

Was kommt nach dem Brexit?

Erwägungen zum zukünftigen Verhältnis zwischen der Europäischen Union und dem Vereinigten Königreich

Autoren:

Jürgen Matthes
Telefon: 0221 4981-754
E-Mail: matthes@iwkoeln.de

Dr. Berthold Busch
Telefon: 0221 4981-762
E-Mail: busch@iwkoeln.de

12. Dezember 2016

Inhalt

Zusammenfassung	3
1. Einleitung	5
2. Orientierungsrahmen	6
2.1 Modell Norwegen (EWR)	7
2.2 Modell Schweiz	8
2.3 Modell Kanada (CETA)	12
2.4 Modell Türkei (Zollunion)	14
2.5 Zwischenfazit und bewertender Überblick	15
3. Britische Wünsche nach Binnenmarktzugang und Einordnung aus EU-Sicht....	17
3.1 Warenverkehr	18
3.2 Dienstleistungs- und Kapitalverkehr	19
4. Britische Zugeständnisse: Abschätzung des wahrscheinlichen Ausmaßes	25
4.1 Personenfreizügigkeit für EU-Bürger	26
4.2 Verzicht auf Regulierungsautonomie	27
4.3 Zahlungen an die EU	32
5. Zur Stärke der jeweiligen Verhandlungspositionen	34
5.1 Verhandlungsposition des UK	34
5.2 Verhandlungsposition der EU	37
6. Fazit und strategische Erwägungen	38
6.1 Britische Zugeständnisse im Überblick	39
6.2 Abschätzung des durchschnittlichen Binnenmarktzugangs für das UK	40
6.3 Abschätzung des Binnenmarktzugangs für das UK im Einzelnen	41
6.4 Strategische Erwägungen	44
7. Politische Empfehlungen	46
Literatur	48

JEL-Klassifikation:

F13: Außenhandelspolitik (Internationale Organisationen)

F15: Ökonomische Integration

O52: Europa

Zusammenfassung

Um das zukünftige institutionelle Verhältnis zwischen dem Vereinigten Königreich (UK) und der Europäischen Union (EU) abschätzen zu können, nimmt diese Studie eine Systematisierung vor. Sie etabliert einen Orientierungsrahmen, bei dem zwei Aspekte einander gegenübergestellt werden: zum einen das Ausmaß des Binnenmarktzugangs für bisherige EU-Partner (u. a. Norwegen, Schweiz, Kanada) und zum anderen die Zugeständnisse dieser Partner an die EU mit Blick auf Personenfreizügigkeit, Regulierungssouveränitätsverzicht (Rechtsharmonisierung mit der EU) und Zahlungen an die EU. Dabei zeigt sich eine klare Reziprozität im Geben und Nehmen, die auch für die Verhandlungen unterstellt wird. Auf dieser Basis wird erörtert, welche Zugeständnisse das UK zu machen bereit und welchen Binnenmarktzugang die EU dafür gewähren dürfte, wenn sie sich an den bisherigen Integrationsmodellen orientiert und zudem das britische Defizit im Warenhandel mit der EU sowie die große politisch/militärische Rolle der Briten berücksichtigt.

Obwohl das UK einen möglichst großen Binnenmarktzugang behalten möchte, dürften die politischen Restriktionen dazu führen, dass es der EU nur Zugeständnisse in mittlerem Ausmaß geben kann: ein geringes Maß bei der Personenfreizügigkeit, geringe bis mittlere Zahlungen an die EU und eine mittlere bis hohe Rechtsharmonisierung mit der EU. Somit liegt ein Vergleich mit dem Integrationsmodell Schweiz nahe, da die Schweiz der EU auch im Durchschnitt Zugeständnisse im mittleren Bereich gibt und dafür einen mittleren Binnenmarktzugang erhält. Allerdings dürfte es ein einheitliches Abkommen (und nicht viele Einzelabkommen wie mit der Schweiz) geben und die Zugeständnisse dürften sich anders auf die verschiedenen Kategorien verteilen.

Um die genauere Ausgestaltung des zukünftigen britischen Binnenmarktzugangs abzuschätzen, wird eine hypothetische Gegenüberstellung und Aufrechnung der gegenseitigen Zugeständnisse vorgenommen, die auf plausiblen Annahmen beruht:

- Es kommt demnach vermutlich zu einem Austritt aus der Zollunion, weil die britische Regierung nur dann ausreichenden Spielraum hat, um eigene Freihandelsabkommen mit Drittländern zu verhandeln. Damit entstehen Kosten durch Ursprungsregeln und Zollverfahren, die sich durch ähnliche Erleichterungen der EU wie für die Schweiz etwas vermindern lassen.
- Für eine weitgehende Zollfreiheit im Industriewarenhandel muss das UK deutliche Zugeständnisse in die Waagschale legen. Denn die EU erhält dafür in anderen Freihandelsabkommen üblicherweise erhebliche Marktzugangserleichterungen in anderen Bereichen, zum Beispiel bei öffentlichen Ausschreibungen in Kanada. Zudem hat die EU einen wesentlich größeren Markt zu bieten, so dass das UK beim Export wesentlich stärker auf die EU angewiesen ist als umgekehrt. Es liegt nahe, hier das britische Warenhandelsdefizit mit der EU als Gegengewicht anzurechnen. Doch ist fraglich, ob dies ausreicht und nicht ein Teil der erwähnten britischen Zugeständnisse nötig ist.

- Die begrenzten britischen Zugeständnisse dürften nicht ausreichen für einen freien Zugang zum Waren- und zugleich zum Dienstleistungsverkehr in der EU.
- Der Zugang zum freien Industriewarenverkehr – also die Zulassung von Waren in der EU, die in der Schweiz nach (mit der EU harmonisiertem) schweizerischem Recht zugelassen wurden – ist das größte Zugeständnis beim Binnenmarkt-zugang, das die Schweiz gegenüber anderen Freihandelspartnern der EU erhält. Demgegenüber besteht das größte Zugeständnis der Schweiz in der Gewährung der weitgehenden Personenfreizügigkeit für EU-Bürger. Daher liegt es nahe, diese Zugeständnisse in Relation zueinander zu setzen und einen großen Teil der Personenfreizügigkeit hier als Gegengewicht für den Warenverkehrszugang anzusetzen. Darüber hinaus bringt die Schweiz hier implizit auch das Gros der Rechtsharmonisierung mit der EU ein, die die EU unabdingbar voraussetzt.
- Wenn sich das UK für den Zugang zum freien Warenverkehr entscheiden würde, wofür sich die britische Industrie mit Nachdruck einsetzen dürfte, müsste es ähnliche Gewichte in die Waagschale legen. Da das UK die Personenfreizügigkeit stark einschränken dürfte, müsste die britische Regierung hier vermutlich das Gros der (geringen bis mittleren) britischen Zahlungen einbringen. Gleiches gilt für die (mittlere bis hohe) Rechtsharmonisierung bei Produktstandards, die die EU ohnehin voraussetzt. Angesichts der großen Bedeutung der Personenfreizügigkeit für die EU erscheint es nicht unplausibel, dass auch die große politische und militärische Rolle hier bereits weitgehend als Gegengewicht einzubringen ist.
- Die Parallelen zwischen der Schweiz und dem UK lassen sich noch weiter fortführen. So reichen die übrigen eng begrenzten Zugeständnisse der Schweiz nur für einen eng begrenzten (und nur wenig über CETA hinausgehenden) Zugang zum Dienstleistungsverkehr in der EU aus. Trotz eines starken Schweizer Bankensektors gewährt die EU der Schweiz keine Passregeln im Bankensektor. Wenn sich das UK für den freien Zugang zum Warenverkehr entscheiden würde, dürfte der Zugang zum Dienstleistungsmarkt der EU ähnlich begrenzt bleiben.
- Letztlich ergibt sich damit ein elementarer Zielkonflikt für die britische Regierung: Sie kann die begrenzten Zugeständnisse entweder für den freien Zugang zum Warenverkehr oder für einen weitgehenden Zugang zum Dienstleistungsverkehr in der EU einzubringen versuchen. Hier geht es vor allem um die Passregeln im Finanzsektor und damit um die grenzüberschreitende Erbringung von Finanzdienstleistungen von London aus. Mit diesem Zugangszugeständnis geht die EU aber in den bisherigen Integrationsmodellen sehr restriktiv um, letztlich um Wertschöpfung und Arbeitsplätze in der EU zu fördern.
- Die EU sollte ihre Strategie an dem hier aufgestellten Orientierungsrahmen ausrichten, um zum einen Fairness zu signalisieren und zum anderen Nachahmereffekte zu verhindern. Zudem werden zwei Ansätze vorgeschlagen, mit denen die EU dem UK Anreize geben kann, die britischen Zugeständnisse für den Zugang zum freien Warenverkehr in der EU einzusetzen.

1. Einleitung

Die Unsicherheit über den Austritt des UK aus der EU bleibt hoch. Die Brexit-Befürworter haben die Erwartung geschürt, dass das UK trotz Einschränkungen bei Personenfreizügigkeit, EU-Beiträgen und einer wieder etablierten Regulierungssouveränität einen weitgehenden Binnenmarktzugang behalten wird. Dies setzt die neue britische Regierung unter Druck. Nach einer Findungsphase hat sie inzwischen erste, wenngleich noch diffuse Hinweise gegeben, welche Ziele sie bei den Verhandlungen über das zukünftige Integrationsmodell zwischen UK und EU anstrebt.

Auch aufseiten der EU gibt es unterschiedliche Stoßrichtungen. Gemäß Äußerungen von offizieller Seite streben die EU-Institutionen und die Mitgliedstaaten eine faire, aber nicht zu großzügige Verhandlungsstrategie an, um Nachahmereffekte zu verhindern. Aus Think Tanks ist zuweilen die Forderung nach einer flexibleren Herangehensweise zu hören (Pisani-Ferry et al., 2016).

Letztlich bleibt aber noch vieles im Dunklen und es stellt sich zudem die Frage, inwieweit offizielle Äußerungen aus dem UK und der EU möglicherweise in erster Linie dem Aufbau von Verhandlungspositionen dienen und daher mit gewisser Vorsicht zu interpretieren sind. Der vorliegende Report dient dazu, die Verhandlungsmaterie zu strukturieren und nimmt auf dieser Basis eine erste vorsichtige Abschätzung vor, welche gegenseitigen Zugeständnisse zu welchen groben Verhandlungsergebnissen führen könnten.

In Kapitel 2 wird dazu durch den Rückgriff auf bisherige Integrationsmodelle der EU mit Partnerländern (Norwegen, Schweiz, Türkei, Kanada) ein Orientierungsrahmen für die folgende Betrachtung aufgestellt. In Kapitel 3 wird mit Blick auf den Waren- und Dienstleistungsverkehr dargestellt, welche Idealvorstellungen die britische Regierung über einen zukünftigen Binnenmarktzugang haben dürfte und wie diese aus EU-Sicht im Vergleich zu bestehenden Integrationsmodellen einzuordnen sind. Den britischen Wünschen werden in Kapitel 4 die wahrscheinlichen britischen Zugeständnisse bei Personenfreizügigkeit, Regulierungssouveränitätsverzicht und Zahlungen an die EU gegenübergestellt und es erfolgt erneut eine Bewertung aus EU-Sicht. Die Stärke der jeweiligen Verhandlungspositionen wird in Kapitel 5 beleuchtet. Zusammenfassende Schlussfolgerungen und strategische Überlegungen liefert Kapitel 6, politische Empfehlungen Kapitel 7. Eine kürzere Fassung dieser Studie ist in englischer Sprache verfügbar (Matthes/Busch, 2016).

2. Orientierungsrahmen

Spätestens bis März 2017 sollen die Verhandlungen zwischen dem UK und der EU über den Brexit beginnen, so die britische Premierministerin May. Gemäß Artikel 50 des EU-Vertrags finden zunächst Verhandlungen zwischen dem UK und der EU über die Modalitäten des Austritts (Scheidungsverhandlungen) statt. Dabei soll lediglich der Rahmen der künftigen Beziehungen abgesteckt werden. Die eigentlichen Verhandlungen über die Details des zukünftigen institutionellen Verhältnisses zwischen dem UK und der EU dürfte einem (möglicherweise parallel verhandelten) zweiten Abkommen vorbehalten sein (Grant, 2016; HM Government, 2016a, Tz. 3.6f.; House of Lords, 2016, 10; Toggenburg, 2016). Da das zweite Abkommen vermutlich noch nicht in der Zweijahresfrist nach Auslösung von Artikel 50 in Kraft treten kann, könnte es zudem ein zeitweiliges Übergangsregime geben. Wir konzentrieren uns im Folgenden auf die Verhandlungen um das zweite Abkommen über die Regelungen der künftigen Beziehungen zwischen dem UK und der EU.

Es stellt sich die Frage, nach welchem Muster diese Verhandlungen geführt werden und an welchen Kriterien sich das neue institutionelle Verhältnis orientieren soll. Im Folgenden wird davon ausgegangen, dass die Verhandlungen dem üblichen Muster von Freihandelsabkommen folgen. Demnach wird nach merkantilistischem Maßstab verhandelt, nach dem (durchaus im Widerspruch zur Handelstheorie) Exporte als erstrebenswert und Importe als belastend angesehen werden. Dabei gilt das Prinzip der Reziprozität, also der grundsätzlichen Gleichwertigkeit von Geben und Nehmen. Der Abbau von Handelsbarrieren wird als Zugeständnis gewertet, weil sich damit der Zugang für Exporte des Verhandlungspartners zum eigenen Markt verbessert. Das Verhandlungsergebnis ist als Gleichgewicht der gegenseitigen Zugeständnisse anzusehen, freilich unter Berücksichtigung der relativen Verhandlungsmacht der Beteiligten.

Ein zentrales Argument für einen merkantilistischen Ansatz bei den Verhandlungen liegt darin, dass die bisherigen Verlautbarungen aus den europäischen Institutionen nahelegen, dass dem UK nach dem Brexit kein bedingungsloser Zugang zum Binnenmarkt, sozusagen „à la carte“, gewährt werden soll. Zudem liegt nahe, dass sich das Modell UK zumindest grundsätzlich an den bestehenden Zugangsformen anderer Staaten zum EU-Binnenmarkt und deren Gegenleistungen orientieren wird (Malhotra, 2016).

Folgende zentrale Kriterien, die einen (ggf. partiellen) Zugang zum Binnenmarkt ermöglichen, werden hier betrachtet:

- das Ausmaß der für EU-Bürger gewährten Personenfreizügigkeit,

- das Ausmaß des Verzichts auf Regulierungssouveränität im Sinn einer Übernahme von EU-Vorschriften (ggf. ohne Mitsprache- oder gar Vetorecht),
- das Ausmaß an Zahlungen an die EU.

Dabei wird für die folgenden unterschiedlichen Integrationsmodelle (Norwegen (Europäischer Wirtschaftsraum – EWR), Schweiz, Kanada, Türkei) qualitativ bewertet und gegenübergestellt, was die jeweiligen EU-Partner an Zugeständnissen geben und welches Ausmaß an Zugang zum Binnenmarkt die EU ihnen dafür einräumt (für genauere Informationen zu den Integrationsmodellen siehe Busch/Matthes, 2016a; 2016b). Diese verschiedenen Stufen der Beteiligung der Nicht-EU-Länder am Gemeinsamen Markt können folgendermaßen angeordnet werden: Der EWR ist das weitreichendste Modell. Danach folgt das (aus vielen bilateralen Abkommen bestehende) Modell Schweiz. Darunter sind die Zollunion mit der Türkei (Tobler et al., 2010, 7 f.) und das CETA-Abkommen mit Kanada grob in einer Kategorie zu verorten.

2.1 Modell Norwegen (EWR)

Zugang zum Binnenmarkt

Die drei Mitgliedstaaten des EWR, die nicht der EU angehören, also Norwegen, Island und Liechtenstein, haben grundsätzlich vollen Zugang zum Binnenmarkt der EU. Das heißt im Prinzip sind sie in den freien Verkehr von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Personen einbezogen. Norwegen ist Teil des Binnenmarktes, nicht aber Mitglied der Zollunion. Damit unterliegt der Handel mit Industriewaren zwar keinen Zöllen, aber kostenträchtigen Zollabfertigungsvorschriften und Ursprungsregeln. Norwegische Unternehmen müssen auf Basis der vereinbarten Ursprungsregeln nachweisen, dass ein ausreichender Teil ihrer Produkte norwegischen Ursprungs ist. Der Handel mit Agrarerzeugnissen ist nicht Teil der Regelungen, hier werden Zölle erhoben.

Zugeständnisse Norwegens

Mit Blick auf die **Regulierungsübernahme** schließt das EWR-Abkommen mit dem Binnenmarkt verbundene Politikbereiche wie Wettbewerbs-, Verkehrs-, und Energiepolitik mit ein. Das gilt auch für sogenannte horizontale Maßnahmen, die sich auf die vier Freiheiten beziehen: sozialpolitische Maßnahmen wie Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz, Arbeitsrecht, Geschlechtergleichbehandlung, Aspekte des Verbraucherschutzes, Umwelt, Statistik und Gesellschaftsrecht; aber auch flankierende Maßnahmen im Bereich von Forschung technologischer Entwicklung (Bahadir/Fayos, 2016). Norwegen nimmt darüber hinaus auch an anderen EU-Politiken wie dem Schengen-Abkommen oder Elementen der Sicherheitspolitik teil.

Insgesamt musste Norwegen etwa drei Viertel der EU-Rechtsvorschriften in nationales Recht integrieren (Official Norwegian Reports, 2012, 3). Norwegen ist zudem verpflichtet, weiterentwickeltes EU-Recht zu übernehmen. Das geschieht mit gewissen Verzögerungen im gemeinsamen EWR-Ausschuss bestehend aus Vertretern der Kommission und der Mitgliedstaaten (Tobler et al., 2010, 5). Daher kann das EWR-Abkommen auch als dynamisch bezeichnet werden (Tobler et al., 2010, 12). Norwegens Einfluss auf die Weiterentwicklung der Rechtsvorschriften ist allerdings sehr begrenzt. Das Land hat nur ein unverbindliches Konsultationsrecht bei der Weiterentwicklung der Binnenmarktvorschriften der EU und kann allenfalls in einem sehr frühen Stadium versuchen, Einfluss auszuüben.

