oder es gilt das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung (Ursprungslandprinzip). Demnach sind Produkte, die in einem EU-

Land rechtmäßig in den Verkehr gebracht wurden, grundsätzlich auch auf anderen EU-Märkten zugelassen. Die Abwesenheit dieser nichttarifären Handelshemmnisse ist daher ein großer Vorteil innerhalb der EU, der durch die weitgehende Harmonisierung der produktbezogenen Vorschriften zwischen den EU-Ländern ermöglicht wird. Auch die Schweiz nimmt in zahlreichen Produktgruppen am freien Warenverkehr der EU teil, da sie ihre Vorschriften bei diesen Gütern der EU (teils auf freiwilliger Basis) angleicht (für genauere Ausführungen und Quellenangaben siehe Matthes/Busch, 2016; Owen et al., 2018).

Mit Blick auf den Brexit stellt sich die Frage, ob ein ähnliches Arrangement möglich ist. Eine Antwort darauf kann derzeit nur spekulativ sein. Zwar ist der Ausgangspunkt des UK deutlich besser als der von Drittländern. Denn aufgrund der EU-Mitgliedschaft hat das UK seine Produktvorschriften an die EU-Regeln angepasst und wird dies auch in nationales Recht übertragen, soweit das noch nicht der Fall ist. Die entscheidende Frage ist, ob die britische Regierung auch in Zukunft bereit sein wird, ihre Vorschriften an die sich verändernden EU-Regeln anzupassen.

Hierzu existiert in London offenbar mit Blick auf produktbezogene Regulierungen und Standards eine deutliche Bereitschaft dazu, in relevanten Bereichen die Standards mindestens so hoch zu setzen wie in der EU (May, 2018). Doch gibt es dort mit Blick auf EU-Vorschriften in der Gesamtschau auch Überlegungen, die Angleichung in Zukunft nicht vollständig vorzunehmen. Bei gewissen Abweichungen in einzelnen Bereichen könnte dann – so offenbar die Hoffnung der britischen Regierung – im Zuge einer gesteuerten Abweichung („managed divergence“) auf eine gegenseitige Anerkennung der begrenzt unterschiedlichen Vorschriften gesetzt werden, sofern ähnliche Ergebnisse („outcomes“) erreicht werden (May, 2018; Owen et al., 2018). Damit wären die entsprechenden Produkte nach der Zulassung im heimischen Markt im jeweils anderen Markt grundsätzlich ebenfalls zugelassen.

Die EU dürfte aber zurückhaltend sein, sich auf solche Überlegungen einzulassen. In anderen FHA erlaubt sie das Prinzip der gegenseitigen Anerkennung von Produktvorschriften nur rudimentär. Eine Ausnahme bildet hier wie erwähnt die Schweiz mit Blick auf wichtige Industriesektoren. Allerdings sieht die EU dies kritisch, vor allem weil die Regelanpassungen der Schweiz nicht automatisch erfolgen müssen und der Europäische Gerichtshof keine klar verankerte Rolle in den bilateralen Abkommen mit der Schweiz hat (European Commission, 2018b; Owen et al., 2018). Darüber hinaus hat sich der Präsident des Europäischen Rates deutlich ablehnend gegenüber dem Konzept „managed divergence“ geäußert (Randerson, 2018).

Die EU fürchtet darüber hinaus Senkungen bei herstellungsbezogenen Standards (im Vergleich mit Produktstandards), etwa bei Regulierungen von Arbeitsmarkt und Umweltschutz sowie bei Unternehmen-, Kapital- und Einkommensteuern. Sie sieht die Gefahr, dass sich das UK damit einseitige Wettbewerbsvorteile sichern könnte. Die britische Regierung versucht, diese Sorgen zu beschwichtigen (Wright/Zeffman, 2018).

Wenn es daher nicht zu einem freien Warenverkehr mit dem UK kommen sollte, werden zusätzliche Kosten auf deutsche Unternehmen durch die Entstehung der geschilderten nichttarifären Handelshemmnisse zukommen. Je nach Produkt könnten diese Zusatzkosten erheblich sein. Im Handel mit den USA beispielsweise führen nichttarifäre Handelshemmnisse zu einem deutlichen

Kostenaufschlag auf den Warenwert von schätzungsweise knapp 20 Prozent im Durchschnitt der Waren- und Dienstleistungsgruppen (Berden/Francois, 2015). Dies ist jedoch nur als eine grobe Orientierung zu verstehen. Da bisher sehr ähnliche Regulierungen in der EU und dem UK vorliegen, dürfte der Kostenaufschlag bei zukünftigen abweichenden Vorschriften des UK zumindest in der näheren Zukunft geringer sein als im Handel mit den USA.

