



Interview | 19.12.2016

## Großbritannien nach dem EU-Austritt: Welche Handlungsoptionen bleiben?

**Die Entscheidung der Briten aus der EU auszutreten, macht es erforderlich, dass die Handelsbeziehungen zwischen der EU und Großbritannien völlig neu ausgehandelt werden. Gleichzeitig verlieren alle Handelsabkommen, die die EU mit Drittstaaten geschlossen hat, ihre Geltung für Großbritannien.**

Über die Modalitäten des Brexit ist schon viel spekuliert worden. Nach der Rede der britischen Premierministerin, Theresa May, auf dem Parteikongress der Tories in Birmingham am 2. Oktober d. J. scheint nun zumindest festzustehen, dass Großbritannien im März 2017 offiziell seine Austrittserklärung bei der Europäischen Union hinterlegen und damit das im Vertrag von Lissabon vorgesehene „Scheidungs“-Verfahren nach Art. 50 in Kraft setzen wird. Demnach bleiben Großbritannien knapp zwei Jahre Zeit, die Trennung zu verhandeln. Diese Verhandlungen schließen jedoch noch nicht ein, wie Großbritannien und die EU nach der Trennung miteinander umgehen und auf welche vertragliche Grundlage sie ihr Verhältnis stellen wollen. Es zeichnet sich jedoch ab, dass Großbritannien zu einem „harten“ Brexit entschlossen und keinerlei Einschränkungen

seiner Souveränität durch die EU hinzunehmen bereit ist. Anders als zum Beispiel die mit der EU über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) verbundenen Staaten Norwegen und Liechtenstein sowie die an die EU über ein Geflecht bilateraler Abkommen angebundene Schweiz würde Großbritannien damit auch alle Verbindungen zum EU-Binnenmarkt kappen. Wie Großbritannien und die EU künftig Handel miteinander treiben wollen, welche Zölle gelten oder welche Handelserleichterungen eingeräumt werden sollen, muss komplett neu verhandelt werden. Darüber hinaus verlieren mit dem EU-Austritt auch die von der EU im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) und bilateral mit Drittstaaten geschlossenen Handelsverträge ihre Gültigkeit. Großbritannien müsste, um zu den gleichen Bedingungen wie in der EU Handel

treiben zu können, alle existierenden EU-Handelsverträge für sich neu aushandeln.

Wir fragen Professor Dr. Stefan Oeter, einen ausgewiesenen Experten für internationales Handelsrecht, wie wir uns unter diesen Vorzeichen die künftigen Handels- und Wirtschaftsbeziehungen Großbritanniens mit der EU einerseits und mit der Welt andererseits vorzustellen haben.

**Welchen Status wird Großbritannien nach dem EU-Austritt in Handelsfragen haben? Gelten für Großbritannien automatisch die WTO-Regeln und welche Güter oder Dienstleistungen sind von diesen Regeln abgedeckt, die für Großbritanniens Wirtschaft von Bedeutung sind?**

Im Grundsatz wird der Status der Handelsbeziehungen Großbritanniens mit der EU von den Regelungen des Abkommens über den Austritt nach Art. 50 EUV bestimmt werden. Dieser Austrittsartikel sieht in Absatz 2 ausdrücklich vor, dass im Austrittsabkommen „der Rahmen für die künftigen Beziehungen dieses Staates zur Union“ Berücksichtigung zu finden hat. Käme es zu einem „harten“ Brexit ohne Sonderregelungen über die Handelsbeziehungen, so fielen die Wirtschaftsbeziehungen zwischen Großbritannien und der EU auf den Grundstandard des WTO-Rechts zurück. Aufgrund der Ratifikation des WTO-Übereinkommens als gemischtes Abkommen ist Großbritannien heute schon formell Mitgliedstaat der WTO. Mit Austritt wären sowohl die Handelsbeziehungen zwischen der EU und Großbritannien wie die mit Drittstaaten, die WTO-Mitglieder sind, automatisch unter den WTO-Disziplinen. Großbritannien verfügt allerdings bislang über keine eigene Zollkonzessionsliste, da dieser Themenkreis von der für alle EU-Mitgliedstaaten gemeinsam abgegebenen EU-Konzessionsliste abgedeckt wird. Für Großbritannien müssten in diesem Kontext zahlreiche technische Detailregelungen angepasst werden, denn der gemeinsame Zolltarif der EU, der bisher in den EU-Konzessionslisten festgeschrieben ist, müsste übertragen werden auf eine neue Großbritannien-Konzessionsliste. In diesem

