



Der Brexit: Auswirkungen, Risiken und Chancen für die Europäische Entwicklungspolitik

Zusammenfassung

Vor Mitarbeiter/innen des Entwicklungsministeriums bekräftigte Premierministerin May am 27. März, dass ihr Land sich nicht vor seiner internationalen Verantwortung drücken wolle. Was genau dies für die britische Kooperation mit Entwicklungsländern und die europäische Entwicklungszusammenarbeit (EZ) bedeutet, ist bisher jedoch offen. Auch das von der Britischen Regierung im Februar vorgelegte Brexit-Weißbuch hatte hierzu wenig Klarheit geschaffen. Nachdem am 29. März das britische Austrittsgesuch an den Europäischen Rat übergeben und damit offiziell die Verhandlungen gemäß Artikel 50 TEU eingeleitet wurden, diskutiert dieses Papier mögliche Konsequenzen des Brexit für die britische und europäische Kooperation mit Entwicklungsländern. Zentrale Empfehlung ist, die Entwicklungspolitik soweit möglich von den *trade-offs* des Verhandlungspokers abzuschirmen und gemeinsame Ziele außer Streit zu stellen.

Konkret steht die EU-EZ vor folgenden Herausforderungen: Einhaltung bestehender rechtlicher Verpflichtungen, Schließung von Budgetlücken und Sicherung der *business continuity* sowie die längerfristige Neuausrichtung der EU-Entwicklungspolitik nach dem Austritt. Ebenso stellt sich das Problem der Rechtssicherheit internationaler Verträge und gemischter Abkommen, bei denen sowohl die EU als auch die Mitgliedsstaaten Partner sind, etwa Handelsverträge und Mitgliedschaften in internationalen Organisationen. Hinzu kommen Fragen der globalen Entwicklungsfinanzierung und der Vertretung in multilateralen Foren und Verhandlungsprozessen. Vor dem Hintergrund der zum jetzigen Zeitpunkt bekannten Positionen behandelt dieses Papier drei Themenbereiche:

1. Der Brexit verringert den Einfluss und die Gestaltungsmacht beider Seiten, sowohl Großbritanniens (GB) als auch der EU. Derzeit dominieren Sicherheits-, Migrations- und vor allem Handelsfragen die außenpolitische Brexit-Debatte. Form und Bedingungen einer weiteren Einbindung Großbritanniens in die EU-Kooperation müssen erst definiert werden. Die EU-GB-Zusammenarbeit wird unstrukturierter, unvorhersehbarer und stärker von nationalen Interessen geleitet werden. Aus der Schwächung von Europas Ansehen, EZ-Kapazität und Wirtschaftskraft resultiert eine Reihe von negativen Wechselwirkungen für die internationale Kooperation und multilaterale Prozesse.
2. Die Entwicklungsagenda spielt in den Brexit-Verhandlungen und in der britischen Politik klar eine untergeordnete Rolle und läuft Gefahr, als Verhandlungsmasse instrumentalisiert zu werden. Das Erstarken der politischen Kräfte, die in Großbritannien mit dem Referendum die Oberhand gewonnen haben und ihr Mandat durch die Neuwahlen am 8. Juni bestätigt sehen dürften, lässt befürchten, dass es zu einer weiteren Verminderung des Stellenwerts der EZ in der britischen Politik kommen könnte.
3. Der Brexit schlägt auch auf den Handel mit Entwicklungsländern durch und führt zu mehr Unsicherheit und Schwierigkeiten. Die Situation birgt freilich auch Chancen zur Verbesserung der existierenden Handels- und Partnerschaftsabkommen. Der Brexit sollte zum Anlass genommen werden, Reformen zur Steigerung der Kohärenz der EU-Handels- und Entwicklungspolitik sowie anderer Politikbereiche einzuleiten. Eine effektivere Zusammenarbeit auf EU-Ebene könnte den Verlust Großbritanniens zum Teil kompensieren.