4.2 Finanzdienstleistungen

Ein weiterer wichtiger Bereich ist der Finanzsektor. Da das UK auf Finanzdienstleistungen spezialisiert ist und einen deutlichen Einnahmenüberschuss beim Dienstleistungshandel mit der EU (2016: 16,8 Milliarden GBP) aufweist, ist die britische Regierung hier besonders daran interessiert, dass Finanzakteure im UK weiterhin möglichst freien Zugang zum EU-Markt behalten. Anderenfalls droht eine partielle Abwanderung von Finanzsektorbeschäftigung aus London in die EU. Doch erscheint die Wahrscheinlichkeit derzeit nicht sehr groß, dass die EU dem UK weit entgegenkommt und sich auf ein Abkommen einlässt, das maßgeschneidert für die britischen Bedürfnisse bei Finanzdienstleistungen ist („bespoke deal“). Damit dürfte sich der Zugang zum EU-Markt für britische Finanzakteure nach der Übergangsphase deutlich verringern. In diesem Fall stellt sich die Frage, ob deutsche Unternehmen, die derzeit Dienstleistungen von im UK basierten Finanzakteuren nutzen, in Zukunft darauf verzichten müssen und möglicherweise Leistungseinschränkungen oder höhere Preise hinnehmen müssen.

Die EU stellt sich einem weiterhin freien Zugang britischer Finanzdienstleister zum EU-Markt gemäß der bestehenden Verhandlungsposition grundsätzlich entgegen (Maidment, 2017; Barber, 2018; Strupczewski/Baczynska, 2018). Denn dieser Vorteil, der derzeit nur Binnenmarktmitgliedern und Mitgliedern des Europäischen Wirtschaftsraums vorbehalten ist, kommt grundsätzlich keinem FHA-Handelspartner EU zugute.¹ Auch in der Schweiz ansässige Banken können ihre Dienstleistungen in der EU nicht grenzüberschreitend anbieten, obwohl der Bankensektor der Schweiz gemessen am Anteil an der Gesamtwirtschaft sogar größer ist als im UK (Matthes/Busch, 2016). Die Zurückhaltung der EU ist vor allem darauf zurückzuführen, dass aus dem Finanzsektor erhebliche Stabilitätsrisiken auch für die Realwirtschaft ausgehen können, wie die Krisen der vergangenen Jahre gezeigt haben.

Die britische Regierung erkennt an, dass die bisher geltenden vollen Rechte für die grenzüberschreitende Erbringung von Finanzdienstleistung (Passregeln) eingeschränkt werden (May, 2018). Sie will sich zudem die Möglichkeit offenhalten, von EU-Regeln im Finanzmarktbereich abzuweichen. Soweit britische Regeln aber zu ähnlichen Ergebnissen („outcomes“) führen wie in der EU (etwa in Sachen Finanzstabilität oder Verbraucherschutz) drängt das UK auf gegenseitige Anerkennung.

¹ Eine – allerdings wenig relevante – Ausnahme bildet die Ukraine. Die EU hat mit der Ukraine ein tiefes und umfassendes FHA geschlossen. Es sieht zwar prinzipiell den Zugang zum Binnenmarkt für ukrainische Unternehmen (auch für Finanzdienstleister) vor. Dies gilt aber nur unter der Voraussetzung, dass die Ukraine EU-Regulierungen befolgt, wovon sie jedoch weit entfernt ist (Owen et al., 2017).

In dieser Hinsicht dürfte die EU allenfalls eng begrenzte Marktzugangszugeständnisse machen, die in Verbindung mit sogenannten Äquivalenzregeln stehen. Dabei wird mit Blick auf einzelne Subsektoren des Finanzsektors genau untersucht, ob die Finanzmarktregulierungen eines Partnerlandes hinreichend ähnlich zu denen der EU sind. Soweit das der Fall ist, kann die EU entscheiden, den Marktzugang und vor allem das grenzüberschreitende Dienstleistungsangebot zu ermöglichen. Sie kann dieses Zugeständnis im Rahmen einer politischen Entscheidung aber jederzeit wieder zurücknehmen. Damit wäre der EU-Marktzugang für Finanzdienstleister aus dem UK, soweit er überhaupt auf Basis von Äquivalenzregeln von der EU gewährt würde, deutlich restriktiver und weniger verlässlich als derzeit. Ein wesentlicher Unterschied ist auf jeden Fall, dass die Rechtssicherheit entfällt, die im Binnenmarkt durch den Gerichtshof der EU gewährleistet wird.

