

Die Verhandlungen zum Brexit: Finanzielle und wirtschaftliche Auswirkungen

Der Austritt des Vereinigten Königreiches aus der Europäischen Union beschäftigte am Montag, dem 24. April 2017, den Europaausschuss des Bundestages. In einer öffentlichen Anhörung nahmen einige Experten zum einen zu den finanziellen Auswirkungen und den wechselseitigen Verpflichtungen, zum anderen zu Statusfragen und wirtschaftlichen Aspekten des Brexit Stellung. Ihrer Einschätzung nach wird er – je nach Ausstiegsszenario – eine deutliche Lücke in den EU-Haushalt reißen und insbesondere für Deutschland mit Mehrkosten verbunden sein.

*Peter Becker**

Der Brexit und die Folge für den EU-Haushalt

Ob das Vereinigten Königreich (VK) bei seinem Austritt aus der Europäischen Union noch eine Abschluss- oder Austrittsrechnung, die sogenannte Brexit-Bill, begleiten muss und wie hoch sie sein wird, wird eines der politisch sensibelsten Verhandlungsthemen in den Austrittsverhandlungen mit dem VK sein. Es wird zu klären sein, ob und wie lange das VK für bereits eingegangene, aber zum Austrittszeitpunkt noch nicht eingelöste Verpflichtungen der EU einstehen muss sowie ob und in welchem Umfang ein hypothetischer, auf das VK entfallender Anteil am EU-Vermögen, wie z.B. am Eigenkapital der EIB, mit diesem Betrag verrechnet werden kann. Darüber hinaus wird über die Frage verhandelt werden, ob und inwieweit sich das VK an EU-Programmen und Agenturen in anderen Politikbereichen beteiligen kann und zu welchem Preis diese britische Beteiligung möglich wäre.

Wie stark der Brexit auf den europäischen Haushalt einwirken wird, beinhaltet also zwei deutlich zu unterscheidende Teilaspekte:

- a) Die Frage der »Brexit-Bill« – also der Schlussrechnung in Form einer Einmalzahlung des Vereinigten Königreiches an die EU.
- b) Die Größe der strukturellen Lücke im EU-Haushalt, die durch den Austritt eines der größten Nettozahler der letzten Jahre unweigerlich aufgehen wird.

DIE AUSGANGSLAGE DER VERHANDLUNGEN

Es liegen derzeit verschiedene Kalkulationen über die Höhe möglicher britischer Austrittszahlungen vor; die Spanne reicht von 15 Mrd. Euro bis hin zum Extrem-

szenario von 109 Mrd. Euro.¹ Inwieweit die britische Regierung allerdings überhaupt bereit sein wird, auf diese Forderung der EU 27 einzugehen, ist schwer einzuschätzen. Der innenpolitische Druck in Großbritannien, überhaupt keine Zahlungen mehr nach dem Brexit an die EU zu leisten, ist angesichts aktueller Umfragen jedenfalls sehr hoch (vgl. Riley-Smith 2017).

Im Vergleich zu den anderen Themen der Austrittsverhandlungen wird die Brexit-Bill wohl nicht der schwierigste Verhandlungsgegenstand – aber vielleicht der politisch sensibelste. Denn der Brexit ist ein Prozess mit einer besonderen Präzedenz- und Symbolwirkung für beide Verhandlungsparteien:

- Für die EU, weil sie auf den Brexit nicht mit einer Bestrafung reagieren darf, aber der Austritt dennoch einen Preis für das VK haben muss. Ein Austritt ohne erkennbare Konsequenzen würde ein falsches Signal und eine schlechte Vorlage für die nun anstehende inhaltliche Konkretisierung des Austrittsartikels 50 EUV in der europapolitischen Praxis liefern. Wenn aber bei den Brexit-Verhandlungen eine Schlussrechnung akzeptiert wird und eine Lösung für die einzelnen Elemente einer solchen Rechnung sowie eine Einigung auf den britischen Anteil an den EU-Zahlungsverpflichtungen gefunden wird, dann wird diese Lösung das Modell für alle künftigen Austrittsbestrebungen sein. Jeder austrittswillige Mitgliedstaat oder auch nur jede Partei, die für den Austritt aus der EU wirbt, wird die Brexit-Lösung und die Berechnungsformel an-



Peter Becker

* Dr. Peter Becker ist wissenschaftlicher Mitarbeiter der Forschungsgruppe EU/Europa bei der Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

¹ Zu den Kalkulationen und zur Höhe einer möglichen Abschlussrechnung wurden folgende Analysen vorgelegt: Barker (2017), Begg (2017), Chomicz (2017), Zsolt, Efstathiou und Goncalves Raposo (2017), Haas und Rubio (2017), Núñez Ferrer und Rinaldi (2016).

wenden, um die eigene Kosten-Nutzen-Bilanz zu kalkulieren.

- Für die britische Regierung steht die Symbolwirkung der Brexit-Bill im Vordergrund, weil mit ihr zugleich die politische Legitimität und Glaubwürdigkeit der Brexit-Befürworter in London verbunden ist. Die innenpolitische Debatte wird gerade im Zusammenhang mit der Brexit-Bill deshalb vorhersehbar noch europaskeptischere Züge annehmen und weiter emotional aufgeladen werden. Die EU wird dann mit dem Vorwurf umgehen müssen, das VK bestrafen zu wollen; die EU wird für alle negativen Konsequenzen des Brexit für Bürger oder Unternehmen allein verantwortlich gemacht werden.

Unter diesen absehbaren Bedingungen einer erregten, unsachlichen und womöglich auch unfairen Debatte in Großbritannien müssen die EU und ihre Verhandlungsführer einen kühlen Kopf behalten, stets die sachlichen Aspekte betonen und für pragmatische Lösungen eintreten. Wie beide Seiten mit dieser Frage in den Verhandlungen umgehen werden, wird zweifellos wegweisend für die Verhandlungsatmosphäre insgesamt sein. Dieser Prozess bedarf also der politischen Rationalität, des verhandlungstaktischen Pragmatismus und der Kompromissbereitschaft beider Verhandlungsparteien. Gerade wegen der hohen Präzedenzwirkung dieser Verhandlungen wird die EU aber auf dem Prinzip der Schlussabrechnung bestehen müssen.

Dass der Austritt eines der größten Nettozahler an den EU-Haushalt auch Folgen für das künftige Budget der EU 27 haben wird, ist offensichtlich. Die Brexit-Verhandlungen werden zeitgleich mit den Verhandlungen der EU 27 über den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen der EU (MFR) post 2020 stattfinden. Die Parallelität der Verhandlungsprozesse könnte eine Verbindung der beiden Verhandlungsarenen für einzelne, besonderes betroffene Mitgliedstaaten der EU 27 attraktiv machen. So könnte die künftige Binnenmarktaußengrenze zwischen Irland und Nordirland zu Forderungen Dublins nach einer besonderen irischen »Grenzlandförderung« aus dem EU-Budget führen. Umgekehrt könnten auch einzelne Mitgliedstaaten eigene Zugeständnisse bei den MFR-Verhandlungen mit einem Entgegenkommen der EU bei spezifischen Fragen der Brexit-Verhandlungen bzw. der künftigen Beziehungen zwischen der EU und dem VK verbinden. So wurde bereits vorgeschlagen, dass Deutschland seine Bereitschaft signalisieren sollte, höhere Nettozahlungen zu akzeptieren, wenn die EU im Gegenzug bei den Brexit-Verhandlungen einem umfassenden Freihandelsabkommen für Güter und Dienstleistungen zustimmen würde.²

DIE BREXIT-BILL

Mit dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU zum März 2019 wird der derzeitige mehrjährige Finanzrahmen der EU noch eine Laufzeit von 21 Monaten bis

Ende 2020 haben. Für diese Zeitspanne wird mit dem Brexit also eine Finanzierungslücke im EU-Budget aufbrechen. Wie die EU 27 mit dieser Lücke umgehen könnte, ist rechtlich nicht geregelt und insofern unklar. Grundsätzlich kann sie im laufenden MFR durch Einsparungen auf der Ausgabenseite oder durch die Erhöhung der Zahlungen der Mitgliedstaaten auf der Einnahmenseite des EU-Budgets kompensiert werden. Wahrscheinlich ist ein Mix beider Handlungsoptionen. Eine britische Schlusszahlung könnte als Einmaleffekt diese Lücke deutlich verkleinern und damit die Verteilungskonflikte im Kreis der EU 27 begrenzen.

Sowohl der Verhandlungsführer der EU, Michel Barnier, als auch der Präsident der EU-Kommission, Jean-Claude Juncker, haben die Zahl von 60 Mrd. Euro als realistische Größenordnung der Austrittsrechnung bezeichnet. Vereinzelt wurde diese Zahl als »politische Zahl« bezeichnet, die zur Eröffnung der Brexit-Verhandlungen genutzt werde (vgl. *Frankfurter Allgemeine Zeitung* 2017; Fuest 2017b). Auch in den europäischen Medien wurde zumeist diese Summe genannt; inzwischen wird aber auch eine Forderung der EU von über 100 Mrd. Euro kolportiert. In den Verhandlungsleitlinien der EU 27, die am 29. April vom Europäischen Rat der EU 27 gebilligt wurden, wird die Forderung formuliert, dass die in den Verhandlungen zu findende Regelung »alle Verpflichtungen sowie Verbindlichkeiten einschließlich Eventualverbindlichkeiten erfassen« (Europäischer Rat 2017) solle. Damit zieht die EU 27 einen sehr weiten Kreis möglicher Aspekte und Elemente, die in eine Berechnung der britischen Schlussrechnung aufgenommen werden sollte. Allerdings gibt es keine unumstrittene oder eine mathematisch-objektive Methode zur Berechnung der Schlussrechnung der britischen EU-Mitgliedschaft. Zweifellos ist jede der vorliegenden Kalkulationen und auch jeder Einzelposten mehrdeutig und mit sehr großen Unsicherheiten und Unwägbarkeiten verbunden, sowohl in Bezug auf die grundsätzliche Berechtigung einzelner Posten als auch in Bezug auf deren konkrete Bezifferung.

Aufgeführt werden zumeist Zahlungsverpflichtungen, die die EU mit der Verabschiedung des MFR und der mehrjährigen Förderprogramme, z.B. mit den Strukturfonds, eingegangen ist. Die EU-Kommission legt stets zu Beginn der MFR-Laufzeit die sog. *national envelopes*, also sekundärrechtlich verbindlichen Finanzausgaben der EU zugunsten einzelner Mitgliedstaaten fest – Zusagen, mit denen die Empfänger z.B. von EU-Strukturfonds kalkulieren.³ Hinzu kommen die sog. *reste à liquidé (RAL)*, also rechtlich verbindliche Zahlungsverpflichtungen der EU für genehmigte Projekte oder Programme, für die noch keine oder noch nicht alle Gelder ausgezahlt wurden. In der Regel fallen diese RALs bei den mehrjährigen Programmen oder bei großen Einzelprojekten in der EU-Kohäsionspolitik

³ Im Bereich der EU-Förderung des ländlichen Raums, also der zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik, ist die Aufteilung der EU-Förderung auf die Mitgliedstaaten als Anhang I Teil der Verordnung.

² So der Vorschlag von Clemens Fuest (2017a).

an. Die Zahlungen für diese eingegangenen Verpflichtungen können auch noch bis zu drei Jahren nach Abschluss der Förderperiode geleistet werden, also bis Ende 2023 (sog. N+3-Regel). So können weit über den Austritt des Vereinigten Königreichs hinaus noch Zahlungen aus dem EU-Budget anfallen, die genehmigt wurden, als das VK noch Mitglied der EU war. Zusätzliche große Einzelposten sind die Pensionszahlungen an EU-Beamte, die aus den jährlichen Haushalten der EU geleistet werden, sowie die Gelder, die über den Europäischen Fonds für strategische Investitionen, also den sog. Juncker-Fonds, ausgereicht werden. Insgesamt hat Michel Barnier Zahlungsverpflichtungen in Höhe von weit über 400 Mrd. Euro aufgelistet, die alle 28 Mitgliedstaaten gemeinsam beschlossen hätten und die auch von allen gemeinsam finanziert werden müssten, d.h. auch unter Beteiligung des VK. »Jedes Land muss seine Verpflichtungen den anderen Ländern gegenüber einhalten. ... Wir werden den Briten keinen einzigen Euro abverlangen für Dinge, denen sie nicht als EU-Mitglied zugestimmt haben«, so Barnier.⁴

STRUKTURELLE VERRINGERUNGEN DES EU-BUDGETS

Mit dem Brexit wird unweigerlich eine über den derzeitigen Finanzrahmen hinaus reichende Finanzlücke im EU-Haushalt aufbrechen. Wie hoch letztendlich diese Lücke sein wird, hängt vom Ergebnis der Brexit-Verhandlungen ab. Die britische Regierung hat bereits angedeutet, sich auch nach dem Austritt an einzelnen EU-Programmen (z.B. der EU-Forschungsförderung) oder besonderen Agenturen beteiligen zu wollen, ähnlich wie Norwegen oder die Schweiz (HM Government 2017, S. 49). Dass das VK für eine solche Beteiligung dann auch einen Beitrag zahlen muss, ist unbestritten. Wie hoch allerdings diese britischen Zahlungen wären, wird ein Ergebnis der Verhandlungen sein. Nach einer Kalkulation im Bericht des House of Lords (2017, S. 46) würde eine Übertragung des norwegischen Modells auf das VK einen britischen Haushaltsbeitrag in Höhe von jährlich 2,7 Mrd. Euro bedeuten. Diese britischen Zahlungen würden dann die strukturelle Lücke im EU-Haushalt verkleinern.

Wenn es zu einem harten Brexit kommen sollte, d.h. wenn es zu keiner Verständigung zwischen der EU und dem VK käme, könnten Zolleinnahmen auf den Import von Waren aus Großbritannien anfallen, die von den EU-Bürger/innen und den importierenden Unternehmen erbracht werden müssten. Diese Zolleinnahmen würden dem EU-Budget zufließen. Ausgehend vom Umfang der britischen Exporte in die EU vor dem Brexit und einem durchschnittlichen Zollzuschlag von 2% auf britische Waren, wurden für diesen Fall Zolleinnahmen in Höhe von jährlich rd. 4,6 Mrd. Euro errechnet (vgl. Núñez Ferrer und Rinaldi 2016). Ob allerdings der Handel zwischen der EU 27 und dem VK nach dem

Brexit im gleichen Umfang fortgeführt würde, ist fraglich. Ein Rückgang des Handelsaustauschs würde jedenfalls auch die denkbaren Zolleinnahmen der EU betreffen und verringern.