Der Austrittsprozess

Unter Bedingungen großer Ungewissheit über den Verlauf der Verhandlungen wird sich die EU nach dem Ratstreffen am 29. April 2017 dem Austritt eines zentralen Mitgliedsstaates widmen müssen. Trotz der für 8. Juni anberaumten Neuwahlen in GB ist es wahrscheinlich, dass die von Theresa May vorgegebene Linie tatsächlich umgesetzt wird. Das formelle Austrittsschreiben jedenfalls zeichnet einen „harten“ Brexit und damit das Ausscheiden GBs aus dem gemeinsamen Markt und der Zollunion vor.

Rechtlich muss der Austritt zwei Jahre nach dem Auslösen von Artikel 50 des EU-Vertrages abgeschlossen sein. Dies bedeutet, dass im April 2019 ein Abkommen zwischen der EU und GB unterzeichnet sein muss, um eine ungeordnete Trennung ohne Vertrag, als eines der möglichen Szenarien, zu vermeiden. Falls die Verhandlungsperiode nicht verlängert wird, stehen ab der Aktivierung von Art. 50 jedoch weniger als zwei Jahre, nämlich nur rund 18 Monate zur Verfügung, weil der Austrittsvertrag vom Europaparlament und den Parlamenten der EU-27 ratifiziert werden muss. Dass in diesem Zeitraum alle Punkte umfassend und für beide Seiten befriedigend ausgehandelt sein werden, ist zweifelhaft. Und wie bei großen Verhandlungspaketen üblich gilt, dass nichts vereinbart ist, bevor alles vereinbart ist. Konflikte sind programmiert: Während GB bereits parallel Handelsabsprachen mit Drittländern beginnen will, betrachtet Brüssel dies als Tabu, solange das Land rechtlich Mitgliedsstatus hat. Im Lichte dieser Divergenzen und der Komplexität der Materie, ist es schwierig abzusehen, bis wann ein EU-GB-Handelsabkommen – der Kern des Scheidungsvertrages – steht.

Wie bekannt, will GB möglichst „alle europäischen Fesseln kappen“ und ein *lock-in*, also jede künftige Verstrickung in EU-Regeln und Institutionen vermeiden. London betont aber, mit den europäischen Partnern in Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik sowie bei der Terrorismusbekämpfung zusammenarbeiten zu wollen. Dass Außenpolitik generell und ganz besonders im Fall der EU als *soft-power* eng mit EZ und multilateraler Kooperation verbunden ist, ist nicht neu. Ob und wie stark auch Sicherheitsfragen mit nachhaltiger Entwicklungspolitik und neuerdings auch mit der Migrationspolitik, verknüpft werden sollten, wird kontrovers dis-

kutiert. Es wird sich kaum vermeiden lassen, dass sich die EU und GB über all diese Fragen auch nach dem Brexit jedenfalls verständigen müssen. Pragmatisch gedacht erscheint es daher angeraten, dass in den anstehenden Verhandlungen das Kapitel GB und EU-EZ nicht als reine Abwicklung einer Hinterlassenschaft behandelt, sondern aktiv nach einer soliden Basis für künftige konstruktive Zusammenarbeit gesucht wird.

Der Auftakt zu offiziellen Brexit-Verhandlungen fällt mit einer Reihe anderer wichtiger politischer Entscheidungen zusammen. Neben den Wahlen in Frankreich sind dies auf europäischer Ebene der Beginn der Gespräche zum neuen Mehrjährigen Finanzrahmen, 2021-2027, inklusive der Diskussion über die Umgestaltung der EZ-Instrumente. Parallel wurden Sondierungen zur Zukunft der Beziehungen der EU mit den Ländern der Afrika-, Karibik- und Pazifik-Gruppe (AKP) nach dem Auslaufen des Cotonou-Abkommens 2020 und zu den rechtlichen Implikationen für die Wirtschaftspartnerschaftsabkommen (EPAs) begonnen (Keijzer & Bartels, 2017). Über all diesen Prozessen liegt der lange Schatten des Brexit. Neben der schwindenden Anziehungskraft der EU wirken sich auch die Schwächung ihrer Marktmacht, ihrer außenpolitischen, humanitären und militärischen Kapazitäten und somit ihres Verhandlungsgewichtes negativ aus. Der Sicherheit Europas wenig zuträglich erscheint es außerdem, falls der Austausch von geheimdienstlichen und polizeilichen Informationen an den Zugang zum Binnenmarkt gekoppelt wird.

