Januar 2021

Länderbericht

Auslandsbüro London

KONRAD ADENAUER STIFTUNG

Die Stunde der Souveränität – Quo vadis Britannia?

Das Vereinigte Königreich nach dem Brexit-Deal

Matthias Barner

Boris Johnson hat Wort gehalten: Viereinhalb Jahre nach dem Sieg der Vote Leave-Kampagne hat das Vereinigte Königreich die Europäische Union nicht nur vollumfänglich verlassen, sondern es hat mit einem umfassenden Freihandelsabkommen auch die Grundlagen für die künftigen Beziehungen mit der EU gelegt. Doch wird er auch Wort halten mit dem Versprechen, dass sein Land nach dem Brexit besser dastehen wird als vorher? Und welche Auswirkungen wird der Austritt auf die weitere politische Entwicklung und den Zusammenhalt im Königreich haben? Mehr Fragen als Antworten zeichnen das derzeitige Bild in Großbritannien in einer ohnehin schwierigen Zeit. Der Kampf gegen die zweite Corona-Welle überschattet alles.

Das Kernversprechen der Befürworter eines Austritts des Vereinigten Königreichs aus der EU war von Beginn an die Frage der Souveränität. Mit dem Slogan „Take back control" bediente der britische Premierminister und Führer der Conservative Party (Tories), Boris Johnson, bis zuletzt gebetsmühlenartig das Brexit-Narrativ: Die Wiedererlangung der Souveränität sei der Schlüssel für eine bessere Zukunft der gesamten Nation. Der Begriff der „Souveränität" diente vor allem dazu, die Mitgliedschaft in der Europäischen Union als einen vermeintlichen Souveränitätsverlust darzustellen. Eine Haltung, die in der britischen Bevölkerung und in der politischen Elite durchaus verbreitet ist. Demnach sei vor allem der Anspruch einer absoluten Parlamentssouveränität nicht kompatibel mit einer EU-Mitgliedschaft. Die Souveränität als zentrales Versprechen der Brexit-Befürworter ging sogar so weit, dass die Frage eines Deals oder No-Deals mit der EU zweitranging war. Auch ohne einen Deal würde das Vereinigte Königreich „mächtig gedeihen", so Johnson und seine Gefolgsleute in den letzten Tagen und Wochen.

Scheitern wäre ein unkalkulierbares Risiko gewesen

Gleichwohl ist es kein Geheimnis, dass nicht nur der Premierminister, sondern auch seine Kabinettsmitglieder und letztendlich parteiübergreifend die weit überwiegende Mehrheit der Abgeordneten im britischen Unterhaus erleichtert waren, dass der Deal auf der Schlussgeraden doch noch gelungen ist. Ein No-Deal-Brexit hätte den britischen Staat vor eine nahezu unlösbare logistische Aufgabe gestellt. Denn gleichzeitig hat das Land mit den verheerenden Auswirkungen der Corona-Pandemie zu kämpfen. Der monatelange Lockdown hat zu gravierenden sozialen und wirtschaftlichen Folgen geführt. Großbritannien befindet sich in der tiefsten Rezession seit mehr als 300 Jahren, wie es der britische Schatzkanzler Rishi Sunak kürzlich in einer Unterhaus-Debatte ungeschminkt darstellte. Prognosen zufolge schrumpft die Wirtschaft dieses Jahr um 11,3 Prozent. Kurz vor Weihnachten, während die Verhandlungen in Brüssel auf der Kippe standen, hatte sich die Corona-Lage weiter verschärft. Die auflagenstarke „The Times" titelte „Europe shuts door on Britain", und beschrieb damit die Einreisesperren zahlreicher europäischer Länder nach Bekanntwerden der neuen Virusmutation. Ein No-Deal-Brexit in dieser ohnehin schwierigen Gemengelage hätte zu einem GAU geführt.

