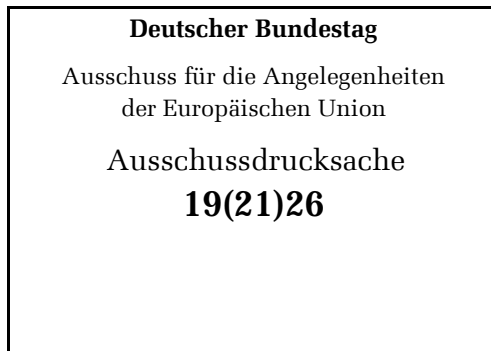


Gunnar Beck, D.Phil. (Oxon) and Barrister-at-Law



First Floor, 1 Essex Court, Temple
London EC4Y 9AR
Tel: 07443 847666
DX: LDE 371
Email: Großbritannien@1ec.co.uk

Öffentliche Anhörung zum Thema *Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU* (Brexit)

Bundestag 14.1.19 12:00 – 14:30

Schriftliche Stellungnahme

Szenario 2 - Vorbereitungen auf den Austritt ohne ein Austrittsabkommen verbunden mit der Vorlage KOM(2018)880 endg. - Mitteilung der Kommission Vorbereitung auf den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union am 30. März 2019: Ein Aktionsplan für den Notfall

1. In seiner Erklärung vom 29. April 2017 konstatiert der Europäischen Rat, dass “ die Entscheidung des Vereinigten Königreichs, die Union zu verlassen, zu Unsicherheiten [führt], die Störungen verursachen könnten.” Diese zurückhaltende Einschätzung ist ein wohltuender Kontrapunkt zu den Altraumscenarien der Bank of England, des britischen Treasury, des IWF sowie anderer internationaler Organisationen. Im Falle eines ‘no deal’ Brexit bieten die Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) die Grundlage für eine geordnete Fortsetzung der engen Handelsbeziehungen zwischen der EU und Großbritannien bei im Vergleich zu Wechselkurschwankungen durchschnittlich nur geringfügig höheren Kosten. Allerdings ergeben sich aus dem britischen Austritt für Deutschland erheblich größere wirtschaftliche Risiken und politische wie

budgetäre Nachteile als für nahezu alle andere EU-Mitgliedstaaten mit Ausnahme Irlands.

2. Die Kommissionsvorlage KOM(2018)880 endg. - *Mitteilung der Kommission Vorbereitung auf den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union am 30. März 2019: Ein Aktionsplan für den Notfall* – enthält über allgemeine Betrachtungen hinaus nur wenige Details zu den wirtschaftlichen und politischen Auswirkungen des Brexit für die EU im Allgemeinen und die am meisten betroffenen Mitgliedstaaten im Besonderen. Da eine umfassende Beurteilung angesichts des der Anhörung beigemessenen Zeitrahmens weder erwünscht scheint noch möglich wäre, beschränke ich mich in den folgenden Bemerkungen in der Hauptsache auf Unvollständigkeiten bzw. Fragwürdigkeiten in der Mitteilung der Kommission sowie einige einführende Bemerkungen zur Wahrscheinlichkeit alternativer Austrittszenarien aus gegenwärtiger Sicht, d.h. aus Sicht vor der für die Woche des 14. Januar geplanten Unterhausabstimmung über den im November 2018 vom britischen Kabinett gebilligten Entwurf eines Brexit-Abkommens mit der EU. Außer Acht gelassen wurden dabei Politikfelder, deren Bedeutung nicht in Frage steht (e.g. Klimaschutz), in denen jedoch weder dem Handeln der EU noch dem des Vereinigten Königreichs eine zureichend einflussreiche Bedeutung zukommt. In Betracht gezogen werden hingegen Themen, die die Kommission übergeht, die jedoch gerade für Deutschland von besonderer wirtschaftlicher oder politischer Bedeutung sind und denen der Bundestag als repräsentatives Organ der deutschen Bevölkerung und nicht aller EU-Mitglieder besondere Bedeutung beimessen sollte.