Norwegen leistet überdies **finanzielle Beiträge an die EU**, zum einen über die sogenannten Norway-Grants, zum anderen über die EWR-Grants, bei denen Norwegen den Löwenanteil übernimmt (siehe Kasten). Im Zeitraum 2014 bis 2021 wird Norwegen pro Jahr fast 400 Millionen Euro für 15 ärmere EU-Länder bereitstellen (EEA Grants/Norway Grants, 2015).

Schließlich gewährt Norwegen (wie auch die anderen EWR-Staaten) EU-Bürgern volle **Personenfreizügigkeit** und profitiert seinerseits auch davon. In diesem Zusammenhang kann eine allgemeine Schutzklausel möglicherweise die Grundlage für mögliche Einschränkungen bilden. Nach Artikel 112 des EWR-Vertrags (EWR, 1994) kann eine Vertragspartei Schutzmaßnahmen ergreifen, wenn „ernstliche wirtschaftliche, gesellschaftliche oder ökologische Schwierigkeiten sektoraler oder regionaler Natur“ auftreten. Die andere Vertragspartei kann in diesem Fall allerdings ihrerseits Einschränkungen vornehmen, um die Reziprozität des Geben und Nehmens zu erhalten.

2.2 Modell Schweiz

Zugang zum Binnenmarkt

Die Schweiz ist mit der EU über eine Vielzahl bilateraler Abkommen verbunden (Tobler et al., 2010, 9; Bundesrat, 2015; Schweizerische Eidgenossenschaft, 2015; Emerson, 2016; Breidlid/Najy, 2016). Von besonderer Bedeutung ist das Freihandelsabkommen von 1972 über die Zollfreiheit im Industriewarenhandel – im Agrarhandel werden dagegen weiter Zölle erhoben. Wichtig sind darüber hinaus die bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU. Zum Vertragspaket Bilaterale I zählen das Abkommen von 1999 über den Abbau technischer Handelshemmnisse und die Abkommen zur Personenfreizügigkeit, zum öffentlichen Beschaffungswesen, zur Landwirtschaft, für den Landverkehr und den Luftverkehr sowie zur Forschung (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2015).

Kasten: Zahlungen an die EU

Angaben zu den tatsächlichen Zahlungen der drei EWR-Staaten Island, Liechtenstein und Norwegen an die EU sind nicht leicht zu erhalten. Uns ist derzeit nur eine Quelle bekannt (Darvas, 2016), die Angaben für die Jahre 2014 und 2015 enthält und auf Anfrage von der Generaldirektion Haushalt an den genannten Autor übermittelt wurde.

Tabelle 1: Finanzielle Beiträge an die EU (brutto und netto) in Millionen Euro

		2014	2015
Norwegen	Beiträge insgesamt	705,2	778,4
	zum EU-Haushalt	313,8	387
	zu den EWR-und Norwegen Fonds	391,4	391,4
	Rückflüsse	116	181,6
	Nettotransfer an die EU (Rückflüsse minus Beiträge)	-589,2	-596,8
Island	Beiträge insgesamt	19,1	17,3
	zum EU-Haushalt	12,5	10,7
	zu den EWR-Fonds	6,6	6,6
	Rückflüsse	17,5	35,6
	Nettotransfer an die EU (Rückflüsse minus Beiträge)	-1,6	18,3
Liechtenstein	Beiträge insgesamt	4,8	4,5
	zum EU-Haushalt	2,6	2,3
	zu den EWR-Fonds	2,2	2,2
	Rückflüsse	2,6	3,7
	Nettotransfer an die EU (Rückflüsse minus Beiträge)	-2,2	-0,8
Schweiz	Beiträge insgesamt	331,2	322,4
	zum EU-Haushalt	217,5	208,7
	an die neuen Mitgliedstaaten	113,7	113,7
	Rückflüsse	228,1	237
	Nettotransfer an die EU (Rückflüsse minus Beiträge)	-103,1	-85,4

Quelle: Darvas, 2016

Das Paket der Bilaterale I unterliegt der sogenannten Guillotine-Klausel: Wird ein Abkommen beendet, enden auch alle anderen Abkommen. Dies macht deutlich, dass die EU trotz der vielen einzelnen Abkommen eine enge Verbindung zwischen diesen sieht. Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die EU sich beim Marktzugang (einschließlich Zollfreiheit) tendenziell großzügiger als in Freihandelsabkommen üblich gezeigt hat, weil die Schweiz zum Zeitpunkt der Verhandlungen einen EU-Beitritt anstrebte (Breidlid/Najy, 2016). Das Vertragspaket Bilaterale II regelt die Zusammenarbeit in weiteren Sektoren (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2015, 8).

Trotz der Zollfreiheit im Industriewarenhandel fallen Kosten durch Zollabwicklungsverfahren an, da Ursprungsregeln gelten. Hier gibt es allerdings gewisse Kostenerleichterungen durch harmonisierte und vereinfachte Regeln bei der Zollabwicklung, der Zollsicherheit und den Ursprungsregeln (u. a. Kumulation im (Panneuropa-)Mittelmeerraum). Darüber hinaus haben Schweizer Unternehmen in 20 Produktbereichen im Rahmen des Abkommens über den Abbau technischer Handelshemmnisse den gleichen Marktzugang zum freien Warenverkehr im Binnenmarkt wie Unternehmen aus den EU-Staaten (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2015, 29 f.). Hierzu zählen auch die wichtigen Produktgruppen Maschinen und Motorfahrzeuge, Medizinprodukte und Bauprodukte. Auf Basis einer weitgehenden Rechtsharmonisierung seitens der Schweiz werden Zulassungsprozesse der Schweiz in der EU anerkannt und müssen damit nur einmal durchgeführt werden. In der Schweiz zugelassene Waren können also in den betreffenden Produktbereichen frei in den Warenverkehr der EU eingebracht werden. Dies ist ein großer Vorteil für Schweizer Firmen, da sie nicht kostenträchtig separate Produktversionen für den EU-Markt herstellen müssen, wie das bei vielen anderen Handelspartnern der EU nötig ist (etwa Kanada und den USA). Damit entfallen wichtige nicht-tarifäre Handelshemmnisse im Industriewarenhandel mit der EU.

Im Bereich der Dienstleistungen ist der Zugang der Schweiz zum EU-Binnenmarkt demgegenüber deutlich enger beschränkt. Es gibt nur wenige sektorbezogene Abkommen, zum Beispiel im Bereich der freien Berufe, im Land- und Luftverkehr sowie bei Versicherungen, die nicht Lebensversicherungen sind. Der Bankensektor ist nicht einbezogen, sodass Schweizer Banken nicht wie norwegische Banken im Rahmen der Regelungen des Bankenpasses grenzüberschreitend ihre Dienstleistungen erbringen können. Es gibt eine Reihe weiterer, begrenzter Erleichterungen beim Dienstleistungshandel, die in begrenztem Maß über die Zugeständnisse der EU gegenüber Kanada (im Rahmen von CETA) hinausgehen (Kapitel 2.3): Neben den erwähnten Sektorabkommen zählen hierzu auch weitgehendere Erleichterungen bei temporären Entsendungen von Arbeitskräften und bei der Anerkennung von Berufsqualifikationen vor allem bei den freien Berufen.

Zugeständnisse der Schweiz

Bezüglich der **Regulierungsübernahme** muss die Schweiz in den Bereichen, in denen sie Zugang zum Binnenmarkt hat, eine weitgehende Rechtsangleichung an die EU-Regulierungen vornehmen. „Die Schweiz ist faktisch gezwungen, ihr Recht den EU-Standards in vielerlei Hinsicht anzupassen“ (Oppermann et al., 2016, 668). So wurden neben Zollvorschriften auch Produktvorschriften von der Schweiz an die technischen Vorschriften der EU angepasst (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2015, 29 f.). Zudem hat die Schweiz in den Dienstleistungsbereichen, in denen sie Zugang zum Binnenmarkt hat, die einschlägigen Rechtsvorschriften der EU übernommen (Bundesrat, 2015, 34 ff.). Im Zeitraum 1990 bis 2010 war fast ein Drittel der schweizerischen Gesetzesinitiativen EU-bedingt (Breidlid/Najy, 2016, 7).

Im Gegensatz zu dem EWR-Abkommen findet nur teilweise eine automatische Anpassung an neue EU-Regeln statt (Tobler et al., 2010, 19; Breidlid/Najy, 2016, 6 f.; Tagesanzeiger, 2016). Eine Reihe von bilateralen Abkommen wird daher als statisch bezeichnet. In der Regel übernimmt die Schweiz jedoch neue EU-Regeln im Rahmen eines sogenannten autonomen Nachvollzugs. Gleiches gilt für die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH). Damit soll auch im Schweizer Interesse eine einheitliche Auslegung und Anwendung des übernommenen EU-Rechts für Unternehmen aus der Schweiz und der EU gewährleistet werden. Die Schweiz hat ähnlich wie die EWR-Staaten kein Mitspracherecht im Entscheidungsprozess der EU über neue Regulierungen und kann lediglich in der frühen Entscheidungsfindungsphase versuchen, Einfluss zu nehmen.

Im Rahmen der seit 2014 laufenden Verhandlungen über eine einheitlichere Anwendung der vielen bestehenden bilateralen Verträge steht auch die konsequentere Übernahme neuer EU-Regeln sowie die Überwachung der einheitlichen Anwendung der vereinbarten Regeln und des von der Schweiz an EU-Recht angeglichenen Rechts an (EDA, 2016a; Tagesanzeiger, 2016). Hier könnte es dazu kommen, dass die Schweiz die Umsetzung neuen EU-Rechts innerhalb von drei Jahren grundsätzlich zusagt, wenn Parlament und Volk dem nicht explizit widersprechen. Zudem würde auch die Übernahme der Rechtsprechung des EuGH dynamisiert. Die EU würde der Schweiz dafür ein begrenztes Mitwirkungsrecht einräumen, das noch näher zu definieren ist. Im Streitfall, bei dem wie bisher im Gemischten Ausschuss eine Lösung gesucht wird, sollen beide Seiten den EuGH zur Auslegung von Rechtsfragen anrufen können. Wird auch danach keine einvernehmliche Lösung gefunden, würden Ausgleichsmaßnahmen möglich werden bis zur vollständigen Suspendierung des betreffenden Abkommens.

Die Schweiz leistet **Zahlungen an die EU**: Sie beteiligt sich finanziell an der Kohäsionspolitik der EU mit einem Beitrag von insgesamt 1,3 Milliarden Schweizer

Franken, der den 2004 und danach beigetretenen Mitgliedstaaten der EU zugutekommt (siehe Kasten). Mit dem sogenannten Erweiterungsbeitrag fördert die Schweiz konkrete Projekte in den neuen EU-Mitgliedsländern (EDA, 2016b).

Zu den Bilateralen Verträgen I zählt auch das 2002 in Kraft getretene Abkommen über die **Freizügigkeit von Personen**, die die Schweiz EU-Bürgern weitgehend gewährt. Das Freizügigkeitsabkommen ermöglicht Staatsangehörigen der Vertragsparteien, Arbeitsplatz und Aufenthaltsort frei zu wählen, wenn sie über einen Arbeitsvertrag verfügen oder selbstständig tätig sind. Nichterwerbstätige müssen allerdings ausreichende finanzielle Mittel nachweisen können (Schweizerische Eidgenossenschaft, 2015, 19). Während einer Übergangsfrist wäre es möglich gewesen, Schutzklauseln anzuwenden. Dies ist jedoch nicht erfolgt (Tobler et al., 2010, 27). Allenfalls über eine allgemeine Schutzklausel im Rahmen des Personenfreizügigkeitsabkommens der Bilateralen Verträge I könnte bei schwerwiegenden wirtschaftlichen oder sozialen Problemen eine Vertragspartei einen Gemischten Ausschuss anrufen mit dem Ziel, geeignete Abhilfemaßnahmen zu prüfen. Allerdings gilt auch hier das Reziprozitätsprinzip, nach dem die andere Partei gegebenenfalls mit äquivalenten Einschränkungen reagieren könnte.

Im Jahr 2014 sprach sich die Schweizer Bevölkerung für eine Begrenzung der Zuwanderung aus und geriet damit in Konflikt mit der EU, die auf dem Prinzip der Personenfreizügigkeit grundsätzlich beharrt (EDA, 2016c; Vogel, 2016). Eine zwischenzeitliche Initiative der Schweiz zur Einführung von Obergrenzen auch für EU-Bürger im Fall von übermäßiger Zuwanderung wurde von der EU nicht akzeptiert. Sie drohte für diesen Fall mit einer empfindlichen Einschränkung des Binnenmarktzugangs der Schweiz. Daraufhin hat die Schweizer Regierung beschlossen, den Binnenmarktzugang zu priorisieren und das Ziel der Zuwanderungsbegrenzung abzuschwächen. Im Fall einer übermäßigen Zuwanderung soll nach vorläufiger Beschlusslage bei der Neubesetzung von Arbeitsplätzen lediglich eine Präferenz für in der Schweiz lebende Personen (einschließlich bereits dort lebender EU-Bürger) eingeführt werden.

2.3 Modell Kanada (CETA)

Zugang zum Binnenmarkt

Kanada hat mit der EU ein erweitertes Freihandelsabkommen (CETA) ausgehandelt, das Ende Oktober 2016 von der EU und Kanada unterzeichnet wurde und bald in wesentlichen Teilen vorläufig in Kraft tritt (Booth et al., 2015, 57; Europäische Kommission, 2016). Die Zölle auf industrielle und viele landwirtschaftliche Produkte mit Ursprung in der EU oder in Kanada werden stufenweise abgebaut. Die Markt-

öffnung im Agrarbereich ist aber eingeschränkt, sensitive Bereiche der EU bleiben weiterhin recht stark geschützt. Für kanadische Exporte in die EU gelten Ursprungsregeln und kostenträchtige Zollabwicklungsverfahren. Diese sollen aber durch eine verbesserte Zusammenarbeit der Behörden vermindert werden. Die mit Ursprungsregeln und Zollabwicklungsverfahren verbundenen Vorschriften sind allerdings vor allem in den Bereichen Zollsicherheit und Ursprungsregeln etwas weniger günstig als für die Schweiz (Bundesrat, 2015).

Kanadische Exporteure haben zudem (anders als die Schweiz) keinen Zugang zum freien Warenverkehr. Sie müssen EU-Vorschriften wie technische Regulierungen, Gesundheits-, Lebensmittel- oder Pflanzenschutzvorschriften einhalten (Europäische Kommission, 2016, 2). Soweit kanadische Regulierungen andere Anforderungen stellen, müssen kanadische Unternehmen daher für den EU-Export vor allem bei Industriewaren kostenträchtig spezifische Produktvarianten herstellen. Durch CETA gibt es lediglich insoweit Erleichterungen, als Konformitätsbescheinigungen von kanadischen Behörden anerkannt werden, wenn dort auf die Einhaltung von EU-Vorschriften geprüft wurde (Europäische Kommission, 2016, 8).

Jenseits dieser auf den Warenhandel bezogenen Erleichterungen ist der Zugang Kanadas zum Binnenmarkt jedoch deutlich eingeschränkt (Europäische Kommission, 2016, 12; Erixon, 2016; HM Government, 2016b, 31 ff.; Scarpetta, 2016). Dies gilt vor allem für die Dienstleistungsmärkte der EU. Hier gibt es nur geringfügig über das WTO-GATS-Niveau (Kapitel 3.2) hinausgehende Erleichterungen beim Marktzugang. So räumt die EU Kanada in den Bereichen Energie, Umwelt, Bergbau und in bestimmten freiberuflichen Dienstleistungen begrenzte Erleichterungen ein. Es geht dabei in erster Linie um begleitende Serviceleistungen zu den kanadischen Industrieexporten. Hier wird vor allem die zeitweise Entsendung von Arbeitskräften teilweise liberalisiert. Bei der Anerkennung von Berufsqualifikationen im Bereich freiberuflicher Dienstleistungen wird lediglich ein Rahmen für zukünftig mögliche Abkommen darüber etabliert. Demgegenüber werden Finanzdienstleistungen von dem Abkommen mit Kanada nicht erfasst. Kanadische Banken oder Versicherungen, die in der EU tätig werden wollen, erhalten keinen Finanzdienstleistungspass, sondern müssen in der EU eine Niederlassung errichten und sich an die EU-Regulierungen anpassen (HM Government, 2016b, 31 f.). Eine grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung direkt von Kanada aus ist damit bei Finanzdienstleistungen nicht erlaubt. Insgesamt bleibt der Zugang Kanadas zu den EU-Dienstleistungsmärkten weit hinter dem Niveau des Binnenmarkts zurück.

Zugeständnisse Kanadas

Kanada behält die nationale Souveränität bei der Regulierungssetzung ganz überwiegend. Gewisse eng begrenzte Annäherungen zwischen kanadischem und

EU-Recht sind nötig, zum Beispiel um sicherzustellen, dass Konformitätsbescheinigungen gegenseitig anerkannt werden können. Mit Blick auf die Personenfreizügigkeit für EU-Bürger sind ebenfalls nur geringe Zugeständnisse relevant. So muss Kanada (wie die EU) in Zukunft das Recht auf einen temporären Personenzugang (vorübergehende Einreise) für EU-Arbeitnehmer in größerem Umfang als zuvor ermöglichen (Europäische Kommission, 2016, 12). Finanzielle Beiträge an die EU sind mit CETA nicht verbunden.

2.4 Modell Türkei (Zollunion)

Zugang zum Binnenmarkt

Der Zugang zum EU-Binnenmarkt für türkische Unternehmen ist eng begrenzt auf den Warenhandel. Hier bildet die Türkei mit der EU seit 1996 eine Zollunion, die den zoll- und quotenfreien Verkehr von Industriewaren und verarbeiteten landwirtschaftlichen Erzeugnissen umfasst. Zollkontrollen und Ursprungsregeln fallen in einer Zollunion nicht an. Allerdings ist der Zugang zum freien Warenverkehr der EU in einer wichtigen Hinsicht begrenzt. So müssen sich türkische Unternehmen, die in die EU exportieren wollen, an die Regeln und Produktvorschriften der EU halten und somit gegebenenfalls kostenträchtig andere Produktvarianten produzieren als für den türkischen Markt. Der Zugang zum Binnenmarkt ist aber vor allem deshalb nur gering, weil der Handel mit Dienstleistungen von dem Abkommen mit der Türkei nicht erfasst wird (HM Treasury, 2016, 91). Grundsätzlich ist bei der Einordnung des Modells Türkei zu berücksichtigen, dass sich die EU beim zollfreien Zugang zum europäischen Markt tendenziell großzügiger als in Freihandelsabkommen üblich gezeigt hat, weil die Türkei zum Zeitpunkt der Verhandlungen einen EU-Beitritt anstrebte (HM Government, 2016b, 30).