FAZIT

Der beste Verhandlungsauftritt wäre zunächst eine Verständigung beider Verhandlungspartner auf eine pragmatische Vorgehensweise. Das beste Verhandlungsergebnis aus Sicht der EU wäre sicherlich, den aktuellen MFR unverändert auslaufen zu lassen. Das Vereinigte Königreich müsste sich auf eine »Als-ob«-Lösung einlassen und sich zu allen Zahlungen bis zum Ende der Laufzeit des derzeitigen Finanzrahmens, also bis Ende 2020 plus N+3-Zahlungen (d.h. bis Ende 2023) verpflichten – *als ob* es noch EU-Mitglied wäre. Eine Anpassung des derzeitigen Finanzrahmens für die Restlaufzeit des MFR nach dem Brexit wäre dann nicht erforderlich. Umgekehrt würden alle Zahlungen der EU an Großbritannien, bzw. britische Regionen, landwirtschaftliche Betriebe, Unternehmen oder Universitäten weiter geleistet werden. Für das VK könnte diese »Als-ob«-Lösung Nettokosten in Höhe von rd. 12,4 Mrd. Euro bedeuten – zumindest nach der Kalkulation des House of Lords (2017). Eine darüber hinaus reichende Beteiligung des VK an EU-Zahlungsverpflichtungen wäre überschaubar; eine Verständigung auf konkrete Zahlen einer Schlussrechnung dürfte dann niedriger ausfallen, als von der EU gefordert, aber höher als von London erwartet.

Fest steht, dass die Brexit-Verhandlungen eine starke, kaum zu überschätzende Präcedenzwirkung für die rechtliche, politische und prozedurale Konkretisierung und Ausgestaltung eines Austritts aus der EU haben werden. Absehbar ist auch, dass die deutschen Zahlungen an den EU-Haushalt und der negative deutsche Nettosaldo weiter ansteigen werden. Eine grobe Kalkulation auf der Grundlage der vorliegenden Zahlen der Jahre 2010–2014 ergibt eine wahrscheinliche Finanzierungslücke zwischen 8–10 Mrd. EUR pro Jahr, die zu erhöhten deutschen Bruttozahlungen von 2–3 Mrd. Euro jährlich führen würde.

Fest steht aber auch, dass der Brexit für die EU 27 in den anstehenden MFR-Verhandlungen post 2020 die Gelegenheit eröffnet, die bestehenden Strukturen zu reformieren. Der Wegfall des britischen Beitragsrabatts bietet die Chance, die Kohärenz des EU-Haushaltssystems zu verbessern und jegliche Rabatte und weitere Sonderregelungen zu streichen. Sicher scheint, dass mit dem Wegfall des britischen Beitragsrabatts auch die »Rabatte auf den britischen Rabatt« zugunsten Deutschlands, Österreichs, der Niederlande und Schwedens entfallen werden. Die übrigen Sonderregelungen und Korrekturen zugunsten der Niederlande, Dänemarks, Schwedens und Deutschlands könnten ebenfalls wegfallen. Jedenfalls wird man nach den MFR-Verhandlungen kaum noch von einer Brexit-Lücke sprechen können, sondern von einem neuen MFR der

⁴ Rede von Michel Barnier auf der Plenartagung des Ausschusses der Regionen, Brüssel, 22. März 2017.

EU 27. Und die 27 Mitgliedstaaten könnten zeigen, ob sie gewillt, bereit und fähig sind, die politische Zäsur des Brexit zu nutzen.

LITERATUR

Barker, A. (2017), »The €60 Billion Brexit Bill. How to Distinguish Britain from the EU Budget«, Centre for European Reform, Februar, verfügbar unter: https://www.cer.org.uk/sites/default/files/pb_barker_brexit_bill_3feb17.pdf.

Begg, I. (2017), »The Brexit Divorce Bill«, 20. Februar, verfügbar unter: <http://ukandeu.ac.uk/brexit-how-much-will-it-cost/>.

Chomicz, E. (2017), »EU Budget Post-Brexit. Confronting Reality, Exploring Viable Solutions«, European Policy Centre, EPC Discussion Paper 7. März.

Darvas, Z., K. Efstathiou und I. Goncalves Raposo (2017), »Divorce Settlement or leaving the Club? A Breakdown of the Brexit Bill«, Bruegel, Working Paper 3; verfügbar unter: http://bruegel.org/wp-content/uploads/2017/03/WP_2017_03.pdf.

Europäischer Rat (2017), Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates (Artikel 50) – Leitlinien, Ziffer 10, 29. April, Brüssel.

Frankfurter Allgemeine Zeitung (2017), »Brüssel schickt eine Rechnung über 60 Milliarden Euro«, 29. März.

Fuest, C. (2017), »Deutsche Strategie für den Brexit«, Frankfurter Allgemeine Zeitung, 28. März.

Fuest, C. (2017b), »Die Rechnung für den Abschied«, Handelsblatt, 6. April.

Haas, J. und E. Rubio (2017), »Brexit und der EU-Haushalt: Gefahr oder Chance?«, Jacques Delors-Institut Berlin, Policy Paper 183, 16. Januar.

HM Government (2017), »The United Kingdom's Exit from and New Partnership with the European Union«, Cm 9417, Februar.

House of Lords (2017), *European Union Committee, Brexit and the EU budget* 15th Report of Session 2016–17, HL Paper 125, 4. März.

Núñez Ferrer, J. und D. Rinaldi (2016), »The Impact of Brexit on the EU Budget: A Non-catastrophic Event«, Centre for European Policy Studies, CEPS Policy Brief No. 347, 7. September.

Riley-Smith, B. (2017), »Brexit Poll: Eurosceptics Think Ending EU Payments more Important than Stopping Free Movement«, *The Telegraph*, 8. April.

Jörg Haas*

Welche Folgen hat der Brexit für den EU-Haushalt?

Während viele Auswirkungen des Brexit noch unklar sind, kristallisiert sich schon heute heraus, dass er einen nachhaltigen Effekt auf die Finanzen der EU haben wird. Dabei geht es im Vergleich zu den potenziellen volkswirtschaftlichen Verlusten um eher kleine Beträge. Doch Verhandlungen über den EU-Haushalt sind traditionell stark politisch aufgeladen und entscheidend für die politische Ausrichtung der Union.

ÜBER WELCHE KANÄLE WIRKT SICH DER BREXIT AUF DIE EU-FINANZEN AUS?

Erstens führt der britische Austritt zu einem Einmaleffekt: Es ist unklar, wie Aktiva und Verbindlichkeiten der EU zwischen den EU 27 und dem Vereinigten Königreich aufgeteilt werden. Zu den Verbindlichkeiten gehören beispielsweise Pensionszahlungen und Zahlungsverpflichtungen, die in vergangenen Jahren eingegangen worden sind, aber noch nicht abgerechnet wurden. Je nach Berechnungsmethode könnte die EU eine einmalige Nachzahlung von 20 bis 60 Mrd. Euro verlangen (*Brexit bill*) (vgl. Barker 2017; Darvas, Efstathiou und Goncalves Raposo 2017).

Zweitens gibt es einen wiederkehrenden Effekt: Der britische Beitrag zum EU-Haushalt entfällt. Da das Vereinigte Königreich ein Nettobeitragszahler ist, bleibt somit eine Haushaltslücke, selbst wenn alle Ausgaben für dortige EU-Programme ersatzlos gestrichen werden. Nach Schätzungen des Autors beträgt diese Lücke etwa 10 Mrd. Euro pro Jahr, andere Studien gehen von Fehlsummen zwischen 6 und 26 Mrd. aus (vgl. Haas und Rubio 2017; Chomicz 2017; Núñez Ferrer und Rinaldi 2016).

Drittens verändert sich die Finanzierung des EU-Haushalts. Der sogenannte »Brittenrabatt« ist an die EU-Mitgliedschaft des Vereinigten Königreichs gekoppelt und fällt bei einem Austritt weg. Damit entfällt auch eine weitere Ausnahme, der sogenannte »Rabatt auf den Rabatt«. Dieser gewährt momentan Deutschland sowie der Niederlande, Österreich und Schweden Vergünstigungen. Das Eigenmittelsystem der EU wird also transparenter, belastet aber manche Mitgliedstaaten stärker als bisher.

Dieser Artikel konzentriert sich auf die beiden letztgenannten Aspekte. Obwohl ihnen heute weniger

* Jörg Haas ist Research Fellow am Jacques Delors Institut – Berlin im Projekt »Repair and Prepare« mit der Bertelsmann Stiftung.

Aufmerksamkeit zukommt als der britischen Austrittsrechnung, könnten sie langfristig wichtiger für die Entwicklung der EU sein.

WIE KANN DER EU-HAUSHALT NACH DEM BREXIT AUSGEGlichen WERDEN?

Ein Austritt des Vereinigten Königreichs 2019 würde bereits für den aktuellen Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) Folgen haben, da dieser bis 2020 läuft. Die Fehlsomme wäre angesichts des Zeitraums von maximal zwei Jahren noch relativ klein. Spätestens bei der Verhandlung des nächsten MFR muss jedoch eine strukturelle Lösung für die Haushaltslücke gefunden werden. Welche Optionen gibt es?

Zahlungen des Vereinigten Königreichs

Es wäre denkbar, dass das Vereinigte Königreich auch als Drittstaat Beiträge zum EU-Haushalt leistet, so wie es beispielsweise Norwegen tut. Dafür wäre allerdings ein Umdenken in der britischen Öffentlichkeit und Regierung notwendig, wo dies bisher weitgehend abgelehnt wird. Jährliche Zahlungen im bisherigen Umfang scheinen nahezu ausgeschlossen, da ebendiese einer der Gründe für den Austritt waren.

Auch ein »harter« Brexit kann dem EU-Haushalt zugutekommen. Einigen sich Großbritannien und die EU nicht auf ein Handelsabkommen für die Zeit nach dem Austritt, fallen Zölle auf Importe in die EU an. Diese Einnahmen fließen zu 80% an den EU-Haushalt. Die Fehlsomme durch den Brexit würde somit deutlich reduziert, was allerdings das Problem nur verlagern würde. Mögliche Ersparnisse für die Mitgliedstaaten stünden in keinem Verhältnis zu den schädlichen Folgen neuer Zölle für Wirtschaft und Verbraucher.

Erhöhung der Beiträge

Der EU-Haushalt muss stets ausgeglichen sein (Art. 310 AEUV). Wird der MFR nicht angepasst, führt der Brexit daher zu einer Erhöhung der Beitragszahlungen, solange die Obergrenze für Eigenmittel (derzeit 1,23%

der EU-Wirtschaftsleistung) nicht überschritten wird. Wie stark die einzelnen Mitgliedstaaten zusätzlich belastet würden, hängt vom jeweiligen Bruttonational-einkommen (BNE) ab. Geht man von einer Lücke von 10 Mrd. Euro pro Jahr aus, ist eine Steigerung der Beiträge um durchschnittlich 8% zu erwarten. Hinzu kommen bei manchen Ländern, auch Deutschland, Mehrkosten durch den Wegfall des oben genannten »Rabatts auf den Rabatt«.

Die Bundesrepublik müsste mit Mehrzahlungen von etwas mehr als 3 Mrd. Euro jährlich rechnen, was etwas mehr als 40 Euro pro Kopf entspricht. Damit verfestigt sich die Stellung Deutschlands als großer Nettozahler (vgl. Abb. 1). Andererseits: In brutto und gemessen an der Wirtschaftsleistung ist der deutsche Beitrag noch immer unterdurchschnittlich (vgl. Abb. 2), da andere Ausnahmeregelungen unangetastet bleiben. So profitiert Deutschland weiterhin von Ermäßigungen im Bereich der Mehrwertsteuer-Eigenmittel.

Kürzung der Ausgaben

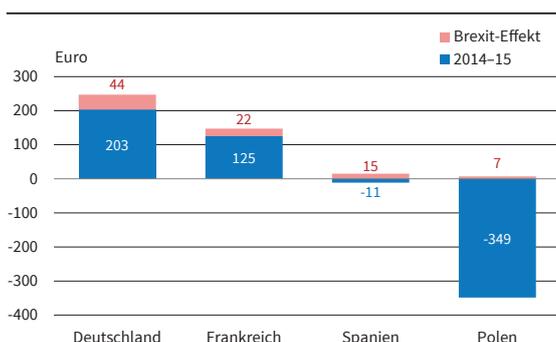
Um die Beiträge der EU 27 in absoluten Zahlen konstant zu halten, wären nach Berechnungen des Autors Kürzungen im Umfang von 10 Mrd. Euro pro Jahr nötig (vgl. Abb. 3, Spaziel 1). Dies entsprach 2015 mehr als den gesamten Ausgaben für die Europäische Außenpolitik oder für den Forschungsrahmen der EU. Die Streichungen scheinen weniger dramatisch, wenn man sie den Ausgaben für die Strukturpolitik oder die Gemeinsame Agrarpolitik gegenüberstellt, doch traditionell haben diese Ausgabenbereiche starke Fürsprecher unter den Mitgliedstaaten.

Es stehen noch weitreichendere Kürzungen zur Debatte. In der Vergangenheit haben insbesondere Nettozahler gefordert, das EU-Budget nicht über 1% der EU-Wirtschaftsleistung steigen zu lassen. Um dies nach dem Brexit zu gewährleisten, müssten sehr viel weitreichendere Einsparungen im Umfang von mindestens 23 Mrd. Euro pro Jahr umgesetzt werden (vgl. Abb. 3, Spaziel 2). Der Haushalt müsste von Grund auf neu aufgestellt werden. Die höhere Summe ergibt sich rechnerisch daraus, dass das Vereinigte Königreich 17%



Jörg Haas

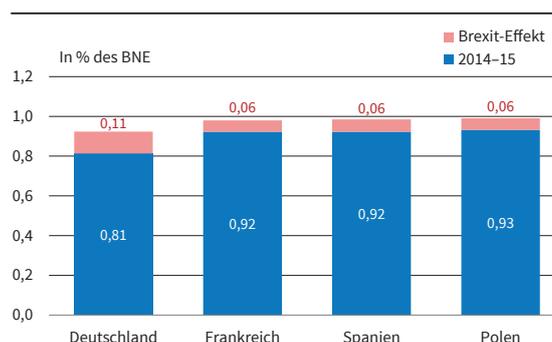
Abb. 1
Nettobeiträge pro Kopf



Quelle: Berechnungen des Autors, basierend auf Daten der Europäischen Kommission.

© ifo Institut

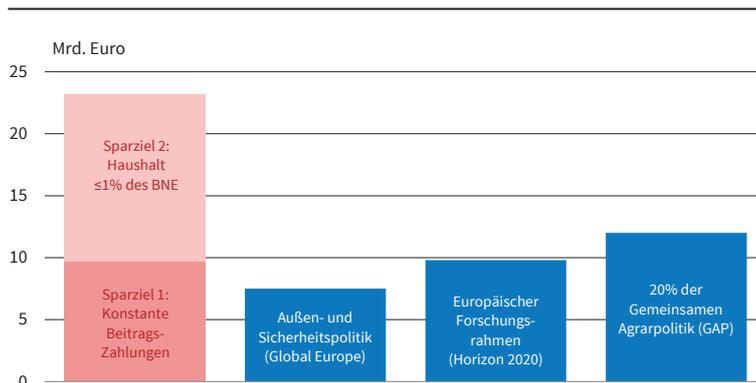
Abb. 2
Bruttobeiträge im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung



Quelle: Berechnungen des Autors, basierend auf Daten der Europäischen Kommission.

