

# Summary

28. September 2017

## Podiumsdiskussion



### **BREXIT – EIN GAME CHANGER? Die Folgen für die Außen- und Nachbarschaftspolitik der EU**

Eine Veranstaltung im Rahmen der Kooperation mit dem Bundesministerium für Landesverteidigung und Sport.

Summary erstellt von: Vedran Dzihic, Cengiz Günay und Leah Rohmann

Keywords: Brexit, EU, transatlantische Beziehungen, MENA, Türkei, Westbalkan

**Diskutanten:**

Heinz Gärtner, International Institute for Peace, Universität Wien

Cengiz Günay, Österreichisches Institut für Internationale Politik

Vedran Dzihic, Österreichisches Institut für Internationale Politik

**Moderation:**

Stephanie Fenkart, International Institute for Peace

**Veranstaltungsort:**

oiip, Berggasse 7, 1090 Wien

**Zusammenfassung**

Das Abstimmungsergebnis vom 23. Juni 2016, bei welchem 51,89 Prozent der teilnehmenden BürgerInnen für den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU gestimmt haben, hat weitreichende Folgen – nicht nur für Großbritannien selbst, sondern auch für die EU und deren Wirkungskraft nach außen. Die EU befindet sich in einer Krise, und es stellt sich die Frage, wie es weitergehen kann mit dem Projekt Europa. Die Diskutanten Heinz Gärtner, Cengiz Günay und Vedran Dzihic debattierten auf dem Podium, ob und wie sich die Rolle der Union in Regionen wie dem Nahen Osten und dem Westbalkan verändern wird und wie sich die transatlantischen Beziehungen nach dem Brexit entwickeln könnten.

## Der Brexit und die Auswirkungen auf die transatlantischen Beziehungen

**Heinz Gärtner** setzte sich in seinen Ausführungen mit den Auswirkungen des Brexit auf globaler Ebene im Allgemeinen und auf die europäisch-amerikanischen Beziehungen im Speziellen auseinander. Gärtner hielt fest, dass sowohl der Brexit, als auch die Wahl Donald Trumps von mehreren ExpertInnen als Zeichen für den Niedergang der liberalen Weltordnung gedeutet werden. Beide Zäsuren schwächen, so Gärtner, das bestehende Ordnungsmodell und den damit einhergehenden Multilateralismus.



Ähnlich wie es Samuel Huntington in seinem Buch „Who are we? America’s Great Debate“ (2004) vorausgesagt hat, dreht sich die US amerikanische Politik verstärkt um die Folgen der Globalisierung, Migration und Multilateralismus. Hier bestehen Parallelen zu den Themen und Slogans der Brexit-Kampagne. (Trump: „Make America great again“; Leave-Bewegung: “Let’s take back control“). Innenpolitisch nehmen populistische und nationalistische Parteien eine Opferhaltung ein, gleichzeitig werden eindeutige Feindbilder konstruiert.

Trump begrüßte die Brexit-Entscheidung der britischen Bevölkerung, nicht nur weil sich die Slogans und Motivation der Leave-Kampagne mit seinen eigenen deckten, sondern auch weil das Ausscheiden Großbritanniens die EU und den Multilateralismus schwächt. Der US-Präsident stellt nicht nur multilaterale Verträge wie das Pariser Klimaabkommen, TTIP oder NAFTA, sondern auch die Verpflichtungen der USA im Rahmen der NATO in Frage. Im Vordergrund stehen dabei stets finanzielle Interessen bzw. ökonomische Argumente. Multilateralismus bedeutet für den US-Präsidenten die Schwächung amerikanischer Interessen. Seine Kritik am Multilateralismus und am Liberalismus entspricht seinem Verhalten als Geschäftsmann. Als solcher scheinen ihm Verhandlungen mit mehr als zwei Parteien unvorteilhaft. Geschäfte werden zwischen zwei Parteien und nicht multilateral geschlossen. Bei bilateralen Verhandlungen können die Partner ihren Vorteil maximieren.

Gärtner weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass Trump oft eine “Nullsummen-Logik“ vorgeworfen wird, was heißt dass ein Akteur entweder alles oder gar nichts gewinnt. Allerdings verfolge Trump stattdessen das Prinzip der „relative gains“ (der relativen Gewinne), wonach alle

gewinnen können, aber ein Akteur (die USA) mit den höchsten Gewinnen aus dem „Spiel“ hervorgeht.

Das Fazit Gärtners ist, dass bilaterale Beziehungen durchaus legitim sind, dass es allerdings aus einer globalen und vor allem liberalen Perspektive schwierig werde, wenn bilaterale Abkommen multilaterale aushebeln. Als ein solches wichtiges Abkommen an dem auch Großbritannien beteiligt ist gilt das Atom-Abkommen mit dem Iran (JPCOA). Dieses wird von Trump scharf kritisiert. Gärtner konstatiert, dass Trump darauf hinwirken wird das Abkommen aufzulösen. Die USA haben bereits



damit begonnen auf die Partner des Abkommens einzuwirken. Dies trifft auch auf Großbritannien zu. Zwar bestritt der in der Veranstaltung anwesende britische Botschafter Leigh Turner einen möglichen Kurswechsel Großbritanniens in dieser Frage vehement, aber der wachsende Druck der USA auf London ist zu beobachten. Druck wird vor allem durch Handelsbenachteiligungen ausgeübt. Als ein Beispiel dafür gelten hohe Zölle für in Großbritannien erzeugte Flugzeuge der Firma Bombardier.