Prozess wären an zahlreichen Stellen Modifikationen nötig, die im Ergebnis wohl der Zustimmung der anderen Vertragsparteien bedürften. Übergangsweise ließen sich aber wohl die bisherigen EU-Zollsätze auf den Handel Großbritanniens mit der EU wie auf den britischen Handel mit Drittländern anwenden. Im Kontext der Übertragung und Anpassung dürfte Großbritannien die Zolltarife nicht zum Nachteil der anderen Vertragspartner anheben, will es nicht zusätzliche Probleme unter der WTO heraufbeschwören. Der Außenzollsatz, wie er in den GATT-Konzessionslisten festgeschrieben ist, dürfte dann in der Folge auch im Verhältnis der EU zu Großbritannien (als Nichtmitgliedstaat) gelten.

Meines Erachtens dürften das Herausfallen aus der Zollunion und die Anwendung des EU-Außenzolltarifs für den Warenhandel keine unübersteigbaren Probleme aufwerfen, denn die Zolltarife sind für die meisten Gütergruppen recht niedrig. Es gibt allerdings, etwa im Bereich des Handels mit Agrargütern, aber auch in der Automobilindustrie, Ausnahmereiche mit nach wie vor recht hohen Zollhürden. Ein massives Problem hätte Großbritannien unter der Geltung der WTO-Regeln vor allem mit dem Dienstleistungshandel. Das WTO-Dienstleistungsabkommen GATS hat bislang nur sehr beschränkte Liberalisierungseffekte gezeigt. Zwar ist der für Großbritannien besonders wichtige Sektor der Finanzdienstleistungen einer der wenigen Sektoren, in dem schon einzelne (wenn auch beschränkte) substantielle Marktzugangserleichterungen vereinbart sind. Diese bleiben aber immer noch dramatisch hinter dem völlig geöffneten Binnenmarkt für Dienstleistungen der EU zurück. Die City of London mit ihren leistungs- und umsatzstarken Finanzdienstleistern hätte im Gefolge ein erhebliches Problem mit Marktzugängen in sensiblen Bereichen. Auch darüber hinaus sind die Dienstleistungen für Großbritannien in der Handelsbilanz von besonderer Bedeutung, während im Güterhandel ein massives Ungleichgewicht zugunsten der EU besteht.

**Was bedeutet das für die Beziehungen EU-Großbritannien? Könnte sich Großbritannien damit zufrieden geben,**

### **auf Basis der WTO-Regeln in der Zukunft Handel mit der EU zu treiben? Läge das auch im Interesse der EU?**

Ein Handelsregime alleine auf Basis der WTO-Regeln wäre für das Vereinigte Königreich wenig zufriedenstellend, wie auch das House of Lords in seinem [jüngsten Bericht](#) vom 13.12.2016 zum Brexit) anmerkt. Die Güterimporte aus der EU könnten weithin ungehindert fließen, während die leistungsstarke britische Dienstleistungsindustrie erhebliche Schwierigkeiten mit den Marktzugängen hätte. Großbritannien wird sich um ein breiter angelegtes (vertragliches) Freihandelsregime bemühen müssen, das insbesondere auch den Dienstleistungshandel umfasst. Bei diesen Verhandlungen wird sich eine starke Asymmetrie der Interessenlagen zeigen – Großbritannien muss nach Kräften einen besonderen Zugang für seine Dienstleistungswirtschaft herausverhandeln, während die EU an diesem Thema deutlich geringeres Interesse haben dürfte. Dies wird Versuchen befördern, in einem „quid pro quo“ Zugeständnisse im Dienstleistungsbereich von britischen Konzessionen in der Personenfreizügigkeit abhängig zu machen. Aus einer rein ökonomischen Perspektive ist dies nicht zwingend – die meisten Wirtschaftswissenschaftler vertreten die Auffassung, dass es rein wirtschaftlich keine zwingenden Gründe für eine Verkoppelung von Dienstleistungshandel und Personenfreizügigkeit gibt. In einer politischen Perspektive wird sich diese für das EU-Projekt prägende Verklammerung beider Freiheiten aber nur schwer auflösen lassen. Man kann nur hoffen, dass hier politisches Augenmaß die Oberhand gewinnt, damit die Verkoppelung von Dienstleistungshandel und Personenfreizügigkeit nicht überreizt wird. Zu weitgehende Zugeständnisse im Bereich der Personenfreizügigkeit wären dem Lager der Brexiteers in Großbritannien kaum politisch zu verkaufen, die Forderung danach würde die britische Regierung tendenziell zu massiven Opfern im Dienstleistungsbereich zwingen, mit entsprechenden wirtschaftlichen Schäden.