Auch politisch wäre das Scheitern der Verhandlungen zu einem unkalkulierbaren Risiko für den britischen Premier geworden. Noch vor einem Jahr hatte er selbst davor gewarnt, dass ein Scheitern der Gespräche mit der EU einem „Staatsversagen" (failure of statecreaft) gleichkomme. Mit einem No-Deal wäre es für Johnson extrem schwierig geworden, die Schuldfrage von sich zu weisen. Nicht nur die Opposition, die Unternehmerverbände und alle Brexit-Gegner hätten sich gegen ihn gestellt, sondern auch in den eigenen Reihen hätte es erheblichen Unmut gegeben.

Downing Street No.10 durch Deal vorerst gestärkt

Insofern gehen Boris Johnson und die Tories aus innenpolitischer Perspektive zunächst gestärkt in das neue Jahr. Am Heiligabend konnte er stolz verkünden, „geliefert" zu haben: Ab dem 31. Dezember, 23.00 Uhr werde man wieder die Kontrolle über das Geld, die Grenzen und die Gesetze haben. Damit äußerte sich Johnson nicht nur in seiner offiziellen Funktion als Premierminister, sondern auch als Führer der Vote leave-Kampagne von 2016. Und hier kann er in der Tat vorweisen, dass das Vereinigte Königreich nicht nur den Binnenmarkt und die Zollunion verlassen hat sowie ab sofort nicht mehr unter dem Regime des Europäischen Gerichtshofes steht. Mit dem EU-Deal, im Wortlaut „Trade and Cooperation Agreement", haben die Briten nunmehr auch einen freien und privilegierten Zugang zum EU-Binnenmarkt, ohne Zölle und ohne Quoten. Dies war und ist Teil des politischen Konzeptes der Brexiteers und deren „Global Britain"-Strategie, nachdem das Königreich als eigenständiger staatlicher Akteur weltweit Handelsverträge abschließt zu den Bedingungen, die es selbst bestimmt. Bisher wurden mit insgesamt 61 Staaten Handelsverträge abgeschlossen. Das Abkommen mit der EU ist und bliebt wohl das wichtigste, denn es verleiht Zugang zum größten gemeinsamen Wirtschaftsraum der Welt, in den bereits jetzt 43% aller britischen Exporte weltweit gehen.

Zwei weitere Faktoren kommen hinzu, von denen die regierenden Tories augenblicklich profitieren. Keir Starmer, der recht neue Vorsitzende der oppositionellen Labour Party, hat noch am gleichen Tag der Verkündung des Deals eine klare Linie vorgegeben: Auch wenn es sich um ein „dünnes Abkommen" handelte, das in der Substanz weit hinter dem Versprechen der Regierung liege, werde man sich nicht enthalten und für den Deal stimmen. Entsprechend sind ein Großteil der Labour-MPs dieser Linie in der Abstimmung im britischen Unterhaus gefolgt. Denn die Alternative wäre nur ein No-Deal gewesen, und das stehe nicht im Interesse des Landes. Starmer hatte seit Übernahme des Labour-Vorsitzes ein Stück weit Ruhe und Stabilität in die Partei nach der eher glücklosen und chaotischen Führung unter Jeremy Corbin gebracht. Sein Ziel ist es, die Partei wieder mehr in das politische Zentrum zu rücken und als regierungsfähige Formation zu präsentieren. Von Beginn an hat er dadurch Profil gewonnen, insbesondere indem er seinem Widersacher Boris Johnson die direkte Verantwortung für das Missmanagement in der Corona-Krise vorwarf. In den Meinungsumfragen ist es ihm gelungen, nach dem schlechten Ergebnis von 2019 Labour wieder auf Augenhöhe mit den Tories zu bringen. Insofern stand er jetzt unter besonderer Beobachtung. Auch wenn Starmer damit langfristig gesehen wohl die richtige Entscheidung getroffen hatte, gibt er damit im Moment auch der Regierung in Downing Street No. 10 Rückendeckung. Das sogenannte „European Union (Future Relationship) Bill", wie das notwendige Gesetz zum Inkrafttreten des Deals offiziell heißt, konnte nach der parlamentarischen Debatte in beiden Häusern am Mittwoch verabschiedet werden. Dass die britischen Parlamentarier faktisch keine andere Wahl hatten, im Eiltempo an einem Tag über ein 1246-seitiges Dokument zu beraten und zu befinden, zeigt aber auch, welche Wertschätzung die sonst so hochgewürdigte Parlamentssouveränität tatsächlich einnimmt.