Angesichts der wirtschaftlichen Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem Ausstieg Großbritanniens aus der EU können Einschränkungen wie diese in der Handelspolitik mit den USA durchaus die internationale Positionierung Londons, zumindest mittel- bis langfristig, beeinflussen.

**Cengiz Günay** konzentriert sich in seinen Ausführungen auf die Auswirkungen des Brexit auf die EU-Nachbarschaftspolitik gegenüber dem Süden bzw. der Türkei. Er hält fest, dass nicht der Brexit einen „Game Changer“ darstellt, sondern vielmehr ein Ausdruck dafür ist, dass sich das Spiel selbst inzwischen verändert hat. Der Geist der Kooperation und des Multilateralismus, bzw. auch der Normen und Ideen als Bestandteil der Außenpolitik, wird immer mehr geschwächt. Stattdessen kommt es zu einer Stärkung der Real- und Geopolitik. Das ist nicht das Ergebnis des Brexit, vielmehr bestätigt der Brexit diesen Trend. Auch vor dem Brexit wurde die gemeinsame Europäische Nachbarschaftspolitik immer öfter durch Partikularinteressen von Mitgliedsstaaten aufgeweicht bzw. unterminiert. Als Beispiel dafür gilt, dass es bisher nicht zu einer gemeinsamen Verurteilung der Menschenrechtsverletzungen unter Präsident al-Sisi in Ägypten gekommen ist. Jeglicher Versuch eine gemeinsame kritische Position einzunehmen, wird von Mitgliedsstaaten wie Griechenland, Zypern und Ungarn verhindert. Der Brexit mag sich zwar auf das Verhalten der übrigen 27 Mitgliedsstaaten gegenüber London ausgewirkt haben und zu einer neuen Einigkeit geführt haben, diese ist aber nicht in den Außenbeziehungen zu erwarten. Dort ist es eher wahrscheinlich, dass Partikularinteressen der

einzelnen Mitgliedsstaaten in Zukunft noch öfter eine gemeinsame europäische Position untergraben bzw. aushebeln werden.

Angesichts dieses Bildes bedeutet der Brexit lediglich eine weitere Vervielfältigung der europäischen Akteure auf dem „global marketplace for political change“ wie es Thomas Carothers (2015) bezeichnet. Inhaltlich gibt es wohl kaum Unterschiede zwischen dem Angebot der EU, ihrer Mitgliedsstaaten und Großbritannien. Großbritannien scheidet zwar aus der Union aus, gibt aber damit nicht die Inhalte, die auch bis jetzt die Außenpolitik des Landes geprägt haben auf, hält Botschafter Leigh Turner fest. Die



Vervielfältigung der Akteure geht aber nicht mit einer Maximierung der Wirkung bzw. des Einflusses einher, eher bedeutet es eine weitere Schwächung Europas als Ganzes.

Für die Europäische Nachbarschaftspolitik (ENP) bedeutet das Ausscheiden Großbritanniens konkret, einerseits einen Schwund an institutionalisiertem Know-how: Großbritannien hat große Kapazitäten eingebracht und war auch ein wichtiger Driver in der Formulierung der Politik (z.B. im EEAS). Andererseits, halten EU-Bürokraten auch fest, dass Großbritannien in vielen Bereichen in der Umsetzung von gemeinsamen politischen Zielen oftmals ein Hemmnis dargestellt hat.

Eine wichtige Frage ist, inwieweit sich der Brexit auf die bestehenden Freihandelsabkommen zwischen der EU und den südlichen Nachbarstaaten wie Ägypten, Marokko oder auch Tunesien auswirken wird. Es kann zwar sehr wahrscheinlich eine Lösung gefunden werden – schließlich war es eines der Ziele des Brexit, Großbritannien eine größere Flexibilität zu gewährleisten – allerdings wird auch die neue Ausverhandlung von Freihandelsabkommen mit der Region einiges an Zeit und Energie abringen.

Lange schien es so, als ob sich britische Diplomaten für das Modell einer Zollunion, wie es die Türkei mit der EU unterhält, interessieren würden, jedoch wurde bald klar, dass dies kaum ein gangbarer Weg für London sein würde. Zu hoch ist die Abhängigkeit von der EU und zu gering die Flexibilität gegenüber dritten Partnern. Aus türkischer Sicht bedeutet der Brexit den Verlust eines wichtigen strategischen Partners. Großbritannien war stets einer der wichtigsten großen EU-Staaten, der einen EU Beitritt der Türkei favorisierte, vor allem aus Gründen der Ausbalancierung der kontinentaleuropäischen Kräfte Deutschland und Frankreich. Allerdings war kaum zu erwarten, dass

London diesen Kurs auch bei einem Verbleib in der EU fortgesetzt hätte, schließlich hatte die Brexit-Kampagne auch sehr stark mit einem drohenden EU-Beitritt der Türkei mobilisieren können.