### **Welche Optionen hat Großbritannien prinzipiell, seine Handelsbeziehungen neu zu gestalten? Großbritannien ist zwar immer noch die fünft größte Wirtschaftsmacht der Welt, aber wird das ausreichen, für sich vorteilhafte Handelsabkommen etwa mit den USA, mit der EU, mit China oder Indien aushandeln zu können? Was halten Sie für das wahrscheinlichste Szenario und können Sie Prognosen darüber treffen, wie sich die britische Wirtschaft in dieser Zeit entwickeln wird?**

Im Verhältnis zur EU, dessen künftige Grundlagen im Ansatz im Austrittsabkommen geregelt werden sollten, gibt es ganz unterschiedliche Optionen. Wie schon erwähnt, wäre das Rückfallen in ein Handelsregime allein auf Basis der WTO-Regeln für Großbritannien wenig vorteilhaft. Umgekehrt wäre eine faktische Einbeziehung in den Binnenmarkt über eine Mitgliedschaft im Europäischen Wirtschaftsraum politisch in Großbritannien kaum durchsetzbar – man bliebe weiterhin unter der Rechtsetzungsgewalt der EU-Organe und müsste weitgehende Freizügigkeit auch im Personenverkehr akzeptieren. Realiter bleibt nur die Option einer Aushandlung der (partiellen) Teilhabe am Binnenmarkt und gemeinsamen Rechtsraum über bilaterale Regelungen, nach dem Vorbild der Schweiz. Diese Regelung ist verhandlungstechnisch sehr aufwendig und löst tendenziell auch nicht das Problem der schwer aufzulösenden politischen Verkoppelung von Binnenmarktzugängen und Personenfreizügigkeit. Die Schweiz erfährt dieses Problem gerade im Kontext der Umsetzung der sogenannten „Masseneinwanderungsinitiative“ von 2014, wo sich Bundesrat und Parlament für eine sehr schwache Version der Umsetzung entschieden haben, um den Streit mit der EU über die Personenfreizügigkeit nicht eskalieren zu lassen. Eine Zollunion wäre – wie im Falle der Türkei – wohl noch ohne volle Freizügigkeit erreichbar. Teilhabe am Binnenmarkt darüber hinaus wird aber wohl einen hohen politischen Preis fordern.

Im Blick auf die Handelsbeziehungen zu Drittstaaten ist die Lage noch schwieriger. Solange das Vereinigte Königreich formal

Mitglied der EU ist – und dies ist der Fall bis zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des noch auszuhandelnden Austrittsabkommens – darf Großbritannien nach den Regeln des EU-Vertrages kein eigenes Handelsabkommen aushandeln. Es könnte zwar – soweit potenzielle Vertragspartner dazu bereit sind – informal in Vorverhandlungen eintreten. Diese dürften aber erst nach Austritt zu formalen Verhandlungen heraufgestuft werden – und derartige Verhandlungen haben einen extrem hohen Zeitbedarf. Mit dem Austritt wäre Großbritannien damit faktisch ohne Freihandelsbeziehungen zu Drittstaaten, seine Handelsbeziehungen wären allein durch die WTO-Regeln bestimmt. Für die britische Wirtschaft wäre dies in spezifischen Handelsrelationen sehr problematisch, wenn auch die Handelsbeziehungen zu den größten Handelspartnern außerhalb der EU (USA, China, Indien, Japan) auch heute schon – mangels spezifischer Freihandelsabkommen – allein auf WTO-Grundlage stehen. Im Blick auf diese Handelsströme würde sich also nichts Substanzielles ändern.