© ifo Institut

Abb. 3
Jährliche "Brexit-Lücke" im Vergleich zu ausgewählten Programmen der EU



Quelle: Berechnungen des Autors, basierend auf Daten der Europäischen Kommission.

© ifo Institut

zum BNE der EU beiträgt, aber nur einen Nettobeitrag von rund 7% leistet. Die Größe des EU-Haushalts relativ zur Wirtschaftsleistung steigt also auch dann, wenn die absoluten Beiträge der EU 27 stabil gehalten werden.

IN WELCHEM RECHTLICH-POLITISCHEN RAHMEN WERDEN DIE ANPASSUNGEN AN DEN BREXIT VERHANDELT?

Sowohl die Anpassung des aktuellen MFR als auch der Verabschiedung des MFR für die Zeit nach 2020 muss einstimmig erfolgen. Doch der Brexit droht, die bestehenden Interessensunterschiede zwischen Nettozahler- und Nettoempfängerländern weiter zu vertiefen. Außerhalb von Deutschland haben Nettozahler wie Österreich und Schweden bereits ihren Widerstand gegen höhere Beiträge angekündigt. Umgekehrt würden weitgehende Kürzungen wohl von Nettoempfängerländern blockiert. Was geschieht, falls die beiden Gruppen zu keiner Einigung kommen?

Bleibt bis Ende 2020 eine Einigung auf einen neuen Mehrjährigen Finanzrahmen aus, werden die Bestimmungen des Vorjahres fortgeschrieben (Art. 312(4) AEUV). Für die Anpassung des aktuellen MFR sieht Artikel 20 der entsprechenden Verordnung vor: »Im Fall einer haushaltswirksamen Änderung der Verträge zwischen 2014 und 2020 wird der MFR entsprechend geändert«¹. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Mitgliedstaaten diese Regelung je nach Interessenslage interpretieren werden. Sollte das Haushaltsvolumen um 10 Mrd. Euro – dem Nettobeitrag des Vereinigten Königreichs – verringert werden? Sollen lediglich Ausgaben in Höhe der EU-Programme im Vereinigten Königreich gekürzt werden? Kann ein Austritt überhaupt zu einer Verkleinerung des EU-Haushalts führen, nachdem der Beitritt Kroatiens nicht zu einer Vergrößerung führte?

Kurz gefasst: Die rechtlichen Bestimmungen sind vage, was eine juristische Klärung des Konflikts

¹ Siehe Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013 des Rates vom 2. Dezember 2013 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014–2020.

unwahrscheinlich macht. Stattdessen wird ein politischer Kompromiss benötigt.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Chancen und Risiken: Der Brexit reißt eine Lücke in den Haushalt der Europäischen Union, eröffnet aber auch neue Chancen. Der Wegfall des Britenrabatts vereinfacht das Finanzierungssystem und ermöglicht es, komplizierte Relikte wie die sogenannten Mehrwertsteuer-Eigenmittel zu ersetzen. Der kürzlich erschienene Monti-Bericht zum EU-Eigenmittelsystem

bietet hierzu konstruktive Vorschläge. Ein Beispiel ist eine europäische Unternehmensteuer, die die Steuerermeidung erschweren und Gewinne aus der Nutzung des Binnenmarkts gerechter verteilen würde (vgl. Monti et al. 2016).

Kosten im Verhältnis: Die Kostensteigerungen durch den Austritt des Vereinigten Königreichs wären für Deutschland im Verhältnis zu anderen Ländern relativ hoch. Dies sollte aber nicht überbewertet werden. Einerseits spiegelt es wider, dass die Bundesrepublik bislang von Sonderregelungen profitiert. Andererseits lägen die deutschen Bruttoausgaben für die Europäische Union auch nach Brexit bei jährlich nur etwa 340 Euro pro Kopf. Dies ist vergleichbar mit den jährlichen Ausgaben des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur – ein geringer Preis im Vergleich zu den Vorteilen, die Deutschland etwa durch den Binnenmarkt erhält.

Kürzungen: Soweit Kürzungen angestrebt werden, sollten diese durch eine Reform großer Ausgabenbereiche wie der Gemeinsamen Agrarpolitik erreicht werden. Unbedingt vermieden werden sollten Einsparungen in den kleinen, aber wichtigen Bereichen, die dem Ideal eines »europäischen Gemeinschaftsgutes« am nächsten kommen: Außenpolitik, gemeinsame Forschung, europäische Infrastruktur und Ausgaben für die Migrationspolitik. Genau diese könnten aber anfällig sein, da sie im Unterschied zur Struktur- oder Agrarpolitik keinem einzelnen Mitgliedstaat einen spezifischen Vorteil verschaffen, sondern der Union insgesamt. Das Bestreben, den EU-Haushalt auf 1% der EU-Wirtschaftsleistung zu begrenzen, ist nach dem Austritt Großbritanniens nicht mehr realistisch und auch nicht notwendig, um die Beitragszahlungen stabil zu halten.

Ausgabenreform: Statt allein eine Minimierung der Beiträge anzustreben, scheint es zielführender für die Deutschland, politisches Kapital auf eine Reform der EU-Ausgaben verwenden. Die Verhandlungsposition ist besser als in vergangenen Jahren: Das Lager der Reformwilligen wird angesichts der steigenden nationalen Beiträge wachsen. Spanien wird beispielsweise

nach dem Brexit voraussichtlich kein Nettoempfänger mehr sein. Darüber hinaus könnte Deutschland als Ausgleich für seine finanzielle Mehrbelastung mit einigem Recht Zugeständnisse in anderen Bereichen fordern.

LITERATUR

- Barker, A. (2017), »The €60 Billion Brexit Bill. How to Disentangle Britain from the EU Budget«, Policy Brief, Centre for European Reform, London.
- Chomicz, E. (2017), »EU Budget Post-Brexit: Confronting Reality, Exploring Viable Solutions«, Discussion Paper, European Policy Centre, Brüssel.
- Darvas, Z., K. Efstathiou und I. Goncalves Raposo (2017), »Divorce Settlement or Leaving the Club? A Breakdown of the Brexit Bill«, Bruegel Working Paper 03/2017, Brüssel.
- Haas, J. und E. Rubio (2017), »Brexit und der EU-Haushalt: Gefahr oder Chance?«, Policy Paper No. 183, Jacques Delors Institut – Berlin.
- Monti, M., D. Dăianu, C. Fuest, K. Georgieva, I. Kalfin, A. Lamassoure, P. Moscovici, I. Šimonytė, F. Timmermans und G. Verh (2016), *Future Financing of the EU*, Final Report and Recommendations of the High Level Group on Own Resources, Brüssel.
- Núñez Ferrer, J. und D. Rinaldi (2016), »The Impact of Brexit on the EU Budget: A non-catastrophic event«, CEPS Policy Brief, No. 347, Brüssel.

Carsten Hefeker*

Die Neuregelung der Beziehungen zwischen der EU und dem UK nach dem Brexit

Die ökonomischen Konsequenzen des Brexit sind bedeutsamer für die beteiligten Volkswirtschaften als die rein finanziellen. Fragen des Marktzugangs für Güter und Dienstleistungen sind für beide Seiten ungleich wichtiger als der Ausgleich von Forderungen und Verbindlichkeiten (vgl. Europäisches Parlament 2017). Zudem gibt es keine klare Regelung, wie ein Austritt stattfinden soll, so dass Ansprüche und Verbindlichkeiten beider Seiten Gegenstand von Verhandlungen sein werden. Ich möchte in diesem Beitrag aufzeigen, wie kompliziert die Regelung der bisherigen Beziehungen sein wird und daraus ein Argument für eine längere Übergangsphase ableiten. Da enge wirtschaftliche Beziehungen zwischen dem Vereinigten Königreich (UK) und der Europäischen Union (EU) in beider Interesse sind, sollte neben einer seit langem geforderten Neuordnung der EU-Finzen der Brexit zum Anlass genommen werden, ein neues Modell für die Zusammenarbeit mit Drittstaaten zu entwickeln.



Carsten Hefeker

FINANZIELLE VERBINDLICHKEITEN UND ANSPRÜCHE

Die Einnahmen des EU-Haushalts gliedern sich in Zolleinnahmen, Aufschläge auf die Mehrwertsteuer, sonstige Einnahmen und zu rund 70% in Zahlungen der Mitgliedstaaten, die auf deren Bruttonationaleinkommen (BNE) basieren. Seit 1985 hat das UK Anspruch auf einen Beitragsrabatt, der sich auf rund 66% seiner Nettobeiträge zum EU-Budget erstreckt. Zur Kompensation der erhöhten Zahlungen anderer Nettozahler wurden auch Rabatte für Deutschland, die Niederlande, Österreich und Schweden eingeführt; sie müssen seit 2002 nur 25% der erhöhten Beiträge zahlen. Diese Reduktion wiederum wird auf die anderen EU-Staaten umgelegt, wobei die Hauptlast vor allem von Frankreich, Italien und Spanien getragen wird (vgl. D'Alfonso 2016). Schätzungen über die absoluten Nettobeiträge des UK und damit die zu berücksichtigenden Ausfälle schwanken, je nachdem welche Jahre sie zugrunde legen und ob sie mit oder ohne Rabatt berechnet werden, zwischen 10 Mrd. Euro und 16,6 Mrd. Euro (vgl. Chomicz 2017; Darvas et al. 2017; Haas und Rubio 2017).

* Prof. Dr. Carsten Hefeker ist Inhaber des Lehrstuhls for European Economic Policy an der Universität Siegen.

Der Brexit wird also nicht nur entscheidend für die Finanzen zwischen dem UK und der EU sein, sondern auch erfordern, dass die verbleibenden Staaten einen Weg finden, den Ausfall eines Nettozahlers zu kompensieren. Hier liegt ein erhebliches Konfliktpotenzial, da weder die anderen Nettozahler ihre Beiträge erhöhen noch die Empfängerländer auf Zahlungen verzichten wollen. Je umfangreicher die Zahlungen des UK nach dem Austritt sind, umso geringer werden diese Konflikte sein.

Dazu kommt, dass der EU-Haushalt Ansprüche und Verbindlichkeiten über recht lange Zeiträume schafft. Formal ist er unterteilt in einen siebenjährigen mittelfristigen Finanzrahmen (MFR) und jährliche Budgets. Aus dem MFR, aktuell laufend von 2014–2020, entstehen den Staaten Ansprüche an die EU in Form von Agrarzahlungen, Struktur- und Kohäsionsfonds sowie andererseits Verbindlichkeiten. Daneben existieren weitere Fonds außerhalb des MFR, die eine Notfallhilfe für Mitglieder darstellen oder Finanzhilfe für Drittstaaten leisten.

Die Verpflichtungen des UK gegenüber der EU ergeben sich aus der MFR, dem Gegenwartswert der Pensionsverpflichtungen für die EU-Beamten und der EU-Verschuldung für verschiedene Hilfsprogramme wie EFSF und ESM. Darüber existierende offene Zahlungsverpflichtungen, die sog. *reste à liquider* (RAL), aus Zusagen, die gemacht worden sind, aber noch nicht abgeflossen sind.¹ Sie machen in der Regel gut die Hälfte der aktuellen Zahlungen aus, da es in der Regel fünf Jahre braucht, bis die RAL eines Jahres abgebaut sind. Zudem gibt es rechtliche Zusagen, die über die allgemeinen Zusagen hinausgehen, also z.B. Beiträge zu bestimmten Fonds wie dem Investitionsplan von Kommissionspräsident Juncker, und bedingte Verpflichtungen, die aus Kreditbürgschaften, dem Forschungsprogramm Horizon 2020 oder anhängigen Gerichtsverfahren stammen. All diese Zusagen hat das UK mit beschlossen, so dass die anderen Mitgliedstaaten auf der Erfüllung dieser Zusagen bestehen. Es ist jedoch unklar, mit welchem Anteil das UK an künftigen Zahlungen und Verbindlichkeiten beteiligt sein wird. Seine nominelle Größe gemessen am BNE entspricht rund 15%, rechnet man den Rabatt heraus, sind es 12%. Die Europäische Kommission wird nach Presseberichten eine Rechnung in Höhe von rund 60 Mrd. Euro präsentieren.²

Demgegenüber stehen die Ansprüche des UK, die es auf das Vermögen und Forderungen der EU erheben kann, darunter Forderungen auf ausstehende Kredite sowie Guthaben bei Finanzministerien oder Zentralbanken und Beitragsforderungen gegenüber den Mit-

gliedstaaten. Es ist allerdings umstritten, ob das UK hierauf Anspruch erheben kann, da es bei seinem Beitritt zur EU auch keine Zahlungen für die vorhandenen Vermögensgegenstände geleistet hat.

Aufgrund der skizzierten Komplexität der Erfassung und Berechnung von Ansprüchen und Verbindlichkeiten sowie den anstehenden Neuwahlen ist nicht davon auszugehen, dass die Verhandlungen in zwei Jahren vollständig abgeschlossen sein werden. Zudem müssen die Vereinbarungen durch die nationalen Parlamente ratifiziert werden, weshalb bis März 2019 kaum eine rechtsverbindliche Anschlussregelung zu erreichen ist. Wesentlich einfacher wäre es, die neue Haushaltsphase ab 2020 ohne das UK zu planen und den laufenden Haushalt wie geplant abzuwickeln. Äußerungen von Premierministerin May vor dem Ansetzen der Neuwahlen sind damit vereinbar, die von einer »Implementationsphase« spricht. Eine solche Einigung würde die Verhandlungen vermutlich deutlich vereinfachen und Streitigkeiten innerhalb der EU und mit dem UK über die Neuordnung der Beziehungen mindern. Sollte dies geschehen, würden die Zahlungen aus dem laufenden MFR bis 2023–2025 abgeschlossen sein, allerdings nicht die Pensionsverpflichtungen und ausstehende Kredite, so dass noch relativ lange finanzielle Beziehungen zwischen EU und UK bestehen bleiben.