Ein weiteres Hindernis für großzügige Marktzugangsregelungen zugunsten des UK bei Finanz- und anderen Dienstleistungen liegt in sogenannten Meistbegünstigungsklauseln in schon bestehenden FHA der EU mit einigen Drittländern (Grant, 2018). Darin sichert die EU diesen Partnern zu, dass sie die gleichen Zugeständnisse erhalten, wie sie die EU zukünftigen Partnern gewährt. Würde die EU dem UK große Zugeständnisse im Dienstleistungshandel machen, müsste sie diese auch den betreffenden FHA-Partnern einräumen, ohne dass die EU von diesen Partnern eine Gegenleistung erhielte. Dies ist ein deutlicher Anreiz für die EU, dem UK bei Dienstleistungen nicht weit entgegenzukommen.

Was heißt das für deutsche Firmen? Im ungünstigen Fall könnte es zu signifikanten Einschränkungen beim Zugang zu Finanzdienstleistungen kommen, die deutsche Firmen derzeit aus dem UK beziehen. Konkret könnten Verschlechterungen bei Leistungsumfang und Qualität sowie höhere Kosten für Finanzdienstleistungen resultieren. Wie wahrscheinlich dies ist, lässt sich derzeit aufgrund der noch großen Unsicherheit über die zukünftigen Regeln nicht abschließend beantworten. Auch unterschiedliche Regeln für verschiedene Segmente des Finanzsektors, wie zum Beispiel Banken, Versicherungen, Investmentfonds, erschweren eine generelle Festlegung.

Doch es lassen sich einige grobe Abschätzungen vornehmen. Dazu ist es nötig zu erörtern, unter welchen Bedingungen Probleme beim Zugang zu Finanzdienstleistungen für deutsche Unternehmen resultieren können:

- Könnten UK-Finanzakteure ihre Dienstleistungen nicht mehr grenzüberschreitend anbieten, würde es diesbezüglich zu signifikanten Einschränkungen für deutsche Firmen kommen, wenn sich innerhalb der EU-27 kein Angebot mit einem ähnlichen Preis-Leistungsverhältnis fände.
- Dies wäre dann der Fall, wenn UK-Finanzdienstleister ihr Angebot nicht in eine Tochtergesellschaft in der EU verlagern und zugleich keine ähnlich leistungsfähigen konkurrierenden Finanzakteure aus anderen EU-Ländern als Alternativenbieter zur Verfügung stehen würden.
- Diese Bedingungen dürften für das Gros der Finanzdienstleistungen nicht erfüllt sein. Allenfalls bei stark spezialisierten Dienstleistungen sind signifikante Einschränkungen nicht auszuschließen.

Diese Einschätzungen beziehen sich auf zukünftiges Neugeschäft mit Finanzdienstleistungen. Dagegen könnten bestehende Verträge (etwa Bankdarlehen, Kreditlinien oder Lebensversicherungsverträge) durch einen Brexit ernsthaft gefährdet werden, wenn für derartige Fragen keine ausreichenden Regelungen getroffen würden.

4.3 CETA+ ?

Grundsätzlich muss die EU entscheiden, ob und wie weit sie mit einem ambitionierten FHA mit dem UK über CETA hinausgehen und – bei entsprechenden reziproken Zugeständnissen durch die britische Regierung – freien Warenverkehr oder relativ großzügigen Finanzdienstleistungszugang erlauben will. Ein solcher Schritt würde ein sogenanntes CETA+-Abkommen ermöglichen. Gemäß der derzeit kommunizierten Verhandlungsposition der EU erscheint ein solcher Weg aktuell aber nicht sehr wahrscheinlich. Denn die EU scheint die britische Regierung vor die Wahl stellen zu wollen, entweder ein Abkommen im Umfeld von CETA zu wählen oder ein deutlich weitergehendes im Umfeld des Abkommens mit Norwegen (de La Baume/Mischke, 2017). Das Modell Norwegen ermöglicht einen sehr weitgehenden Zugang zum EU-Binnenmarkt, der aber umfangreiche Zugeständnisse an die EU erfordert in Bezug auf Personenfreizügigkeit für EU-Bürger, Übernahme von EU-Regulierungen ohne Veto-Recht und Beitragszahlungen an die EU (Busch/Matthes, 2016). Es ist jedoch möglich, dass dies nur eine anfängliche Verhandlungsposition der EU ist.