**Die Aushandlung von Freihandels- und Kooperationsabkommen, wie etwa das CETA-Abkommen zwischen der EU und Kanada oder TTIP-Abkommen zwischen den USA, sind aufwendig und sehr zeitintensiv. Wie lange schätzen Sie, wird es dauern, bis die EU und Großbritannien ein neues Handelsabkommen schließen können? Wie lange schätzen Sie, wird es dauern, bis Großbritannien seine Handelsbeziehungen insgesamt für sich vorteilhaft neu geregelt hat?**

Die Grundzüge der im Anschluss an den Austritt geltenden Handelsregelungen zwischen der EU und Großbritannien sollen gem. Art. 50 Abs. 2 S.2 EUV eigentlich schon im Austrittsabkommen geregelt werden, das nach Art. 50 Abs.3 EUV grundsätzlich innerhalb von zwei Jahren nach Stellung des formalen Austrittsantrags ausverhandelt werden soll. Im Falle einer Mitgliedschaft des Vereinigten Königreichs im Europäischen Währungsraum oder bei Fortsetzung der Zollunion wäre das auch verhandlungstechnisch möglich. Beide Optionen sind aber politisch äußerst unwahrscheinlich. Bei

einem „harten Brexit“ wäre die Frage obsolet. Aller Wahrscheinlichkeit nach wird sich Großbritannien jedoch um ein bilaterales Freihandelsabkommen bemühen, das die Binnenmarktzugänge soweit wie möglich wahrt, Großbritannien aber in zentralen Bereichen politische Handlungsfähigkeit sichert. Der Zeithorizont für die Aushandlung eines solchen Abkommens übersteigt ersichtlich die in der Regelung des Art. 50 EUV zugrunde gelegten Zeitkorridore. Derartige Verhandlungen über die künftigen Beziehungen zwischen der EU und Großbritannien würden technisch wie politisch derart komplex, dass der Austritt nach Art. 50 EUV und die Verhandlungen über die künftigen Handelsbeziehungen wohl voneinander entkoppelt werden müssen, was die Notwendigkeit von Übergangsregelungen im Kontext des Austrittsabkommens aufwerfen wird. Der Europäische Rat hat zwar gemäß Art. 50 Abs. 3 EUV die Möglichkeit, im Rahmen einer einstimmigen Entscheidung die Verhandlungsfrist zu verlängern – ist dabei jedoch aufgrund des Einstimmigkeitszwanges Vetodrohungen einzelner Mitgliedstaaten ausgeliefert. Eine Verlängerung der Verhandlungen um viele Jahre ist mithin eher unwahrscheinlich. Im Blick darauf stellt es ein plausibles Szenario dar, dass nach Ablauf von zwei oder drei Jahren Großbritannien ausscheidet, ohne dass man sich schon über das Nachfolgeregime einig wäre. Man würde dann ein Austrittsabkommen mit rein technischen Regelungen zur Bewältigung des Austritts selbst schließen (allenfalls angereichert um einige Übergangsregelungen zum EU-Großbritannien-Handel) und die Verhandlungen über das Anschlussregime auf weitere Verhandlungsrunden vertagen, was für die britische wie die europäische Wirtschaft unangenehm wäre, denn man hätte dann auch 2019 noch keine Klarheit über die künftigen Wirtschaftsbeziehungen und Marktzugänge. Gift ist eine derartige Unsicherheit vor allem für langfristige Investitionsentscheidungen größerer multinationaler Firmen, die von Großbritannien aus den europäischen Markt beliefern (oder beliefern wollen). Diese dürften größere Investitionsentscheidungen aufschieben, bis Klarheit über die künftigen „terms of trade“ besteht, was bei längerer Dauer der

Verhandlungen die britische Wirtschaft mittelfristig erheblich schädigen könnte.