Entwicklungspolitik – eine Randnotiz in den Brexit-Verhandlungen?

GB war traditionell ein Vorreiterland im Bereich der offiziellen Entwicklungshilfe (*official development aid*, ODA) und hat 2013 als erstes G7 Mitglied das 0,7%-Ziel (Anteil der ODA am Bruttonationalprodukt, BNP) erreicht und gesetzlich verankert. Bislang wurde dieses Ziel von der Regierung in London nicht explizit infrage gestellt. Ob sich dies im gegenwärtigen politischen Klima ändern könnte, ist noch nicht abzusehen. Angesichts heikler Streitfragen im Fremden- und Aufenthaltsrecht sowie bei Handels- und Finanzfragen ist zu befürchten, dass die Entwicklungspolitik zu bloßer Verhandlungsmasse wird. Denn auf der britischen politischen Agenda firmiert EZ nicht eben an oberster Stelle. Die vom GB-Entwicklungshilfeministerium (DfID) im Januar 2017 vorgelegte ‚Wirtschaftliche Entwicklungsstrategie‘ scheint auch ein Versuch, die weitere Existenz des Ministeriums nach dem Brexit zu rechtfertigen. Die Strategie schlägt eine Neuausrichtung der Armutsbekämpfung vor, indem die Förderung von Wachstum und Beschäftigung in den Entwicklungsländern stärker gewichtet wird. Nach einer Gesetzesänderung wird DfID über sein Entwicklungsfinanzierungsinstrument (DFI), CDC Group, rund 7,5 Mrd. Euro in afrikanische und süd-ostasiatische Unternehmen investieren.

Mit einem jährlichen Gesamt-ODA-Budget von 8 Mrd. Pfund (9,4 Mrd. Euro) ist GB für 15% der europäischen EZ-Mittel verantwortlich. Vor allem der Beitrag zum Europäischen Entwicklungsfonds (EEF) liegt mit 4,48 Mrd. Euro für den Finanzierungszeitraum 2014-2020 auf hohem Niveau und

Übersicht 1: Die europäischen Geber im Vergleich	
Entwicklungshilfe als ODA-Anteil am BNP	EU-Mitgliedsstaaten
< 0.15%	Griechenland; Polen; Slowakei; Tschechien; Ungarn
0.15% > 0.5%	Belgien; Irland; Italien; Finnland; Frankreich; Österreich; Portugal; Slowenien; Spanien
0.5% > 0.7%	Niederlande
=/ > 0.7%	Dänemark; Deutschland; GB; Luxemburg; Schweden
Quelle: OECD Development Assistance Committee, 2016. Berücksichtigt sind nur EU-Staaten die zugleich OECD-DAC Mitglieder sind.	

mit 14,7% der Gesamtsumme des 11. EEF höher als der anteilige Beitrag des Landes zum Gesamthaushalt der Union von 11,7% (2013). Insgesamt beläuft sich die Summe der EU-EZ-Zahlungen Londons auf etwa 1,5 Mrd. Euro jährlich. Obwohl DfID in seiner im November 2016 veröffentlichten „Multilateral Development Review“ der europäischen EZ gute Noten ausstellt, sucht die Regierung nach Möglichkeiten der Umschichtung dieser Gelder in andere Kanäle im Rahmen der multilateralen Kooperationsprogramme, wie etwa zur Weltbank, dem UN-System, GAVI, Global Fund oder dem Commonwealth Secretariat. Einiges deutet darauf hin, dass das Land künftig die Kooperation mit den Nationen des Commonwealth wieder intensivieren könnte. In ihrer Lancaster-House Rede hat May die Bedeutung der historischen und wirtschaftlichen Beziehungen zu diesen Staaten betont. 42 der 53 Commonwealth-Staaten sind auch Teil der AKP-Partnerschaft, und bilden damit die Mehrheit dieser Gruppe. Der bestehende Cotonou-Vertrag mit den AKP-Ländern läuft im Jahr 2020 aus, und über die künftige Form der Zusammenarbeit herrscht Uneinigkeit. Derzeit ist es unwahrscheinlich, dass sich GB an einer neuen EU-AKP Partnerschaft beteiligen wird, was die Position der EU bei den Verhandlungen über ein neues Abkommen weiter schwächt.