Die Freizügigkeit für türkische Arbeitnehmer sollte gemäß dem Assoziationsabkommen von Ankara (1970) schrittweise bis zum 1. Dezember 1986 eingeführt werden. Dazu ist es jedoch nicht gekommen. Allerdings haben politische Beschlüsse und die Rechtsprechung des EuGH zu einem begrenzten Freizügigkeitsrecht türkischer Arbeitnehmer in der EU geführt (Oppermann et al., 2016, 461).

Zugeständnisse der Türkei

Die Regulierungssouveränität der Türkei ist geringfügig eingeschränkt. So hat die Türkei kein Mitwirkungsrecht bei der Außenhandelspolitik der EU, muss jedoch die Regelungen einhalten, die die EU in Handelsabkommen mit Drittstaaten vereinbart hat. Das Land muss beispielsweise die von der EU vereinbarten Zolllsenkungen ebenfalls an ihren Nicht-EU-Außengrenzen umsetzen, ohne dass das betreffende Drittland reziprok der Türkei (wie der EU) einen verbesserten Marktzugang

einräumen muss. Hierzu müsste die Türkei selbst mit dem Drittland verhandeln. Ob dabei nennenswerte Zugeständnisse erreicht werden, erscheint fraglich, da die Türkei mit der von der EU vereinbarten Zolllsenkung einseitig in Vorleistung gegangen ist (HM Treasury, 2016, 91). Ebenso hat die Türkei kein nennenswertes Mitentscheidungsrecht bei der Weiterentwicklung des Gemeinsamen Marktes (HM Treasury, 2016, 91). Darüber hinaus können EU-Waren ohne weitere Zulassung in der Türkei dort in den Warenverkehr gebracht werden. Auch hier liegt ein Verzicht auf Regulierungshoheit vor.

Die Türkei gewährt EU-Bürgern keine Personenfreizügigkeit und zahlt keine Beiträge an die EU, sie erhält jedoch Zahlungen von der EU. Unabhängig von der Flüchtlingskrise fördert die EU das Land im Zeitraum 2014 bis 2020 mit 4,5 Milliarden Euro (European Commission, 2016).

2.5 Zwischenfazit und bewertender Überblick

Tabelle 2 gibt einen Überblick über die verschiedenen Integrationsmodelle und bewertet qualitativ das jeweilige Ausmaß der Zugeständnisse und des Zugangs zum EU-Binnenmarkt. Es wird deutlich, dass es einen recht klaren (quasi proportionalen) Zusammenhang zwischen dem Ausmaß der Zugeständnisse der betrachteten Länder und dem gewährten Zugang zum Binnenmarkt gibt. Dieser Zusammenhang wird in Abbildung 1 veranschaulicht, wobei noch die zwei weiteren Optionen WTO-Staat und EU-Mitglied ergänzt wurden. Die diskutierten Modelle sind in dieser stilisierten Darstellung auf der Diagonalen angesiedelt, wodurch die Proportionalität des Zusammenhangs zum Ausdruck gebracht wird.

Tabelle 2: Ausmaß der Zugeständnisse und des Zugangs zum Binnenmarkt
Qualitative Bewertung der Autoren

	Türkei	CETA	Schweiz	Norwegen/EWR
Personenfreizügigkeit für EU-Bürger	Nein	Gering	Weitgehend	Groß
Verzicht auf Regulierungsautonomie	Gering	Gering	Gering bis mittel	Groß
Zahlungen an die EU	Nein	Nein	Gering	Groß
Zugeständnisse insgesamt	Gering	Gering	Mittel	Groß
Ausmaß des Zugangs zum Binnenmarkt	Gering	Gering	Mittel	Groß

Türkei und Schweiz: Hier hat sich die EU (nicht zuletzt bei der Zollfreiheit) großzügig gezeigt, weil beide Länder zum Zeitpunkt der Verhandlungen einen EU-Beitritt anstrebten.

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Damit kann Abbildung 1 als Referenz für die weitere Analyse dienen. Sie veranschaulicht nicht nur die erwähnte Reziprozität, sondern verortet gleichzeitig die Integrationsmodelle, die als Orientierung für das zu verhandelnde zukünftige institutionelle Verhältnis zwischen UK und EU dienen können. Die farbige Schattierung verdeutlicht aus EU-Sicht, dass grün eingefärbte Felder einen Vorteil und orange/rot eingefärbte Felder einen Nachteil für die EU mit Blick auf die Reziprozität darstellen.

Abbildung 1: Veranschaulichung der Proportionalität zwischen dem Ausmaß der Zugeständnisse und dem Ausmaß des Binnenmarktzugangs

Ausmaß des Zugangs zum Binnenmarkt	Vollständig			UK mit		EU-Mitglied
	Groß			Kontinentalpartnerschaft	Norwegen	
	Mittel			Schweiz		
	Gering		Kanada (Türkei)			
	Nein / kaum	WTO-Staat				
		Nein / kaum	Gering	Mittel	Groß	Vollständig
Ausmaß an Zugeständnissen an die EU bei Personenfreizügigkeit für EU-Bürger Regulierungssouveränität (Rechtsharmonisierung mit EU) Nettozahlungen an die EU						

Voller Binnenmarktzugang umschließt auch volle Mitentscheidungsrechte über EU-Regulierungen und freien Agrarwarenhandel – diese Rechte billigt die EU Norwegen und der Schweiz nur teilweise zu. Türkei und Schweiz: Hier hat sich die EU (nicht zuletzt bei der Zollfreiheit) großzügig gezeigt, weil beide Länder zum Zeitpunkt der Verhandlungen einen EU-Beitritt anstrebten.
Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln (orientiert an Tabelle 2)

Dieser Orientierungsrahmen ermöglicht eine Objektivierung der Verhandlungen. Denn er erlaubt es, die Kategorien „Gefahr von Nachahmereffekten“ und „Fairness gegenüber dem UK“ besser zu definieren:

- Die EU gibt keinen Anreiz für Nachahmereffekte, wenn sie selbst eine Lösung im Bereich der orange/roten Felder vermeidet.

- Die EU behandelt das UK fair, wenn sie ihm keine Lösung im Bereich der grünen Felder aufzwingt. So kann dem UK vermittelt werden, dass Einschränkungen beim Binnenmarktzugang in Reaktion auf Einschränkungen bei Personenfreizügigkeit und anderen Zugeständnissen nicht als „Bestrafung“ für das UK zu interpretieren sind, wie dies vermutlich in der britischen öffentlichen Debatte dargestellt wird.

Abbildung 1 macht zudem deutlich, dass die von einigen internationalen Experten vorgeschlagene Kontinentalpartnerschaft für das UK (Pisani-Ferry et al., 2016) die Proportionalität klar durchbrechen würde. Das UK würde dabei einen sehr weitgehenden Binnenmarktzugang und sogar ein etwas größeres Mitspracherecht bei neuen EU-Regulierungen erhalten als Norwegen. Als Zugeständnis dafür wäre zwar eine anhaltende weitgehende Rechtsharmonisierung mit der EU nötig. Doch die Personenfreizügigkeit für EU-Bürger würde das UK nennenswert einschränken dürfen; es würde in der hier gewählten Einordnung wohl nur ein Zugeständnis geringer Kategorie ausreichen. Zahlungen an die EU sollen auch erfolgen, die Höhe wird hier aber nicht näher bestimmt. Eine Einordnung in die mittlere Kategorie erscheint nicht unplausibel. Damit würden die Zugeständnisse in allen drei Kategorien zusammen im (ungewichteten) Durchschnitt ebenfalls nur in die Kategorie mittel einzuordnen sein. Ein solcher Bruch mit der Proportionalität birgt die Gefahr, dass Anreize für Nachahmereffekte entstehen. Auch die Schweiz und die EFTA-Partner könnten Einschränkungen bei der Personenfreizügigkeit und den Zahlungen an die EU einfordern. Daher ist die Schaffung einer Kontinentalpartnerschaft aus unserer Sicht nicht ratsam.

3. Britische Wünsche nach Binnenmarktzugang und Einordnung aus EU-Sicht

In der Brexit-Debatte wurde von den Austrittsbefürwortern teilweise suggeriert, dass die britische Wirtschaft weiterhin vollen Zugang zum Binnenmarkt behalten könnte, bei nur begrenzten Zugeständnissen. Dies ist auch die Idealvorstellung der britischen Regierung. Trotz der jüngsten Rhetorik, die auf einen harten Brexit hindeutet (Kapitel 4), soll der Zugang zum EU-Binnenmarkt demnach so weit wie möglich erhalten bleiben (May, 2016). Dem stehen freilich die unterstellten Anforderungen der EU nach angemessener Reziprozität gegenüber. Daher werden im Folgenden die britischen Wünsche nach einem möglichst weitgehenden Binnenmarktzugang den bislang von der EU in den verschiedenen Integrationsmodellen (Kapitel 2) gewährten Zugeständnissen gegenübergestellt.

3.1 Warenverkehr

Einschätzung der britischen Vorstellungen

Mit Blick auf den freien Warenverkehr ist zunächst fraglich, ob das UK in der Zollunion bleiben wird. Die Autoren vertreten trotz etwas uneinheitlicher Äußerungen der britischen Regierung die Einschätzung, dass damit vermutlich nicht zu rechnen ist. Das zentrale Argument für diese Einschätzung liegt darin, dass das UK als Mitglied der Zollunion keine hinreichend eigenständige Außenhandelspolitik betreiben könnte. Damit würde es sich die Möglichkeit nehmen, effektive bilaterale Verhandlungen mit Drittstaaten zu führen. Diese Entscheidung hätte freilich den Preis, dass zwischen der Republik Irland und Nordirland eine Zollgrenze mit entsprechenden Kontrollen eingeführt werden müsste.

Mit einem Verzicht auf die Zollunion werden bei einem bilateralen Zollabkommen mit der EU zudem Ursprungsregeln nötig, die die Handelskosten erhöhen würden. Berechnungen zufolge könnten Ursprungsregeln britische Firmen mit Kosten in Höhe von 6 Prozent des Warenwerts belasten (CEPR, 2013, 63). Im Jahr 2015 exportierten die Briten Waren im Wert von 134 Milliarden Euro in die EU. Darauf bezogen wären dies etwa 8 Milliarden Euro. Diese Kosten lassen sich durch vereinfachte Zollverfahren und großzügige Ursprungsregeln allerdings etwas mindern, wie sie beispielsweise der Schweiz von der EU zugebilligt wurden (Kapitel 2.2). Logistiker berichten allerdings aufgrund der Zollkontrollen von häufigen Staus beim Übertritt der deutsch-schweizerischen Grenze – ein Aspekt, der gerade auch für die Grenze zwischen Nordinland und der Republik Irland relevant ist. Gleichwohl liegen Vereinfachungen bei der Zollabwicklung zweifellos im britischen Interesse.

Um zusätzliche kostenträchtige Barrieren zu vermeiden, liegt auch eine anhaltende Zollfreiheit im britischen Interesse.

Das Gleiche gilt für eine anhaltende gegenseitige Anerkennung von technischen Produktstandards (auf Basis weiterhin weitgehender Rechtsharmonisierung). Die britischen Industrie- und Agrarverbände dürften sich stark für solche kostensparenden Handelsregelungen einsetzen. Ein Rückfall auf das Niveau von CETA dürfte dagegen deutliche Zusatzkosten mit sich bringen, da hier ein weitgehend freier Warenverkehr wie bei der Schweiz nicht gewährleistet ist. Vielmehr bleiben hier die Produktstandards unterschiedlich und somit müssten unterschiedliche Produktvarianten für den EU-Markt und den kanadischen Markt hergestellt werden. Demgegenüber sind bei CETA die Einsparungen durch eine gegenseitige Anerkennung von Zertifizierungs- und Kennzeichnungsorganisationen recht begrenzt, da sie nach den Vorschriften des jeweils anderen Handelspartners prüfen und somit das Problem der unterschiedlichen Produktvarianten erhalten bleibt.

Einordnung aus EU-Sicht

Die EU dürfte auch interessiert sein an einem weiterhin möglichst kostengünstigen Warenverkehr in Richtung UK, nicht zuletzt aufgrund ihres deutlichen Überschusses im Warenhandel. Es spricht viel dafür, dass eine anhaltende Zollfreiheit den Präferenzen beider Seiten entspricht. Für Vereinfachungen bei den Zollabwicklungsverfahren gilt das – etwas eingeschränkt – auch.

Mit Blick auf eine mögliche anhaltende Zollfreiheit zwischen UK und EU gilt es allerdings Folgendes zu bedenken: Bei bilateralen Handelsabkommen der EU mit in der Regel deutlich kleineren Drittstaaten kommt es zwar in aller Regel auch zu einem weitgehenden Zollabbau im Industriewarenhandel, zum Beispiel bei CETA. Allerdings gelingt es der EU wegen ihres deutlich größeren Absatzmarktes meist, als Gegenleistung für ihren eigenen Zollabbau erhebliche Zugeständnisse von ihren Partnern in anderen Bereichen zu erreichen. Bei CETA ist das vor allem ein deutlich verbesserter Zugang zu öffentlichen Ausschreibungen in Kanada. Bei der Schweiz dürfte die EU freilich großzügiger als in üblichen Freihandelsabkommen gewesen sein, weil die Schweiz zum Zeitpunkt der Verhandlungen einen EU-Beitritt anstrebte (Bredlid/Najy, 2016). Diesen Vorteil kann das UK nicht für sich in Anspruch nehmen.

Die Einräumung des Zugangs zum freien Warenverkehr auf Basis einer gegenseitigen Anerkennung von Produktstandards liegt zwar grundsätzlich auch im gegenseitigen Interesse, weil so nicht tarifäre Handelshemmnisse und damit die Transaktionskosten des Handels vermindert werden. Gleichwohl ist die EU bei diesem Kernelement des Binnenmarktes in ihren Abkommen mit Drittstaaten recht zurückhaltend. In einem üblichen Freihandelsabkommen gewährt die EU dies nicht, auch nicht im Rahmen der Zollunion mit der Türkei. Lediglich im Warenhandel mit der Schweiz gilt eine weitgehende gegenseitige Anerkennung. Dieses Zugeständnis der EU wird dadurch erst möglich, dass die Schweiz ihr Recht dem der EU bei den betreffenden Produktstandards weitgehend angeglichen hat. Die Partner der EU bei einem üblichen Freihandelsabkommen wie CETA sind dazu in aller Regel nicht bereit. Ob die EU dem UK die gegenseitige Anerkennung allerdings allein unter der Voraussetzung einer spezifischen Rechtsharmonisierung durch das UK einräumt, ist eine strategische Frage (Kapitel 6).

3.2 Dienstleistungs- und Kapitalverkehr

Einschätzung der britischen Vorstellungen

Das UK hat eine besondere Stärke bei den Dienstleistungen. Dies gilt vor allem für Finanzdienstleistungen und unternehmensnahe Dienstleistungen, bei denen es im grenzüberschreitenden Dienstleistungsverkehr mit der EU Überschüsse in Höhe von

31,3 und 10,6 Milliarden Euro erwirtschaftet. Daher ist ein möglichst freier Zugang zum EU-Binnenmarkt im Dienstleistungsverkehr für das UK eine der zentralen Präferenzen, vor allem in den genannten Subsektoren des Dienstleistungssektors. Gleiches gilt für die Kapitalverkehrsfreiheit, also vor allem für die Möglichkeit, in der EU Unternehmen zu gründen oder zu kaufen.

Noch zu berücksichtigen ist, dass das UK den übrigen EU-Ländern (bei entsprechenden Gegenleistungen) wie bisher weiterhin einen freien Dienstleistungszugang ermöglichen dürfte. Denn es weist vergleichsweise offene und wettbewerbsintensive Dienstleistungsmärkte auf. Das zeigen die Indikatoren der OECD zur Produktmarktregulierung, die die Regulierungsintensität auf einer Skala von null (sehr offen und flexibel) bis sechs (sehr verschlossen und unflexibel) beurteilen. Während das UK hier bei den freien unternehmensnahen Dienstleistungen („professional services“) mit 0,8 eingestuft wird, schneidet die übrige EU-27 hier mit 2,2 Prozent im Durchschnitt deutlich schlechter ab.

Fokus Finanzdienstleistungen

Ein besonderer Fokus liegt auf dem Finanzsektor. Neben dem Überschuss im Handel mit der EU spielt hier auch die Rolle des UK als Brückenkopf für Finanzdienstleister aus Drittländern (wie den USA) bei dem Zugang zum EU-Binnenmarkt eine wichtige Rolle für die City of London (Busch/Matthes, 2016a; Schoenmaker, 2016).

Bei Finanzdienstleistungen gibt es auf Basis eines komplexen EU-Regelwerks sogenannte Pässe für verschiedene Finanzdienstleistungen (Lannoo, 2016; Scarpetta/Booth, 2016; SVR, 2016; Wyman, 2016). Diese Passregeln ermöglichen es den im UK angesiedelten Finanzinstituten, ihre Dienstleistungen grenzüberschreitend (oder über kostengünstige vom UK aus beaufsichtigte Zweigstellen) in allen anderen EU-Ländern anzubieten. Damit ist eine Dienstleistungserbringung möglich, ohne in den betreffenden EU-Ländern kostenträchtig eine Tochtergesellschaft gründen zu müssen, die eine eigene Lizenz braucht, separat kapitalisiert werden muss und vom Sitzland beaufsichtigt wird. Zudem wird verlangt, dass ein substantieller Teil der Geschäftstätigkeit im Land und nicht grenzüberschreitend von der Muttergesellschaft aus abgewickelt wird.