Brexitzenarien

3. Zum gegenwärtigen Zeitpunkt lässt sich kaum eines der denkbaren Brexitszenarien mit Gewissheit ausschließen: weder ein ‘no deal’ Brexit – d.h. ein Austritt ohne Austrittsabkommen – noch ein ‘soft’ Brexit – d.h. ein Verbleiben Großbritanniens im EWR - eine Verlängerung der Verhandlungsfrist nach Art. 50 EUV oder gar ein erneutes Referendum mit der Option des Verbleibs in der EU. Vollends auszuschließen ist auch

ein Brexit auf der Basis des im November mit der EU ausgehandelten Brexit-Abkommens nicht. Allerdings erscheint die Ratifizierung des Abkommens durch das britische Parlament sehr unwahrscheinlich, da sowohl die DUP, die European Research Group innerhalb der Konservativen Partei und die Opposition das Abkommen öffentlich abgelehnt haben. Auf der Basis öffentlicher Verlautbarungen von Regierung und Opposition und einer Vielzahl von einzelnen Abgeordneten fände sich gegenwärtig für keine der genannten Optionen eine parlamentarische Mehrheit, dennoch ist entweder ein Austritt, Verbleib oder eine Verlängerung der Verhandlungsfrist über den Brexit nach einem dieser Szenarien unvermeidlich.

4. Stimmt das Parlament gegen den Abkommensentwurf und bis zum 29. März für keine der vorgenannten Alternativen, wäre der ‘natürliche Lauf der Dinge’ ein Austritt ohne Austrittsabkommen. Jede andere Option bedarf nicht nur eines parlamentarischen Mehrheitsbeschlusses sondern zu dessen Vorbereitung der bislang nicht abzusehenden Kooperation bzw. Billigung durch die britische Regierung. Lediglich die Verlängerung der Austrittsverhandlungen nach Art. 50 EUV durch die britische Regierung ist nach Minderheitsmeinung ohne parlamentarische Zustimmung für bis zu zwei Monate denkbar, wobei eine Verlängerung über zwei Monate hinaus die britische Teilnahme an den Europawahlen Ende Mai 2019 erforderte, die ihrerseits die Zustimmung des britischen Parlaments zur Voraussetzung hätte. Nach Ansicht einiger Beobachter ist im Falle der wahrscheinlichen Nichtannahme des EU-UK Brexit-Abkommensentwurfs vom November 2018 durch eine Verlängerung der Austrittsverhandlungen über Ende Mai hinaus die wahrscheinlichste Option. Allerdings bedarf es auch dafür einer parlamentarischen Mehrheit und der aktiven Kooperation und Zustimmung durch die britische Regierung, die derweil nicht abzusehen sind.

EU-Bürger in Großbritannien und britische Staatsangehörige in der EU

5. Im Falle eines britischen EU-Austritts ohne Austrittsabkommen ergeben sich die weitere Aufenthaltsgenehmigung und sonstigen Rechte von in Großbritannien ansässigen EU-Bürgern nach dem Austritt nach

britischem Recht. Bisher gültige Vorgaben des EU-Rechts finden dabei lediglich nach Maßgabe inländischen Rechts Anwendung. Die britische Regierung hat, wie in der Kommissionsmitteilung KOM(2018) 556 endg. dargelegt, zugesichert, dass die Rechte der EU-Bürger im Vereinigten Königreich auch in einem 'no deal' Szenario auf ähnliche Weise wie im Brexit-Abkommensentwurf vom November 2018 geschützt werden sollen. Werden diese Zusicherungen formalisiert und rechtzeitig in britisches Recht umgesetzt, sind die Bleiberechte von EU-Bürgern Großbritannien aufs erste ähnlich wie im Abkommensentwurf geschützt. Allerdings ist unwahrscheinlich, dass die britische Regierung auch im Falle eines 'no deal' Brexit britischen Gerichten weiterhin das Recht der Vorlage von Streitfragen in EU-Bürgerrechtsangelegenheiten an den EuGH einräumen wird. Ferner kann der EU-Bürgern zugesicherte Rechtsstatus durch einfachen Parlamentsbeschluss jederzeit rückgängig oder abgeändert werden. Aus vielen Gründen ist dies jedoch auf kurz- und mittelfristige Sicht sehr unwahrscheinlich.