Der Zeithorizont für künftige Verhandlungen über die Handelsbeziehungen zu Drittstaaten ist zweifellos noch dramatischer. Wie schon erwähnt, können diese Verhandlungen formal erst mit vollzogenem Austritt begonnen werden, also frühestens ab 2019. Sieht man sich die Erfahrungswerte für diesen Typ von extrem aufwendigen und zeitintensiven Verhandlungen an, so geht es dabei um Zeithorizonte von fünf oder zehn Jahren (oder auch noch mehr). Verhandlungen dürften zudem auch nur gestaffelt nacheinander geführt werden können, denn Großbritannien hat heute schon in diesem Bereich ein massives Personalproblem – nach Jahrzehnten der Mitgliedschaft in der EU, in der im Kern die EU-Kommission Handelsabkommen aushandelte, gibt es im britischen Regierungsapparat nur wenig Beamte mit einschlägiger Expertise. Die meisten dieser Beamten wird man zunächst für die Verhandlungen mit der EU brauchen, sodass für Handelsabkommen mit Drittstaaten erst nach 2020 zureichende personelle Ressourcen verfügbar sein werden. Außerdem bedarf es endgültiger Klarheit über die konkreten Marktzugänge (und Zolltarife) unter der WTO, um sinnvoll über weitere Liberalisierungen im Rahmen eines Freihandelsabkommens verhandeln zu können – und auch diese Klarheit wird wohl erst in ein paar Jahren hergestellt werden können. Ein dem heutigen Rechtszustand vergleichbares Geflecht an Handelsabkommen wird sich damit wohl erst nach 2030 wieder herstellen lassen.

**Birgt der Prozess zur Neuregelung der Beziehungen zwischen Großbritannien und EU die Gefahr, dass die EU Verhandlungen über andere Freihandelsabkommen (z. B. mit Indien, USA oder perspektivisch China) zurückstellen muss, weil ihr schlichtweg die Ressourcen fehlen parallel so aufwendige Handelsabkommen auszuhandeln?**

Die EU ist mit einschlägigem Personal deutlich besser ausgestattet als die Mitgliedstaaten. Gefahren für die Verhandlungsprozesse

künftiger Freihandelsabkommen mit den USA, Indien und China sehe ich unter diesem Aspekt eher nicht. Insgesamt wird man die Zeithorizonte derartiger Verhandlungen sowieso realistisch einschätzen müssen. Das Abkommen mit den USA ist nach der Wahl von Donald Trump auf Jahre hinaus auf Eis gelegt (im besten Fall) – und auch EU-intern hoch umstritten. Solange es der EU nicht gelingt, ein im Blick auf wirtschaftspolitische Konvergenz und komplementäre Wirtschaftsstrukturen eher triviales Abkommen wie CETA zügig zu ratifizieren, werden Verhandlungspartner wie Indien und China sich bedeckt halten. Ambitionierte Projekte, sogenannte „Comprehensive Trade Agreements“ erweisen sich innerhalb der EU als zunehmend problematisch, schon angesichts ihres Charakters als „gemischte Abkommen“, die auch der Zustimmung der nationalen Parlamente bedürfen. Ohne endgültige Ratifikation von CETA werden sich Abkommen vergleichbaren Typs mit Indien oder China kaum finalisieren lassen. Der weitere Umgang mit dem kurz vor der Finalisierung stehenden umfassenden Handelsabkommen mit Japan wird in dieser Hinsicht genau betrachtet werden. Eine Alternative wäre das Abspecken der Verhandlungsagenda auf klassische Handelsthemen, ohne Investitionsschutz und regulatorische Zusammenarbeit. Diese wären als ausschließliche Unionsabkommen politisch leichter durchzusetzen – man müsste dann aber die Verhandlungen mit Japan, Indien und China auf neue Grundlagen stellen. Die Zeithorizonte der einschlägigen Verhandlungen gehen mithin weit in die 2020er hinein, was eine Fokussierung auf die Verhandlungen mit Großbritannien in den nächsten zwei, drei oder vier Jahren als eher unproblematisch erscheinen lässt.

**Professor Dr. Stefan Oeter** ist Universitätsprofessor für Öffentliches Recht, Europarecht und Völkerrecht und geschäftsführender Direktor des Instituts für internationale Angelegenheiten der Universität Hamburg. Zusammen mit Meinhard Hilf ist er Herausgeber des Bandes WTO-Recht. Rechtsordnung des Welthandels, Nomos: Baden-Baden, 2. Auflage 2010.

Das Interview führte **Stefani Weiss**.

**Titelbild**

Deutsches Zentrum für Luft- und Raumfahrt  
(DLR)

**Adresse | Kontakt**

Stefani Weiss  
Director  
Brussels Office  
Bertelsmann Stiftung  
Telefon 05241 81-81601  
Mobil 0160 91329878  
Fax 05241 81-681601  
stefani.weiss@bertelsmann-stiftung.de  
www.bertelsmann-stiftung.de