Äußerungen von GB-Entwicklungsministerin Priti Patel, die der EU-EZ sehr kritisch gegenübersteht und vor ihrer Amtszeit die Abschaffung des DfID gefordert hatte, und die neue DfID-Entwicklungsstrategie lassen erkennen, dass die post-Brexit EZ, wie die GB-Außenpolitik insgesamt, stärker Handels-, Investitions- und Sicherheitsinteressen unterworfen sein wird. So werden Marktöffnung und Liberalisierung als bester Weg für wirtschaftliche Entwicklung gesehen. Es ist jedoch umstritten, ob eine völlige Handelsliberalisierung, wie sie offenbar von führenden konservativen Politikern, etwa Handelsminister Liam Fox, propagiert wird, für alle Entwicklungsländer der richtige Ansatz ist. Es wird vermutet, dass für diese radikal-liberale Haltung noch andere Gründe, *hidden agendas*, eine Rolle spielen könnten. Mark Langan etwa zeigt auf, wie die Interessen der Agroindustrie und des Finanzkapitals in diesem Punkt zusammenspielen: diese ökonomisch und politisch äußerst einflussreichen Akteure bedienen sich der National Alliance for Food Security and Nutrition (NAFSN), um die Rahmenbedingungen für private, meist ausländische Investoren zu verbessern und deren Eigentumsrechte zu stärken. Von Forschern, NGOs und Presse werden die Strategien, die dabei in einigen afrikanischen Staaten zum Einsatz kommen, unverhohlen als „land-grabbing“ bezeichnet (Langan, 2016).

Unmittelbar ergibt sich für die Projektfinanzierung bereits ein Fehlbetrag, verursacht durch den Kursverlust des Sterling, der nach dem Brexit-Votum im Juni 2016 um rund ein Drittel eingebrochen war. Davon ist auch die Kaufkraft der britischen Entwicklungshilfegelder in Drittländern betroffen. Mittelfristig stellt sich die Frage, ob und ggf. wie GB in Zukunft, d.h. nach Ende des laufenden EU-Finanzrahmens im Jahr 2020, weiter finanziell zur EU-EZ beitragen will. Derzeit stehen die Zeichen allerdings nicht gerade günstig, da Downing Street die sukzessive Entkoppelung und Entflechtung von britischen und europäischen Interessen betreibt.

Wegen des steigenden budgetären Drucks ist es durchaus möglich, dass London seinen Beitrag zur EU-EZ mit dem Exit-Saldo von kolportierten 60 Mrd. Euro gegenrechnen will.

Wie leicht die EZ im Brexit-Gerangel unter die Räder kommen kann, zeigt ein weiteres Beispiel: Laut Medienberichten könnte die GB-Regierung dem Rat der pro-Brexit Vereinigung „Lawyers for Britain“ folgen und damit drohen, sich die britischen Anteile am Kapital der Europäischen Investitionsbank (EIB) in Höhe von 10,2 Mrd. Euro auszahlen zu lassen. Davon wäre natürlich das EIB-Außenmandat betroffen – mit direkten Folgen für laufende Programme, Finanzierungsvorhaben und die EU-Trustfonds.