POST-BREXIT-SZENARIEN

Sollte es zum »harten« Brexit kommen und die Verhandlungen ohne Einigung beendet werden, fallen die Staaten auf die multilateralen Handelsregeln, wie sie in der Welthandelsorganisation (WTO) gelten, zurück. Diese beschränken sich im Wesentlichen auf den Handel mit Gütern, haben nur relativ wenige Regelungen, was Dienstleistungen oder Kapitalverkehr angeht, und sehen auch keine regulatorische Kooperation oder den Zugang zum öffentlichen Beschaffungswesen vor. Da dies Modell die nicht-tarifären Handelshemmnisse kaum erfasst, gilt es als nicht mehr zeitgemäß, weshalb weitergehende regionale und »tiefe« Abkommen wie zwischen der EU und Kanada immer wichtiger werden (vgl. Baldwin 2016). Sollte es dennoch dazu kommen, entstehen keine Zahlungsansprüche zwischen der EU und dem UK nach dem Austritt. Allerdings würden ohne ein Abkommen die Außenzölle der EU auch für Importe aus dem UK gelten und entsprechende Einnahmen entstehen. Ebenso müssten europäische Importeure Zölle entrichten. Nach den WTO-Regeln würde die EU Zölle erheben, was Schätzungen zufolge zu Einnahmen von 4,6 Mrd. Euro führen würde (vgl. Nunéz Ferrer und Rinaldi 2016), die allerdings zum Teil durch die Konsumenten in der EU aufgebracht werden müssten. Da dies Modell die Wertschöpfungsketten und den Handel deutlich beschädigen würde, werden vermutlich beide Seiten ein anderes Ergebnis anstreben.

In der Literatur werden bisweilen Modelle diskutiert, die sich an den Beziehungen zu Norwegen oder

¹ Besonders schwierig sind die Pensionszahlungen zu berechnen, da sie von der Höhe her unsicher sind und eine sehr langfristige Wirkung haben. Insgesamt werden momentan diskontierte Ansprüche von 63 Mrd. Euro ausgewiesen, die sich über die nächsten Jahrzehnten erstrecken (Barker 2017; Darvas et al. 2017). Ebenso unsicher sind die Ansprüche bzw. Verbindlichkeiten, die aus den von der EU vergebenen Krediten entstehen.

² Nach neueren Berichten will die EU-Kommission sogar eine Summe von 100 Mrd. Euro fordern (*Financial Times*, 3. Mai 2017).

der Schweiz orientieren (vgl. Chomicz 2017; Europäisches Parlament 2017). Norwegen ist Mitglied des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR), der weitgehend in den Binnenmarkt integriert ist, allerdings ohne Teilnahme an der Zollunion und den Programmen für Landwirtschaft und Fischerei.³ Ebenso sind die EWR-Staaten nicht an der Kooperation in der Außen- und Sicherheitspolitik beteiligt. Etwaige Streitfälle werden über einen gemeinsamen Gerichtshof gelöst, dessen Urteile denen des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) folgen. Ein derartiges Abkommen würde die wirtschaftliche Integration weitgehend erhalten, aber mit erheblichen Zahlungen seitens des UK verbunden sein. So beteiligte sich Norwegen 2015 mit rund 870 Mio. Euro an vielen Programmen (wie z.B. Horizon 2020) und leistete bilaterale Zahlungen an einige Mitgliedstaaten.⁴ Ähnlich gelagert, wenn auch weniger umfangreich, sind die Beziehungen mit der Schweiz, die zwar Mitglied in der EFTA ist, aber nicht im EWR. Anders als der EWR übernimmt die Schweiz die EU-Regeln nicht komplett, sondern hat sektorale bilaterale Abkommen geschlossen. Die Schweiz ist auf Basis dieser Vereinbarungen mit Zahlungen an bestimmte Länder und Programme beteiligt, wenn auch in geringerem Umfang als Norwegen.

Allerdings hat das UK erklärt, nicht am EWR interessiert zu sein, da dies neben der Personenfreizügigkeit auch die Bindung an Urteile des EuGH umfasst. Würden sich die EU und das UK hingegen auf umfassende und tiefe Handelsabkommen einigen, vergleichbar dem Abkommen mit Kanada (CETA), würde auch dies weitreichenden Abbau der Zollschränken und vieler nicht-tarifärer Hemmnisse bedeuten, aber keine dauerhafte Personenfreizügigkeit und weniger Integration im Dienstleistungshandel als mit der Schweiz oder gar Norwegen beinhalten (vgl. Matthes et al. 2017). Während CETA keine finanziellen Verpflichtungen umfasst, ist klar, dass es in vielen Bereichen hinter dem gewünschten Integrationsgrad beider Seiten zurückbleibt. Da das UK durchaus interessiert ist, auch weiterhin an EU-Programmen teilzunehmen, aber eine direkte Übernahme eines existierenden Modells nicht zur Debatte steht, müssen finanzielle Fragen neu verhandelt werden, was ebenfalls eine längere Übergangsfrist nahelegt.

Es ist darauf hingewiesen worden, dass der Brexit eine gute Gelegenheit darstellt, über eine generelle Umstrukturierung des Haushalts und seiner Finanzierung nachzudenken (vgl. Haas und Rubio 2017). Ebenso sollte er auch Anlass sein, über die Beziehungen der EU zu engen Drittstaaten nachzudenken. Ein mögliches Arrangement wäre ein Abkommen, das zwischen CETA und ähnlich gelagerten Abkommen mit Drittstaaten und einer Vollmitgliedschaft im EWR liegt. Eine weitgehende Integration der Märkte für Güter, Dienstleistungen

und Kapital ist vor allem im Interesse des UK, aber auch die EU kann kein Interesse an einer Abschottung gegenüber dem UK haben, selbst wenn einige darauf spekulieren sollten, dass dies zu einer Verlagerung wichtiger Industrien aus dem UK in die EU führen sollte. Dies ist aber längst nicht sicher, und selbst wenn die Kosten einer Trennung für das UK höher sein werden, kann man auch für die anderen EU-Staaten von Verlusten ausgehen (vgl. Aichele und Felbermayr 2015), die es zu minimieren gilt.

Ein konkreter Vorschlag, wie so etwas aussehen könnte, wäre eine »Kontinentale Partnerschaft«, wie sie von Pisani-Ferry et al. (2016) vorgeschlagen wurde und die im Wesentlichen als ein EWR ohne Personenfreizügigkeit anzusehen ist. Das Modell sieht weitgehende Integration der Märkte für Güter, Dienstleistungen und Kapital vor und die Teilnahme an EU-Programmen. Natürlich würde erwartet werden, dass wichtige Regeln bei Produktstandards oder Wettbewerbspolitik übernommen werden und auch temporäre Entsendung von Arbeitnehmern müsste möglich sein. Enge politische Abstimmung, auch in Außen- und Sicherheitspolitik, sollte über einen gemeinsamen Rat erfolgen, während Streitschlichtung, analog dem EFTA-Modell, über eine neue juristische Instanz erfolgen könnte, deren Rechtsprechung sich am EuGH orientiert. Entscheidend ist, dass das UK für diese weitgehende Integration auch weiterhin signifikant finanziell zum EU-Budget bzw. zu einzelnen Programmen und Ländern beitragen würde.

SCHLUSSFOLGERUNGEN

Im Moment scheint die Verhandlungsstrategie beider Seiten darin zu bestehen, möglichst hart aufzutreten. Während das UK auf die Neuwahlen schaut, scheint in der EU die Haltung zu überwiegen, das UK bestrafen zu wollen. Sollte sich diese Haltung durchsetzen, würden beide Partner dabei nur verlieren können. Stattdessen sollte die EU den Anlass nutzen und über neue und zukunftssträchtige Wege einer engen Kooperation mit Drittstaaten wie dem UK, der Schweiz und anderen Ländern in der engeren Nachbarschaft nachzudenken. Das EWR-Modell hat sich überholt, weil sowohl viele der aktuellen Mitgliedsländer als auch der Drittstaaten kein Interesse mehr an Personenfreizügigkeit haben. Eine reine Freihandelszone oder Zollunion andererseits spart viele wichtige Integrationsaspekte aus, so dass eine Form von abgestufter Partnerschaft, deren Umfang und Tiefe zwischen diesen Arrangements liegt, die nötige Antwort sein müsste. Eine großzügige Übergangsregelung und ein weitgehendes daran anschließendes Abkommen mit dem UK könnte hierfür ein Modell sein. Dies würde nicht zuletzt auch interne finanzielle und politische Spannungen abmildern und eine Einigung innerhalb der EU 27 erleichtern, die beim jetzigen Zustand der EU sonst kaum denkbar ist.

³ Mitglieder sind Island, Liechtenstein und Norwegen. Gemeinsam mit der Schweiz bilden sie die Europäische Freihandelszone EFTA.

⁴ Die entspricht ca. 0.25% des norwegischen BIP und würde für das UK einem Beitrag von rund 6 Mrd. Euro entsprechen (vgl. Haas und Rubio 2017).

LITERATUR

- Aichele, R. und G. Felbermayr (2015), *Costs and Benefits of a UK Exit from the EU*, ifo Studie für die Bertelsmann Stiftung, München.
- Baldwin, R. (2016), »The World Trade Organization and the Future of Multilateralism«, *Journal of Economic Perspectives* 30, 95–115.
- Barker, A. (2017), *The € 60 Billion Brexit Bill: How to Disentangle Britain from the EU Budget*, Centre for European Reform, Februar, verfügbar unter: https://www.cer.org.uk/sites/default/files/pb_barker_brexit_bill_3feb17.pdf.
- Chomicz, E. (2017), »EU Budget Post-Brexit: Confronting Reality, Exploring Viable Options«, European Policy Centre, Discussion Paper.
- D'Alfonso, A. (2016), *The UK 'Rebate' on the EU Budget*, European Parliamentary Research Service (PE 577.973), verfügbar unter: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577973/EPRS_BRI\(2016\)577973_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/577973/EPRS_BRI(2016)577973_EN.pdf).
- Darvas, Z., K. Efstathiou und I. Goncalves Rapose (2017), »Divorce Settlement or Leaving the Club? A Breakdown of the Exit Bill«, Bruegel Working Paper 03/2017.
- European Parliament (2017), *An Assessment of the Economic Impact of Brexit on the EU 27*, Directorate General for Internal Policies (PE 595.374), Brüssel.
- Haas, J. und E. Rubio (2017), »Brexit und der EU-Haushalt: Gefahr oder Chance?«, Jacques Delors Institut Policy Paper 183.
- Matthes, J., B. Busch und G. Kolev (2017), »Auswirkungen des Brexit auf das UK und Deutschland«, *List Forum* (DOI:10.1007/s41025-017-0057-7).
- Nunéz Ferrer, J. und D. Rinaldi (2016), »The Impact of Brexit on the EU Budget: A Non-Catastrophic Event«, CEPS Policy Brief 347.
- Pisani-Ferry, J., N. Röttgen, A. Sapir, P. Tucker und G. Wolff (2016), »Europe after Brexit: A Proposal for a Continental Partnership«, verfügbar unter: <http://bruegel.org/2016/08/europe-after-brexit-a-proposal-for-a-continental-partnership/>, aufgerufen am 8. Mai 2017.

Steffen Hindelang*

The Brexit Divorce Bill – Großbritanniens Welt der alternativen Fakten

Selbstverliebt oder selbstvergessen: Die Briten haben sich entschieden, die Europäische Union zu verlassen. Die Sicht der Briten auf die EU war immer schon die einer wirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Abwägung. Diese ist nun zu Gunsten Britanniens Zukunft in *splendid isolation* ausgefallen.

Ein gewichtiger Posten, der in jene Kosten-Nutzen-Abwägung einzustellen gewesen wäre, sind die bereits eingegangenen Zahlungspflichten gegenüber der Europäischen Union, die auch nach Vollzug des Austritts zu begleichen sind. Schätzungen gehen von bis zu 100 Mrd. Euro aus. Davon will aber zumindest der britische Außenminister Boris Johnson nichts wissen: Dem *Daily Telegraph* sagte er am 15. Mai dieses Jahres: »Brussels could end up paying Britain a Brexit divorce bill.«

Wishful thinking? Der nachfolgende Beitrag möchte der rechtlichen Fundierung dieser Aussage nachgehen. Schließlich macht es verhandlungstaktisch keinen kleinen Unterschied, ob Großbritannien lediglich moralisch oder auch rechtlich zur Zahlung einer *Brexit divorce bill* verpflichtet ist.

In einem ersten Schritt sind zunächst die Grundzüge des EU-Haushaltsrechts zu skizzieren: Wann und wie entstehen haushaltsbezogene Zahlungspflichten der Mitgliedstaaten gegenüber der Union? Sodann ist nach dem Schicksal der von Großbritannien vor Austritt übernommenen Rechtspflichten in Folge der Beendigung der Europäischen Verträge im Verhältnis zu Großbritannien zu fragen. In einem dritten Schritt soll noch cursorisch auf potenzielle Ansprüche Großbritanniens auf einen Anteil am Vermögen der EU eingegangen werden.

DIE PFLICHTEN DER EU-MITGLIEDSTAATEN ZUR FINANZIERUNG DES EU-HAUSHALTS

Die Mitgliedstaaten sind nach dem Grundsatz der Unionstreue verpflichtet, die Europäische Union mit den zur Erfüllung ihrer Aufgaben notwendigen Mitteln auszustatten. Die der Union zur Verfügung stehenden Mittel werden gegenwärtig im sog. mehrjährigen Finanzrahmen für die Jahre 2014–2020 (MFR 2014–2020; VO 1311/2013 vom 2. Dezember 2013) in Form von

* Prof. Dr. Steffen Hindelang, LL.M., ist Juniorprofessor für Staats- und Verwaltungsrecht mit internationalen Bezügen an der Freien Universität Berlin.

Obergrenzen festgelegt. Durchschnittlich liegt die Verpflichtungsobergrenze der Union bei 1% des Bruttonationalproduktes bzw. etwas mehr als 135 Mrd. Euro pro Jahr.

Der *maximale* finanzielle Beitrag *eines* Mitgliedstaates zum Unionshaushalt ergibt sich aus einer Zusammenschau von mehrjährigem Finanzrahmen und dem sog. Eigenmittelbeschluss (Beschluss 2014/335 vom 26. Mai 2014). Letzterer legt u.a. den individuellen Anteil eines Mitgliedstaates an den aufzubringenden Mitteln zur Finanzierung der Aufgaben der EU in Form eines bestimmten Prozentsatzes des Bruttonationaleinkommens fest. *Dem Grunde nach* ist der entsprechende Mitgliedstaat damit bis zur Ausschöpfung der im MFR 2014-2020 und im Eigenmittelbeschluss genannten Obergrenzen mit seinem individuellen Anteil zur Zahlung gegenüber der EU verpflichtet.

Der Höhe nach konkret bestimmt werden die Forderungen der EU gegenüber dem jeweiligen Mitgliedstaat, indem die EU ihren jährlichen Haushaltsplan aufstellt. Der endgültige Erlass des Haushaltsplans bewirkt, dass die Mitgliedstaaten ab dem 1. Januar des folgenden Haushaltsjahrs verpflichtet sind, die der Union geschuldeten Beträge *abzuführen* (VO 966/2012 vom 25. Oktober 2012). Es handelt sich im Ergebnis um nichts anderes als um einen *Abruf* des mitgliedstaatlichen Beitrags bis zur maximalen im Eigenmittelbeschluss festgelegten bzw. verbindlich zugesagten individuellen Obergrenze. Die Mitgliedstaaten können den Abruf auch nicht einfach verhindern. Sollte beispielsweise kein ordentlicher Haushalt zustande kommen, werden Zahlungspflichten der Mitgliedstaaten der Höhe nach durch das Nothaushaltsverfahren »automatisch« konkretisiert (vgl. Bieber 2015).