Die britische Regierung hat sich freilich immer wieder gegen ein Modell von der Stange („off the shelf“) ausgesprochen. Zuletzt tat dies die britische Premierministerin in ihrer Mansion House Rede Anfang März (May, 2018). Ziel des UK ist es, ein Abkommen zu erzielen, das deutlich über CETA hinausgeht und eine neue Qualität eines FHA erreicht. London drängt Brüssel daher dazu, kreativ und ambitioniert zu sein – und hat dadurch als Demandeur eine grundsätzlich schwächere Verhandlungsposition.

Diese Aspekte werden den Kern der anstehenden Verhandlungen um die zukünftigen Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EU und dem UK bilden. Es gilt folglich aus Unternehmenssicht besonders auf folgende Fragestellungen zu achten:

- Bleibt die EU bei ihrer Position, dass nur FHA in der unmittelbaren Nähe der Abkommen mit Kanada oder Norwegen möglich sind?
- Wie entwickeln sich die Debatte um eine Harmonisierung von Produktvorschriften durch das UK und damit die Perspektiven für einen Zugang zum freien Warenverkehr im UK?
- Beharrt die EU mit Blick auf den Finanzsektor auf nur eng begrenzte Zugangsrechte für das UK oder besteht hier doch mehr Verhandlungsspielraum als derzeit suggeriert wird? So gibt es zum Beispiel Überlegungen, dass das UK möglicherweise auch nach dem Brexit Beiträge an die EU zahlen könnte, um sich so einen maßgeschneiderten präferenziellen Zugang („bespoke deal“) für seine Finanzdienstleister zum EU-Markt zu „erkaufen“.

5 Notwendige Vorkehrungen

Deutsche Unternehmen müssen auch auf mögliche Extremszenarien vorbereitet sein, um von potenziell gravierenden Folgewirkungen nicht überrascht zu werden. Dabei geht es vor allem um ein sogenanntes No-Deal-Szenario, aber auch um eine Rücknahme der Brexit-Entscheidung.

5.1 No-Deal-Szenario?

Ein No-Deal-Szenario würde relevant werden, falls die Verhandlungen zwischen der EU und dem UK über Austritt und Übergangsphase scheitern und keine klaren Regeln für die Zeit nach dem EU-Austritt getroffen werden. Dann würde hohe Rechtsunsicherheit herrschen und zumindest vorübergehend regulatorisches Chaos ausbrechen. Beispielsweise wäre vermutlich zeitweilig nicht klar, welche Regeln beim Handel mit dem UK gelten würden, welche Zölle anzuwenden sind und wie mit Waren verfahren wird, die vor dem Austritt bereits auf den Weg gebracht wurden. Darüber hinaus stellen sich vielfältige rechtliche und steuerliche unternehmensspezifische Fragen, auf die hier nicht weiter eingegangen werden kann.

Ein solches No-Deal-Szenario ist nicht vollkommen auszuschließen. Vor allem die Uneinigkeit innerhalb der britischen Regierung und die politische Schwäche von Theresa May geben hier zu denken. Aufseiten der EU bestehen ebenfalls unterschiedliche Interessen zwischen den Mitgliedstaaten, die im ungünstigsten Fall zu einem Scheitern der Verhandlungen führen könnten. Doch aus anderen Gründen erscheint ein No-Deal-Szenario wenig wahrscheinlich. Denn die entstehende Unsicherheit für die Wirtschaftsakteure auf beiden Seiten wäre ökonomisch extrem schädlich. Beide Verhandlungspartner haben daher einen sehr großen Anreiz, ein verlässliches Austritts- und Übergangsabkommen zu schließen.

Zwar wurden Befürchtungen, die Verhandlungen könnten letztlich scheitern, im Herbst 2017 in den Medien häufiger hochgespielt. Anknüpfungspunkt waren vor allem die ausstehenden finanziellen Verpflichtungen des UK mit Blick auf den EU-Haushalt, landläufig (und falsch) auch als Austrittsrechnung („exit bill“) bezeichnet. Doch Anfang Dezember kam es zwischen der EU und dem UK plötzlich und relativ geräuscharm zu einer Einigung auf die grundlegenden Austrittsmodalitäten. Medienberichte sollten daher mit Vorsicht interpretiert werden.