London kann auf diese Weise seine Stärken – vor allem seine Agglomerationsvorteile und die Sprache – voll ausspielen. Ohne die Passregeln hätte sich London daher nicht so stark auf Finanzdienstleistungen spezialisieren können. Dies verdeutlicht das Bedrohungspotenzial eines Brexits. Denn ohne den Binnenmarktzugang und die Passregeln bei Finanzdienstleistungen wäre eine grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung in der EU nicht erlaubt. Damit würde es

vermutlich zu Verlagerungen von derzeit in London angesiedelten Finanzdienstleistern (mit Hauptsitz in Drittländern, aber auch dem UK und der EU) in andere Finanzzentren wie Frankfurt, Paris oder Dublin kommen (Demary/Voigtländer, 2016). Derartige Verlagerungen könnten auch Geschäftstätigkeiten betreffen, die nicht direkt in den Handel mit EU-Partnern involviert sind, wenn Finanzakteure Größenvorteile wahren wollen.

Doch sind die Passregeln nicht für alle Finanzdienstleister gleichermaßen relevant. Wichtig sind sie vor allem für Banken und Handelsaktivitäten (von Wertpapieren und Derivaten) sowie etwas eingeschränkt auch für Investmentfonds, aber weniger für Versicherungen (Lannoo, 2016; Scarpetta/Booth, 2016). Daher werden auch die Betroffenheit und die Verlagerungswahrscheinlichkeit unterschiedlich sein. Relativ stark dürften die Auswirkungen – bei Wegfall der Passregeln nach einem Brexit – für die im UK tätigen Banken mit relevantem EU-Geschäft sein. Beispielsweise würden sie wahrscheinlich den Zugang zum eurobasierten (Großhandels-)Zahlungsverkehr (TARGET2) verlieren und damit als Partner für Wholesale-Refinanzierungen für Banken im Euroraum deutlich an Attraktivität einbüßen (Schoenmaker, 2016). Zudem könnte der Finanzplatz London seinen dominierenden Status als Zentrum für eurobasierte Finanzdienstleistungen (vor allem bei Zinsderivaten) verlieren. Der EuGH befand zum Beispiel nach einer Klage der EZB, dass das Clearing von eurobasierten Derivaten und Wertpapieren im UK (und damit außerhalb des Euroraums, aber innerhalb des EU-Binnenmarkts) angesiedelt sein darf. Nach einem EU-Austritt wird das UK den Schutz des EuGH verlieren und daher dürften die Clearing-Aktivitäten – und vermutlich teilweise auch darauf basierende Handelsaktivitäten – von London auf den Kontinent abwandern (Schoenmaker, 2016).

Eine Verlagerung von Finanzdienstleistungen auf Kosten der City of London wird die britische Regierung zu verhindern versuchen. Ihre Optionen sind dabei allerdings begrenzt, solange sie im Einklang mit der bisherigen Positionierung (May, 2016) einen EWR-Status ausschließt, bei dem die Passregeln weiter gelten würden.

Eine viel diskutierte Möglichkeit wäre, auf einen Äquivalenzstatus zu setzen, den die EU Drittländern in einigen Bereichen der Finanzdienstleistungen prinzipiell einräumen kann. Wenn die Regulierung im Ausland von der EU als gleichwertig (äquivalent) anerkannt wird, können Finanzdienstleister auf dieser Basis (wie bei den Passregeln) auch aus dem betreffenden Drittland grenzüberschreitend ihre Dienstleistungen anbieten. Doch hier bestehen relevante Einschränkungen. So ist der Äquivalenzstatus nur für einige wenige Finanzbereiche verfügbar (Scarpetta/Booth, 2016). Hierzu zählen – allerdings erst ab 2018 – der Bereich Finanzinstrumente einschließlich Derivate-, Rohstoff- und Hochfrequenzhandel, wobei hier die Richtlinie/Verordnung über Märkte für Finanzinstrumente MiFID I und MiFID

II/MiFIR¹ vor allem darauf abzielt, Risiken zu begrenzen und Anlegerschutz und Transparenz zu erhöhen. Daneben gilt der Äquivalenzstatus für Rückversicherungen und möglicherweise auch für Hedgefonds (Investmentfonds für professionelle Anleger), aber nicht für Banken, übrige Versicherungen und Investmentfonds für Kleinanleger. Ein weiterer Nachteil liegt darin, dass der Äquivalenzstatus letztlich als politische Entscheidung durch die EU gewährt wird und jederzeit entzogen werden kann. Dies wäre eine sehr unsichere zukünftige Geschäftsbasis für den Finanzplatz London in den Bereichen, in denen der Äquivalenzstatus nutzbar ist.

Daher wird die britische Regierung bestrebt sein, gerade im Finanzsektor ein auf die UK-Belange zugeschnittenes Abkommen mit der EU zu schließen. Die Autoren gehen auf Basis der im nächsten Abschnitt folgenden Begründungen davon aus, dass dies nur ansatzweise gelingen kann.

Einordnung aus Sicht der EU

Die Verhandlungsarithmetik ist bei Dienstleistungen grundsätzlich anders als im Warenhandel, da die EU hier ein Defizit im gegenseitigen Handel mit dem UK aufweist. Damit kann die britische Regierung hier dem großen Absatzmarkt der EU kein Gegengewicht entgegensetzen.

Weitere Aufschlüsse ermöglicht ein Blick auf die Zugeständnisse, die die EU beim Dienstleistungshandel und beim Kapitalverkehr gegenüber Drittstaaten in anderen Abkommen gewährt.

Mit Blick auf die Kapitalverkehrsfreiheit hat die EU – anders als im Dienstleistungshandel – ein vergleichsweise liberales Regime. Gemäß Artikel 63 des AEUV sind nicht nur alle Beschränkungen zwischen den EU-Mitgliedstaaten verboten, sondern grundsätzlich auch zwischen den Mitgliedstaaten und dritten Ländern. Somit gilt selbst für Drittländer mit WTO-Status in der EU eine weitgehende Kapitalverkehrsfreiheit (Scharf, 2008). Allerdings gibt es bei Finanzdienstleistern aus Drittländern für EU-Aufsichtsbehörden die Möglichkeit, deren Ansiedelung aus aufsichtsrechtlichen Gründen zu untersagen (Lannoo, 2016).

Demgegenüber existiert im Dienstleistungshandel in der EU (und auch generell weltweit) noch eine Vielzahl von Handelsbarrieren, die gerade bei unternehmensnahen Dienstleistungen relevant sind. Generell wird nach verschiedenen Erbringungsarten von Dienstleistungen unterschieden. Hierzu zählen die grenzüberschreitende Erbringung von Serviceleistungen, die Erbringung von

¹ Markets in Financial Instruments Directive; Markets in Financial Instruments Regulation.

Dienstleistungen über eine Tochtergesellschaft im Zielland oder die Arbeitsleistungen von ausländischen Erwerbstätigen im Zielland. Im letztgenannten Bereich sind beispielsweise die vorübergehende Entsendung von Mitarbeitern (etwa zur Installation, Wartung und Reparatur von Maschinen) ebenso relevant wie die Anerkennung von Berufsqualifikationen (etwa bei freien Berufen).

Hinter der unterschiedlichen Offenheit für Kapitalverkehr und Dienstleistungshandel steht letztlich eine merkantilistisch geprägte Motivation. Denn bei der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung aus dem Ausland verbleiben Wertschöpfung und Arbeitsplätze, die mit der Serviceleistung verbunden sind, im Ausland. Aus dieser Perspektive verwundert es nicht, dass die EU bei der Erlaubnis zur Ansiedelung in der EU über eine Tochtergesellschaft großzügiger ist. Denn in diesem Fall profitiert das betreffende EU-Land in der Regel von einer höheren Wertschöpfung und mehr Arbeitsplätzen (wenn es nicht zu einer vollständigen Substitution heimischer Anbieter kommt). Zudem ist durch die Gründung einer Tochtergesellschaft und der damit verbundenen Lizenzierung sichergestellt, dass ausländische Anbieter an die EU-Regulierungen gebunden sind und daher ein „level playing field“ herrscht.

Für die Einschätzung der wahrscheinlichen Verhandlungslinie der EU gegenüber dem UK ist es wichtig zu verstehen, dass diese merkantilistische Logik die EU-Politik im Dienstleistungshandel prägt. Selbst im Binnenmarkt ist der Dienstleistungshandel noch teilweise durch regulierungsbezogene Handelsbarrieren gehemmt, auch für unternehmensnahe Dienstleistungen. Dies zeigt auch ein Vergleich alternativer Integrationsmodelle:

So bleibt der WTO-Status, der auf dem multilateralen Dienstleistungsabkommen GATS basiert, sehr deutlich hinter dem Binnenmarkt-Status zurück. Bis auf wenige Dienstleistungsbereiche, zum Beispiel das öffentliche Auftragswesen, erhält die EU hier gegenüber Drittländern erhebliche Beschränkungen aufrecht, vor allem bei der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung, aber auch bei der Entsendung von Arbeitskräften und der Anerkennung von Berufsqualifikationen.

Auch bilaterale Freihandelsabkommen der EU räumen nur wenig zusätzlichen Zugang zu den EU-Dienstleistungsmärkten ein. Ihre Vorteile liegen in erster Linie darin, dass die bestehende Offenheit festgeschrieben und garantiert wird und die existierenden Barrieren transparenter gemacht werden:

- Das gilt auch weitgehend für CETA. Hier ist die EU zwar bei der eigenen Dienstleistungsliberalisierung etwas weiter gegangen (Kapitel 2) (Erixon, 2016; Europäische Kommission, 2016). Gleichwohl ist eine grenzüberschreitende

Dienstleistungserbringung direkt von Kanada aus nicht erlaubt und Kanadas Zugang zum Binnenmarkt bleibt deutlich hinter der Dienstleistungsfreiheit des Binnenmarkts zurück (Erixon, 2016; Scarpetta, 2016).

- Die Zugeständnisse gegenüber der Schweiz gehen über CETA hinaus, allerdings nur in begrenztem Rahmen (Kapitel 2). Vor allem die grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung von der Schweiz aus handhabt die EU – auch im Finanzbereich – sehr restriktiv. Im Bankensektor gilt sie nicht, schweizerische Banken kommen also nicht in den Vorzug der Passregeln. Und dies, obwohl der Bankensektor in der Schweiz ein noch höheres ökonomisches Gewicht als im UK hat, die Schweiz die volle Personenfreizügigkeit für EU-Bürger gewährt und die schweizerische Bankenregulierung eher konservativ aufgestellt ist (etwa bei der Vorschreibung von Kapitalpuffern).

Insgesamt zeigt sich, dass die EU beim Dienstleistungshandel bei den hier betrachteten Integrationsmodellen unterhalb des EWR-Modells restriktiv agiert. Dies gilt vor allem für die grenzüberschreitende Service-Erbringung. Vor dem Hintergrund der erläuterten merkantilistischen Logik hat die EU passähnliche Regeln in keinem ihrer Freihandelsabkommen im Finanzbereich zugelassen (Lang/Conyers, 2014).

Darüber hinaus spricht ein weiteres Argument dagegen, dass die EU bei Zugeständnissen im Dienstleistungsbereich großzügig agieren wird. Anders als im UK sind die Dienstleistungsmärkte in vielen EU-Ländern auf der einen Seite stärker reguliert und damit weniger an Wettbewerb gewöhnt. Auf der anderen Seite gelten britische Dienstleistungsunternehmen (etwa von unternehmensnahen Dienstleistungen) als recht konkurrenzfähig. Daher erscheint es nicht unplausibel, dass Mitgliedstaaten, in denen relativ wenig wettbewerbsfähige Dienstleistungsanbieter angesiedelt sind, Widerstand leisten gegen eine Öffnung ihrer Dienstleistungsmärkte für britische Service-Anbieter.

Bei der Frage nach der Gewährung der Passregeln bei Finanzdienstleistungen (und damit der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung) ist ferner zu berücksichtigen, dass hochrangige Vertreter der EU-Kommission hier eine direkte Verbindung zur Personenfreizügigkeit eingefordert haben. Zudem darf nicht außer Acht gelassen werden, dass einzelne Mitgliedstaaten darauf hoffen dürften, bei einer Nicht-Gewährung der Passregeln ihre Finanzplätze auf Kosten von London stärken zu können.

All dies deutet darauf hin, dass der Zugang im Dienstleistungshandel und vor allem bei Finanzdienstleistungen sehr kontrovers verhandelt werden wird. Wenn das UK ähnlich begrenzte Zugeständnisse mit Blick auf Personenfreizügigkeit, Regulierungsharmonisierung und Zahlungen an die EU geben wird wie im Folgenden unterstellt,

dürfte der britische Zugang vor allem für Finanzdienstleistungen wohl begrenzt bleiben.

4. Britische Zugeständnisse: Abschätzung des wahrscheinlichen Ausmaßes

Es ist bisher noch unklar, zu welchen Zugeständnissen das UK bereit sein wird. Eine Einschätzung darüber ist jedoch unverzichtbar, um in Kapitel 6 grob abstecken zu können, wie ein wahrscheinliches Verhandlungsergebnis aussehen könnte. Daher basieren die in den folgenden drei Unterkapiteln gemachten Abschätzungen vor allem auf drei Aspekten: Erstens fließt die persönliche Einschätzung der Autoren vor dem Hintergrund politökonomischer Abwägungen mit ein. Zweitens spielt die öffentliche Debatte vor dem Referendum eine Rolle, weil dabei in der britischen Bevölkerung Erwartungen geschürt wurden, die die britische Regierung berücksichtigen muss. Drittens basieren die folgenden Aussagen auf bisherigen Äußerungen und groben Festlegungen von britischen Regierungsvertretern.

Eine besondere Rolle spielt hier die Rede der britischen Premierministerin May vom 2. Oktober 2016 auf dem Parteitag der Tories (May, 2016). Zentral für die Brexit-Debatte waren die klaren Zielvorgaben, die Regulierungssouveränität zurückzugewinnen, vor allem im Hinblick auf die Zuwanderungskontrolle, aber auch mit Blick auf eine grundsätzliche Loslösung von den supranationalen Organen der EU. Seitdem ist öfters die Rede davon, das UK steuere auf einen „harten“ Brexit zu.

Diese Sichtweise kann jedoch in mehrfacher Hinsicht hinterfragt werden. Erstens erscheint fraglich, ob die Rede der Premierministerin nicht als „Testballon“ dient, um zu beobachten, wie die EU-Partner, die Innenpolitik und vor allem die Wirtschaftsverbände im UK und der EU auf die Aussicht eines harten Brexits reagieren. Zweitens kann diese harte Positionierung als Versuch gesehen werden, gegenüber der EU eine bessere Verhandlungsposition zu erreichen. Drittens will die britische Regierung als Nebenbedingung einer rückgewonnenen Souveränität das Ausmaß des Binnenmarktzugangs maximieren. Viertens deuten Aussagen anderer Regierungsvertreter darauf hin, dass das UK trotz der harten Rhetorik der Premierministerin bereit sein könnte, vor allem in den Bereichen Regulierungsharmonisierung und Zahlungen an die EU relevante Zugeständnisse zu machen.

4.1 Personenfreizügigkeit für EU-Bürger

Einschätzung der britischen Vorstellungen

Das Thema Einwanderung spielte in der Brexit-Debatte vor dem Referendum eine zentrale Rolle. Aufgeheizt durch eine mediale Kampagne, die zu neuen Ressentiments geführt hat, lehnen relevante Teile der Bevölkerung eine weitere Zuwanderung in der bisherigen Größenordnung ab. In einer Nachwahlbefragung nannten 33 Prozent der Befragten, die für den Brexit stimmten, als Motiv die Einschränkung der Migration (Lord Ashcroft, 2016; SVR, 2016, 141).

Dies spiegelt sich auch in Statements von britischen Regierungsmitgliedern bis hin zur britischen Premierministerin wider (May, 2016). Sie sprechen sich deutlich für eine kontrollierbare Begrenzung der Zuwanderung auch von EU-Bürgern aus. Das konkrete Ausmaß einer solchen Einschränkung bleibt aber noch offen und dürfte sich weniger auf qualifizierte Fachkräfte beziehen. Zudem ist zu bedenken, dass es keine Null-eins-Lösung sein muss und sich durchaus Lösungen finden lassen, die bei einer größeren Zuwanderungskontrolle gleichwohl eine gewisse Vorzugbehandlung von EU-Bürgern ermöglichen.

Inwieweit die britische Regierung demgegenüber anstrebt, dass die Freizügigkeit für britische Bürger in der EU erhalten bleibt, ist nicht ganz klar. So dürfte gerade bei den bereits im EU-Ausland lebenden Briten eine Einschränkung der Personenfreizügigkeit in der EU sehr kritisch gesehen werden. Welchen politischen Einfluss diese Personengruppe ausüben kann, ist schwer einzuschätzen.

Vor diesem Hintergrund erscheint das folgende Szenario plausibel und möglich:

- Das UK und die EU räumen sich gegenseitig Bestandsschutz in dem Sinn ein, dass die ab einem bestimmten Stichtag eingereisten Bürger aus dem Partnerland weiter von den bisherigen Freizügigkeitsrechten profitieren können.
- Das UK beschränkt jedoch die zukünftige Zuwanderung in merklicher Form, worauf die EU mit ähnlichen diesbezüglichen Barrieren reagiert.
- Es werden im Rahmen des Dienstleistungshandels gewisse Rechte mit Blick auf die temporäre Entsendung von Arbeitnehmern und auch bei der Anerkennung von Berufsqualifikationen vereinbart (Kapitel 3.2). Hier ist eine in etwa ähnliche Regelung wie für die Schweiz denkbar, die über übliche Freihandelsabkommen hinausgeht.

Einordnung aus Sicht der EU

Aus Sicht der EU würde dieses Szenario in etwa einem UK-Zugeständnis geringer Art bei der Personenfreizügigkeit entsprechen.

Positiv zu werten wäre der Bestandsschutz vor allem für die große Zahl an Zuwanderern aus Polen und anderen mittel- und osteuropäischen Staaten im UK. Relativ großzügige Entsendungsrechte kämen den EU-Unternehmen entgegen, die produktbegleitende Dienstleistungen und Entsendungen zu ihren britischen Tochterunternehmen mit begrenzten Einschränkungen vornehmen könnten, wengleich damit für manche EU-Firmen eine merkliche Verschlechterung verbunden sein dürfte.