Günay weist darauf hin, dass einige Kommentatoren in der Türkei, im Übrigen auch in der arabischen Welt, ihre Hoffnung geäußert hätten, dass nun eine neue Zusammenarbeit mit Großbritannien vor allem im Sicherheitsbereich möglich wäre, und zwar ohne lästig empfundene Hinweise auf Menschenrechtsverletzungen.

**Vedran Dzihic** geht auf Südosteuropa und die Wirkung des Brexit auf diese Region ein. Unumstritten sei, dass sich der Prozess der europäischen Integration für die Westbalkanstaaten in einer Krise befinde und dass die Entscheidung der britischen Bevölkerung, für den Austritt aus der EU, den EU-Integrationsprozess der Westbalkanstaaten nicht leichter macht.

Dzihic stellt die These auf, dass wir in vielen Staaten Europas eine zunehmende Emotionalisierung der Politik erkennen können. Nachdem lange Zeit die zunehmende Integration Europas als Normalzustand galt, an den man sich gewöhnt hatte, löste Brexit das erste Mal Emotionen aus, die



das EU-Gebäude zum Wanken brachten: Erstmals kam es zu einem Rückschritt in der EU-Entwicklung, ja sogar eine weitere Desintegration der Union wurde Gegenstand der Debatten. Der Brexit kann in dieser Hinsicht als „annus horribilis“ bezeichnet werden. Für den Balkan hat die Entscheidung der Briten und Britinnen weitreichende Auswirkungen: Die sinkende Zustimmung zur EU (Beispiel der Zustimmungswerte zur EU in der Republika Srpska, Bosnien-Herzegowina) wurde durch den Brexit noch

verstärkt. Im Zuge der Brexit-Verhandlungen erfolgte jedoch, so Dzihic, eine schrittweise Erholung vom Schockzustand und eine Beruhigung der anfangs noch starken Emotionen rund um den Brexit.

Großbritannien setzt gerade im Bereich der Sicherheits- und Außenpolitik auf Kontinuität und betont die Notwendigkeit der engen Abstimmung dieser Bereiche mit der EU auch nach dem erfolgten Austritt aus der Union. In der Westbalkanpolitik Großbritanniens ist dieses Bemühen um außenpolitische Kontinuität deutlich sichtbar. So wird die nächste Westbalkankonferenz im Rahmen des sogenannten Berliner Prozesses 2018 in Großbritannien stattfinden. In diesem Kontext wird sich Großbritannien sicherlich bemühen, in Abstimmung mit zentralen EU-Akteuren den EU-Integrationsprozess zu stärken.

Dzihic ging auch auf die jüngsten Reden Jean-Claude Junckers und Emmanuel Macrons ein, die eine neue Vision für die Zukunft der EU zeichnen. Von dieser Vision ausgehend stellt Dzihic drei Thesen auf, die für die EU nach dem Brexit von Bedeutung sein werden. Die erste betrifft das in der Vergangenheit vorhandene starke Narrativ der Alternativlosigkeit zur EU. Diese Darstellung, dass es nur die EU und eine weitere Integration geben kann, spielte vielen Populisten in Europa in die Hände, die sich in ihrer nationalstaatlichen Rhetorik stark gegen die EU richten. Dzihic argumentiert, dass nun auf der politischen Ebene – gerade angeregt durch die Debatten rund um den Brexit und die Zukunft der EU – ein neues Narrativ der möglichen positiven Entwicklungsalternativen für die EU notwendig ist. Macrons Rede könnte ein Beispiel für ein solches positives Narrativ sein. Laut der zweiten These reduzieren Interdependenzen, so wie sie innerhalb der EU geschaffen wurden, Konflikte und eröffnen Möglichkeiten für kooperatives Verhalten. Zuletzt hat sich angesichts globaler Bedrohungen wie dem Terrorismus bzw. Herausforderungen wie den neuen Flucht und Migrationsbewegungen immer stärker die Ansicht durchgesetzt, dass Interdependenzen keine Konflikte lösen, sondern Staaten im Gegenteil vor weitere Herausforderungen stellen und daher notwendigerweise den Schutz des eigenen Nationalstaates den EU-Interessen überordnen. Auch hier gilt es, nach dem Brexit einen Schritt in Richtung der behutsamen Stärkung der Interdependenzen zu setzen. In einer dritten von Dzihic präsentierten These steht das Gefühl im Vordergrund, dass man in der EU mit dem Brexit die Kontrolle über Dinge verloren hatte, nun jedoch im Zuge der Brexit-Verhandlungen und auf Grund der starken gemeinsamen EU-27-Verhandlungsposition schrittweise die Kontrolle wieder zurückgewinnt. Die Wiedererlangung des Kontrollgefühls steht für die EU im Mittelpunkt und ist von großer Bedeutung für den Westbalkan und seine Integration in die EU. Wenn in allen drei Bereichen Bewegung hineinkommt, und die EU wieder zur stärkeren Handlungsfähigkeit zurückfindet, wird auch das Vertrauen der Balkan-Staaten in die EU steigen.