Doch so unwahrscheinlich ein No-Deal-Szenario auch sein mag, so wichtig ist es, dass deutsche Firmen auch für diesen Fall gewappnet sind und über Notfallpläne verfügen. Die EU-Kommission sieht darin auch einen verhandlungstaktischen Aspekt. Denn wenn die britische Regierung wüsste, dass sich die EU wegen mangelhafter vorbereiteter EU-Firmen ein Scheitern der Austrittsverhandlungen nicht leisten könnte, wäre die Verhandlungsposition der EU geschwächt.

5.2 Verzicht auf den Brexit?

Ein anderes Extremszenario wäre eine Rücknahme der Brexit-Entscheidung. Für Wirtschaftsakteure auf beiden Seiten wäre dies zwar das beste Szenario, weil sich nichts an den guten Rahmenbedingungen des deutsch-britischen Handels ändern würde. Allenfalls mögliche Vorbereitungskosten auf den Brexit wären vergeblich gewesen.

Ein Verzicht auf den Brexit erscheint ähnlich unwahrscheinlich wie ein No-Deal-Szenario, ist aber ebenfalls nicht vollkommen auszuschließen. Ein solcher Schritt würde sicherlich nur durch ein weiteres Referendum beschlossen werden können. Um eine erneute Volksabstimmung anzusetzen, müsste sich die Einstellung der britischen Bevölkerung grundlegend ändern und in Umfragen müsste eine sehr deutliche Mehrheit für einen Verbleib in der EU zu verzeichnen sein. Darüber hinaus ist fraglich, ob die derzeitige konservative Regierung, der viele dezidierte Brexit-Befürworter angehören, ein Referendum selbst unter diesen Bedingungen ansetzen würde. Möglicherweise müsste es zu einem Regierungswechsel kommen, vor dem die Labour-Partei sich klar für einen Verbleib in der EU positionieren würde.

Es erscheint jedoch sehr fraglich, ob die Stimmung in der Bevölkerung gegen den Brexit kippt. Dazu müsste die Wirtschaftsentwicklung im UK aufgrund brexitbedingter Unsicherheit wohl deutlich einbrechen und die Arbeitslosigkeit von ihrem derzeit niedrigen Niveau spürbar steigen. Danach sieht es jedoch derzeit nicht aus. Zwar hat sich das Tempo des britischen Wirtschaftswachstums deutlich verlangsamt (Matthes, 2017a). Doch bleibt es auch in Zukunft voraussichtlich bei einem Wirtschaftswachstum von deutlich über 1 Prozent.

Und selbst wenn es zu einem deutlicheren brexitbedingten Wachstumseinbruch kommen sollte, muss die Stimmung in der Bevölkerung nicht zulasten des Brexits kippen. Denn es ist absehbar, dass die Brexitbefürworter und auch die brexitfreundlichen einflussreichen Medien versuchen würden, die Verantwortung für die negative Wirtschaftsentwicklung einem Versagen der Regierung oder der harten Haltung der EU anzulasten.

6 Fazit

Obwohl bis zum Austritt des UK nur noch rund 13 Monate verbleiben, ist es derzeit auch für deutsche Unternehmen nur schwer absehbar, wie die zukünftigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für den Handel zwischen der EU und dem UK sein werden. Dieser IW-Report gibt dazu erste Einschätzungen ab, um so die Planungsunsicherheit etwas zu mindern.

Zunächst wird dazu der Blick auf die kurzfristigen Wirkungen des Brexits gelenkt. Aufgrund der gut 10-prozentigen Abwertung des britischen Pfunds gegenüber dem Euro nach dem Brexit-Referendum im Juni 2016 sind die deutschen Warenexporte in das UK vor allem im zweiten Halbjahr 2016 deutlich eingebrochen. Da sich die Ausfuhren seitdem weitgehend stabilisiert haben, scheint das Gros der negativen Wechselkurswirkungen bereits überwunden zu sein.

Eine Reihe von wichtigen Aspekten der zukünftigen Wirtschaftspartnerschaft scheint aus heutiger Sicht wahrscheinlich realisiert werden zu können:

- Nach dem Austritt des UK Ende März 2019 wird es vermutlich eine mehrjährige Übergangsphase geben. Beide Seiten wollen ihren Unternehmen nur eine einzige Änderung der Rahmenbedingungen zumuten, die nach der Übergangsphase erfolgen soll. Da die EU strikte Anforderungen stellt, müssen die Brexit-Befürworter in der britischen Regierung jedoch zu Kompromissen vor allem bei der Arbeitnehmerfreizügigkeit und der Regulierungsübernahme bereit sein.
- Das UK dürfte auf eine Zollunion mit der EU verzichten, um mit Drittstaaten liberale FHA auch über Zollpräferenzen verhandeln zu können. Damit kommt es für deutsche Firmen wahrscheinlich zu kosten- und zeitaufwendigen Kontrollen beim Grenzübergang in das UK. Die jüngste Entscheidung der Labour-Partei, eine maßgeschneiderte Zollunion mit der EU anzustreben, wird nur dann den Regierungskurs ändern, wenn eine ausreichende Zahl von konservativen Abgeordneten diesen Kurs unterstützen würde und bereit wäre, einen Sturz der Regierung und einen Regierungswechsel in Kauf zu nehmen.
- Da beide Seiten ein ambitioniertes FHA anstreben, wird es voraussichtlich nicht zu Zöllen im Warenhandel mit dem UK kommen. Sollten die Verhandlungen dennoch scheitern, würden vor allem im Agrarwarenhandel hohe Zölle drohen, aber auch in einigen industriellen Produktgruppen wie PKW und LKW. Dies würde die grenzüberschreitenden Wertschöpfungsketten vor allem zulasten des UK beeinträchtigen.

Wichtige Weichenstellungen stehen aus Sicht deutscher Unternehmen vor allem in folgenden Bereichen an:

- Generell wird erst der weitere Verhandlungsverlauf zeigen, ob und inwieweit die EU dem Wunsch des UK nach einem ambitionierten FHA nachkommt, das deutlich über das FHA mit Kanada hinausgeht und als CETA+ bezeichnet werden kann. Dies könnte gerade in den Bereichen freier Warenverkehr und Finanzdienstleistungen eine wichtige Rolle spielen.
- Durch den Austritt aus dem Binnenmarkt drohen im Warenhandel kostenträchtige nichttarifäre Handelshemmnisse, falls der gegenseitige Zugang zum freien Warenverkehr entfällt. Dies ist umso wahrscheinlicher, je mehr das UK in Zukunft andere Regulierungen und Vorschriften als die EU erlassen will. Wie im Handel mit Drittländern müssten Produkte gegebenenfalls aufwendig an die UK-Bestimmungen angepasst und möglicherweise auch zweifach zugelassen werden. Es stellt sich die Frage, ob das UK nicht in wichtigen Bereichen Anreize für eine auch in Zukunft weitgehende Angleichung hat und ob sich die EU trotz derzeit gegenteiliger Bekundungen auf Verfahren der gegenseitigen Anerkennung einlassen würde.
- Die EU wird vermutlich das grenzüberschreitende Angebot von Finanzdienstleistungen durch UK-Anbieter in Zukunft nicht im bisherigen Maß zulassen. Wie stark die Einschränkungen ausfallen werden, hängt vom Verhandlungsverlauf ab. Das UK dürfte aufgrund seiner

Spezialisierung auf den Finanzsektor große Anreize haben, der EU in anderen Belangen entgegenzukommen, möglicherweise auch hinsichtlich zukünftiger Zahlungen an die EU. Vermutlich wird es aber trotzdem für deutsche Firmen zu Einschränkungen beim Zugang zu möglicherweise wichtigen Finanzdienstleistungen kommen. Dies dürfte aber allenfalls bei stark spezialisierten Geschäften relevant werden, da Verlagerungen von UK-Anbietern in die EU und weitere Marktanpassungen zu erwarten sind. Wichtig wird allerdings sein, dass hinreichende Anpassungszeit für bestehende Verträge (etwa über Kreditlinien) gewährt wird.

Deutsche Firmen müssen sich auch auf weniger wahrscheinliche Ereignisse vorbereiten. So sind Notfallpläne für ein potenzielles No-Deal-Szenario unverzichtbar. Wenn ein Austritt ohne ein Abkommen erfolgen würde, drohte zumindest vorübergehend regulatorisches Chaos. Auch für die Verhandlungsposition der EU ist es wichtig, dass die Unternehmen in den 27 EU-Staaten von einem solchen Fall nicht überrascht würden.

Abstract

At present, it is difficult for German companies to foresee future trading conditions with the UK after the withdrawal from the EU. This IW report attempts an initial assessment in order to reduce planning uncertainty. Firstly, the focus is on the short-term effects of Brexit. Due to the devaluation of the British pound against the euro by more than 10 per cent after the Brexit referendum in June 2016, German merchandise exports to the UK plummeted, especially in the second half of 2016. Since exports have largely stabilised since then, the bulk of negative exchange rate effects seems to have been overcome.