Der zweite Faktor ist die reale machtpolitische Konstellation und die zentrale Bedeutung des fulminanten Wahlsieges von Dezember 2019 für die Regierung Johnson. Mit 43,6% der Stimmen, dem größten Wahltriumph der Tories seit 1987, ist die Grundlage für eine satte Mehrheit von 80 Abgeordneten im Unterhaus gelegt worden. Im Gegensatz zu seiner Vorgängerin Theresa May verfügt Boris Johnson damit über ein starkes Mandat und den auch in schwierigen Zeiten notwendigen politischen Rückhalt. Es hat ihm auch die Möglichkeit gegeben, sein gesamtes Kabinett auf Linie zu bringen und bei wichtigen Schlüsselpositionen in der öffentlichen Verwaltung seine Leute zu installieren. Trotz aller Kritik an dem Management in der Corona-Krise und dem Brexit-Kurs ist dieser machpolitische Aspekt evident. Die nächsten turnusmäßigen Wahlen finden in 2024 statt.

Risiken für die Regierung Johnson

Auch wenn das politische Momentum in der britischen Innenpolitik nach diesem Deal eher auf Seiten der Regierung liegt, könnte es nur von kurzer Dauer sein. Eine Vielzahl von Faktoren könnte Boris Johnson und seiner regierenden Conservative Party kurz- und mittelfristig wieder in die Defensive bringen. Zu den kurzfristigen Faktoren gehört in erster Linie der weitere Verlauf der Corona-Pandemie. Bereits am Montag nach Weihnachten verschwanden die positiven Überschriften zum Brexit-Deal von den ersten Seiten der britischen Blätter, Corona war wieder Thema Nr. 1. Die Krise hat das Land auch deshalb härter getroffen als andere führende Industrienationen, weil die britische Wirtschaft insgesamt abhängiger von der besonders betroffenen Dienstleistungsbranche ist. Großbritannien hat zudem in Europa die meisten Todesopfer zu beklagen. Hoffnung hat gebracht, dass der Impfstart am 8. Dezember noch vor den EU-Ländern erfolgte. Auch die Zulassung des zweiten Corona-Impfstoffes der schwedischen Pharmafirma AstraZeneca und der Oxford-Universität ist ein Hoffnungssignal. Doch aktuell haben die Infektionszahlen wieder drastisch zugenommen. Die Einlieferungen in Krankenhäuser übersteigen sogar die Anzahl der Einlieferungen auf dem Höhepunkt der ersten Welle im Frühjahr. Wenn es hier nicht schnell zur Besserung der Lage kommt, würde sich das Bild eines wenig kompetenten Regierungshandelns in der Corona-Krise weiter verfestigen und Boris Johnson persönlich erneut unter Druck bringen.

Ein weiterer Risikofaktor sind die im Mai angesetzten Parlamentswahlen in Schottland. Umfragen deuten darauf hin, dass die von First Minister Nicola Sturgeon geführte Scottish National Party (SNP) einen deutlichen Wahlsieg erringen wird. Dies würde wieder die Frage eines erneuten Unabhängigkeitsreferendums in London auf den Tisch bringen. Im Gegensatz zu England und Wales haben sich Schottland und Nordirland im Jahre 2016 klar gegen den EU-Austritt ausgesprochen. Das hatte den Unabhängigkeitsbestrebungen wieder erneuten Auftrieb gegeben, obwohl sich erst beim Referendum 2014 die Schotten mehrheitlich für den Verbleib im Vereinigten Königreich ausgesprochen haben. Würde der Brexit faktisch den Zusammenhalt des Königreichs ernsthaft aufs Spiel setzen, wäre Boris Johnson politisch nicht mehr zu halten. Der Deal hat ihn in dieser Frage erst einmal eine Atempause verliehen. Wäre es zu einem harten No-Deal-Brexit gekommen, dann hätte es dem schottischen Unabhängigkeitsdrang ultimativen politischen Auftrieb gegeben. Dennoch ist nicht von der Hand zu weisen, dass der Deal mit der EU gerade auch Schottland nützt. Denn je enger das Königreich inklusive des schottischen Landesteils mit der EU verbunden bleibt, desto schneller würde sich das Ziel einer EU-Mitgliedschaft für ein unabhängiges Schottland realisieren lassen.