6. Laut britischen Schätzungen beträgt die Zahl der in Großbritannien lebenden EU-Bürger mindestens 3,8 Millionen. Die Zahl ist insofern mit Vorbehalt zu betrachten, als es in Großbritannien keine der deutschen Meldepflicht vergleichbare Registrierungspflicht gibt. Ebenso wenig skeptisch zu beurteilen sind die Zahlen von EUROSTAT und der Bundesregierung und des der Anhörung zugrunde gelegten Papiers des Bundestages mit dem Titel *EU-Sachstand - BREXIT – Verflechtungen und Betroffenheit nach Mitgliedstaat (Stand: 20. Dezember 2018)*. Laut diesem Papier zum Sachstand beträgt die Zahl der in Großbritannien lebenden Deutschen 147,000. Inwiefern diese Zahl die Realität widerspiegelt ist unklar, da in Großbritannien lebenden Deutsche nicht der deutschen Meldepflicht unterliegen und somit auch die deutsche Botschaft über keine verlässlichen Informationen verfügen kann.

Wirtschaftliche Auswirkungen auf den deutschen Außenhandel

7. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes im *Statistischen Jahrbuch 2018* war Großbritannien 2017 mit einem Gesamtvolumen von EUR 84 Mrd. nach den USA (112 Mrd.), Frankreich (105 Mrd.), China (86 Mrd.) und Niederlanden (86 Mrd.) der fünftgrößte Exportmarkt Deutschlands.

In den vier vorherigen Jahren von 2013 bis 2016 war Großbritannien nach den USA und Frankreich jeweils der drittgrößte Exportmarkt Deutschlands. Bezogen auf den Fünfjahreszeitraum von 2013 bis 2018 war Großbritannien ebenfalls der drittgrößte Exportmarkt der deutschen Industrie. Gemessen an den Handelsbilanzüberschüssen war Großbritannien 2018 mit EUR 47 Mrd. und jeweils rund EUR 50 Mrd. in den Jahren 2015 und Jahren 2016 nach den USA und vor Frankreich der zweitwichtigste deutsche Exportmarkt.

8. Zieht man in Betracht, dass die Staaten der Eurozone aufgrund des seit ca. 2007 von der EZB als Importbeihilfe für Handelsbilanzdefizitländer und als Exportbeihilfe für die Exportindustrie der nicht defizitären Eurozonenstaaten angelegten TARGET2-Zahlungssystems ihre Importe aus Deutschland lediglich zum Teil bezahlen und die deutschen Exporte in die Eurozone *de facto* von der Bundesbank und damit von deutschen Steuerzahler subventioniert werden, ist Großbritannien neben den USA und China seit Jahren der zweit- oder drittgrößte und neben den USA seit Einrichtung des Euro mit großem Abstand der Absatzmarkt mit dem höchsten Handelsbilanzüberschuss für die deutsche Industrie. Innerhalb der gesamten EU kommt dem britischen Markt für die deutsche Exportindustrie also eine singulären Bedeutung zu.

9. Dessen ungeachtet scheinen die dramatische Szenarien der wahrscheinlichen Folgen eines Fehlschlags der Verhandlungen und eines 'no deal' Brexit für die deutsche Exportindustrie entweder übertrieben oder zumindest keineswegs unvermeidbar. Der Anteil der EU an den deutschen Gesamtausfuhren betrug 2017 58.6 Prozent bei rückläufiger Tendenz, während der Anteil der Eurozone an den deutschen Gesamtausfuhren von rund 46 Prozent im Jahr 2000 nach Berechnungen des Statistischen Bundesamtes auf gut ein Drittel im Jahr 2017 zurückgegangen ist. Daraus folgt einerseits, dass die Bedeutung sowohl der EU als auch insbesondere die der Eurozone für den deutschen Außenhandel seit Jahren abnimmt und aller Voraussicht nach weiterhin stetig abnehmen, so dass die deutsche Außenwirtschaft und Wirtschaftspolitik gut beraten wäre, sich auf die wachstumsstärkeren und profitableren Nichteurozonenmärkte innerhalb der EU und weltweit auf