Several important decisions regarding the future economic partnership appear to be relatively likely from today's perspective:

- After the withdrawal of the UK at the end of March 2019, there will probably be a transition period, at least until the end of 2020. Both sides have a common interest in making sure that their companies will face only one change in bilateral trading conditions, which should follow thereafter. As the EU sets strict requirements for the transition period, Brexit supporters in the British government must be prepared to make a compromise, especially with regard to the freedom of movement for workers and to continuously aligning regulatory measures to the EU.
- The UK will likely dispense with a customs union with the EU in order to be able to negotiate tariff preferences in envisaged free trade agreements with third countries. This will probably lead to costly and time-consuming border controls for German trade with the UK.
- As both sides clearly seek an ambitious free trade agreement, it is unlikely that tariffs will be imposed on trade in goods with the UK. However, should the negotiations fail unexpectedly, relatively high tariffs could be imposed on several agricultural goods, but also on some industrial goods, for example on passenger cars and trucks.

Important decisions in the Brexit negotiations pertain, before all, to two areas, that German firms should closely watch:

- Leaving the Single Market without any agreement on regulatory cooperation would imply the end to the free movement of goods between the EU and the UK. This could lead to significant non-tariff barriers for German companies. Thus, the question arises as to what extent the UK will also in the future continue to align its regulations with those of the EU in key areas, and whether the EU would consent to mutual recognition, despite current refusal.
- The EU is unlikely to allow the cross-border supply of UK financial services providers in the future. Therefore, German companies could face restrictions on access to potentially important financial services. However, this may only become relevant in highly specialised areas, as relocation of UK providers to the EU and further market adjustments are likely.

German companies also need to prepare for less likely events. Before all, contingency plans are indispensable for the case of a potential no-deal scenario, which would imply temporary regulatory chaos after Brexit. It is also important for the EU's negotiating position that companies in the 27 EU Member States would not be caught by surprise by such a scenario.

Literatur

Barber, Lynsey, 2018, EU parliament chief: Bespoke financial services Brexit deal "cannot be outcome", in: City A.M., v. 18.2.2018, <http://www.cityam.com/280806/eu-chief-negotiator-be-spoke-financial-services-brexite-deal> [20.2.2018]

BBC – British Broadcasting Cooperation, 2017, Brexit transition phase not a deferral – David Davis, v. 24.1.2018, <http://www.bbc.com/news/uk-politics-42802801> [3.2.2018]

Berden, Koen / Francois, Joseph, 2015, Quantifying Non-Tariff Measures for TTIP, Paper No. 12 in the CEPS-CTR project 'TTIP in the Balance' and CEPS Special Report, Nr. 116, Juli, <https://www.ceps.eu/system/files/SR116%20Berden%20and%20Francois%20NTMs.pdf> [23.2.2018]

Busch, Berthold, 2017, Produktions- und Lieferverflechtungen zwischen britischen Branchen, der EU und Deutschland, in: IW-Trends, 44. Jg., Nr. 2, S. 59–82

Busch, Berthold / Matthes, Jürgen, 2016, Ökonomische Konsequenzen eines Austritts aus der EU Am Beispiel des Brexits, IW-Analysen, Nr. 112, Köln

CBI – Confederation of British Industry, 2017, It would be an act of gross irresponsibility to walk away, <http://www.cbi.org.uk/news/it-would-be-an-act-of-gross-irresponsibility-to-walk-away/> [12.02.2018]

Chen, Wen et al., 2017, The continental divide? Economic exposure to Brexit in regions and countries on both sides of The Channel, in: Regional Science, 97. Jg., Nr. 1, S. 25–54

Coates, Sam / Waterfield, Bruno, 2018, May U-turn on rights for EU migrants after Brexit, in: The Times, v. 23.2.2018, <https://www.thetimes.co.uk/edition/news/may-u-turn-on-rights-for-eu-migrants-after-brexite-990md799r> [24.2.2018]

Council of the European Union, 2018, Supplementary directives for the negotiation of an agreement with the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland setting out the arrangements for its withdrawal from the European Union, XT 21004/18, <http://www.consilium.europa.eu//media/32504/xt21004-ad01re02en18.pdf> [5.2.2018]

de La Baume, Maia / Mischke, Judith, 2017, Barnier dashes Britain's trade hopes, Politico, v. 16.11.2017, <https://www.politico.eu/article/brexite-trade-barnier-dashes-britains-hopes-of-something-better-than-canada-deal/> [15.2.2018]