Folgen für den Handel mit Entwicklungsländern

Im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO), als dessen einfaches Mitglied GB nach dem Austritt agiert, gibt es klare Regeln, die das Land auch im Umgang mit anderen Handelspartnern binden. Eine Vergünstigung im Handel, welche einem Partner eingeräumt wird, muss allen anderen auch gewährt werden. Der zwischen der EU und GB zu verhandelnde Scheidungsvertrag könnte den Spielraum bei den zu gewährenden Präferenzen für London zusätzlich einschränken – mit unsicheren Folgen für die Entwicklungsländer. Darüber hinaus sind solche WTO-Neuverhandlungen sehr komplex und betreffen eine Vielzahl anderer Akteure; und wegen des Einstimmigkeitsprinzips unter allen 164 WTO Mitgliedern, könnten auch andere Positionen und Forderungen auf den Tisch kommen, was zu einem langwierigen Prozess führen dürfte.

Für GB ist es daher wichtig, die Unterstützung der ärmsten Entwicklungsländer (LDCs) zu gewinnen und auf einen Konsens hinzuarbeiten. Nach dem Austritt werden sowohl gemeinschaftsrechtliche als auch gemischte Abkommen ihre Gültigkeit verlieren. LDCs genießen dann weiterhin bevorzugten Zugang zum europäischen Markt. Für den britischen Markt müsste dieser neu vereinbart werden; ein Wettbewerb um die „besten Deals“ und das Risiko einer neuen Ära reziproker Handelserleichterungen scheinen nicht ausgeschlossen. Ein harter Brexit berührt wegen des Ausscheidens aus der Zollunion auch die Rechtssicherheit im Handel mit allen anderen Entwicklungsländern und bringt GB in die Lage, nach dem Austritt neue bilaterale Abkommen mit Drittländern unterzeichnen zu müssen. Die dazu nötigen Verhandlungen stellen ebenso wie die Umsetzung der Verträge eine große administrative Bürde für die Partnerländer dar. Ein Unsicherheitsfaktor ist daher, ob GB den EU-Rahmen zumindest vorübergehend übernimmt oder eine eigene Regelung anstrebt – was für Entwicklungsländer neue nicht-tarifliche Handelsbarrieren schaffen würde. Auch regionale Integrationsbestrebungen, etwa in Westafrika, würden dadurch beeinträchtigt.

Hinzu kommt, dass GB-Importe aus Entwicklungsländern mit ca. 39 Mrd. Euro jährlich relativ klein sind gemessen an den Gesamteinfuhren GBs in Höhe von rund 641 Mrd. Euro. Dass Entwicklungsinteressen gegenüber denen von Unternehmern und Konsumenten untergehen könnten, ist eine reale Gefahr – zumal den Freihandelsabkommen mit den

USA und anderen Handelsmächten viel mehr Aufmerksamkeit und Ressourcen gewidmet werden.

Zu den Chancen des Brexit zählt die Möglichkeit, dass GB ein neues, generöses Präferenzschema für alle LDCs (oder eine neu-definierte, erweiterte LDCs-Gruppe) einführt, das ausgewogener ist als das derzeitige *Everything but arms*-Schema der EU und damit einen Ansatz, von dem die EU-EZ lernen könnte. Hierbei käme einer großzügigen Gestaltung der Ursprungsregeln für Produkte aus Entwicklungsländern und den komplexen Bestimmungen zu Wertschöpfungsketten eine besondere Bedeutung zu.

Ähnlich gelagert ist die Frage, wie sich GB im Bereich der Produktstandards, insbesondere der phytosanitären Standards verhält. Falls ein neuer Rahmen geschaffen wird, könnte auf Drittländer die Schwierigkeit zukommen, sich für den Export nach Europa auf zwei unterschiedliche Produktstandards einstellen zu müssen, was diese Staaten vor erhebliche zusätzliche Hürden stellen würde, nachdem sie bereits viel Aufwand in die Berücksichtigung der EU-Regeln investiert haben. Mittelfristig wird GB in einem „Great Repeal Bill“ die EU-Gesetze bis zur Fertigstellung eines eigenen britischen Regelwerks fortschreiben und weiterhin anwenden. Bei den nachfolgenden GB-Regeln, gerade bei jenen, die zur Festlegung neuer Produktstandards führen, oder auch bei einer Neudefinition der Herkunftsregeln, sollte auf die Lage der Partnerländer geachtet werden, um zu vermeiden, dass es zu neuen Hemmnissen und damit zu Exportausfällen, Unterbrechungen von Wertschöpfungsketten oder einer dauerhaften Schädigung der Handelsbeziehungen kommt.