Neben dem Haushaltsplan können noch Verpflichtungen beispielsweise durch mit dem Haushaltsplan vergleichbare mittelbindende Rechtsakte der Höhe nach konkretisiert werden. Solche finden sich etwa in Bezug auf den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (VO 1303/2013 vom 17. Dezember 2013) oder im EU-Beamtenstatut (VO 31 (EWG) 11 (EAG)/1962). Nach dem EU-Beamtenstatut gewährleisten die Mitgliedstaaten die Zahlung der Beamtenversorgungsleistungen »gemeinsam nach dem für die Finanzierung dieser Ausgaben festgelegten Aufbringungsschlüssel«.

SCHICKSAL DER VON GROSSBRITANNIEN VOR AUSTRITT ÜBERNOMMENEN RECHTSPFLICHTEN

Damit steht zunächst fest, dass die in dem mehrjährigen Finanzrahmen eingestellten Mittel bis zur im Eigenmittelbeschluss festgelegten individuellen Obergrenze der Union durch die Mitgliedstaaten *rechtsverbindlich zugesagt* wurden. Mit Blick auf Großbritannien stellt sich nun die Frage, wie mit den auf der Basis der Ver-

träge durch das Land übernommenen, aber im Zeitpunkt des Austritts noch nicht (vollständig) erfüllten Zahlungsverpflichtungen im Moment der Beendigung der Anwendung der Europäischen Verträge auf das Vereinigte Königreich umzugehen sein wird.

Artikel 50 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) regelt neben dem »Ob« und dem »Wie« u.a. auch die *Folgen* eines Austritts eines Mitgliedstaates aus der EU. Hinsichtlich der Folgen legt dessen Absatz 3 fest, dass die »Verträge [...] auf den betroffenen Staat ab dem Tag des Inkrafttretens des Austrittsabkommens oder andernfalls zwei Jahre nach der in Absatz 2 genannten [Austritts-]Mitteilung keine Anwendung mehr [finden...].«

Die Vorschrift stellt damit zunächst klar, dass ein Mitgliedstaat aus der Union austreten kann, bestimmt verschiedene Stichtage hierfür und erklärt, dass die Verträge mit der Wirkung *ex nunc*, also für die Zukunft, beendet werden. Anders gesprochen: Großbritannien soll gerade *nicht* so gestellt werden, als wäre das Land nie Mitglied der Union gewesen. Die Vertragsbeziehung wird nicht rückabgewickelt.

Was das im Detail bedeutet, ist durch Auslegung der Vorschrift zu ermitteln. Das Unionsrecht ist anhand der mit ihm verfolgten Ziele, der allgemeinen Rechts- und Verfassungsgrundsätze der Mitgliedstaaten und – soweit mit der Ordnung der Verträge vereinbar – im Lichte des geltenden Völkerrechts auszulegen.

Geht es um die Beendigung von Verträgen, ist grundsätzlich zwischen vertraglichen Verpflichtungen, *die durch Erfüllung erlöschen*, und solchen, *die durch Erfüllung gerade nicht erlöschen*, zu unterscheiden (vgl. Fitzmaurice 1957, S. 67). Die Europäischen Verträge kennen beide Arten der Verpflichtungen.

So erlischt beispielsweise die Pflicht zur Unions-treue oder die aus den Grundfreiheiten fließenden Beschränkungs- und Diskriminierungsverbote während der Anwendung der Europäischen Verträge nicht durch Erfüllung bzw. Befolgung. Sie sind dauerhaft während der Mitgliedschaft zu erfüllen. Dagegen erlischt – wie bei jedem gewöhnlichen Kauf- oder Werkvertrag im Zivilrecht auch – beispielsweise eine Zahlungspflicht eines Mitgliedstaates gegenüber dem Unionshaushalt mit deren schuldbefreienden Bewirkung; schließlich soll der entsprechende Mitgliedstaat seinen Jahresbeitrag auch nur einmal entrichten müssen.

Ordnet Artikel 50 Absatz 3 EUV nun an, dass ein *Austritt keinerlei Rückwirkung* entfalten soll, muss jener Austritt unterschiedliche Folgen für die soeben genannten zwei Arten von Ansprüchen der Union gegenüber einem Mitgliedstaat nach sich ziehen.

Bereits der Charakter der Union als eine auf Dauer angelegte Integrationsgemeinschaft (vgl. Artikel 1 Absatz 2, Artikel 53 EUV, Artikel 356 AEUV), deren Bestand auch nicht durch den Austritt eines Mitgliedstaates betroffen wird, legt nahe, dass ein Austritt den Bestand der Union und die mit ihr verfolgten Ziele und Aufgaben *möglichst wenig beeinträchtigen* können soll.



Steffen Hindelang

Die Verfolgung der Ziele der Union und die Erfüllung der damit einhergehenden Aufgaben verlangt, wie bereits erwähnt, eine Ausstattung mit den notwendigen Mitteln durch die Mitgliedstaaten (vgl. Puttler und Kahl 2015). Die Verfolgung jener Ziele würde unzweifelhaft gefährdet, könnte ein Mitgliedstaat durch Austritt bereits rechtsverbindlich im mehrjährigen Finanzrahmen 2014–2020 für die Erfüllung von Aufgaben dem Grunde nach zugesagte, aber noch nicht bereitgestellte Mittel der Union entziehen. Die Wirkungen eines solchen Entzugs von Mitteln zur Aufgabenerfüllung würden gerade nicht auf den austretenden Mitgliedstaat beschränkt bleiben, sondern die Erfüllung von Aufgaben in der ganzen Union betreffen. Diese vom *Effet-utile*-Gedanken getragene Überlegung würde dafür sprechen, dass Großbritannien die bereits eingegangenen Zahlungsverpflichtungen auch nach dem Zeitpunkt des Austritts zu erfüllen hat.

Weiter substantiiert wird dieses vorläufige Ergebnis durch folgende Überlegung. Unstreitig geht Artikel 50 Absatz 3 EUV von einer Wirkung des Austritts eines Mitgliedstaates für die Zukunft aus. Könnte sich nun aber ein Mitgliedstaat einer bereits eingegangenen Zahlungsverpflichtung durch Austritt entziehen, würde dem Austritt im Ergebnis ein Element der Rückwirkung verlihen.

Die Zahlungsverpflichtungen Großbritanniens gegenüber dem EU-Haushalt sind »punktuell« im Sinne, dass der Zeitpunkt der Verpflichtung zur Zahlung in der Vergangenheit liegt. Mit Blick auf den mehrjährigen Finanzrahmen 2014–2020 liegt dieser Punkt in dessen Erlass im Jahr 2013. Auf in der Vergangenheit liegende Verpflichtungen soll aber nach Aussage des Artikel 50 Absatz 3 EUV gerade nicht ein- bzw. rückgewirkt werden.

Deutlicher wird die Notwendigkeit der Unterscheidung von den eben dargestellten vertraglichen Verpflichtungen, *die durch Erfüllung erlöschen*, und solchen, *die durch Erfüllung gerade nicht erlöschen*, wenn man sich die Wirkung der Beendigung der Europäischen Verträge für die letzteren anschaut. Bei den dauerhaft zu erfüllenden Pflichten der Mitgliedstaaten gegenüber der Union – wie etwa die Unionstreue oder die Diskriminierungsverbote – aktualisieren sich diese vertraglichen Pflichten bildlich gesprochen in jeder Sekunde erneut; durch Erfüllung und Befolgung erlöschen sie nicht einfach. Wenn nun ein Mitgliedstaat aus der Union austritt, wird mit einer nicht weiteren Befolgung der Pflicht ab dem Zeitpunkt des Austritts nicht in zurückliegende Sachverhalte eingegriffen. Lediglich die Erneuerung der Verpflichtung für die Zukunft wird dauerhaft unterbrochen.

Meint man es ernst mit einer Wirkung der Beendigung der Europäischen Verträge für die Zukunft, bestehen die im Zeitpunkt der Mitgliedschaft Großbritanniens begründeten Zahlungsverpflichtungen auch nach Austritt fort, denn deren zeitlicher Verpflichtungsmoment liegt in der Vergangenheit, in die nicht eingegriffen werden soll.

Schließlich kann zur Bestätigung der Auslegung eines Fortbestandes der bereits rechtsverbindlich durch Großbritannien eingegangenen Zahlungsverpflichtungen gegenüber der EU nach Austritt in Ergänzung auch noch das Völkerrecht herangezogen werden. Die Wirkung der Beendigung von internationalen Verträgen wird durch Artikel 70 Absatz 1 lit. a) und b) der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK) geregelt.

Die Union ist zwar nicht Vertragspartei der WVK, doch soweit gewohnheitsrechtliche Regeln durch diese kodifiziert wurden, ist die Union entsprechend an diese gebunden (EuGH, Rs. C-162/96 – Racke). Artikel 70 Absatz 1 lit. a) und b) WVK spiegelt solches Gewohnheitsrecht wider (vgl. Wittich 2012).

Blickt man auf die Vorschrift des Artikel 70 Absatz 1 WVK, so fällt auf, dass diese präziser formuliert ist als Artikel 50 Absatz 3 EUV. Sie erläutert die Wirkungen einer Beendigung eines völkerrechtlichen Vertrags für die Zukunft hinsichtlich der verschiedenen Arten von Verpflichtungen – »punktuellen Verpflichtungen« und »dauerhafte Verpflichtungen« (Wittich 2012) – eingehender. Danach hat die Beendigung eines Vertrages folgende Wirkungen: Sie befreit einerseits die Vertragsparteien von der Verpflichtung den Vertrag *weiterhin* zu erfüllen. Andererseits berührt die Beendigung eines Vertrages nicht die davor durch dessen Durchführung begründeten Rechte und Pflichten der Vertragsparteien und die dadurch geschaffene Rechtslage. Erstere Verpflichtungen sind die oben angesprochenen »dauerhaften Verpflichtungen«, letztere die genannten »punktuellen«.

Großbritanniens Zahlungsverpflichtungen sind »vor Beendigung des Vertrages durch dessen Durchführung« begründet worden, was auch bei einem im Lichte des Artikel 70 Absatz 1 WVK ausgelegten Artikel 50 Absatz 3 EUV zum Ergebnis führt, dass nach Beendigung der EU-Mitgliedschaft Großbritanniens diese Zahlungsverpflichtungen zu erfüllen sind.

KEINE ANSPRÜCHE GROSSBRITANNIENS AUF VERMÖGENSGÜTER DER EU

Klärungsbedarf wirft nun noch die Frage auf, ob Großbritannien mit Austritt einen Anspruch auf den von ihm beigetragenen Anteil an dem EU-Vermögen hat. Damit sind u.a. Immobilien, wie etwa auch der ehemalige Sitz der britischen »*Conservative Party*« in Westminster, Anlagen und Ausrüstungen, das Galileo Satellitenprogramm, Barvermögen oder Forderungen gegen Dritte angesprochen. Diese Vermögenspositionen stehen im Eigentum der EU, die eine eigene Rechtspersönlichkeit besitzt (vgl. Ruffert 2015). Die Mitgliedstaaten halten *keine direkten Anteile* an den Vermögensgütern der EU.

Artikel 50 EUV enthält keine ausdrückliche Regelung zum Schicksal der vorgenannten Vermögensgüter im Falle des Austritts eines Mitgliedstaates. Aus dem bereits dargestellten Gedanken heraus, dass die EU als eine auf Dauer angelegte Gemeinschaft gegründet und das im Eigentum der EU stehende Vermögen der Verfol-

gung der Ziele dieser Gemeinschaft untergeordnet und dafür notwendig ist, ist zu folgern, dass ein Anspruch eines ausscheidenden Mitgliedstaates »auf einen Anteil« nicht besteht.

Es wäre mit dem Charakter der EU schlicht unvereinbar, ausscheidenden Mitgliedstaaten einen Anteil an den Vermögensgütern der EU zukommen zu lassen. Denn mit Ausscheiden eines Mitgliedstaates hat sich an den durch die Union verfolgten Zielen und entsprechenden Aufgaben nichts verändert. Auch zeigt der Umstand, dass Großbritannien mit Beitritt zur Union im Jahre 1973 – angesichts bereits vorhandener Vermögensgüter der Union – keine Einzahlung »auf deren Grundkapital« leisten musste, dass grundsätzlich kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen Vermögensgütern der Union und Beiträgen der Mitgliedstaaten besteht. Soweit ersichtlich, ist dem Völkerrecht ebenfalls kein allgemeiner Anspruch auf die Zahlung eines Auseinandersetzungsguthabens für Vermögensgüter internationaler Organisationen zu entnehmen. Etwas anderes mag für die hier nicht weiter zu betrachtende Europäische Investitionsbank gelten, die kein Organ der Union ist und auf deren Grundkapital Großbritannien eine Einzahlung leistete.

Ebenfalls anders ist wohl mit den Eventualforderungen der EU auf Rückzahlung von Krediten zu verfahren. Die Rückzahlung einer solchen Forderung an die EU fließt effektiv zu dem jeweiligen Zeitpunkt dem Haushalt der EU zu und vermindert damit auch die Beiträge der Mitgliedstaaten. Soweit Großbritannien verpflichtet ist, einen Anteil an den noch ausstehenden Eventualverbindlichkeiten zu leisten, müssen die Forderungen der Union gegenüber ihren Schuldnern auch forderungsmindernd für Großbritannien berücksichtigt werden.

Im Ergebnis kann festgehalten werden, dass kein Anspruch Großbritanniens auf einen Anteil an den Vermögensgütern der EU bei Austritt besteht; mit Ausnahme eines Anteils an den Eventualforderungen. Dagegen muss das Vereinigte Königreich seine in der Vergangenheit eingegangenen Zahlungsverpflichtungen gegenüber der Union auch nach Austritt erfüllen.

SCHLUSSBEMERKUNG

Auch wenn die *Brexit divorce bill* schlussendlich im politischen Raum verhandelt und hoffentlich auch entschieden wird, den dargestellten rechtlichen Realitäten sollte sich die Europäische Union in ihrer Verhandlungsführung wohl bewusst sein. Frei nach den Worten des ehemaligen britischen Premiers Blair: »*Europe's interests first, second, and last.*«

LITERATUR

Beschluss 2014/335 vom 26. Mai 2014 über das Eigenmittelsystem der Europäischen Union, ABl. L 168 vom 7. Juni 2014, S. 105.

Bieber, R. (2015), »Artikel 315 AEUV2«, in: H. von der Groeben, J. Schwarze und A. Hatje (Hrsg.), *Europäisches Unionsrecht*, 7. Auflage, Nomos Verlag, Baden-Baden.