die Wachstumsmärkte in Übersee und den nicht der EU angehörenden europäischen Staaten zu konzentrieren. Dadurch ließe sich auch ein weiterer Anstieg der TARGET2-Kredite an die Eurozone mildern. Andererseits legt die überaus positive Entwicklung des deutschen Überseehandels im Gegensatz zum komparativ rückläufigen Außenhandel v.a. mit der Eurozone die These nahe, dass die deutsche Zugehörigkeit zur Währungsunion und auch zur EU-Zollunion den Export der deutschen Wirtschaft allenfalls sehr begrenzt begünstigt und der dadurch gesicherte Mehrabsatz zumindest in hohem Maße durch die TARGET2-Kredite Deutschland an die Eurozone vom deutschen Steuerzahler über Exportbeihilfen der Bundesbank finanziert wird. Die Entwicklung des deutschen Handels in den letzten zehn oder fünfzehn Jahren stützt die These, dass die Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) eine hinreichende rechtliche Basis für den Exporterfolg konkurrenzfähiger Industriestaaten bieten. Auch im Falle eines ‘no deal’ Brexit ist also bei wechselseitigem politischen Willen ohne Revanchismus für den britischen Austritt ohne Abkommen eine erhebliche Beeinträchtigung der Handelsbeziehungen zwischen Großbritannien und der EU im Allgemeinen nicht zu befürchten.

10. Nach Berechnungen des WTO-Rechtsexperten David Collins (City University, London) werden rund 98 Prozent des gesamten Welthandels auf der Basis der WTO-Regeln abgewickelt. Im Falle eines ‘no Deal’ Brexit betragen die nach den WTO-Regeln zulässigen Zolltarife für den Güterhandel zwischen der EU und Großbritannien durchschnittlich 3 Prozent, ein im Vergleich zu den Unwägbarkeiten von Wechselkursschwankungen eher geringer Preisaufschlag. Allerdings liegen die Zölle auf Agrarprodukte und Automobile sowie Kraftfahrzeugteile erheblich über dem WTO-Durchschnitt, bei respektive bis zu 35% (Milchprodukte) und 10% (Automobilindustrie). Der Anteil der Automobilindustrie an den deutschen Gesamtausfuhren nach Großbritannien betrug in den Jahren von 2013 bis 2017 jährlich nahezu ein Drittel des deutschen Gesamtexports nach Großbritannien. Daraus ergibt sich ein vitales deutsches Interesse, auch im Falle eines Scheiterns des Austrittsabkommens in den Folgejahren innerhalb der EU auf den baldigen Abschluss eines Handelsabkommens mit Großbritannien

hinzuwirken, denn der britischen Markt ist nach den USA der für die deutsche Autoindustrie der mit Abstand wichtigste Absatzmarkt weltweit.

Politische Auswirkungen auf die Entscheidungsprozesse in den EU-Institutionen und in der EU-Gesetzgebung.

11. Sowohl der ehemalige Ifo-Präsident Hans-Werner Sinn, der Rechtswissenschaftler Dietrich Murswiek und der ehemalige BDI-Präsident Hans-Olaf Henkel haben auf die nachteiligen politischen Folgen des Brexit für Deutschland hingewiesen. Sinn nennt sie gar 'verheerend.' Durch den Brexit verschieben sich die Machtverhältnisse in den EU-Institutionen. Für die Zustimmungen zu den meisten Gesetzesentwürfen braucht man im Rat eine qualifizierte Mehrheit von 55 Prozent der Länder, die 65 Prozent der Bevölkerung der EU ausmachen müssen. Umgekehrt bedeutet dies, dass Länder, die mindestens 35 Prozent der EU-Bevölkerung auf sich vereinen, eine Sperrminorität haben. Zusammen mit Großbritannien hat der ehemalige „D-Mark-Block“, dessen Mitglieder (Deutschland, Niederlande, Österreich und Finnland) den Freihandel favorisieren und marktwirtschaftlich gesinnt sind, einen Bevölkerungsanteil von 35 Prozent, also gerade die Sperrminorität. Durch den Brexit schrumpft der Anteil der Freihandelsgruppe auf einen Bevölkerungsanteil von 25 Prozent, und die weniger wettbewerbsfähigen und eher protektionistischen und staatsinterventionistisch orientierten, am Geldhahn der EZB hängenden Mittelmeeranrainerstaaten erhöhen ihren Anteil auf 42 Prozent, weit mehr, als für die Sperrminorität erforderlich ist. Sowohl Sinn, Murswiek als auch Henkel erwarten, dass die Mittelmeerstaaten nach dem Brexit unter der Führung Frankreichs durchregieren und die protektionistischen Tendenzen in der EU die Oberhand gewinnen werden.