Folgen des Brexit – eine Lawine von Handelshemmnissen?

Die realen wirtschaftlichen Folgen des Brexit ab dem 1. Januar 2021 stellen den bisher größten unbekannten Faktor dar. Der gesamte Brexit hatte bisher eine vor allem politische Dimension. Hätte er eine wirtschaftliche Dimension gehabt, hätte es nie zu einem Brexit kommen dürfen. Nicht nur die Bank of England hatte selbst im Falle eines Freihandelsvertrages mit der EU vor erheblichen negativen wirtschaftlichen Folgen gewarnt. Der unabhängige Londoner Think-Tank „Centre for European Reform" schrieb in seiner ersten Analyse nach dem Deal, dass es schon seltsam sei, dass ein Land, das die Ökonomie miterfunden und den Freihandel in seiner DNA habe, den Bedürfnissen tragender Säulen der Wirtschaft wie der City of London und der Autoindustrie in den Verhandlungen so wenig Beachtung schenkte. Doch im Mittelpunkt des Brexit-Narrativs stand die Souveränität, nicht die Wirtschaft. Die Stunde dieser Souveränität hat nun geschlagen. Das Narrativ muss sich in der Praxis erweisen, gemessen an harten Fakten und der wirtschaftlichen Entwicklung. Boris Johnson spricht im regierungstreuen „Daily Telegraph", dessen Brüssel-Korrespondent er einst war, von einem neuen „historischen Kapitel" und prophezeit, dass die Regierung eine klare Agenda habe, um jetzt das Land zu vereinen und weiter voran zu bringen. Auch die anderen tragenden Säulen der Regierung wie Kabinettsminister Michael Gove, Schatzkanzler Rishi Sunak und Außenminister Dominic Raab pflichten dem bei.

Doch die Rhetorik allein kann nicht mehr lange halten. Von nun an ist Boris Johnson verantwortlich für Erfolge oder auch Misserfolge in der Post-Brexit-Zeit. Er hat alles bekommen, was er wollte. Jetzt muss er erneut liefern. Er kann den schwarzen Peter nicht mehr auf die EU schieben. Und die konkreten Auswirkungen des Brexit werden schnell spürbar. Denn zollfreier und unbeschränkter Handel bedeutet nicht, dass es keine neuen Handelshemmnisse mit den EU-Ländern gibt. Diese werden sich in Form von mehr Bürokratie, Kontrolle und Zeitverlust manifestieren. Der regierungskritische „Guardian" sprach von einer „Lawine von Handelshemmnissen", die nun trotz Deal auf Großbritannien zukomme. Aus Wirtschaftskreisen ist zu hören, dass viele Unternehmen darauf nicht vorberietet oder nicht genügend vorbereitet sind. Es wird sich zeigen, inwiefern der wichtige britische Finanzmarktsektor, die City of London, durch den Brexit auf Dauer in Mitleidenschaft gezogen wird. Das Abkommen sagt dazu wenig aus, der EU-Marktzugang für Unternehmen der Finanzbranche muss noch mit Brüssel verhandelt werden. Hinzu kommen wichtige offene Fragen mit Blick auf die künftige Qualität der Zusammenarbeit mit der EU in den Bereichen Polizei und innere Sicherheit. Auch die Tatsache, dass mit dem Austrittsabkommen Nordirland als Wirtschaftsraum faktisch vom Vereinigten Königreich abgetrennt worden ist, wird nun offen zutage treten, verbunden mit noch nicht abzuschätzenden politischen Folgen innerhalb Großbritanniens und in den Beziehungen zur Republik Irland.