EuGH, Rs. C-162/96 vom 16. Juni 1998 – A. Racke GmbH & Co. gegen Hauptzollamt Mainz (Racke), Slg. 1998, I-3655.

Fitzmaurice, G. G. (1957), »Second Report on the Law of Treaties«, *YbILC – Yearbook of the International Law Commission* II, 18–70.

Puttler, A. und W. Kahl (2015), »Artikel 4«, in: Chr. Calliess und M. Ruffert, *EUV*, 7. Auflage 2015, Beck, München.

Ruffert, M. (2015), »Artikel 47«, in: Chr. Calliess und M. Ruffert, *EUV*, 7. Auflage 2015, Beck, München.

Verordnung (VO) 31 (EWG) 11 (EAG) über das Statut der Beamten und über die Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft, ABl. P 45 vom 14. Juni 1962, S. 1387.

VO 966/2012 vom 25. Oktober 2012 über die Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Union und zur Aufhebung der VO 1605/2002, ABl. L 298 vom 26. Oktober 2012, S. 1

VO 1303/2013 vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates, ABl. L 347 vom 20. Dezember 2013, S. 320.

VO 1311/2013 vom 2. Dezember 2013 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014–2020, ABl. L 347 vom 20. Dezember 2013, S. 884.

Wittich, S. (2012), »Artikel 70«, in O. Dörr und K. Schmalenbach (2012), *Vienna Convention on the Law of Treaties*, Springer, Berlin, Heidelberg.

Eberhard Eichenhofer* Austritt eines Mitgliedstaates aus der EU und soziale Sicherheit



Eberhard Eichenhofer

FRAGESTELLUNG

Nach Art. 50 EUV darf jeder Mitgliedstaat aus der EU austreten. Der Austritt ist förmlich zu erklären; sodann sind die »künftigen Beziehungen dieses Staates zur Union« zu gestalten. Dafür muss der Europäische Rat Leitlinien beschließen, die die Verhandlungsführung prägen; darauf gestützt hat die EU mit dem austrittswilligen Staat ein Abkommen abzuschließen. Welche Regelungen das Abkommen trifft, ist Verhandlungssache; der EUV sagt dazu nichts. Das Ende der Mitgliedschaft in der EU bedeutet für diesen Staat das Ende seiner darin begründeten Rechte und Pflichten.

Der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU war durch deren Regelungen für die soziale Sicherheit entscheidend motiviert. Die Austrittsbefürworter beklagten den Einfluss des Europäischen Gerichtshofes, die damit verbundenen finanziellen Lasten und sahen auf Seiten des Vereinigten Königreichs darin einen Souveränitätsverlust. Die EU sichert die Personenfreiheit (Art. 20,21,45,49 AEUV) und gewährleistet die dabei erworbenen sozialen Rechte. Für Austrittswillige lag und liegt darin ein einziges Ärgernis!

WAS BEWIRKT DIE EU IN DER SOZIALEN SICHERHEIT DER MITGLIEDSTAATEN?

Die Mitgliedschaft eines Staates in der EU begründet in der sozialen Sicherheit Bindungen: Die EU schuf Normen, die die Sozialgesetzgebung der Mitgliedstaaten voneinander abgrenzen und die in ihnen begründeten Rechte miteinander verbinden. Art. 45 AEUV gewährleistet als eine der vier Grundfreiheiten allen Arbeitnehmern die Freizügigkeit. Jeder EU-Bürger kann danach in jedem Mitgliedstaat Arbeit suchen, in jeden Mitgliedstaat einreisen und sich dort ansässig machen und schließlich nach Beendigung der Arbeit dort verbleiben. Art. 48 AEUV verpflichtet Rat und Europäisches Parlament, die Folgen der Freizügigkeit für die soziale Sicherheit durch die einzig von der EU zu schaffenden Rechtsregeln zu bewältigen.

Nimmt ein Arbeitnehmer die Freizügigkeit in Anspruch, wechselt der Beschäftigungsstaat. Das bedeutet den Wechsel des nationalen Arbeitsrechts und

auch der an die Beschäftigung geknüpften sozialen Sicherheit, welche die Mitgliedstaaten organisieren, verwalten und finanzieren. Solcher Wechsel ist dem Berechtigten regelmäßig nachteilig: keine Renten oder Krankenbehandlung bei Aufenthalt des Berechtigten außerhalb des leistungspflichtigen Staates und kein Leistungsanspruch bei nicht hinreichend langer Einbeziehung des Versicherten.

Das nach Art. 48 AEUV zu schaffende System sieht die Zusammenrechnung von Versicherungszeiten verschiedener Mitgliedstaaten und die Ausfuhr von Sozialleistungen vor. Die Regeln sichern die in einem Mitgliedstaat erworbenen Rechte auch bei Wechsel des anwendbaren Rechts. Dieser Verpflichtung ist die EWG unmittelbar nach ihrer Gründung durch die VO (EWG) Nrn. 3, 4/58 nachgekommen. Das war der älteste Rechtssetzungsakt mit unmittelbarer Bedeutung für die EWG-Bürger. Heute gilt dafür die seit 2010 in Kraft getretene VO (EG) 883/2004.

Sie bestimmt die internationalen Geltungsbereiche der Sozialrechte der Mitgliedstaaten identisch und sichert diesen deren internationale Wirkung durch Leistungsaushilfe und -ausfuhr, Zusammenrechnung von Versicherungszeiten und weitere Regeln. So werden Normenmangel wie Normenhäufung vermieden. Normenmangel träte ein, wenn eine Person in einem Staat beschäftigt wäre, dessen soziale Sicherung alle Bewohner erfasst und in einem Staat wohnte, dessen Sicherung alle Beschäftigten einbezieht. Umgekehrt träte Normenhäufung ein, wenn sie in einem Staat beschäftigt wäre, der alle Beschäftigten, und in einem Staat wohnte, der alle Bewohner erfasste. Beides wird vermieden, wenn die Sozialversicherungen unter den Mitgliedstaaten in ihrem internationalen Geltungsbereich einheitlich geregelt sind.

WAS BEWIRKT EU-RECHT IM HINBLICK AUF SOZIALE SICHERHEIT KONKRET?

Ein Sozialrecht wirkt zunächst nur für den es setzenden Staat. Krankenversicherungen begründen Ansprüche auf Behandlung durch die in dem Staat jeweils niedergelassenen Ärzte und Krankenhäuser. Die Sicherung der internationalen Wirkungen nationalen Sozialrechts ist jedoch angesichts internationaler Mobilität geboten. Die darin gründenden Erwartungen auf Sicherung bei Eintritt sozialer Risiken sind angesichts internationaler Mobilität nicht auf das Staatsgebiet zu beschränken, sondern auch zu gewährleisten, falls sich das geschützte Risiko im Ausland verwirklicht, der Gesicherte im Ausland wohnt oder sein Versicherungsleben in mehreren Staaten verbracht hat. Dies geschieht durch die von der EU geschaffenen einheitlichen Koordinationsnormen

Die Sozialversicherung Beschäftigter und Selbständiger richtet sich grundsätzlich nach dem Beschäftigungsort oder Unternehmenssitz. Der »Arbeitsort« oder Unternehmenssitz liegt dort, wo die versicherungspflichtige Person ihrer Tätigkeit regelmäßig nach-

* Prof. Dr. Dr. h.c. Eberhard Eichenhofer ist Inhaber des Lehrstuhls für Sozialrecht und bürgerliches Recht an der Friedrich-Schiller-Universität Jena.

geht. Ein solcher kann in einem Staat aber auch bestehen, ohne dass der Beschäftigte stets und ständig dort tätig würde: Auch bei Auslandsbetätigung kann Inlandsbeschäftigung wie umgekehrt bei Inlandsbetätigung eine Auslandsbeschäftigung vorliegen. Falls Betätigungs- und Arbeitsort auseinanderfallen, kann dies für den sozialen Schutz unschädlich sein. Ist die Auslandstätigkeit vorübergehend, verändert sich das anwendbare Recht nicht; ist die Auslandstätigkeit dagegen auf Dauer angelegt, so tritt sofort ein Wechsel des anwendbaren Rechts sozialer Sicherheit ein.

Grundsätzlich hat ein gegen Erkrankung Versicherter in einem Staat nur gegenüber den im zuständigen Staat niedergelassenen Leistungserbringern Ansprüche auf Leistungen. Das Sozialrecht wirkt unter diesen Voraussetzungen aber territorial begrenzt auf das Staatsgebiet des zuständigen Staates und entfaltet keine internationalen Wirkungen. Dies wäre der von der EU erstrebten international mobilen Gesellschaft abträglich. Deren Regeln überwinden diese Unzulänglichkeiten. Sie sichern Grenzgängern und deren Familienangehörigen Behandlungsleistungen auch im Wohnstaat aufgrund der Versicherungsmitgliedschaft im Beschäftigungsstaat zu. Ferner stehen Versicherten bei Erkrankung in einem anderen Mitgliedstaat alle Leistungen für die Akutbehandlung zu, wenn sich der Versicherte beispielsweise wegen Urlaubs, Auslandstätigkeit oder Transitreise in einem anderen Mitgliedstaat aufhält und dort erkrankt. Schließlich hat ein Versicherter Anspruch auf die von der Krankenversicherung eines anderen Mitgliedstaats angebotenen gleichen Leistungen, wenn die angemessene Behandlung im zuständigen Staat nicht rechtzeitig oder überhaupt nicht erhältlich ist.

Die Koordination der Ansprüche gegen das Risiko des Arbeitsunfalls folgt ähnlichen Prinzipien. Verunglückt ein entsandter Bauarbeiter auf der Baustelle im EU-Ausland, hat der dortige Unfallversicherungsträger auf Kosten des zuständigen Trägers Aushilfe zu leisten: Krankenhaus- und ärztliche Behandlung und alle Transportleistungen zu erbringen, wie wenn der Verunglückte einen Arbeitsunfall nach dem Recht dieses Staates erlitten hätte

Für die Sicherung vor Alter, Invalidität und Tod sieht das koordinierende Recht die anspruchsbegründende Zusammenrechnung von Versicherungszeiten vor: Bei Prüfung der versicherungsrechtlichen Voraussetzungen für einen Rentenanspruch bei Alter, Invalidität und Tod werden die in anderen Mitgliedstaaten verbrachten Versicherungs-, Beschäftigungs- oder Wohnzeiten wie Zeiten nach dem Recht dieses Staates behandelt. Aus den in anderen Mitgliedstaaten verrichteten Tätigkeiten oder Wohnzeiten erwachsen dieselben sozialversicherungsrechtlichen Anrechte wie aus den im zuständigen Staat erbrachten. Die Leistungshöhe bemisst sich nach den im Mitgliedstaat verbrachten Zeiten.

Die Leistungen der Arbeitslosenversicherung hat der Staat der letzten Beschäftigung zu gewähren,

jedoch die von einem Arbeitnehmer in einem anderen Mitgliedstaat verbrachten Versicherungs- und Beschäftigungszeiten bei der Berechnung des Leistungsanspruchs zu berücksichtigen, wie wenn sie im zuständigen Staat zurückgelegt worden wären. Der Arbeitslose hat sich während der Arbeitslosigkeit im zuständigen Staat verfügbar zu halten. Es ist ferner dem Arbeitslosen erlaubt, sich für drei Monate in einen anderen Mitgliedstaat auf Arbeitssuche zu begeben; diese Zeit kann bis auf sechs Monate verlängert werden. Für Grenzgänger ist der Wohnstaat zuständig, nachdem dieser zuvor die Möglichkeit des Exports von Arbeitslosengeld in Anspruch genommen hat.

Der Familienleistungsausgleich – Kindergeld, Kinderfreibetrag oder Elterngeld – richtet sich nach dem Recht des Beschäftigungsortes jedes Elternteils. Bei der Leistungsberechtigung sind sämtliche Kinder eines Elternteils zu berücksichtigen, auch die außerhalb des zuständigen Staates wohnen – ein besonderes Ärgernis für die Brexit-Anhänger – und nicht nur sie!

FOLGEN DES AUSTRITTS EINES MITGLIEDSTAATES FÜR DIE SOZIALE SICHERHEIT

Mit Ende der Mitgliedschaft eines Staates entfallen sämtliche sich aus dem Europäischen koordinierenden Sozialrecht ergebenden Bindungen. EU-Bürger haben in dem Austrittsstaat keinen Arbeitsmarktzugang und kein Recht auf Wohnsitzbegründung mehr, wie umgekehrt die Angehörigen des Austrittsstaates dann in der EU ohne spezielle Erlaubnis weder arbeiten noch wohnen dürfen. Sie alle haben gegenüber dem vorherrschenden Rechtszustand zahlreiche Nachteile zu gewärtigen, namentlich

- Benachteiligungen aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit;
- Austrittsstaat wie die Mitgliedstaaten können ihr Recht sozialer Sicherheit eigens bestimmen, es drohen Sicherungslücken oder Doppelsicherungen;
- internationale Versicherungsverläufe in der der Kranken-, Unfall-, Renten- und Arbeitslosenversicherung durch Zusammenrechnung von Versicherungs- oder Beschäftigungszeiten entfallen;
- Geldleistungen (z.B. Krankengeld, Unfall- oder Altersrente und das Arbeitslosengeld) werden nicht mehr exportiert;
- Familienleistungen werden nicht mehr erbracht, falls das den Eltern den Anspruch vermittelnde Kind von Austritts- oder einem EU-Staat wohnt;
- kein Schutz bei Krankheit oder Pflegebedürftigkeit aufgrund eines in einem anderen Staat begründeten Kranken- oder Pflegeversicherungsverhältnisses und
- keine Zusammenarbeit der Träger sozialer Sicherheit bei grenzüberschreitenden Versicherungsverläufen mehr.

Der Austrittsstaat wird in der sozialen Sicherung zur Insel der Seeligen und begibt sich somit in eine *splendid isolation* zu der ihn umgebenden äußeren Welt. Die

Leidtragenden sind die in einem EU- oder dem Austrittsstaat jeweils Beschäftigten oder darin Wohnenden, weil sie dadurch in ihren sozialen Rechten erhebliche Einbußen erleiden werden.

LÖSUNGSMÖGLICHKEITEN ZUR ÜBERWINDUNG DER AUSTRITTSFOLGEN

Wenn der Austrittsstaat bestrebt sein sollte, auch nach Verlassen der EU noch wirtschaftlichen Austausch mit ihr zu pflegen, würde auch Wanderarbeit wie Arbeitsleistungen im Rahmen von Dienstleistungserbringung möglich und üblich. Deshalb haben Austrittsstaat und EU darüber nachzudenken, was angesichts dessen im Hinblick auf die Koordinierung sozialer Sicherheit zu tun ist.