Sehr kritisch dürfte die EU dagegen die britischen Einschränkungen der zukünftigen Zuwanderung von EU-Bürgern bewerten. Die offizielle Position der EU lautet, dass der Zugang zum Binnenmarkt an die Anerkennung der vier Freiheiten geknüpft ist (Tusk, 2016). Die Personenfreizügigkeit ist vor allem den mittel- und osteuropäischen EU-Mitgliedstaaten sehr wichtig. Die Relevanz dieser Binnenmarktfreiheit zeigt sich auch daran, dass selbst die Schweiz, obwohl sie nur einen mittleren Zugang zum Binnenmarkt hat, EU-Bürgern eine sehr weitgehende Personenfreizügigkeit gewähren muss. Für die Schweiz und Norwegen gibt es zwar vage formulierte Schutzklauseln, die auch bei einem starken Anstieg der Zuwanderung greifen könnten (Kapitel 2). Doch die EU hat bei einer Beschränkung der Personenfreizügigkeit für EU-Bürger durch die andere Vertragspartei das Recht, im Zuge der Reziprozität ihrerseits Zugeständnisse auszusetzen. Dass die EU hier sehr restriktiv agiert, zeigt die Erfahrung der Schweiz bei ihrem Versuch, das Referendum von 2014 umzusetzen.

4.2 Verzicht auf Regulierungsautonomie

Einschätzung der britischen Vorstellungen

In der Brexit-Debatte spielte auch die Kritik an einer vermeintlichen Überregulierung durch die EU eine wichtige Rolle. Das Leave Camp hat als weiteren zentralen Vorteil eines Brexits hervorgehoben, dass das UK seine Regulierungssouveränität zurückgewinnen würde. Die Rede der britischen Premierministerin Anfang Oktober unterstreicht dieses Ziel (May, 2016).

Doch auch hier besteht ein grundlegender Zielkonflikt. Denn in Kapitel 2 und 3 wurde deutlich gemacht, dass die EU Zugang zum Binnenmarkt in Sachen freier Waren- und Dienstleistungsverkehr nur einräumt, wenn der Handelspartner eine weitgehende Rechtsharmonisierung mit den EU-Regulierungen vornimmt. Damit eröffnet sich allerdings für das UK noch ein weiterer Zielkonflikt. Denn das UK hätte nach einem EU-Austritt keinen direkten Einfluss mehr auf EU-Regulierungen, deren Übernahme aber weiterhin in weiten Teilen Voraussetzung für einen Zugang zum Binnenmarkt ist. Damit würde das Ziel konterkariert, Regulierungssouveränität

zurückzugewinnen. Immerhin hatten bei der schon erwähnten Nachwahlumfrage 49 Prozent der Austrittsbefürworter als entscheidendes Wahlmotiv die Zurückgewinnung der Souveränität angegeben (Lord Ashcroft, 2016; SVR, 2016, 141).

Ein weiterer Aspekt ist hochrelevant: Durch ein umfassendes Gesetz (Great Repeal Bill) soll der gesamte derzeitige EU-induzierte Rechtsstand in britisches Recht übernommen werden, wenn das UK aus der EU austritt. Damit werden die betreffenden Regulierungen zwar dem Zugriff der EU-Kommission und des EUGH entzogen und allein dem britischen Gesetzgeber unterworfen. Zudem soll sichergestellt werden, dass zum Zeitpunkt des zukünftigen EU-Austritts kein rechtliches Vakuum entsteht. Allerdings bedeutet die Great Repeal Bill auch, dass das UK zunächst die bisherige Rechtsangleichung an die EU festschreibt. Daher ergibt sich die Frage, ob, in welchem Ausmaß und in welchen Bereichen es in Zukunft zu einer regulatorischen Divergenz kommen wird, die den Binnenmarktzugang in den betreffenden Bereichen verhindern würde.

Angesichts dieser Gemengelage fällt es schwer, ein zukünftiges Szenario abzuschätzen. Es erscheint plausibel, dass das UK die Rechtsharmonisierung mit der EU tendenziell reduzieren wird. Dabei dürften mehrere Aspekte eine Rolle spielen:

- Das UK dürfte den Schutz von Verbrauchern, Gesundheit, Arbeitnehmern oder Umwelt nicht grundsätzlich abbauen und vermutlich in vielen Bereichen ein ähnliches Schutzniveau aufrechterhalten (Open Europe, 2013).
- Eine zukünftige Rechtsangleichung an die EU ist in denjenigen Aspekten des Binnenmarktzugangs eher zu erwarten, die für die britische Wirtschaft als besonders wichtig angesehen werden.
- Eine Regulierungsübernahme dürfte zukünftig eher in den Bereichen vorgenommen werden, bei denen die EU-Regulierungen als weniger kostenträchtig empfunden werden.
- In der öffentlichen Debatte sind Regulierungen aufgrund der Intransparenz und Komplexität tendenziell weniger sensibel als Beitragszahlungen an die EU. Daher erscheint es politisch denkbar, dass die britische Regierung einige besonders kritisierte Regulierungen ändert und dies mit Signalwirkung in der öffentlichen Debatte als Souveränitätsgewinn stark betont. Dies könnte den politischen Spielraum eröffnen, bei anderen weniger prominenten Regulierungen mehr oder weniger stillschweigend auch zukünftig eine Angleichung an das EU-Recht vorzunehmen. Die Komplexität und Intransparenz von Regulierungen könnte Zugeständnisse hier leichter durchsetzbar machen.
- Es wird berichtet, dass Brexit-Minister Davies zufolge das Gros der bestehenden Regulierung („most existing market regulation“) erhalten bleiben wird (Emerson, 2016, 8).

Anhand dieser Maßgaben lassen sich die folgenden Überlegungen anstellen: Eine Mindestharmonisierung im Bereich der **Produktstandards** ist eine wesentliche Voraussetzung für die gegenseitige Anerkennung im Warenhandel, ohne die britische Unternehmen kostenträchtig verschiedene Produktversionen herstellen müssten – einerseits für den heimischen und andererseits für den EU-Markt. Das UK dürfte hier in Zukunft kaum von den Produktstandards der EU abweichen. Dafür sprechen verschiedene Argumente:

- So ist das UK Mitglied in paneuropäischen Standardsetzungs-Organisationen (CEN und CENELEC) und dürfte dies auch weiterhin bleiben (Emerson, 2016).
- Die Rechtsangleichung für Produktstandards ist auch deshalb weniger kontrovers, weil die Standards derzeit schon angeglichen sind und weil es sich in der Regel um spezifische technische Regulierungen handelt, die meist keine große öffentliche Aufmerksamkeit generieren.
- Dass auch die britische Regierung in diese Richtung drängt, zeigt die Äußerung des Transport-Ministers Grayling, dass es keinen Sinn mache, neue britische Standards für Rasenmäher aufzustellen (zitiert nach Emerson, 2016, 9). Diese Ratio gilt grundsätzlich für alle Produktstandards.
- Gegebenenfalls ist auch denkbar, dass bei gewissen Produktgruppen auf eine Angleichung der Produktstandards verzichtet wird und dann dort keine gegenseitige Anerkennung auf Basis weitgehender Rechtsharmonisierung gilt.

Die britische Regierung dürfte vermutlich etwas zurückhaltender bei der Übernahme von kostenrelevanten EU-Regulierungen von **Herstellungsverfahren** sein, die überwiegend aus Auflagen zum Schutz von Umwelt/Klima, Arbeitnehmern und Gesundheit resultieren. So haben Studien von Open Europe (Open Europe, 2015; Gaskell/Persson, 2010) zwei in diesem Zusammenhang relevante Ergebnisse ermittelt: Erstens zählen die arbeitsrechtsbezogenen und umweltbezogenen EU-Initiativen zu den kostenträchtigsten EU-Regulierungen. Zweitens weisen EU-Regulierungen nach Rechnung von Open Europe ein schlechteres Nutzen-Kosten-Verhältnis auf als britische Regulierungen. Diese Überlegungen legen nahe, dass die britische Regierung hier als überzogen empfundene Schutzstandards senken oder zumindest nach kostengünstigeren Vorschriften zur Erreichung ähnlicher Regulierungsziele suchen könnte.

Dem ist allerdings relativierend entgegenzuhalten, dass der Schutz von Arbeitnehmern im gegenwärtigen öffentlichen Diskurs über Globalisierungsverlierer und über Zuwanderungsdruck ein sensibles politisches Thema ist. Das Brexit-Referendum hat dies deutlich gezeigt. Daher dürfte der Spielraum der britischen Regierung eng sein, arbeitsrechtliche Standards zu senken. Sie scheint sogar eher das Gegenteil anzustreben. Auch mit Blick auf die Regulierung in den Bereichen

Umwelt- und Klimaschutz sind vermutlich keine allzu großen Änderungen oder Aufweichungen zu erwarten (Emerson, 2016; Steinfeldt, 2016). Das UK hat die Pariser Klimakonvention mitverabschiedet und galt beim Klimaschutz in der EU bisher mit als treibender Faktor. Beim Energiemix könnte die britische Regierung allerdings, um weitere Strompreisanstiege zu verhindern, weniger auf erneuerbare Energien und mehr auf Atomkraft setzen.

Bei Regulierungen von Dienstleistungen ist eine pauschale Einschätzung aufgrund ihrer Vielfalt nur sehr eingeschränkt möglich. Grundsätzlich gilt, dass die Regulierung von Dienstleistungen tief in den Wirtschaftsalltag eindringt und daher kostenträchtig und sensibel sein kann. Soweit dies zutrifft, besteht ein Anreiz, kostenineffiziente EU-Regulierungen zu ersetzen. Ein genauerer Blick auf Finanzdienstleistungen bestätigt dieses Bild. Demnach hat Open Europe (2015) die CRD IV Bankenvorschrift als zweitkostenträchtigste EU-Regulierung ermittelt. Daraus zu schließen, dass die britische Regierung von der EU-Finanzmarktregulierung in Zukunft merklich abweichen wird, wäre aber vorschnell. Denn die Regulierungsfreiheit ist in diesem Bereich auch durch den G20-Prozess und die Vorgaben des Baseler Ausschusses für Bankenaufsicht beschränkt. Zudem ist die Sicherung der Finanzmarktstabilität gerade auch im UK weiterhin ein wichtiges Ziel, da das Land relativ hart von der globalen Finanzkrise getroffen wurde. Schließlich ist die auf Finanzdienstleistungen spezialisierte britische Wirtschaft besonders in diesem Sektor auf einen möglichst weitgehenden Zugang zum Binnenmarkt angewiesen.

Ebenfalls nur schwer einschätzen lässt sich, wie die britische Regierung die wiedergewonnene Freiheit im Wettbewerbs- und Subventionsrecht nutzen wird. Zwar hat in der Kampagne vor dem Brexit-Referendum auch die Diskussion um eine Beschränkung von Stahlimporten eine Rolle gespielt. Demgegenüber hat das UK traditionell eine liberale und wettbewerbsorientierte Wirtschaftshaltung und vergibt im Vergleich zu Frankreich und Deutschland nur relativ wenig staatliche Subventionen (Oxera, 2016, bezogen auf nicht finanzkrisenbezogene Subventionen). Die Rede der britischen Premierministerin Anfang Oktober 2016 könnte darauf hindeuten, dass hier eine gewisse Verschiebung hin zu einer stärker industriepolitischen und staatsgelenkten Wirtschaft geplant sein könnte (May, 2016). Doch es bleibt abzuwarten, ob dies umgesetzt werden wird. Die Autoren halten es eher für wahrscheinlich, dass es abgesehen von einigen möglichen industriepolitischen Aktivitäten mit Signalcharakter (etwa gegen zu billige Stahlimporte aus China) keine grundlegende Abkehr vom bisherigen liberalen Wirtschaftsmodell geben wird. Nicht zuletzt dürfte die hohe Attraktivität des UK für Auslandsinvestitionen an dieser ökonomischen Ausrichtung liegen und daher nicht so leicht aufs Spiel gesetzt werden.

Fraglich ist auch, wie bei einer gegebenenfalls erfolgenden Übernahme von EU-Recht dessen Überwachung und mögliche Streitfälle darüber geregelt werden und welche Rolle der EuGH dabei spielt. Hier hat sich die britische Premierministerin zwar gegen eine Unterwerfung unter die Kompetenz des EuGH ausgesprochen (May, 2016). Doch gibt es auch hier Interpretationsspielräume. Wenn sich die Kompetenz des EuGH – wie bei der geplanten Neuregelung zwischen der EU und der Schweiz – nur auf die Auslegung der Abkommensregelungen und des übernommenen EU-Rechts beziehen würde und das UK im Konfliktfall die Rechtsharmonisierung aufgeben könnte, bliebe die britische Gesetzgebungsautonomie sehr weitgehend erhalten. Daher halten die Autoren eine solche Regelung nach einem Brexit auch für das UK für denkbar und plausibel, weil der Binnenmarktzugang in den betreffenden Bereichen immer eine weitgehende Rechtsharmonisierung voraussetzt. Ohne einen solchen oder ähnlichen Kompromiss wäre das Ziel der britischen Regierung, bei Rückgewinnung der Regulierungssouveränität einen möglichst umfangreichen Binnenmarktzugang zu erreichen, nicht umsetzbar.

Einordnung aus Sicht der EU

Aus EU-Sicht würde eine solche Haltung bei der Zugeständnis-Kategorie „Verzicht auf Regulierungssouveränität“ je nach britischer Haltung schätzungsweise auf ein mittleres bis großes Zugeständnis hinauslaufen. Als Benchmark kann für diese Bewertung gelten, dass die Schweiz etwa ein Drittel ihrer Gesetzesinitiativen an EU-Vorschriften angeglichen hat und Norwegen rund drei Viertel der EU-Gesetzgebung im Vergleich zu EU-Mitgliedern umgesetzt hat.

Im Einzelnen: Ein britisches Entgegenkommen bei der weitgehenden Angleichung von Produktstandards und die damit mögliche gegenseitige Anerkennung wären auch im Interesse der EU-Industrie. Schwerer einzuschätzen sind mögliche Abweichungen bei herstellungsbezogenen Standards (vor allem bei Umwelt/Klima- und Arbeitnehmerschutz). Wenn das UK hier kostengünstigere Regulierungen (mit ähnlichem oder niedrigerem Schutzniveau) wählte, würde das die Wettbewerbsfähigkeit britischer Unternehmen tendenziell stärken und einem „level playing field“ widersprechen. Die EU dürfte dies eher kritisch sehen. Allerdings hat sie auch nicht darauf bestanden, dass die Schweiz relevante herstellungsbezogene EU-Regulierungen wie etwa die Arbeitszeitrichtlinie übernehmen muss. Gleichwohl profitiert die Schweiz von der weitgehenden gegenseitigen Anerkennung im Industriewarenhandel. Sollte das UK zur Begrenzung des Strompreisanstiegs stärker auf Atomenergie setzen, so würde sich der Energiemix dem französischen annähern, der innerhalb der EU auch toleriert wird. Bei derartigen möglichen Divergenzen muss bedacht werden, dass innerhalb der EU ohnehin erhebliche Abweichungen von einem „level playing field“ herrschen, etwa bei Lohnnebenkosten, Bürokratiekosten und Energiekosten.

Bei Abweichungen von EU-Regulierungen im Dienstleistungssektor ist eine sektorspezifische Beurteilung nötig. Dabei ist zu bedenken, dass die Rechtsangleichung im Dienstleistungssektor auch im EU-Binnenmarkt noch nicht vollständig ist und Lücken aufweist. Dies gilt auch bei unternehmensbezogenen Dienstleistungen, bei denen das UK gut positioniert ist. Bei den Finanzdienstleistungen ist ein vollständiger Zugang zum EU-Binnenmarkt (einschließlich des einheitlichen Passes für Finanzdienstleister) nur vorstellbar, wenn das UK die EU-Regulierungen weiterhin übernimmt.

Mögliche (aber im Ausmaß wohl nur begrenzte) Abweichungen im Wettbewerbs- und Subventionsrecht durch das UK dürfte die EU tolerieren, wenn das UK nur eine geringe oder mittlere Anbindung (mitsamt der entsprechenden Zugeständnisse) wählt. Bei weitgehendem Binnenmarktzugang gilt dies nicht. Diese Ansicht spiegelt sich auch in den geltenden Arrangements wieder: So gilt für Norwegen zwar das EU-Wettbewerbs- und Subventionsrecht, aber für die Schweiz nur sehr eingeschränkt (Oxera, 2016) – trotz weitgehender gegenseitiger Anerkennung im Warenverkehr. Dies mag sich auch dadurch erklären lassen, dass die EU mit ihrer eigenen Wettbewerbsbehörde, die auch gegen Nicht-EU-Staaten bei Wettbewerbsverstößen effektiv vorgehen kann, über ein scharfes Schwert verfügt. Zudem dürften bei einer weniger engen Anbindung des UK an die EU auch nach WTO-Recht Strafzölle bei ungerechtfertigtem Preisdumping und Subventionen zur Verfügung stehen.

Wenn das UK (wie im ersten Teil von Kapitel 4.2 vermutet) bei der Umsetzungskontrolle eines zukünftigen Abkommens und des dabei harmonisierten EU-Rechts neben einem gemeinsamen Ausschuss auch eine Rolle des EuGH bei der Rechtsauslegung akzeptiert, dürfte dies für die EU annehmbar sein. Denn mit der Schweiz hat sie sich auf eine solche Lösung eingelassen. Die EU behält dabei im Streitfall das Recht, den Marktzugang für das UK einzuschränken, wenn sich die britische Regierung in bestimmten Bereichen dafür entscheiden sollte, eine anfängliche Harmonisierung aufzugeben.

4.3 Zahlungen an die EU

Einschätzung der britischen Vorstellungen

In der Debatte über einen Brexit wurde auch stark (und teilweise mit weit übertriebenen Zahlen) kritisiert, dass das UK einen hohen Nettobeitrag an die EU zahlt. Statt das Geld an die EU zu überweisen, könne man es im Inland besser verwenden. Aus Sicht der EU gibt es wiederum bei den bestehenden Integrationsmodellen einen klaren Zusammenhang zwischen dem Ausmaß der britischen

Nettobeitragszahlung und dem Zugang zum Binnenmarkt. Erneut ergibt sich daraus ein Zielkonflikt für das UK.

