

IW-Kurzbericht 43/2018

Neues Brexit-Weißbuch - Auf dem Weg zu einem FHA 3.0?

Jürgen Matthes

Mit der Vorlage des neuen Weißbuchs zum Brexit durch die britische Regierung zeichnet sich ein weicherer Brexit ab. Die EU muss sich vor allem entscheiden, wie sie mit dem bemerkenswerten Vorschlag einer Freihandelszone für Waren umgeht. Damit würde ein sehr weitreichendes Freihandelsabkommen möglich. Um ein Rosinenpicken zu verhindern, müssen die Briten aber noch weitere Zugeständnisse machen.

Die britische Regierung hat mit der Übereinkunft im Landsitz Chequers und dem gerade vorgelegten Weißbuch einen großen Schritt nach vorn gemacht. Endlich ist es gelungen, das gesamte Kabinett auf eine gemeinsame Linie einzuschwören, zumindest nach den Ministerrücktritten. Theresa May hat dabei mehr Führungsstärke bewiesen, als man ihr zugetraut hat. Allerdings ist noch nicht klar, ob dieser Kurs in Richtung auf einen weicheren Brexit auch im britischen Parlament durchsetzbar ist.

Große, aber noch nicht ausreichende Zugeständnisse an die EU

Gleichwohl sollte die EU die neue britische Position als Ausgangspunkt für die weiteren Verhandlungen akzeptieren. Damit kann sie anerkennen, dass die britische

Premierministerin recht große Zugeständnisse an die EU macht:

- Zentral ist vor allem die Zusage des UK vertraglich zu fixieren, bei Industrie- und Agrarwaren auch weiterhin alle produktbezogenen Regeln der EU zu übernehmen. Und das ohne in Zukunft auf neue EU-Regulierungen aus Brüssel einen direkten Einfluss zu haben. Mit diesem bemerkenswerten Verzicht auf Regulierungssouveränität geht Theresa May noch deutlich über ihre bisherige Position hinaus. Sie will damit eine Freihandelszone für Waren ermöglichen. Nach britischen Vorstellungen würden damit keine Grenzkontrollen zwischen dem Vereinigten Königreich (UK) und der EU bei Industrie- und Agrarwaren nötig sein, weil im UK hergestellte Waren zollfrei und ohne weitere Zulassung und Kontrolle auch in der EU verkauft werden könnten.
- Auch geht die britische Regierung auf die große Sorge der EU ein, das UK könnte nach dem Brexit einen Kostensenkungs- und Subventionswettbewerb zulasten der EU-Unternehmen beginnen. Um Brüssel zu beruhigen, strebt die britische Premierministerin einheitliche Regeln für staatliche Subventionen und einen Kooperationsrahmen gegen Wettbewerbsverzerrungen an. Zudem will sie mit der EU vereinbaren, die

Standards bei Umweltschutz sowie Sozial- und Arbeitnehmerrechten nicht zu senken.

- Zudem würde sie die britischen Gerichte verpflichten, sich in denjenigen Bereichen am Richterrecht des EUGH zu orientieren, bei denen das UK die EU-Regeln übernimmt.
- Trotz der avisierten Einschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit soll ein „Mobilitätsrahmen“ weiterhin ermöglichen, dass EU-Bürger in das UK reisen, dort arbeiten und studieren können.
- Und schließlich ist London bereit, angemessene Beiträge an die EU zu zahlen, wenn gemeinsame Aktivitäten in spezifischen Bereichen (etwa in der Forschung) stattfinden.

Vieles davon bleibt noch sehr vage und die EU wird sicherlich darauf bestehen, dass die Orientierung der britischen Gerichte am EU-Richterrecht eng und verbindlich ist sowie dass die bestehende Arbeitnehmerfreizügigkeit durch den „Mobilitätsrahmen“ nicht zu sehr eingeschränkt wird. Zudem wird die EU dem Vorschlag eines neuen vereinfachten Grenzregimes aller Voraussicht nach nicht zustimmen können. Denn sie müsste sich dauerhaft auf die Zolladministration und die Warenkontrollen der Briten verlassen, wenn aus Drittländern Güter, die für die EU bestimmt sind, zunächst ins UK eingeführt werden. So viel Vertrauensvorschuss ist nicht vorstellbar (Matthes, 2017).

Eine Freihandelszone für Waren?

Jenseits dieser Einschränkungen wirft die Chequers-Übereinkunft für die EU die zentrale Frage auf, wie sie sich mit Blick auf die vorgeschlagene Freihandelszone für Waren positionieren soll. Die Leitlinien des Europäischen Rats für die Austrittsverhandlungen vom 23. März 2018 geben dazu einen ersten Aufschluss (Europäischer Rat, 2018). Darin stellt die EU vor allem zwei grundsätzliche Anforderungen an ein zukünftiges Handelsabkommen mit dem UK. Allerdings widersprechen sich diese beiden Vorgaben zu einem gewissen Maß mit Blick auf die vorgeschlagene Freihandelszone für Waren:

- Zum einen muss ein zukünftiges Handelsabkommen auf einem „ausgewogenen Verhältnis zwischen Rechten und Pflichten beruhen, wobei faire Wettbewerbsbedingungen sicherzustellen sind“. Diese Anforderung würde ein sehr ambitioniertes Freihandelsabkommen (FHA) mit balancierten gegenseitigen Zugeständnissen machbar erscheinen lassen, zumal das UK sich zu fairen Wettbewerbsbedingungen verpflichten will. Allerdings dürfte es aus politischer Perspektive dazu nötig sein, dass das UK nicht nur die produktrelevanten EU-Regeln übernimmt, sondern auch ausreichende weitere Zugeständnisse an die EU macht – etwa hinreichend hohe Zahlungen an die EU leistet wie die Schweiz oder Norwegen und die Arbeitnehmerfreizügigkeit nur geringfügig einschränkt. Damit ließe sich eine Balance von Geben und Nehmen herstellen (Matthes/Busch, 2016).