Eine Neuregelung wird auch für die EPAs notwendig. Durch den unilateralen Rückzug eines europäischen Staates ergeben sich für die Partnerländer neben der Frage nach der Rechtsnachfolge und des Geltungsbereiches der Verträge sehr konkrete Probleme, v. a. im Bereich des Handels land-

wirtschaftlicher Erzeugnisse: Wie sind etwa die *scheduled concessions* in Form der Einfuhrquoten zu behandeln, wenn mit dem GB-Austritt die für das Land vorgesehene Abnahme im Bereich von etwa 15% der Warenmengen gegenstandslos wird? Diese produktspezifischen Quoten müssten für jedes Land und jede Konzession neu ausgehandelt werden. Ob die EU-27 die Konzessionszertifikate der gemeinsamen Handelspolitik der „alten“ EU-28 einfach eins zu eins übernehmen oder eine Gütertrennung mit GB fordern, ist nicht zuletzt im Hinblick auf Importe aus den Commonwealth-Staaten von Bedeutung: Wichtig für diese sind z.B. der Export von Tee und Schnittblumen (Kenia) oder Textilien (Bangladesch). Auch Belize, Mauritius, Fidschi, Gambia und Sri Lanka sind stark vom britischen Markt abhängig.

Brexit-Fazit: Aus der Not eine Tugend machen

London hat mehrfach den Wunsch nach einem „klaren Schnitt“ betont und erklärt, sich auf keine neuen Verpflichtungen im EU-Kontext mehr einlassen zu wollen. Zugleich berufen sich beide Seiten immer wieder auf die gemeinsame Wertebasis. Auch im britischen Austrittsgesuch wird diese hervorgehoben. Bei den Gesprächen sollten daher die Werte und Ziele der EZ in den Vordergrund gerückt werden. Um Unsicherheit zu beseitigen und den Schaden für Entwicklungsländer zu minimieren, empfiehlt es sich, die Verhandlungen zur Nachlassregelung im Bereich der EU-EZ zügig anzugehen und die strittigen Fragen mit Offenheit und Transparenz, mit Bedacht auf Kontinuität, Vorhersagbarkeit und Verlässlichkeit für Drittstaaten sowie im Geiste des „do no harm“ zu diskutieren. Die Scherben, die ein „dirty Brexit“, also ein ungeordneter Austritt, in diesem Feld anrichten würde, wären so leicht nicht mehr zu kleben. Andererseits ließen die sich die anstehenden Veränderungen auch für eine Reform der europäischen Entwicklungspolitik und zur Verbesserung der Koordination zwischen unterschiedlichen Politikbereichen nutzen.

Literatur

- Keijzer, N., & Bartels, L. (2017). *Assessing the legal and political implications of the post-Cotonou negotiations for the Economic Partnership Agreements* (Discussion Paper 4/2017). Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE).
- Langan, M. (2016). Brexit and trade ties between Europe and Commonwealth states in Sub-Saharan Africa: Opportunities for pro-poor growth or a further entrenchment of North-South inequalities? *The Round Table*, 105(5), 477-487.
- OECD-DAC. (2016). *Official Development Assistance 2016*. Abgerufen von <http://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-data/ODA-2016-complete-data-tables.pdf>

Mit finanzieller Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ)



Thomas Henökl
Wissenschaftlicher Mitarbeiter
Abteilung „Bi- und multilaterale Entwicklungspolitik“
Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (DIE)