Das UK dürfte seine Nettozahlungen an die EU nennenswert reduzieren. Dafür spricht die politische Sensibilität des Themas. Sollte es nur zu einer geringfügigen Verringerung der Zahlungen kommen, würde dies in der öffentlichen Diskussion leicht zu kritisieren sein, da sich die Kritik auf eine einzige leicht kommunizierbare Zahl fokussieren ließe. Vermutlich wird es aber nicht zu einer vollständigen Einstellung der Beiträge an die EU kommen, da auch ein begrenzter Zugang zum Binnenmarkt nicht ohne gewisse Zahlungen an die EU zu erreichen sein wird. Dies dürfte gerade auch für die weitere Teilnahme des UK am EU-Forschungsprogramm Horizon 2020 und dem ERASMUS Studienaustauschprogramm relevant sein. In der Tat gibt es entsprechende Äußerungen von britischen Regierungsvertretern (The Telegraph, 2016a).

Zu berücksichtigen ist auch, dass die britische Regierung die eingesparten Beiträge möglicherweise nicht eins zu eins für gewünschte heimische Ausgaben oder Schuldentilgung verwenden kann. Beispielsweise gab es bereits Zusicherungen, dass sie die Subventionen an die Landwirte bis 2020 garantieren wird (FT, 2016).

Es erscheint daher nicht unplausibel anzunehmen, dass die britischen Zahlungen an die EU unter den norwegischen, aber möglicherweise nennenswert über den sehr geringen finanziellen Beiträgen der Schweiz liegen werden. Zum Vergleich: Norwegen leistet den Zahlen von Darvas (2016) zufolge einen jährlichen Nettobeitrag in Höhe von 0,16 Prozent seines BIP. Der Wert für die Schweiz liegt bei 0,02 Prozent. Das UK hat im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2015 Nettozahlungen in Höhe von 0,44 Prozent seines BIP aufgebracht.

Einordnung aus Sicht der EU

Aus Sicht der EU würde ein solches Szenario als geringes bis mittleres Zugeständnis mit Blick auf die Kategorie der Zahlungen an die EU zu werten sein. Dabei ist zu bedenken, dass die EU der Schweiz entsprechend ihren geringen finanziellen Leistungen an die EU (und trotz der Personenfreizügigkeit) nur einen eng begrenzten Zugang zum Dienstleistungsverkehr eingeräumt hat.

Für eine bedeutsame politische Relevanz der britischen Zahlungskürzungen als fehlendes Zugeständnis spricht auch die Tatsache, dass ein weitgehender Ausfall des UK als Nettozahler eine nennenswerte Lücke im EU-Haushalt hinterlässt. Der britische Nettobeitrag, der von Jahr zu Jahr schwankt, betrug im Durchschnitt der Jahre 2010 bis 2015 rund 9,4 Milliarden Euro. Die bisherigen Nettozahler in der EU werden davon besonders betroffen sein, sofern es nicht zu Kürzungen im EU-

Haushalt kommt. Es ist daher damit zu rechnen, dass eine starke Kürzung der britischen Zahlungen an die EU auch mit einer nennenswerten Einschränkung des Binnenmarktzugangs einhergehen dürfte.

5. Zur Stärke der jeweiligen Verhandlungspositionen

Um in Kapitel 6 abzuschätzen zu können, welches Verhandlungsergebnis bei der Abwägung von britischen Wünschen und Zugeständnissen wahrscheinlich erscheint, muss zuvor die Stärke der jeweiligen Verhandlungspositionen betrachtet werden.

5.1 Verhandlungsposition des UK

Die Befürworter eines EU-Austritts haben die Verhandlungsposition des UK als relativ gut dargestellt. Wichtige Argumente waren hierbei, dass das UK ein erhebliches Handelsbilanzdefizit gegenüber der EU hat, eine wichtige (geo)politische und militärische Rolle in Europa spielt und zudem der Wegfall der EU-Beiträge des UK zulasten der bisherigen Nettozahler wie Deutschland geht. Damit – so die These – würden Deutschland und andere wichtige EU-Staaten eine kompromissbereite Linie einschlagen.

Diese Fakten sind grundsätzlich richtig:

- Das UK verzeichnet im Warenhandel gegenüber der EU ein Defizit von 118,6 Milliarden Euro. Auch unter Berücksichtigung des UK-Überschusses im Dienstleistungshandel von 28,8 Milliarden Euro bleibt so ein Defizit im Gesamthandel von 89,8 Milliarden Euro.
- Das UK spielt eine wichtige militärische Rolle in Europa, die bei einem möglicherweise in Zukunft verringerten Engagement der USA in Europa noch an Bedeutung gewinnen dürfte. Seine Militärausgaben sind die höchsten in absoluten Beiträgen und auch relativ zur Wirtschaftsleistung. Zudem gilt die britische Armee als relativ schnell einsetzbar (Open Europe Wargames).
- Durch einen vollständigen Wegfall der britischen Zahlungen an die EU könnte Deutschland als Nettozahler nach Berechnungen des BMF in den Jahren 2019 und 2020 um jeweils 4,5 Milliarden Euro belastet werden (Spiegel Online, 2016).

Gleichwohl stellt sich die Frage, wie sehr diese Faktenlage die britische Verhandlungsposition stärken kann. Zunächst lassen sich die drei aufgelisteten Argumente separat relativieren:

Erstens ist der Bedeutung des britischen Handelsbilanzdefizits gegenüberzustellen, dass die EU einen sehr viel größeren Absatzmarkt hat als das UK. Da im Jahr 2015 rund 44,4 Prozent der britischen Exporte in die EU, aber nur 6,5 Prozent der EU-Exporte nach UK gingen, ist das UK deutlich stärker auf ein Handelsabkommen angewiesen als die EU.

Zudem ist fraglich, ob das UK für den Fall, dass ein Abkommen mit der EU nicht zustande kommt, als Fallback-Position hohe Zölle einführen und daher mit einer relevanten Abschottung gegenüber der EU drohen würde, die der EU-Industrie schaden dürfte. Zwar mag die britische Regierung zunächst den EU-Außenzoll in den meisten Produktgruppen übernehmen, um so Drittlandszölle in der WTO zu definieren, die als Ausgangspunkt für Verhandlungen mit der EU und anderen künftigen Freihandelspartnern dienen. Doch sind die EU-Außenzölle im Industrie-warenbereich mit wenigen Ausnahmen nicht sehr hoch. Zudem spricht einiges dafür, dass das UK Interesse an Zollfreiheit oder zumindest deutlich niedrigeren Zöllen hat (auch und gerade gegenüber den EU-Partnern):

- Denn zum einen gilt das UK als liberales Land und die Brexit-Befürworter haben als einen zentralen Vorteil eines EU-Austritts herausgestellt, dass das UK die Handelsschranken abbauen könnte, um die Kosten der EU-Barrieren zu vermeiden (Minford et al., 2016).
- Zum anderen würde das UK mit einer Zollerhebung mittelfristig die Einbindung seiner Industrie in europäische Wertschöpfungsketten gefährden. Wie Tabelle 3 zeigt, sind die Vorleistungsverflechtungen zwischen dem UK und der EU vor allem in der Metall- und Elektroindustrie, bei Transportausrüstungen, in der Chemischen Industrie und beim Maschinenbau besonders ausgeprägt (Busch, 2015). In der neuen Welt internationaler Wertschöpfungsketten schadet man sich mit Zöllen letztlich selbst, weil dadurch die Kosten für die Vorleistungsimporte der eigenen Industrie erhöht werden. Daher dürfte die britische Industrie sich stark gegen die Erhebung von Zöllen wehren. Diese Argumente gelten zwar auch für die EU, aber erneut greift hier das Argument, dass das UK stärker auf die EU angewiesen ist als umgekehrt.
- Zweitens spielt das UK zweifellos eine wichtige politische und militärische Rolle in Europa. Doch nicht nur die EU ist auf das UK angewiesen, sondern auch umgekehrt erscheint es wenig plausibel, dass eine politisch-militärische Abkoppelung für das UK eine erfolgreiche Strategie darstellt (Malhotra, 2016). Die Kooperation in diesem Bereich liegt also in gegenseitigem Interesse und kann nur eingeschränkt als Verhandlungsmasse für das UK angesehen werden.

Tabelle 3: Vorleistungsverflechtungen zwischen dem UK und der EU in der Industrie

Summe aus Exporten und Importen von Vorleistungen, 2011 in Milliarden US-Dollar

Chemische Erzeugnisse	48,7
Metallindustrie	41,3
Kraftwagen / Fahrzeugbau	36,1
Elektrische / optische Ausrüstung	35,1
Bergbau	28,4
Kokerei, Mineralölverarbeitung, Spalt- / Brutstoffe	27,3
Maschinenbau	18,6
Papier- / Verlagsgewerbe	11,7
Nachrichtenübermittlung	7,3
Holzgewerbe	3,2

Quelle: Timmer et al., 2015 (WIOT); Institut der deutschen Wirtschaft Köln

- Drittens wäre ein zusätzlicher Nettobeitrag von 4,5 Milliarden Euro für den deutschen Staatshaushalt zwar eine nicht vernachlässigbare Größe, aber dennoch verkraftbar. Diese Summe macht 0,15 Prozent der deutschen Wirtschaftsleistung und 0,34 Prozent der deutschen Staatsausgaben aus. Darüber hinaus zeigte die jüngste Steuerschätzung, dass allein die zusätzlichen Steuereinnahmen im Jahr 2019 im Vergleich mit 2018 auf rund 27 Milliarden Euro geschätzt werden (BMF, 2016).

Darüber hinaus könnte argumentiert werden, dass sich die UK-Verhandlungsposition verbessern lässt, indem das UK mit einem Unterbietungswettbewerb bei Unternehmensbesteuerung und Regulierung droht. Für eine solche Strategie gibt es in der Tat gewisse Hinweise (FAZ, 2016). Allerdings deuten bisherige Reaktionen aufseiten der EU darauf hin, dass solche provozierende Strategien die Verhandlungsposition der EU und der (verbleibenden) EU-Mitgliedstaaten noch weiter verhärten könnte. Zudem ist fraglich, wie mögliche Steuereinbußen im UK gegenfinanziert werden, da ohnehin die Steuereinnahmen derzeit geringer ausfallen als geplant und daher das öffentliche Haushaltsdefizit über Gebühr steigen könnte.

Ebenso könnte die britische Regierung darauf verweisen, dass ihre Fähigkeit, Kompromisse zu schließen, durch große Widerstände in der Bevölkerung und bei wichtigen Interessengruppen stark beschränkt wird. Üblicherweise stärkt eine solche Strategie die Verhandlungsposition. Doch scheinen die Erwartungen im UK durch unehrliche Versprechungen des Leave Camps derart übersteigert (Kapitel 1), dass Enttäuschungen und Widerstände ohnehin programmiert sind. Dies gilt zumindest so

lange, wie die britische Regierung kein Erwartungsmanagement betreibt und den Brexit stattdessen weiterhin als große Chance darstellt.

Schließlich muss die britische Regierung noch die Belange des Parlaments sowie die von Schottland und Nordirland berücksichtigen:

- Das britische Parlament stellt sich zwar nicht gegen das Ergebnis des Referendums. Aber es verlangt für seine Kooperation einen politischen Preis, der die Handlungsfähigkeit der Regierung einengen könnte. So drängt das Parlament darauf, dass es über die Verhandlungsposition der britischen Regierung und den Verhandlungsverlauf hinreichend informiert wird. Dies birgt die Gefahr, dass sensible Informationen in die Öffentlichkeit gelangen und so die britische Verhandlungsposition geschwächt wird.
- Die schottische Regierung hat sich klar für einen Verbleib im Binnenmarkt geäußert und die nordirische Regierung fürchtet die Einführung einer Zollgrenze zur Republik Irland beim Austritt aus der Zollunion. Auch diese Restriktionen begrenzen möglicherweise den Spielraum der britischen Regierung, eine harte Verhandlungslinie glaubwürdig vertreten und durchhalten zu können.

5.2 Verhandlungsposition der EU

Das stärkste Asset der EU ist zweifellos die bereits erwähnte Größe des europäischen Absatzmarktes und die Tatsache, dass daher das UK stärker auf ein konstruktives Abkommen angewiesen ist als die EU. Dies mag der EU auch mit Blick auf die zeitliche Dimension der Verhandlungen entgegenkommen, da das UK vermutlich auf einen möglichst raschen Abschluss drängen dürfte und damit in eine tendenziell defensive Position gerät.

Darüber hinaus wird die Verhandlungsposition der EU vor allem dadurch gestärkt, dass ein zu großzügiges Arrangement für das UK, das als Rosinenpicken interpretiert werden kann, in zweifacher Hinsicht sehr problematisch wäre. Zum einen könnte eine solche Lösung EU-kritische Populisten in einigen EU-Ländern in der Weise stärken, dass sich die betroffenen Mitgliedstaaten ebenfalls für einen EU-Austritt entscheiden würden. Dies würde die EU in ihren Grundfesten gefährden und ist damit aus Sicht der EU zu verhindern (Busch et al., 2016). Zum anderen könnten auch die EWR-Staaten und die Schweiz eine Verbesserung ihres Status gegenüber der EU anstreben, falls das UK ein deutlich günstigeres Integrationspaket erhielte. Bei der Schweiz ist in diesem Zusammenhang zu bedenken, dass die Umsetzung des schweizerischen Referendums von 2014 zur Begrenzung der Zuwanderung noch aussteht (Kapitel 2.2). Es verwundert daher nicht, dass es zahlreiche

Äußerungen von hochrangigen Vertretern der EU oder der Mitgliedstaaten gibt, zwar konstruktiv und fair zu verhandeln, aber ein Rosinenpicken durch das UK nicht zuzulassen.

Die Verhandlungsposition der EU wird auch dadurch gestärkt, dass für die Zustimmung zu einem Abkommen über die künftigen Beziehungen zwischen der EU und dem UK wahrscheinlich jeder einzelne EU-Mitgliedstaat zustimmen muss. Während das Austrittsabkommen mit einer qualifizierten Mehrheit der 27 Mitgliedstaaten geschlossen wird (gemäß Artikel 238, Absatz 3 müssen 20 der 27 Mitgliedstaaten zustimmen), ist nicht auszuschließen, dass das Abkommen über die zukünftigen Wirtschaftsbeziehungen einstimmig mit nationaler Ratifizierung vereinbart werden muss. Denn es deutet einiges darauf hin, dass es sich um ein sogenanntes gemischtes Abkommen handeln wird, bei dem jeder Mitgliedstaat de facto ein Vetorecht hätte. Dafür spricht, dass ein EU-UK-Abkommen stark in die Kompetenzen und Regulierungen der Mitgliedstaaten hineinreichen dürfte und dass vermutlich auch außen- und sicherheitspolitische Fragen geregelt werden (Malhotra, 2016). Je stärker die Mitgliedstaaten einbezogen werden (müssen), desto stärker wird letztlich die Verhandlungsmacht der EU, weil ihr Spielraum für politische Kompromisse durch die von den Mitgliedstaaten vorgegebenen Restriktionen eingeschränkt wird.

So dürften die Verhandlungen deutlich stärker mit nationalen Eigeninteressen beladen und damit politisiert werden. Erste Hinweise auf von der EU zu berücksichtigende Restriktionen und rote Linien lassen sich aus einem Survey von Crawford über Aussagen von offiziellen Stellen und Politikern in den EU-Mitgliedstaaten ableiten (Crawford, 2016). Demnach legen die mittel- und osteuropäischen Staaten besonderen Wert auf die Personenfreizügigkeit und auf weitere Zahlungen des UK in die EU-Strukturfonds, von denen sie besonders profitieren.

Alles in allem erscheint die Verhandlungsposition der EU deutlich stärker. Dies ist bei den folgenden Ausführungen zu berücksichtigen.

6. Fazit und strategische Erwägungen

In diesem Fazit wird der Versuch gemacht, ein mögliches Verhandlungsergebnis abzuschätzen unter der Voraussetzung, dass die EU eine merkantilistische Strategie verfolgt.

6.1 Britische Zugeständnisse im Überblick

Zunächst wird ein kurzer summarischer Überblick über die vermutlich zu erwartenden **britischen Zugeständnisse** gegeben. In Bezug auf den in Kapitel 2 dargestellten Orientierungsrahmen wurde in Kapitel 5 folgende vorsichtige Einschätzung vorgenommen:

- Bei der **Personenfreizügigkeit** dürfte nur ein Zugeständnis der **Kategorie gering** erreicht werden – trotz einer wahrscheinlich weitgehenden Bestandsgarantie für bisher zugewanderte EU-Bürger und trotz relativ flexibler Regeln bei der Entsendung von Arbeitskräften und bei der Anerkennung von Berufsqualifikationen. Die Politisierung des Themas im UK und die klare Positionierung der britischen Regierung, die Zuwanderung kontrollieren zu wollen, lassen hier nur wenig Spielraum für weitergehende Zugeständnisse.
- Bei dem Verzicht auf **Regulierungssouveränität** mag ein Zugeständnis der **Kategorie mittel bis groß** möglich sein. Dafür sprechen verschiedene Argumente: So deuten Äußerungen von Regierungsvertretern in diese Richtung. Zudem sind die Regulierungen zwischen der EU und dem UK derzeit (noch) weitgehend harmonisiert. Das UK wird ferner den Schutz von Verbrauchern, Arbeitnehmern und Umwelt insgesamt nicht nennenswert verringern. Bei Produktstandards ist eine fortschreitende Regulierungsangleichung wahrscheinlicher als bei kostenträchtigen Herstellungsstandards. Bei Letzteren könnte es – auch mit Blick auf die politische Signalwirkung – in Zukunft zu gewissen Abweichungen kommen in Bereichen, in denen der Binnenmarktzugang verzichtbar ist und die Regulierungskosten als hoch eingeschätzt werden.
- Bei **Zahlungen an die EU** dürfte ein Zugeständnis der **Kategorie gering bis mittel** erreicht werden. Die Sensibilität des Themas ist in der britischen Debatte recht groß und es lässt sich leicht öffentliche Kritik an einer plakativen Zahl anbringen. Demgegenüber scheint sich die britische Regierung aber bewusst zu sein, dass sie den Binnenmarktzugang teilweise auch „erkaufen“ muss und sie hat begonnen, die Erwartungshaltung in der Bevölkerung diesbezüglich zu relativieren.
- Darüber hinaus ist die im Vergleich zur Schweiz deutlich **größere politische und militärische Bedeutung** des UK auch zu berücksichtigen, die allerdings dadurch etwas relativiert wird, dass auch das UK starke Anreize zur Kooperation mit der EU in diesem Bereich hat (Kapitel 5.1).
- **Insgesamt** dürften die britischen Zugeständnisse damit in die **Kategorie mittel** einzuordnen sein.