- Zum anderen betonen die Staats- und Regierungschefs der EU-27, „dass die vier Freiheiten unteilbar sind und es kein „Rosinenpicken“ geben kann“. Diese Perspektive sieht den Binnenmarkt als unteilbar an. Demnach wäre die vorgeschlagene Freihandelszone für Waren nicht denkbar, weil sie nur auf eine der vier Freiheiten hinauslaufen würde, den freien Warenverkehr. Da die Briten mindestens zwei andere Freiheiten, die Arbeitnehmerfreizügigkeit und den freien Dienstleistungsverkehr, nicht mehr voll gewähren und nutzen wollen, kann die EU auf den britischen Vorschlag für die Waren-Freihandelszone eigentlich nicht eingehen.

Letztlich ist diese Vorgabe aber eine politische Setzung. Die postulierte Unteilbarkeit des Binnenmarktes unterstellt eine Zweiteilung:

- entweder ein bisheriges Freihandelsabkommen der EU wie mit Kanada (CETA) oder mit den USA (dem auf Eis liegenden TTIP),
- oder voller Zugang zum Binnenmarkt mit allen vier Freiheiten.
- Dazwischen gibt es aus dieser Perspektive kaum Raum für ein über TTIP hinausreichendes FHA.

Ökonomische Sicht widerspricht politischer Perspektive

Aus rein ökonomischer Perspektive gibt es jedoch eine solche politisch postulierte Zweiteilung nicht. Vielmehr kann Handelsintegration stetig weiter gesteigert werden. Das zeigt folgende Überlegung: Bei TTIP war neu, dass man im Handel zwischen der EU und den USA neben Zöllen vor allem nichttarifäre Handelshemmnisse beseitigen wollte, die sich aus unterschiedlichen Regulierungen auf beiden Seiten ergeben. Dazu wäre es nötig gewesen, aufwendig zu prüfen, ob die stark divergierenden Vorschriften auf beiden Seiten des Atlantiks nicht doch zu gleichen oder sehr ähnlichen Ergebnissen führen, zum Beispiel mit Blick auf die Sicherheit von Autos oder auf Verbraucher- oder Umweltschutz.

Wenn dies der Fall wäre, hätte man die Produkte gegenseitig anerkennen können. Damit würden keine kosten trächtigen nichttarifären Handelshemmnisse dadurch anfallen, dass europäische Produkte für den US-Markt umgebaut und dort erneut zugelassen werden müssen.

Falls das UK wie avisiert seine produktrelevanten Regeln vollständig mit den EU-Vorgaben harmonisieren würde, wäre eine solche gegenseitige Anerkennung sogar pauschal möglich und würde (bei einer Zollunion) auf einen friktionslosen Warenhandel hinauslaufen.

Neuartiges Freihandelsabkommen 3.0 wäre möglich

Man könnte eine solche Regelung zwar als freien Warenverkehr ansehen, aber auch als ein sehr ambitioniertes FHA, das über TTIP noch hinausgeht. Ein solches Abkommen lässt sich als FHA 3.0 bezeichnen (Matthes/Busch, 2016) – wobei die traditionellen Abkommen der EU als FHA 1.0 gelten und das ambitionierte Konzept für TTIP als FHA 2.0. Die EU steht also vor der Frage, ob sie den FHA-Raum jenseits von TTIP für ein FHA 3.0 öffnet oder ob sie auf der politisch gesetzten Unteilbarkeit der vier Freiheiten beharrt.

Die strikte Orientierung am Binnenmarkt soll vor allem gewährleisten, dass ein zukünftiges Handelsabkommen

mit dem UK nicht als zu großzügig angesehen wird und somit als Einladung zu einem EU-Austritt an andere EU-Staaten wirkt. Die verbleibenden EU-27 sollen unbedingt zusammengehalten werden. Dieses Ziel ist gutzuheißen und unverzichtbar als Vorgabe für die Verhandlungen. Doch stellt sich die Frage, ob es nicht auch allein durch die Anforderung nach einem „ausgewogenen Verhältnis zwischen Rechten und Pflichten“ erreichbar ist.

Bei der Bewertung der „Rechte“ des UK ist im Übrigen zu berücksichtigen, dass das UK bei dem avisierten FHA 3.0 in einer wichtigen Hinsicht schlecht abschneiden würde. Denn im Bereich der Dienstleistungen, dem britischen Hauptexportsektor, würde es einen deutlich schlechteren Zugang zur EU haben als zuvor. Ein FHA zeichnet sich jedoch normalerweise gerade dadurch aus, dass Staaten für Güter, auf die sie spezialisiert sind, besondere Präferenzen verhandeln. Die EU wäre also in der Lage zu argumentieren, dass das getroffene FHA 3.0 in dieser wichtigen Hinsicht zum Nachteil des UK ausfällt. Das sollte dazu beitragen, potenzielle weitere Austrittskandidaten von einem solchen Schritt abzuhalten.

Literatur

Europäischer Rat, 2018, Leitlinien des Europäischen Rates (Artikel 50) zum Rahmen für die künftigen Beziehungen der EU zum Vereinigten Königreich, 23. März 2018, Brüssel

Matthes, Jürgen, 2017, 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