Weil das EU-Recht das Recht des Austrittsstaates ebenso wie aller EU-Staaten veränderte und für alle unter EU-Mitgliedschaft begründeten Rechtsverhältnisse fortwirkt, läge es nahe, dieses auch für die Zukunft als gemeinsames Koordinierungsinstrument zu vereinbaren. Das sieht das am 29. April 2017 beschlossene Mandat des Europäischen Rates zu den Brexit-Verhandlungen auch vor. Dadurch wären die beschriebenen negativen Folgen umfassend abgewendet.

Diese Lösung stünde im Einklang mit dem Anliegen, dass der Austritt nicht das Vergangene tilgen kann, sondern die Bindungen für die Zukunft beenden soll. Wenn der Austrittsstaat in die Fortgeltung des bestehenden EU-Rechts einwilligte, so könnte dies im Interesse von Austrittsstaat und EU liegen. Sie würden nach Fortfall der Grundfreiheiten Verwerfungen auf ihren Arbeitsmärkten durch Wegzug von Beschäftigten vermeiden.

Der Austrittsstaat bliebe aber auf einem für seine Entscheidung zentralen Feld weiterhin an die EU gebunden und könnte nicht die Korrekturen vornehmen, die ihm wichtig erscheinen. Er bliebe auch weiter der ihm lästigen Jurisdiktion des Europäischen Gerichtshofs ausgesetzt. Der Vorschlag liefe also im Ergebnis auf die partielle Aussetzung des Austritts hinaus.

Im Rahmen eines den Handel zwischen EU und Austrittsstaat künftig regelnden Abkommens (Art. 212 AEUV) ließe sich als Folgerung aus dem vereinbarten wirtschaftlichen Austausch eine sozialrechtliche Koordinierung auf der Basis des geltenden EU-Rechts vereinbaren. Auch dies sicherte künftig die Koordinierung nach den hergebrachten Regeln. Allerdings würde sich dieser Weg vom geltenden Recht unterscheiden, weil anstelle des Europäischen Gerichtshofes ein in dem Abkommen vorzusehendes Vertragsgericht über Inhalt und Auslegung der Koordinierungsregeln zu entscheiden hätte.

Dieser Weg würde auch nach dem Austritt die multilaterale Wirkung des geltenden EU-Koordinierungsrechts erhalten, so dass Austrittsstaat und sämtliche EU-Staaten derselben ihnen vertrauten Rechtsordnung verbunden blieben und für die betroffenen

Beschäftigten und Bewohner keine Nachteile eintreten würden.

Der Erfolg dieser Lösung hängt aber davon ab, ob der Austrittsstaat sich auch künftig auf die Koordinierungsregeln des EU-Rechts einlässt, wiewohl deren Überwindung ein zentrales Ziel des Austritts war. Dieser wird abwägen müssen, ob ihm die Änderung einiger Regeln des Koordinierungsrechts wichtiger ist als die Abwesenheit jeglicher Koordinierung und der damit verbundenen Rechtsverluste, die dies nach sich zöge. Ein nüchternes Kalkül dürfte die Koordinierung gegenüber einem vertragslosen Zustand unschwer als bessere Alternative offenbaren.

Sollte ein Austrittsstaat kein verbindendes Abkommen über den Wirtschaftsverkehr unter Einschluss der Fragen sozialer Sicherheit mit der EU zustande bringen, bliebe die bilaterale Regelung der Koordinierung durch Sozialversicherungsabkommen. Diese könnten sich an Mustern des EU-Rechts für alle sich stellenden Fragen orientieren und müssten namentlich mit den Nachbarstaaten des Austrittsstaates geschlossen werden. Dieser Weg fiel in seiner multilateralen Wirkung gegenüber dem ungleich weiter reichenden EU-Recht stark ab. Dieser Nachteil könnte aber durch den Versuch eines intergouvernementalen Zusammenschlusses einer möglichst großen Zahl von EU-Mitgliedstaaten überwunden werden.

Das so auszuhandelnde Abkommen müsste sich weitest möglich am EU-Recht ausrichten. Abweichungen davon kämen – wenn überhaupt – nur ausnahmsweise in Frage. Eine Abkehr von Grundregeln verbietet sich deshalb.

FAZIT

Diese Überlegung zeigt, dass der Konflikt zwischen Austrittsstaat und EU über das Europäische koordinierende Sozialrecht durch den Austritt eines Staates nicht überwunden werden kann, sondern als Sollbruchstelle fortwirkt. Mag jener die EU auch noch so als Fluch empfinden, so kommt er von dieser dennoch nicht los!

Christian Tietje*

Lost in Brexit: Rechtliche Rahmenbedingungen der Austrittsverhandlungen

Am 22. Mai 2017 hat der Ministerrat der Europäischen Union (EU) der EU-Kommission das förmliche Mandat erteilt, mit dem Vereinigten Königreich (VK) in Verhandlungen über ein Abkommen zu den Einzelheiten des Austritts aus der Union einzutreten. Zugleich hat der Ministerrat hierzu einige zentrale Verhandlungsleitlinien formuliert.¹ Erste Priorität und Bedingung für jede weitere Verhandlung hat dabei die Sicherstellung des Rechtsstatus der Unionsbürger und ihrer Familien, die im VK leben und arbeiten, sowie von VK-Bürgern in den Mitgliedstaaten der EU 27 (Statusfragen). Erst in einer späteren Verhandlungsphase wird dann über Einzelheiten der zukünftigen Ausgestaltung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EU und dem VK gesprochen werden. Beide Verhandlungskomplexe – Statusfragen und Wirtschaftsbeziehungen – sollen in diesem Beitrag kurz beleuchtet werden.

STATUSFRAGEN

Ausgangslage

Im Vereinigten Königreich leben und arbeiten ca. 3 Mio. Unionsbürger, davon ca. 300 000 deutsche Staatsangehörige. Zugleich leben und arbeiten 1,2 Mio. britische Staatsangehörige in der EU 27, davon ca. 107 000 in Deutschland. Die Rechtsstellung der EU-Ausländer im VK und britischer Staatsangehöriger in der EU 27 ist gegenwärtig weitreichend mit ihrem Status als Unionsbürger verbunden. Die personengebundenen Grundfreiheiten des Unionsrechts (Arbeitnehmerfreizügigkeit; Dienstleistungsfreiheit; Niederlassungsfreiheit), die Unionsbürgerrechte (u.a. allgemeine Freizügigkeit; kommunales Wahlrecht) und die weitreichenden sekundärrechtlichen Konkretisierungen dieser Rechte (u.a. Aufenthaltsrecht; soziale Sicherung) gelten nur für Unionsbürger. Drittstaatsangehörige erfahren, wenn überhaupt, nur als Familienangehörige von Unionsbürgern Rechte aus dem EU-Recht. Dabei ist Unionsbürger nach Art. 20 Abs. 1 S. 2 AEUV »wer die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaats besitzt«. Britische Staatsangehörige werden damit ab (voraus-

sichtlich) dem 30. März 2019, dem Tag des Wirksamwerdens des Brexit (vgl. Art. 50 Abs. 3 EUV), keine Unionsbürger mehr sein. Entsprechend werden für Unionsbürger der EU 27 die unionsrechtlichen Privilegien im VK keine Anwendung mehr finden. Gleiches gilt im Übrigen für juristische Personen bzw. Personenmehrheiten. Auch für diese gilt EU-Recht nur, wenn sie in einem Mitgliedstaat gegründet sind (Art. 54 Abs. 1 AEUV). Diese weitreichenden, letztlich vielfach mit wirtschaftlichen und persönlichen Schicksalen verbundenen Konsequenzen des Austritts des VK aus der EU sind der Hintergrund dafür, dass Rat und Kommission der EU die sog. Statusfragen an die Spitze der Verhandlungsagenda mit dem VK gestellt und sie zu einem Junktim im Hinblick auf die Verhandlungen insgesamt gemacht haben.

Rechtslage nach dem Brexit

Keine Übergangsregelungen bzw. kein Folgeabkommen

Sofern zwischen der EU 27 und dem VK keine Übergangsregelungen vereinbart oder ein Folgeabkommen mit entsprechenden Regelungen geschlossen wird, gilt ab dem 30. März 2019 zwischen der EU 27 bzw. ihren Mitgliedstaaten und dem VK allgemeines Völkerrecht, konkret ggf. bereits bestehende völkerrechtliche Verträge und Völkergewohnheitsrecht. Welche völkerrechtlichen Regeln dabei einschlägig sind, kann nur im Einzelfall beurteilt werden. Am bedeutungsvollsten sind insofern multilaterale Verträge wie das Übereinkommen zur Gründung der Welthandelsorganisation (WTO), die Internationalen Menschenrechtspakte und die zahlreichen Abkommen des Europarates (z.B. Europäische Menschenrechtskonvention; Datenschutzkonvention; Europäische Sozialcharta) sowie bilaterale Verträge wie Bilaterale Investitionsschutzabkommen (BITs, z.B. VK mit Bulgarien, Kroatien, Tschechische Republik, Ungarn) und Freundschafts-, Schifffahrts- und Handelsverträge (z.B. VK mit Bulgarien, Frankreich). Diese Verträge gewähren zum Teil subjektive Rechte, auf die sich Unionsbürger gegenüber dem VK bzw. britische Staatsangehörige gegenüber den EU-27-Mitgliedstaaten sowie vor internationalen Gerichten/Schiedsgerichten direkt berufen können.

Bestehende völkerrechtliche Verträge gewährleisten einen Mindeststandard an Rechtsgarantien für natürliche und juristische Personen auch nach einem (harten) Brexit. Das gilt für Arbeitnehmer und Dienstleister insbesondere für die EMRK mit Blick auf das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens (Art. 8 EMRK) sowie den Entschädigungsanspruch bei Enteignungen (Art. 1, ZP 1 EMRK). Aus Art. 8 EMRK hat der EGMR bereits einmal abgeleitet, dass bei der Beendigung eines Daueraufenthaltsrechts aufgrund des Wegfalls einer Staatsangehörigkeit die sozialen Bindungen der betroffenen Personen angemessen zu



Christian Tietje

* Prof. Dr. Christian Tietje, LL.M. (Michigan), ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht, Europarecht und Internationales Wirtschaftsrecht an der Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg.

¹ Weitere Informationen hierzu sowie Links zu allen maßgeblichen Rechtsdokumenten finden sich hier: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1405_de.htm.

berücksichtigen sind, um den menschenrechtlichen Anforderungen zu genügen.² Auch der Eigentumschutz der EMRK ist weit gefasst und betrifft z.B. Forderungen. BITS gewährleisten ebenfalls zumindest im Ansatz Rechte, die mit den Grundfreiheiten des EU-Rechts vergleichbar sind. Andere Abkommen haben hingegen keine direkte Individualrechtswirkung, z.B. das WTO-Recht und die Sozialcharta, können aber jedenfalls nach der Rechtsprechung des BVerfG schutzverstärkende Wirkung entfalten.

Darüberhinausgehende »wohlerworbene Rechte« (iura quaesita), also Rechte, die der Staat dem Bürger nur unter bestimmten Voraussetzungen wieder entziehen darf, kennt das Völkerrecht (wohl) nicht. Das gilt zumindest für wirtschaftliche ausgerichtete Rechte, wie im Kern die Individualrechte des Unionsrechts. Eine Ausnahme stellt insofern nur das über Art. 1, ZP 1 EMRK geschützte Eigentumsrecht dar. Auch dieses schützt indes nicht vor Entzug, sondern garantiert nur Entschädigung bei einer (grundsätzlich zulässigen) Enteignung.³

An dieser Rechtslage ändert auch der im Zusammenhang mit dem Brexit immer wieder zitierte Art. 70 Abs. 1 Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK) nichts, der subsidiär zu Art. 50 AEUV anwendbar ist. Die Vorschrift lautet wie folgt:

Art. 70 Folgen der Beendigung eines Vertrags

Sofern der Vertrag nichts anderes vorsieht oder die Vertragsparteien nichts anderes vereinbaren, hat die nach den Bestimmungen des Vertrags oder nach diesem Übereinkommen eingetretene Beendigung des Vertrags folgende Wirkungen:

Sie befreit die Vertragsparteien von der Verpflichtung, den Vertrag weiterhin zu erfüllen;

sie berührt nicht die vor Beendigung des Vertrags durch dessen Durchführung begründeten Rechte und Pflichten der Vertragsparteien und ihre dadurch geschaffene Rechtslage.

Bei den hier in Bezug genommenen »Rechte und Pflichten« handelt es sich nur um solche »der Vertragsparteien«, also beim Brexit der EU-Mitgliedstaaten, nicht jedoch um aus einem völkerrechtlichen Vertrag resultierende Individualrechte.

Handlungsoptionen

Zur Neuregelung der Statusrechte von Unionsbürgern und juristischen Personen der EU-Mitgliedstaaten bedarf es einer völkervertraglichen Festlegung zwischen der EU und dem VK, so wie es auch in Art. 50 Abs. 2 S. 2 EUV und jetzt im Verhandlungsmandat des EU-Ministerrats vorgesehen ist.

Eine erste Möglichkeit wäre, die Individualrechte des Abkommens über den Europäischen Wirtschafts-

raum (EWR) zur Anwendung zu bringen. Dazu müsste das VK Vertragspartei des EWR werden. Das wiederum setzt jedenfalls faktisch, wohl aber auch rechtlich, zunächst die Mitgliedschaft in der Europäischen Freihandelszone (EFTA) voraus. Im Ergebnis könnten so u.a. die Arbeitnehmerfreizügigkeit einschließlich entsprechender Rechte sozialer Sicherheit von Arbeitnehmern und selbständig Erwerbstätigen gesichert werden.

Eine zweite Möglichkeit wäre, dass das VK nur EFTA-Mitglied wird und Fragen der personengebundenen Grundfreiheiten in bilateralen Abkommen mit der EU regelt. Das würde dem »Schweizer Modell« entsprechen.

Eine dritte Option könnte sein, eine Zollunion zwischen der EU und dem VK zu begründen, die dann auch Freizügigkeitsaspekte u.ä. regeln würde. Als Modell könnte hier das Assoziationsregime mit der Türkei dienen. Alternativ käme auch ein Freihandelsabkommen mit Regelungen – in Ergänzung zu u.a. dem Warenverkehr – zur Personenfreizügigkeit u.ä. in Betracht.

Bei jeder völkervertraglichen Regelung ist allerdings zu beachten, dass möglicherweise Meistbegünstigungsrechte für andere Staaten greifen, d.h. evtl. Privilegien, die im EU-VK-Verhältnis gewährt werden, auch für natürliche und juristische Personen aus anderen Staaten gelten. Konkret könnte jeweils eine Meistbegünstigungspflicht aus dem WTO-Übereinkommen über den Dienstleistungshandel (GATS) folgen (Art. II GATS), sofern nicht die Ausnahmeregelung für wirtschaftliche Integrationsabkommen greifen (Art. V GATS).