„Global Britain" und die europäische Frage

Fragen der Außenpolitik, der Verteidigung und äußeren Sicherheit waren ebenso nicht Teil der Verhandlungen. In der innenpolitischen Diskussion spielten sie aber eine Rolle, da die „Global Britain"-Strategie der Regierung neben dem Freihandel auch auf die internationale Politik abzielt. Das „Global Britain"-Konzept diente dazu, den Brexit zu begründen. Aber auch hier ist inhaltlich noch vieles recht vage. Die Regierung ist nach eigenen Angaben derzeit dabei, eine „radikale" Überprüfung ihrer Außen- und Sicherheitspolitik vorzunehmen. Die Präsentation dieser sogenannten „Integrated Review" war bereits für dieses Jahr angekündigt, ist aber wegen Corona auf Anfang des nächsten Jahres verschoben worden. Langfristig wird zu analysieren sein, welches Gewicht das Vereinigte Königreich zukünftig im Weltgefüge haben wird. Selbst die meisten britischen Experten gehen davon aus, dass man einen Platz

als Mittelmacht neben den großen Playern EU, USA und China einnehmen werde. Das würde nicht der „Global Britain"-Strategie entsprechen, wie sie Downing Street No. 10 propagiert. Die Wiedererlangung der Souveränität ist bewusst so dargestellt, dass sie mit internationalem Machtzuwachs und einem Gewinn an globaler Politikfähigkeit einhergehe. Eine Bewährungsprobe und auch Chance besteht für die britische Regierung gleichwohl bereits in diesem Jahr: Mit der G7-Präsidentschaft in 2021 und auch als Ausrichter der UN-Klimakonferenz COP 26 im Herbst in Glasgow kann das Vereinigte Königreich seine neue Rolle als globaler Akteur unter Beweis stellen. Gerade im Bereich der Klimapolitik schreitet man bisher im internationalen Vergleich sehr ambitioniert voran: Das Land solle bis 2050 CO2-Neutralität erreichen.

Das Verhältnis des Vereinigten Königreichs zur Europäischen Union wird auch in Zukunft nicht spannungsfrei bleiben. Zum einen bleibt das im britischen Selbstverständnis tief verankerte besondere Verhältnis zwischen Insel und Kontinent bestehen. Die europäische Frage und die daraus folgende Spaltung in der britischen Gesellschaft werden auch in Zukunft zu innerbritischen Diskussionen und Auseinandersetzungen führen. Zum anderen haben sowohl das Austrittsabkommen als auch der jüngste Brexit-Deal hinsichtlich der Zukunft des Vereinigten Königreiches und seiner Rolle in Europa nur wenig abschließend geregelt. London wird auch in den kommenden Jahren und Jahrzehnten fortwährende Verhandlungen mit Brüssel führen müssen. Hier gilt es für beide Seiten, diese Verhandlungen in Zukunft nicht nur konstruktiv, sondern im Sinne einer engen Partnerschaft zu führen. Boris Johnson weist in diesen Tagen ausdrücklich auf die enge Freundschaft und Partnerschaft mit dem europäischen Kontinent hin. Kabinettsminister Micheal Gove sprach sogar von einer "special relationship" – ein Begriff, der bisher ausschließlich für das privilegierte Verhältnis zu den USA verwendet wurde. Die EU sollte hier ihre britischen Freunde in Zukunft beim Wort nehmen und diesen Ball aufnehmen. Auch aus eigenem Interesse. Denn das Vereinigte Königreich bleibt auch in Zukunft ein bedeutender Partner in Europa und ein wichtiger globaler Akteur mit besonderen Fähigkeiten in den Bereichen Sicherheit und Verteidigung, Nachrichtendienste, Wissenschaft und Forschung sowie Dienstleistungen und Finanzen.