6.2 Abschätzung des durchschnittlichen Binnenmarktzugangs für das UK

Wenn die EU merkantilistisch agiert, auf Reziprozität und Proportionalität achtet, und damit Präzedenzfälle vermeiden will, erscheint es angesichts dieser Bewertung der vermuteten britischen Zugeständnisse und der relativen Verhandlungspositionen wenig plausibel, wenn dem UK ein großes Ausmaß an Binnenmarktzugang ähnlich wie Norwegen zugestanden würde. Vielmehr dürfte ein Binnenmarktzugang mittleren Ausmaßes eher realistisch sein.

Dies wäre grosso modo und im Durchschnitt vergleichbar mit dem Zugang, den die Schweiz erhält (siehe Orientierungsrahmen in Abbildung 1) – wenngleich sich die einzelnen Komponenten bei Zugeständnissen und Binnenmarktzugang anders zusammensetzen würden. Die britische Premierministerin hat sich zwar gegen eine Übernahme des Modells Schweiz ausgesprochen (May, 2016). Doch dürfte sich diese Aussage vor allem auf die Struktur des Integrationsmodells EU-Schweiz mit Blick auf die schwer handhabbare Vielzahl an einzelnen bilateralen Abkommen beziehen. Ein EU-UK-Abkommen wird demgegenüber aus einem Guss sein – möglicherweise angelehnt an die Struktur von Assoziierungsabkommen, um auch außen- und sicherheitspolitische Bereiche mit abzudecken (Duff, 2016; Emerson, 2016). Ein solches Abkommen wäre zudem in Einzelbereichen in begrenztem Maß auf britische Belange zugeschnitten. Für einen „Landeplatz“ in der Mitte des Spektrums von Zugeständnissen und Binnenmarktzugang in Abbildung 1 spricht auch, dass die britische Regierung den Binnenmarktzugang bei Rückgewinnung der Regulierungssouveränität maximieren will. Das Spannungsverhältnis zwischen diesen beiden Polen ist nicht auflösbar.

Es stellt sich die Frage, ob das UK aufgrund der großen ökonomischen und politischen Rolle zumindest eine etwas bessere Lösung als die Schweiz erhalten kann. In dieser Hinsicht sind folgende Faktoren zu bedenken (Breidlid/Najj, 2016):

- Als die EU begann, mit der Schweiz zu verhandeln, war die Schweiz für die damalige EU-12 als Handelspartner in etwa vergleichbar mit dem UK von heute für die EU-27 (Breidlid/Najj, 2016). Dies relativiert das Argument der größeren ökonomischen Rolle des UK. Zudem hatte die Schweiz ähnlich wie das UK ein Warenhandelsdefizit gegenüber der EU-12, wenngleich in geringerem Ausmaß.
- Die Verhandlungsstrategie der EU gegenüber der Schweiz galt als relativ großzügig, da die Schweiz damals signalisierte, dass sie mittelfristig der EU beitreten wollte. Beim UK ist das Gegenteil der Fall. Damit erfährt die größere politische und militärische Rolle des UK auch in dieser Hinsicht eine Relativierung.
- Gerade mit Blick auf mögliche Einschränkungen der Personenfreizügigkeit war die EU schon damals darauf bedacht, keine Präzedenzfälle zu schaffen. Denn die

Schweiz war nicht dem EWR beigetreten. Damit bestand die Gefahr, dass die EWR-Staaten diesen Verbund wieder aufgeben könnten, wenn die Schweiz eine als großzügiger angesehenene Behandlung erfahren hätte. Ähnliche Restriktionen gelten wie erläutert auch heute (Kapitel 5.2).

6.3 Abschätzung des Binnenmarktzugangs für das UK im Einzelnen

Es stellt sich vor diesem Hintergrund die Frage, welche Gestalt ein Abkommen zwischen dem UK und der EU haben könnte und wie die britischen Zugeständnisse den EU-Zugeständnissen beim Binnenmarktzugang zuzuordnen sind. Im Folgenden wird eine solche Abschätzung versucht, wobei zum Teil auf das Integrationsmodell EU-Schweiz rekurriert wird, um die Relevanz wichtiger EU-Zugeständnisse beim Binnenmarktzugang abzuschätzen. Dabei gilt es auch, die Stärke der jeweiligen Verhandlungspositionen zu berücksichtigen. Hier spielt vor allem die relative Größe der beiden Märkte eine zentrale Rolle. Bei jeglichen reziproken Marktzugangs-Zugeständnissen ist das UK damit für sich genommen deutlich gegenüber der EU im Nachteil und muss andere Zugeständnisse einbringen, um die Waagschale wieder ins Gleichgewicht zu bringen. Die Aufrechnung der gegenseitigen Zugeständnisse hängt von der gewählten Reihenfolge ab. Hier wird angenommen, dass die Zollbelange im Warenverkehr für das UK besonders relevant sind und daher ganz oben auf der Agenda stehen würden. Das Ergebnis der folgenden Abschätzung ist naturgemäß spekulativ und soll als Diskussionsgrundlage dienen.

Folgende Elemente und Abwägungen könnten relevant sein:

Es kommt wahrscheinlich zu einem **Austritt aus der Zollunion**. Nur wenn das UK damit die Gestaltungsfreiheit über sein Zollregime zurückgewinnt, kann die britische Regierung eigene Freihandelsabkommen mit Drittländern uneingeschränkt verhandeln. Das Problem der Zollgrenze zwischen Nordirland und der Republik Irland wird damit unvermeidlich.

Mit dem Austritt aus der Zollunion werden Ursprungsregeln und Zollabwicklungsverfahren nötig. Allerdings sind **Erleichterungen bei Zollabwicklungsverfahren und bei der Handhabung von Ursprungsregeln** (siehe Kapitel 3.1) im gegenseitigen Interesse wahrscheinlich – und könnten auf Basis harmonisierter Regeln möglicherweise ähnlich wie bei der Schweiz ausfallen.

Die **Zollfreiheit im Industriewarenhandel** bleibt vermutlich erhalten. Eine Einschätzung über zukünftig mögliche Zölle im Agrarwarenhandel wird hier nicht vorgenommen. Die Zollfreiheit im Industriewarenhandel liegt vor allem mit Blick auf

die industriellen Wertschöpfungsketten und die intensive Vorleistungsverflechtung grundsätzlich im gegenseitigen Interesse. Doch ist die Zollfreiheit für britische Industriewaren beim Export in die EU keineswegs selbstverständlich. Denn aufgrund der enormen Marktgröße der EU relativ zum UK ist dies ein erhebliches Zugeständnis der EU. Die EU nutzt dies bei ihren Freihandelsabkommen mit kleineren Staaten in der Regel dazu, erhebliche Zugeständnisse der Partner in anderen Bereichen zu erwirken (etwa bei öffentlichen Ausschreibungen in Kanada). Daher muss das UK gemäß der merkantilistischen Logik hier ein erhebliches Gegengewicht einbringen. Es liegt nahe, hier das britische Defizit im Warenhandel mit der EU ins Spiel zu bringen. Dies gilt umso mehr, da das UK kaum Zugeständnisse in anderen Bereichen einbringen kann (wie Kanada es macht), da der britische Markt für die EU bereits sehr offen ist. Aus Sicht der Autoren erscheint es jedoch fraglich, ob das Gegengewicht des Warenhandelsdefizits ausreicht, um der EU die Zollfreiheit abzuhandeln. Dies gilt umso mehr, als die zuvor erwähnten Erleichterungen bei Zollabwicklung und Ursprungsregeln wegen der relativen Größe des EU-Absatzmarktes per Saldo auch als EU-Zugeständnis zu werten sind.

Ob es zu einer (weitgehenden) **gegenseitigen Anerkennung im Industriewarenhandel** kommt und darauf basierend ein **freier Zugang zum Warenverkehr im Binnenmarkt** möglich wird, ist schwerer einzuschätzen. Dies ist zwar im Industriewarenhandel vor allem aufgrund der Vorleistungsverflechtungen grundsätzlich im gegenseitigen Interesse, weil Produkte nur einmal zugelassen werden und nicht kostenträchtig separat für den heimischen und den Partnermarkt hergestellt werden müssen. Daher dürften Industrievertreter auf beiden Seiten darauf drängen. Allerdings ist erneut zu bedenken, dass die EU einen wesentlich größeren Absatzmarkt in die Waagschale werfen kann.

Wiederum kann die Schweiz als Referenz dienen, um abzuschätzen, wie wertvoll der Zugang zum freien Warenverkehr aus Sicht der EU ist. Tatsächlich hat die EU dieses Zugeständnis gegenüber der Schweiz sehr hoch bewertet. Letztlich ist die gegenseitige Anerkennung bei vielen Produktgruppen das größte Zugeständnis beim Binnenmarktzugang, das die Schweiz gegenüber anderen Freihandelspartnern der EU erhält. Demgegenüber besteht das größte Zugeständnis der Schweiz in der Gewährung der Personenfreizügigkeit für EU-Bürger. Daher liegt es nahe, diese Zugeständnisse aufgrund ihrer großen Relevanz in Relation zueinander zu setzen. Beim Versuch, Reziprozität walten zu lassen und Gleichwertigkeit der gegenseitigen Zugeständnisse zu ermitteln, erscheint es daher plausibel, zumindest einen großen Teil des schweizerischen Zugeständnisses bei der Personenfreizügigkeit als Gegenleistung für den weitgehenden Zugang zum freien Warenverkehr in der EU hier anzurechnen. Darüber hinaus bringt die Schweiz hier implizit auch das Gros der

Rechtsharmonisierung mit der EU ein, die die EU hier als Grundvoraussetzung für den Binnenmarktzugang einfordert.

Es stellt sich die Frage, welche Zugeständnisse das UK in die Waagschale werfen könnte, wenn es die EU dazu bringen wollte, die gegenseitige Anerkennung im Industriewarenhandel und den freien Zugang zum Warenverkehr im Binnenmarkt zu gewähren. Ein relevantes britisches Zugeständnis würde (wie bei der Schweiz) die angenommene anhaltende Rechtsharmonisierung bei Produktstandards sein, die die EU ohnehin zur Voraussetzung für den Zugang zum freien Warenverkehr in den betreffenden Produktgruppen macht. Damit würde ein relevanter Teil dieses (vermutlich mittleren bis großen) britisches Zugeständnisses hier anzurechnen sein. Im Vergleich zur Schweiz kann das UK bei der Personenfreizügigkeit aber annahm gemäß nur ein geringes Maß einbringen. Damit wären hier weitere erhebliche Zugeständnisse durch das UK nötig, wenn das Schweizer Modell als Referenz verwendet wird. Daher müsste das UK vermutlich einen wesentlichen Teil der geringen bis mittelhohen britischen Zahlungen an die EU hier einbringen. Es erscheint jedoch sehr fraglich, ob dies ausreicht, da die EU die Personenfreizügigkeit sehr hoch bewertet. Daher dürfte hier auch ein wesentlicher Teil der größeren politischen und militärischen Bedeutung des UK anzurechnen sein.

Ein weiteres zentrales Thema für das UK ist der **Zugang zu den Dienstleistungsmärkten der EU**, vor allem bei Finanzdienstleistungen und unternehmensnahen Dienstleistern. Die Schweiz als Referenzmodell erhält hier einen etwas größeren Zugang als Kanada, der aber deutlich hinter dem Binnenmarktstatus zurückbleibt und auch trotz der großen Relevanz der Schweizer Banken für die Wirtschaftsleistung keine Passregeln für Banken umfasst. Für dieses begrenzte Zugeständnis der EU erscheint es nicht unplausibel, dass aus Sicht der Schweiz neben der spezifischen Rechtsharmonisierung in den begrenzten Teilbereichen der begrenzte Rest der Personenfreizügigkeit und die sehr geringen Zahlungen an die EU anzurechnen sind.

Mit Blick auf das UK zeigen sich erneut wichtige Parallelen. Wenn sich die britische Regierung wie hier angenommen für den freien Zugang zum Warenverkehr im Binnenmarkt entscheiden würde, blieben kaum noch britisches Zugeständnisse übrig: die verbleibende (aus EU-Sicht obligatorische) Rechtsharmonisierung in den spezifischen Zugangsbereichen zum Binnenmarkt, der Rest der Zahlungen an die EU und das übrige politisch/militärische Gewicht. Auf dieser Basis dürfte die EU dem UK keinen wesentlich größeren Dienstleistungszugang einräumen als der Schweiz. Dieser umfasst im Wesentlichen Zugeständnisse der EU in weniger wichtigen Sektoren sowie bei der Entsendung von Arbeitskräften und bei der gegenseitigen Anerkennung von Berufsqualifikationen (Kapitel 2.2).

Damit wird sehr deutlich, dass bei dieser Aufrechnung die britischen Zugeständnisse bei weitem nicht ausreichen dürften, um die aus EU-Sicht sensiblen Passregeln bei Finanzdienstleistungen zu erhalten und damit die Möglichkeit zur grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung in diesem Bereich. Es sei in Erinnerung gerufen, dass die EU mit diesem Zugangszugeständnis ohnehin nur sehr restriktiv umgeht (Kapitel 3.2). Selbst ein Angebot des UK zur auch zukünftig vollständigen Rechtsangleichung im Finanzbereich dürfte daran nichts ändern, weil es den Mangel an Zugeständnissen bei der Personenfreizügigkeit trotz seiner größeren politischen und militärischen Rolle nicht kompensieren kann, wenn der hier aufgezeigten Argumentation und dem Vergleich mit dem Schweizer Modell gefolgt wird.

6.4 Strategische Erwägungen

Mit diesen Zielkonflikten konfrontiert könnte das UK geneigt sein, auf den freien Zugang zum Industriewarenhandel zu verzichten, der für die UK-Industrie wichtig ist. Die so frei werdenden Zugeständnisse könnte die britische Regierung stattdessen im Dienstleistungsbereich einzubringen versuchen, um die Passregeln bei Finanzdienstleistungen zu erhalten.

Damit wird ein bedeutsamer Konflikt zwischen der Industrie und der Finanzbranche darüber deutlich, für welchen Teil des Binnenmarktzugangs die knappen britischen Zugeständnisse verwendet werden sollen. Die Offenlegung dieses Konflikts ist ein zentrales Ergebnis dieser Studie.

In diesem Zusammenhang ist zu fragen, welcher dieser beiden Wirtschaftszweige im UK mehr politischen Einfluss hat und ob die britische Regierung eher die Industrie oder die Finanzbranche bei ihrer Brexit-Ausgestaltung unterstützen würde. Verschiedene Aspekte spielen dabei eine Rolle:

- Mit Blick auf die gesamtwirtschaftliche Bedeutung überwiegt das Gewicht des Verarbeitenden Gewerbes leicht das Gewicht des Finanzsektors. Auf die Industrie entfallen rund 10 Prozent der Bruttowertschöpfung (2015) und rund 8 Prozent der Beschäftigten (2014), auf die Finanzbranche rund 7 Prozent der Bruttowertschöpfung und rund 4 Prozent der Beschäftigten (Rhodes, 2016). Darüber hinaus ist zu bedenken, dass beide Wirtschaftszweige durch Zukäufe von Vorleistungen (etwa bei unternehmensbezogenen Dienstleistungen) weitere Wertschöpfung und Arbeitsplätze an sich binden.
- Der politische Einfluss der City of London ist zweifellos hoch, doch der Einfluss der Industrie dürfte ebenfalls nicht zu vernachlässigen sein. Vor allem im

britischen Parlament könnte er größer sein, weil die Industrie mehr als die Finanzbranche über das Land verteilt ist und somit stärker über die Wahlkreise der Abgeordneten relevant wird.

- Darüber hinaus hat das Brexit-Referendum gezeigt, dass vor allem in den vom Strukturwandel betroffenen UK-Industrieregionen Unzufriedenheit herrscht. Die britische Regierung scheint darauf reagieren zu wollen (May, 2016). In dieser Hinsicht wäre es daher kontraproduktiv, wenn diese Regionen durch den Verlust des Zugangs zum freien Warenverkehr in der EU in Mitleidenschaft gezogen würden. Zwar ist dort überwiegend für den Brexit gestimmt worden, doch mit dem Ziel, die eigene Lebenssituation zu verbessern und nicht sie zu verschlechtern.
- Das Image der Finanzbranche ist nach der globalen Finanzkrise immer noch angeschlagen. Daher dürfte es nicht populär sein, wenn gerade die Interessen der Banken in London so starke Berücksichtigung finden (The Telegraph, 2016b).
- Schließlich könnten die Labour Party und linksgerichtete Kommentatoren eine Unterstützung der Finanzbranche durch die britische Regierung auf Kosten der Industrie in der öffentlichen Debatte auf den Konflikt zwischen Kapital und Arbeit zuspitzen. Auch dies würde dem Image der britischen Regierung als Fürsprecher der Arbeiterinteressen entgegenwirken.

Es sprechen also einige Argumente dagegen, dass es für die britische Regierung eine erfolgversprechende Strategie wäre, die Interessen der Finanzbranche auf Kosten der Industrie zu verfolgen.

Jenseits dieser politökonomischen Abwägungen stellt sich auch die Frage, ob die durch einen Verzicht auf den Zugang zum freien Warenverkehr frei werdenden britischen Zugeständnisse überhaupt ausreichen würden, um die Passregeln der EU bei Finanzdienstleistungen zu erhalten. Skeptisch stimmt in dieser Hinsicht, dass die EU die Passregeln im Finanzbereich bisher in keinem Freihandelsabkommen, sondern nur für den EWR vergeben hat und dies gegen sehr weitgehende Zugeständnisse, vor allem gegen die Personenfreizügigkeit, aber auch gegen recht hohe Zahlungen an die EU. Zudem sei an die merkantilistische Begründung für die Zurückhaltung der EU bei der grenzüberschreitenden Dienstleistungserbringung erinnert.

7. Politische Empfehlungen

Die EU sollte bei den Verhandlungen über ein Abkommen mit dem UK über das zukünftige institutionelle Arrangement konstruktiv und fair verhandeln. Zugleich darf sie ein Rosinenpicken nicht zulassen, weil damit Nachahmereffekte entstehen könnten – bei anderen EU-Mitgliedstaaten und auch bei Ländern wie der Schweiz und Norwegen. Es darf kein Präzedenzfall geschaffen werden, der schließlich ein Zerfallen der EU induzieren könnte.