Budgetäre Auswirkungen für Deutschland

12. Aufgrund des Austritts Großbritanniens fehlen dem EU-Haushalt laut Berechnungen des Europäischen Parlaments ca. EUR 10,2 Mrd. pro Jahr.

Für Deutschland bedeutet das einen Mehrbeitrag von EUR 3.8 Mrd. jährlich. Sollten einige der anderen EU-Mitgliedstaaten wie Frankreich oder Italien die in ihrem Fall geringeren Mehrbelastungen nicht zu übernehmen bereit sein, erhöhte sich der deutsche Anteil entsprechend. So forderte der deutsche EU-Haushaltskommissar Günther Oettinger im Mai letzten Jahres von Deutschland zusätzliche Beiträge von elf bis zwölf Milliarden Euro pro Jahr, wobei sich diese Summe jedoch nur zum Teil auf die Folgekosten des Brexit bezieht, sondern ebenfalls die Kosten der von Oettinger angestrebten zusätzlichen Aufgaben für die EU berücksichtigt. Die EU-Kommission hat sich bislang m.W. nicht von den Forderungen Oettingers distanziert.

13. Tritt Großbritannien im März ohne Abkommen aus der EU aus ist es aus Sicht des House of Lords EU Committee zu keinen Austrittszahlungen verpflichtet. Die Ansicht des HL EU Committee stützt sich auf die Mehrheitsmeinung von Hochschulprofessoren und Queen's Counsel auf den Gebieten des Völker- und EU-Rechts. Abgesehen davon gäbe es nach dem britischen Austritt kein Gericht mehr, vor dem die EU sich aus der britischen Mitgliedschaft ergebende finanzielle Forderungen gegenüber dem Vereinigten Königreich einklagen könnte, denn mit dem Austritt endet auch die Gerichtshoheit des EuGH über Großbritannien. Damit würden auf die EU-Mitgliedstaaten langfristig weitere Mehrbelastungen von mehreren Dutzend Milliarden Euro zukommen, u.a. für die im öffentlichen Sektor singular großzügigen Pensionsleistungen an EU-Beamte. Davon entfielen nach dem Verteilungsschlüssel wiederum rund 37% auf Deutschland.

14. Der erfolgreiche Abschluss eines Austrittsabkommens würde die langfristigen Mehrbelastungen für die 27 EU-Staaten weitgehend begrenzen und für die nahe Zukunft bis Ende 2020 die jährliche Haushaltslücke von EUR 10.2 Mrd. schließen. Über diesen Zeitrahmen hinaus jedoch lassen sich die erheblichen Mehrkosten der EU-Mitgliedschaft für Deutschland nur durch umfassende Einsparungen im EU-Haushalt eindämmen oder auffangen. Die Bereitschaft dazu haben bislang weder die EU-Kommission noch die anderen EU-Institutionen, noch viele der Nettoempfänger unter den EU-Mitgliedstaaten signalisiert.

Stattdessen fordern sowohl der französische Präsident, die italienische Regierung und die EZB zusätzliche EU-Mittel für die nimmer enden wollenden Euro- und Migrationskrisen.

London, den 9. Januar 2019

Dr. Gunnar Beck