European Commission, 2017, Joint report from the negotiators of the European Union and the United Kingdom Government on progress during phase 1 of negotiations under Article 50 TEU on the United Kingdom's orderly withdrawal from the European Union, Miscellaneous Paper, TF50 19, v. 8.12.2017, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint_report.pdf [25.2.2018]

European Commission, 2018, Position paper “Transitional Arrangements in the Withdrawal Agreement”, TF 30, v. 7.2.2018, <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/transition.pdf> [13.2.2018]

European Commission – Ad hoc Working Party on Article 50, 2018, Slides on Regulatory Issues, Miscellaneous paper, v. 21.2.2018, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/slides_regulatory_issues.pdf [25.2.2018]

Felbermayr, Gabriel et al., 2017, Ökonomische Effekte eines Brexit auf die deutsche und europäische Wirtschaft, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi), München

Grant, Charles, 2017, ‘Canada’, ‘Norway’ or something in between?, Centre for European Reform, Insight, http://www.cer.eu/sites/default/files/insight_CG_26.1.18.pdf [20.2.2018]

Kolev, Galina / Matthes, Jürgen / Busch, Berthold, 2016, Brexit-Wirkungen auf Deutschland?, IW Kurzbericht, Nr. 71, Köln

Maidment, Jack, 2017, Michel Barnier rules out special deal for City of London as Theresa May 'plans third major Brexit speech', in: The Telegraph, v. 19.12.2017, <http://www.telegraph.co.uk/news/2017/12/19/michel-barnier-rules-special-deal-city-london-theresa-may-plans/> [5.2.2018]

Matthes, Jürgen, 2017a, Wachstumskosten des Brexits, IW-Kurzbericht, Nr. 81, Köln

Matthes, Jürgen, 2017b, UK versucht mit Pseudo-Zollunion die Quadratur des Kreises, IW-Kurzbericht, Nr. 58, Köln

Matthes, Jürgen / Busch, Berthold, 2016, Was kommt nach dem Brexit?, IW-Report, Nr. 37, Köln

Matthes, Jürgen / Busch, Berthold / Kolev, Galina, 2017, Auswirkungen des Brexits auf das UK und auf Deutschland, in: List Forum, Nr. 1, S. 35–55

May, Theresa, 2018, PM speech on our future economic partnership with the European Union, Rede gehalten im Mansion House am 2.3.2018, <https://www.gov.uk/government/speeches/pm-speech-on-our-future-economic-partnership-with-the-european-union> [2.3.2018]

Owen, Joe / Stojanovic, Alex / Rutter, Jill, 2017, Trade after Brexit – Options for the UK’s relationship with the EU, Institute for Government, London

Piper, Elizabeth, 2018, Putting pressure on May, Labour backs new customs union with EU, Reuters, v. 26.2.2018, <https://uk.reuters.com/article/uk-britain-eu-corbyn/putting-pressure-on-may-labour-backs-new-customs-union-with-eu-idUKKCN1GA005> [27.2.2018]

Randerson, James, 2018, Donald Tusk: UK Brexit position is 'pure illusion', European Council president says EU27 would resist British attempts to cherry-pick benefits of single market, in: Politico, v. 26.2.2018, <https://www.politico.eu/article/donald-tusk-uk-brexit-position-is-pure-illusion/> [28.2.2018]

Rayner, Gordon, 2018, Downing Street rules out any form of EU customs union membership in move to head off Brexit rebellion, in: The Telegraph, v. 4.2.2018, <http://www.telegraph.co.uk/politics/2018/02/04/downing-street-rules-form-eu-customs-union-membership-move-head/> [6.2.2018]

Strupczewski, Jan / Baczynska, Gabriela, 2018, EU holding line against passporting for British banks after Brexit, Reuters, v. 31.1.2018, <https://www.reuters.com/article/uk-britain-eu-financials/eu-holding-line-against-passporting-for-british-banks-after-brexit-idUSKBN1FK116> [5.2.2018]

UK Government, 2018, EU citizens arriving in the UK during the implementation period, Policy paper, v. 28.2.2018, <https://www.gov.uk/government/publications/eu-citizens-arriving-in-the-uk-during-the-implementation-period/eu-citizens-arriving-in-the-uk-during-the-implementation-period> [1.3.2018]

Wright, Oliver / Zeffman, Henry, 2018, We will not undercut EU after Brexit, Davis insists, in: The Times, v. 20.2.2018, v. <https://www.thetimes.co.uk/article/we-will-not-undercut-eu-after-brexit-davis-insists-wxkdxfdgw> [25.2.2018]