Um einen Verhandlungskurs zu bestimmen, bei dem die EU-Kommission gleichzeitig als fairer Verhandler wahrgenommen wird und zugleich Nachahmereffekte vermieden werden, sind objektive Maßstäbe unverzichtbar. Hierzu kann der in dieser Studie entwickelte Orientierungsrahmen dienen (Abbildung 1). Daher sollte sich die EU in den – absehbar merkantilistisch geführten Verhandlungen – an diesem Rahmen orientieren. Indem sie klare Reziprozität einfordert und eine Proportionalität zwischen den britischen Zugeständnissen und dem gewährten Binnenmarktzugang herstellt, vermeidet sie Nachahmereffekte und kann zugleich demonstrieren, dass sie der britischen Regierung kein unfaires Arrangement anbietet.

Darüber hinaus erscheint es sinnvoll, dass die EU Anreize für das UK setzt, die verfügbaren britischen Zugeständnisse für den Zugang zum freien Warenverkehr in der EU einzusetzen. Dazu sind verschiedene Ansätze denkbar:

- Erstens könnte die EU an ihrer derzeitigen offiziellen Position festhalten, dass die vier Binnenmarkt-Grundfreiheiten untrennbar sind. Damit könnte das UK die Passregeln bei Finanzdienstleistungen nur erhalten, wenn die Briten bei der Personenfreizügigkeit ein hinreichend großes Zugeständnis machen, was aus derzeitiger Sicht unwahrscheinlich erscheint.
- Zweitens besteht eine politisch möglicherweise attraktivere (weil weniger dogmatische) Option darin, eine verbesserte Form eines Freihandelsabkommens (FHA 3.0) zu schaffen, das über die bisherigen FHA-Ansätze noch hinausgeht. Letztere haben vor allem zum Ziel, nicht tarifäre Handelshemmnisse (NTHs) abzubauen – beginnend mit dem FHA mit Südkorea über CETA mit Kanada bis hin zu TTIP mit den USA. Bei TTIP besteht das Ziel, NTHs auf breiterer Basis als bisher dadurch abzubauen, dass Produkte gegenseitig anerkannt werden. Da eine Rechtsharmonisierung mit den USA aufgrund der unterschiedlichen Traditionen nur in seltenen Fällen gelingen dürfte, würde die gegenseitige Anerkennung überwiegend auf Basis von äquivalenten Regulierungsergebnissen geschehen – also wenn sich zeigen lässt, dass unterschiedliche Regulierungsansätze zu hinreichend ähnlichen Sicherheitsniveaus (bei Produkten, Gesundheit oder Umweltschutz) in den USA und in der EU führen. Dieser – in der Prüfung der Ergebnisäquivalenz sehr aufwendige – Ansatz kann

als FHA 2.0 bezeichnet werden. Bei einem FHA 3.0 mit dem UK würde die gegenseitige Anerkennung auf Basis weitgehender Rechtsharmonisierung erfolgen, was eine sehr viel verlässlichere Basis wäre. Für die britische Regierung hätte dieser Ansatz den Vorteil, dass ein weitgehender Zugang zum freien Warenverkehr im Industriegüterhandel in der EU möglich würde (die Rechtsharmonisierung in den betreffenden Produktbereichen vorausgesetzt). Damit würde der Zugang zum EU-Markt wesentlich über CETA hinausgehen. Für die EU würde der Vorteil darin bestehen, dem UK einen fairen Marktzugang gewähren zu können, der (im hier etablierten Orientierungsrahmen) den angenommenen britischen Zugeständnissen entspräche. Darüber hinaus wäre mit dem Ansatz eines FHA 3.0 aber auch deutlich, dass die Freiheit im Dienstleistungsverkehr (und vor allem der grenzüberschreitende Dienstleistungshandel) deutlich eingeschränkt blieben, da sich FHAs üblicher Weise vorwiegend auf den Güterhandel beziehen.

Zusammenfassend sollte die EU mit einer strikten Orientierung am Reziprozitätsprinzip der britischen Öffentlichkeit deutlich machen, dass merklich reduzierte britische Zugeständnisse auch den Binnenmarktzugang in wichtigen Bereichen einschränken. Wenn dieser Zielkonflikt – anders als in der Referendumskampagne – deutlich offen gelegt wird, kann das britische Volk entscheiden, ob es die Kosten einer geringeren ökonomischen Integration mit der EU dem Souveränitätsgewinn durch den EU-Austritt wirklich vorzieht. Ob es dabei zu einer Neubewertung der Austrittsfrage kommen würde, bleibt derzeit eine offene Frage.

Literatur

- Bahadir**, Aydan / **Fayos**, Fernando Garcés de los, 2016, Der Europäische Wirtschaftsraum (EWR), die Schweiz und der Norden, Europäisches Parlament Service, September, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/de/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.5.3.html [30.9.2016]
- BMF** – Bundesministerium der Finanzen, 2016, – Referat I A 6, Ergebnis der Steuerschätzung November 2016, Berlin
- Booth**, Stephen et al., 2015, What if ...? The consequences, challenges and opportunities facing Britain outside the EU, Open Europe Report, Nr. 3, London
- Breidlid**, Jacqueline / **Najy**, Cenni, 2016, Plan B after Brexit, What Britain can expect negotiating a Swiss-type arrangement with the EU, European Policy Brief, Nr. 44, Juni, Brüssel
- Bundesrat** (Schweiz), 2015, Bericht des Bundesrates in Beantwortung des Postulats Keller-Sutter [13.4022] „Freihandelsabkommen mit der EU statt bilaterale Abkommen“, https://www.eda.admin.ch/content/dam/dea/de/documents/berichte_botschaften/BR-Bericht-150605_de.pdf [29.9.2016]
- Busch**, Berthold, 2015, Wie stark ist das Vereinigte Königreich mit der Europäischen Union verflochten?, IW-Trends, 42. Jg., Nr. 3, S. 41–58
- Busch**, Berthold / **Matthes**, Jürgen, 2016a, Berthold Busch / Jürgen Matthes, Ökonomische Konsequenzen eines Austritts aus der EU – Am Beispiel des Brexits, IW-Analysen Nr. 112, Köln
- Busch**, Berthold / **Matthes**, Jürgen, 2016b, Britannien nach einem Brexit, Alternativen zur Mitgliedschaft in der EU, IW-Kurzbericht, Nr. 38, Köln
- Busch**, Berthold / **Diermeier**, Matthias / **Goecke**, Henry / **Hüther**, Michael, 2016, Brexit und die Zukunft Europas – eine spieltheoretische Einordnung, in: Wirtschaftsdienst, 96. Jg., Nr. 12, erscheint demnächst
- CEPR** – Centre for Economic Policy Research, 2013, Trade and investment, Balance of Competence Review, Project Report, November, London
- Crawford**, Alan, 2016, EU-27 drafts Brexit red lines as Britain plans its strategy, Chicago Tribune, v. 22.5.2016, <http://www.chicagotribune.com/news/nationworld/ct-brexit-red-lines-20160809-story.html> [8.11.2016]
- Darvas**, Zsolt, 2016, Single market access from outside the EU: three key prerequisites, v. 19.7.2016, Bruegel Blog Post, <http://bruegel.org/2016/07/single-market-access-from-outside-the-eu-three-key-prerequisites/> [4.10.2016]
- Demary**, Markus / **Voigtländer**, Michael, 2016, Will Brexit dwarf London's competitiveness as a financial centre?, IW-Kurzbericht, Nr. 50, Köln
- Duff**, Andrew, 2016, After Brexit: A New Association Agreement Between Britain and Europe, Policy Network Paper, London
- EDA** – Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, 2016a, Institutionelle Fragen, https://www.eda.admin.ch/content/dam/dea/de/documents/fs/11-FS-Institutionelle-Fragen_de.pdf [30.10.2016]

EDA, 2016b – Erweiterungsbeitrag, https://www.eda.admin.ch/erweiterungsbeitrag/de/home/der_erweiterungsbeitrag/eu-erweiterung.htm [30.10.2016]

EDA, 2016c, Personenfreizügigkeit, https://www.eda.admin.ch/content/dam/dea/de/documents/fs/04-FS-Personenfreizuegigkeit_de.pdf [30.10.2016]

EEA Grants / Norway Grants, 2016, Agreement secured on new funding round, <http://eeagrants.org/News/2015/Agreement-secured-on-new-funding-round> [30.9.2016]

Emerson, Michael, 2016, Which model for Brexit, CEPS Special Report, Nr. 147, Oktober, Brüssel

Erixon, Fredrik, 2016, The Canada-EU trade deal is no model for Brexit, CAPX post, v. 26.3.2016, <http://capx.co/the-canada-eu-trade-deal-is-no-model-for-brexite/> [30.9.2016]

Europäische Kommission, 2016, CETA – Zusammenfassung der abschließenden Verhandlungsergebnisse, Februar, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/153081.htm> [30.9.2016]

European Commission, 2016, Turkey-EU-Factograph, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/publication/2016/20161108_turkey_factograph.pdf [28.11.2016]

EWR, 1994, Beschluss des Rates und der Kommission vom 13. Dezember 1993 über den Abschluss des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum zwischen den Europäischen Gemeinschaften und ihren Mitgliedstaaten sowie der Republik Österreich, der Republik Finnland, der Republik Island, dem Fürstentum Liechtenstein, dem Königreich Norwegen, dem Königreich Schweden und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, in: Amtsblatt, Nr. L1 v. 3.1.1994, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=OJ:L:1994:001:TOC> [4.10.2016]

FAZ – Frankfurter Allgemeine Zeitung, 2016, Briten wollen Firmen mit Steuersenkungen locken, v. 24.10.2016, Nr. 248, S. 18

FT – Financial Times, 2016, Britain's farmers will need help after Brexit, <https://www.ft.com/content/df151906-6616-11e6-a08a-c7ac04ef00aa>

Gaskell, Sarah / **Persson**, Mats, 2010, Still Out of Control? – Measuring Eleven Years of EU Regulation, Open Europe, London, <http://archive.openeurope.org.uk/Content/documents/Pdfs/stilloutofcontrol.pdf> [28.11.2016]

Grant, Charles, 2016, Theresa May and her six-pack of difficult deals, v. 28.7.2016, <http://www.cer.org.uk/insights/theresa-may-and-her-six-pack-difficult-deals> [28.9.2016]

HM Government, 2016a, The process for withdrawing from the European Union, Cm 9216, <https://www.gov.uk/government/publications/the-process-for-withdrawing-from-the-european-union> [29.9.2016]

HM Government, 2016b, Alternatives to membership: possible models for the United Kingdom outside the European Union, <https://www.gov.uk/government/publications/alternatives-to-membership-possible-models-for-the-united-kingdom-outside-the-european-union> [29.9.2016]

HM Treasury, 2016, HM Treasury analysis: the long-term economic impact of EU membership and the alternatives, Cm 9250, <https://www.gov.uk/government/publications/hm-treasury-analysis-the-long-term-economic-impact-of-eu-membership-and-the-alternatives> [29.11.2016]

House of Lords, 2016, European Union Committee, 11th Report of Session 2015–16 HL Paper 138, The process of withdrawing from the European Union, <http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201516/ldselect/ldeucom/138/138.pdf> [29.11.2016]

Lang, Andrew / **Conyers**, Caitlin, 2014, Financial Services in EU Trade Agreements, European Parliament, Study for the ECON Committee, November, Brüssel

Lannoo, Karel, 2016, EU Financial Market Access after Brexit, CEPS Policy Brief, September, Brüssel

Lord Ashcroft, 2016, EU Referendum 'How did you vote' poll, <http://lordashcroftpolls.com/2016/06/how-the-united-kingdom-voted-and-why/> [9.11.2016]

Malhotra, Deepak, 2016, A Definitive Guide to the Brexit Negotiations, in: Harvard Business Review, <https://hbr.org/2016/08/a-definitive-guide-to-the-brexit-negotiations> [28.9.2016]

Matthes, Jürgen / **Busch**, Berthold, 2016, What next after Brexit? – Considerations regarding the future relationship between the EU and the UK, IW Policy paper Nr. 16, Köln

May, Theresa, 2016, Prime Minister: Britain after Brexit: A Vision of a Global Britain, v. 2.10.2016, <http://press.conservatives.com/post/151239411635/prime-minister-britain-after-brexit-a-vision-of> [4.10.2016]

Minford, Patrick / **Shackleton**, J. R. (Hrsg.), 2016, Breaking up is hard to do, Institute of Economic Affairs, London

Official Norwegian Reports NOU 2012: 2 – Outside and Inside, Norway's agreements with the European Union, Kapitel 27, https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/eu/nou2012_2_chapter27.pdf [28.9.2016]

Open Europe, 2013, Top 100 Costliest EU regulations v. 21.10.2013, <http://openeurope.org.uk/intelligence/britain-and-the-eu/100-most-expensive-eu-regulations/> [4.10.2016]

Open Europe, 2015, Top 100 EU rules cost Britain £33,3 bn, <http://openeurope.org.uk/intelligence/britain-and-the-eu/top-100-eu-rules-cost-britain-33-3bn/> [28.11.2016]

Oppermann, Thomas / **Classen**, Klaus Dieter / **Nettesheim**, Martin, 2016, Europarecht, 7. Aufl., München

Oxera, 2016, Brexit: implications for state aid rules, Juni, http://www.oxera.com/getmedia/72c5742f-8018-4bfb-8be4-d2c408ae24d9/Brexit-implications-for-state-aid-rules_Final.pdf.aspx?ext=.pdf [7.11.2016]

Pisani-Ferry, Jean / **Röttgen**, Norbert / **Sapir**, André / **Tucker**, Paul / **Wolff**, Guntram B., 2016, Europe after Brexit: A proposal for a continental partnership, Bruegel External <http://bruegel.org/2016/08/europe-after-brexit-a-proposal-for-a-continental-partnership/> [7.11.2016]

- Rhodes**, Chris, 2016, Industries in the UK, House of Commons, Library, Briefing Paper, Nr. 06623, v. 15.8.2016, London
- Scarpetta**, Vincenzo, 2016, What could the EU-Canada free trade deal tell us about Brexit?, Open Europe Blog Post, v. 15.3.2016, <http://openeurope.org.uk/today/blog/what-could-the-eu-canada-free-trade-deal-tell-us-about-brexit/> [29.9.2016]
- Scarpetta**, Vincenzo / **Booth**, Stephen, 2016, How the UK's financial services sector can continue thriving after Brexit, Open Europe Report, Nr. 10, Brüssel
- Scharf**, Daniel, 2008, Die Kapitalverkehrsfreiheit gegenüber Drittstaaten, Beiträge zum transnationalen Wirtschaftsrecht, Nr. 76, Halle
- Schoenmaker**, Dirk, 2016, Lost passports: a guide to the Brexit fallout for the City of London, Bruegel Blog Post, v. 30.6.2016, <http://bruegel.org/2016/06/lost-passports-a-guide-to-the-brexit-fallout-for-the-city-of-london/> [29.10.2016]
- Schweizerische Eidgenossenschaft**, 2015, Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, Die Bilateralen Abkommen Schweiz– Europäische Union, Ausgabe 2015, <http://docplayer.org/21161605-Die-bilateralen-abkommen-schweiz-europaeische-union-ausgabe-2015.html> [28.11.2016]
- Spiegel Online**, 2016, Diese Scheidung wird teuer für Deutschland, v. 10.9.2016, <http://www.spiegel.de/wirtschaft/soziales/brexit-wolfgang-schaeuble-fuerchtet-hoehere-eu-beitraege-fuer-deutschland-a-1111653.html> [10.9.2016]
- Steinfeldt**, Alexander, 2016, Klima- und Energiepolitik nach dem Brexit: Großbritannien kappt Energieverbindung zu Europa, Blogbeitrag auf [treffpunkteuropa.de](http://www.treffpunkteuropa.de), <http://www.treffpunkteuropa.de/klima-und-energiepolitik-nach-dem-brexit-grossbritannien-kappt> [29.9.2016]
- SVR** – Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2016, Zeit für Reformen, Jahresgutachten 2016/2017, Wiesbaden
- Tagesanzeiger**, 2016, Worüber die Schweiz und die EU noch streiten, v. 3.8.2016, <http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/Worueber-die-Schweiz-und-die-EU-noch-streiten/story/15858823> [30.10.2016]
- The Telegraph**, 2016a, Cabinet considers plan to keep City's single market access by 'paying billions to EU' after Brexit, v. 17.10.2016, <http://www.telegraph.co.uk/news/2016/10/17/cabinet-considers-plan-to-keep-citys-single-market-access-by-pay/> [7.11.2016]
- The Telegraph**, 2016b, No special Brexit deal for the City of London, warn Hammond and Davis, <http://www.telegraph.co.uk/business/2016/12/05/no-special-brexit-deal-city-london-warn-hammond-davis/> [6.12.2016]
- Timmer**, Marcel P., **Dietzenbacher**, Erik, **Los**, Bart, **Stehrer**, Robert and de Vries, **Gaaitzen** J., 2015, An Illustrated User Guide to the World Input–Output Database: the Case of Global Automotive Production, in: Review of International Economics, 23. Jg., S. 575–605
- Tobler**, Christa / **Hardenbol**, Jeroen / **Miller**, Balázs, 2010, Binnenmarkt jenseits der EU-Grenzen: EWR und Schweiz, European Parliament, Generaldirektion Interne Politikbereiche, Themenpapier, Nr. PE 429.993, Leiden / Basel

Toggenburg, Gabriel N., 2016, Das Vereinigte Königreich und die Europäische Union, Ein rechtlicher Blick auf eine politische Schicksalsfrage, ÖGfE Policy Brief, v. 14.6.2016, Nr. 19, Wien

Tusk, Donald, 2016, Bericht von Präsident Donald Tusk an das Europäische Parlament über die Tagung des Europäischen Rates vom 20./21. Oktober 2016, [http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/10/26-tusk-report-european-parliament/\[7.11.2016\]](http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2016/10/26-tusk-report-european-parliament/[7.11.2016])

Vogel, Toby, 2016, Switzerland: Migration quotas versus market access, CEPS Commentary, v. 11.10.2016, Brüssel

Wyman, Oliver, 2016, The Impact of the UK's exit from the EU on the UK-based Financial services sector, The City UK News, v. 5.10.2016, <https://www.thecityuk.com/assets/2016/Reports-PDF/The-impact-of-the-UKs-exit-from-the-EU-on-the-UK-based-financial-services-sector.pdf> [25.10.2016]