Sofern es zu keiner gesonderten völkervertraglichen Regelung mit VK kommt, bieten die bereits oben genannten bestehenden völkerrechtlichen Verträge nur begrenzte Individualrechtsgarantien bzw. sichern letztlich Freizügigkeit und Aufenthalt von natürlichen und juristischen Personen kaum ab. Der zwingende Handlungsbedarf im Rahmen der Brexit-Verhandlungen ist daher offensichtlich.

Ebenfalls zu beachten ist, dass es kaum möglich sein wird, einige Unionsbürgerrechte überhaupt völkervertraglich zu sichern. So würde z.B. die Gewährung eines kommunalen Wahlrechts für britische Staatsangehörige an verfassungsrechtliche Grenzen stoßen (Art. 28 Abs. 1 S. 3 GG), die Ausdehnung des Rechts auf diplomatischen und konsularischen Schutz nach Art. 23 AEUV wäre völkerrechtlich problematisch.

WIRTSCHAFTLICHE ASPEKTE

Handlungsoptionen nur unter Beachtung von WTO-Recht

Die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der EU 27 und dem VK nach dem 29. März 2019 werden entweder von einem auszuhandelnden gesonderten Rechtsre-

² EGMR, 13. Juli 2010 – 26828/06 – Kurić /Slowenien, Rn. 354 ff.

³ Ausführlich hierzu T. Fernández und G. López, The Impact and Consequences of Brexit on Acquired Rights of EU Citizens Living in the UK and British Citizens Living in the EU-27, Studie für das EU-Parlament, April 2017, verfügbar unter: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583135/IPOL_STU\(2017\)583135_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583135/IPOL_STU(2017)583135_EN.pdf).

gime (EWR/EFTA; Zollunion; sonstiges Freihandelsabkommen o.ä.) und in jedem Fall zumindest ergänzend, wenn nicht sogar umfassend vom Recht der Welthandelsorganisation (WTO) bestimmt werden. Selbst wenn es im Sinne des von der EU 27 festgelegten zweistufigen Vorgehens nach dem erfolgten Brexit zum Abschluss eines wie auch immer inhaltlich ausgestalteten Wirtschafts-/Handelsabkommens mit dem VK kommen sollte, würde das WTO-Recht hierfür den maßgeblichen Rechtsrahmen stellen.

Das VK ist gegenwärtig als WTO- und als EU-Mitgliedstaat im Hinblick auf die Handelsbeziehungen im EU-Binnenmarkt weitreichend von WTO-Verpflichtungen freigestellt, da für die EU für ihren Binnenmarkt die Privilegien einer Zollunion nach Art. XXIV GATT bzw. Art. V GATS gelten. Mit dem Brexit entfallen die WTO-Sonderrechte im präferentiellen Handel EU-VK. Damit unterliegen ab dann alle Vereinbarungen, die in Handelsfragen mit dem VK getroffen werden, der Meistbegünstigungsverpflichtung gegenüber anderen WTO-Mitgliedern (Art. I:1 GATT; Art. II GATS).

Präferentielle Handelsregelungen im Verhältnis EU-VK sind völkerrechtlich damit nur möglich, wenn es zur Schaffung einer Zollunion oder zum Abschluss eines Freihandelsabkommens zwischen den Vertragsparteien kommt und dabei die Anforderungen von Art. XXIV GATT bzw. Art. V GATS beachtet werden. Entscheidend ist hierbei, dass jeweils »annähernd de[r] gesamt[e] Handel« von einem entsprechenden Abkommen erfasst wird bzw. dieses im Dienstleistungsbereich »einen beträchtlichen sektoralen Geltungsbereich« aufweist. Damit sind präferentielle sektorale Abkommen zwischen der EU und dem VK von vornherein ausgeschlossen. Schon welthandelsrechtlich kann es keinen Pick-and-choose-Ansatz, wie er innenpolitisch im VK zum Teil gefordert wird, geben.

Soweit, wie von der EU 27 wohl vorgesehen, bereits mit dem Austrittsübereinkommen zwischen EU und VK gewisse Handelsfragen, die auch in den Anwendungsbereich des WTO-Rechts fallen, geregelt werden sollen, ist dies im Sinne einer vorläufigen Vereinbarung nach Art. XXIV:5 c GATT bzw. Art. V:1 GATS möglich und auch sinnvoll. Allerdings ist dann zugleich ein konkreter Plan für die Schaffung einer Zollunion oder Freihandelszone vorzulegen. Das WTO-Recht sieht einen Zeitplan von maximal zehn bis zwölf Jahren für eine solche Übergangszeit vor. Der Zeitplan muss die Sektoren, die in einem zukünftigen Abkommen präferentiell liberalisiert werden sollen, konkret benennen. Inhaltlich muss dies dabei den bereits genannten Anforderungen von Art. XXIV:5 bzw. Art. V:1 GATS entsprechen.

Die genauen Anforderungen zur Erfüllung des Kriteriums »annähernd de[r] gesamt[e] Handel« bzw. »einen beträchtlichen sektoralen Geltungsbereich« sind etwas unklar. Fest steht jedoch, dass das umfassende Binnenmarktprogramm der EU über die Anforderungen von Art. XXIV:5 lit. c) GATT bzw. Art. V:1 GATS hinausgeht. Es besteht also die Möglichkeit,

in bestimmten Grenzen hinter dem Binnenmarktprogramm im Hinblick auf die zukünftigen Handelsbeziehungen mit dem VK zurückzubleiben. Dies gilt z.B. für die weitreichende Angleichung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften.

Im WTO-Dienstleistungsabkommen ist die Präsenz natürlicher Personen eine der vier vorgesehenen Dienstleistungserbringungsarten. In EU-Terminologie umfasst dies die Arbeitnehmerfreizügigkeit. Allerdings ist diese nach dem GATS nur auf die konkrete grenzüberschreitende Dienstleistungserbringung bezogen, gewährleistet also keine umfassende Arbeitnehmerfreizügigkeit wie im EU-Recht. Soweit es aber um Dienstleistungserbringungen durch natürliche Personen geht, kann diese nicht von einem Abkommen zur wirtschaftlichen Integration im Sinne von Art. V GATS ausgeschlossen werden.

VK in der Welthandelsorganisation

Sofern keine präferentiellen Handelsregelungen zwischen der EU und dem VK vereinbart werden bzw. für das VK in jedem Fall im Handelsverhältnis zu Staaten, die nicht Mitglied der EU 27 sind, findet ab dem 30. März 2019 umfassend WTO-Recht Anwendung.

Das VK ist Gründungsmitglied der WTO. Allerdings hat das VK (ebenso wie alle anderen EU-Mitgliedstaaten) keine eigenständigen Zolllisten für den Warenhandel sowie keine Listen zu Ausnahmen zur Meistbegünstigung sowie für Zugeständnisse zum Marktzugang und zur Inländergleichbehandlung im Dienstleistungsbereich. Alle gegenwärtigen WTO-Listen sind rechtlich solche der EU und ihrer Mitgliedstaaten als Einheit. Vor dem Wirksamwerden des Brexit hat das VK unionsrechtlich keine rechtliche Möglichkeit, eigenständige Zoll- und Dienstleistungslisten zu implementieren, da bis dahin hierfür die Zuständigkeit ausschließlich bei der EU liegt.

Nach erfolgtem Brexit muss das VK WTO-Zolllisten für sog. Meistbegünstigungszölle vorlegen. Dabei ist – mangels unmittelbar einschlägigem Präzedenzfall – gegenwärtig unklar, wie genau dieses Verfahren durchgeführt werden muss.⁴

Eine Möglichkeit ist, in den neuen Zolllisten des VK eine Modifikation bestehender Zolllisten bzw. eine vollständige Neufassung zu sehen. Dann würde das normale Verfahren für die Modifikation von Zollzugeständnissen bei substantiellen Änderungen zur Anwendung kommen (Art. XXVIII GATT). Hiernach hätten andere WTO-Mitglieder, einschließlich die EU und ihre Mitgliedstaaten, verschiedene Möglichkeiten, geplante Zollsätze des VK zurückzuweisen.

Eine andere Möglichkeit besteht darin, in den neuen Zolllisten, sofern diese vom VK eins zu eins aus den bestehenden Listen der EU übernommen werden, nur Berichtigungen der vorhandenen EU-Zollliste zu

⁴ Ausführlich hierzu Bartels, The UK's Status in the WTO after Brexit, 23. September 2016, verfügbar auf SSRN: <https://ssrn.com/abstract=2841747>.

sehen. Ein solches Verfahren ist z.B. für Situationen vorgesehen, in denen ein abhängiges Zollgebiet volle Autonomie als eigenständiges WTO-Mitglied erlangt (Art. XXVI:5 lit. c) GATT). Wenn man diese Regelung analog auf den Brexit anwendet, bestünde im reinen Berichtigungsverfahren der Zollliste keine bzw. nur eine sehr eingeschränkte Möglichkeit für andere WTO-Mitglieder, die neuen Zollsätze des VK abzulehnen.

Unabhängig davon, welches der beiden genannten Verfahren man als einschlägig erachtet, steht in jedem Fall fest, dass beide mit erheblichem, auch zeitlichem Aufwand verbunden sind. So gibt es z.B. bis heute keine von der WTO genehmigte neue einheitliche Zolllisten der EU nach deren Erweiterung auf 28 Mitgliedstaaten.

Die Situation ist dem Grunde nach ähnlich im Bereich des grenzüberschreitenden Dienstleistungshandels nach dem Allgemeinen Dienstleistungsabkommen der WTO (GATS). Allerdings kommen hier noch zwei Besonderheiten hinzu: 1) Zunächst gibt es im GATS (anders als für den Warenhandel) kein Recht auf Marktzugang und Inländergleichbehandlung für Dienstleistungen per se. Diese Rechte sind konstitutiv abhängig von positiven Verpflichtungen, die WTO-Mitglieder für einzelne Dienstleistungen übernommen haben. Solange keine Liste mit spezifischen Zugeständnissen eines WTO-Mitglieds vorliegt, gibt es keinen rechtlich garantierten Marktzugang und kein Diskriminierungsverbot. Überdies 2) ist es nicht möglich, die vorhandenen Listen der EU und ihrer Mitgliedstaaten einfach so für das VK zu übernehmen. Das hängt damit zusammen, dass in diesen Listen jeweils für nahezu jede Dienstleistung Sonderregelungen für Marktzugang und/oder Inländergleichbehandlung für ein oder mehrere EU-Mitgliedstaaten vorgesehen sind. Sollte es dementsprechend nicht frühzeitig zu Regelungen zu Liberalisierung des Dienstleistungshandels mit der VK kommen, wäre der Zugang zum britischen Dienstleistungsmarkt völkerrechtlich nicht mehr gesichert, sondern hinge ausschließlich von der autonomen Entscheidung der britischen Regierung ab.

Keine Außenwirtschaftskompetenz des VK bis zum 30. März 2019

Abschließend ist in Erinnerung zu rufen, dass das VK frühestens ab dem 30. März 2019 politische und/oder rechtliche Anstrengungen unternehmen darf, um mit Drittstaaten oder internationalen Organisationen wie der WTO Verträge oder Vereinbarungen für die Post-Brexit-Zeit zu beraten oder zu beschließen. Bis dahin ist das VK Mitglied der EU, die ihrerseits die ausschließliche Kompetenz im gesamten Bereich der autonomen und vertraglichen Handelspolitik hat. Schon informelle Initiativen des VK wären mit der Kompetenzzuweisung des EU-Rechts und dem Loyalitätsgebot aus Art. 4 Abs. 3 EUV unvereinbar. Und auch nach dem Brexit ist

es ausgeschlossen, dass das VK im Wirtschaftsbereich separate Abkommen mit einzelnen EU-Mitgliedstaaten abschließt. Im Verhältnis zum VK nach dem Brexit wird es juristisch nur die EU 27 als Einheit geben. Die weitreichenden ausschließlichen Kompetenzen der EU diesbezüglich hat der EuGH in seinem Gutachten vom 16. Mai 2017 zum Freihandelsabkommen mit Singapur⁵ klar herausgestellt.

⁵ Verfügbar unter: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=190727&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=84840>.

Susanne Wixforth*

Brexit – Europa vor dem Zerfall oder Weckruf für ein neues, sozialeres Europa

Die Europäische Union war über Jahrzehnte ein erfolgreiches Modell, um Nationalismus durch gemeinsame Politik und Institutionen zu überwinden. Sie wurde als Friedens- und Zukunftsmodell für politische Gestaltung in einer globalisierten Welt gesehen. Nun hat sich Großbritannien entschieden, die EU zu verlassen. Dies hatte zunächst nationale Ursachen. Dafür spricht die Analyse des Wahlverhaltens in Großbritannien: Stadt-Land-Gefälle, Häufung der Stimmen in den Midlands und Teilen von Wales – in den Industrielandschaften mit strukturellen Problemen. Dazu kam die fehlende Absicht der politischen Elite Großbritanniens, sich an einer Weiterentwicklung zu einer europäischen politischen Union zu beteiligen. Der Beitritt zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft 1973 erfolgte im Wesentlichen aus ökonomischen Gründen. Erweiterung ohne Vertiefung der Kooperation, kein Schengen, kein Euro. Diese instrumentelle Einstellung, spiegelte sich auch im Wahlkampf des »Remain«-Lagers wider, das den Verbleib der EU halbherzig auf eine mit ökonomischen Argumenten geführte Angstkampagne beschränkte, da es im Grunde auch nicht mehr als eine Freihandelszone wollte. Ausgehend von dieser Analyse, soll im Folgenden untersucht werden, welche Strategien den europäischen Kontinent wieder stabilisieren könnten.

Das »Exit«-Lager hatte in Großbritannien leichtes Spiel. Die hohe Wahlbeteiligung ist Anzeichen dafür, dass es dem populistischen Lager gelang, Teile der NichtwählerInnen zu mobilisieren, mehrheitlich bestehend aus den Randgruppen der Bevölkerung, die sich »abgehängt« fühlen. Unterstützt wurde es durch den allgemeinen Krisenzustand der EU und ihrer Mitgliedstaaten. Die europäische Politik ist derzeit so organisiert, dass die relevanten wirtschaftspolitischen Weichenstellungen der demokratischen Willensbildung entzogen sind. Den BürgerInnen wird eine technokratisch entleerte Agenda vorgelegt. Die Transnationalisierung der Demokratie fehlt in den europäischen Verträgen, was als Kontroll- und Teilhabeverlust wahrgenommen wird. Trotz der sozialen und arbeitsrechtlichen Errungenschaften, die die Europäische Union gerade für die englischen ArbeitnehmerInnen gebracht

hat, haben diese sich mehrheitlich für den Brexit entschieden.

DIE AUSTRITTSZENARIOEN

Die Mitgliedschaft bei der EU hat sich seit dem Vertrag von Lissabon von einer immerwährenden in eine kündbare verwandelt, die nach Art 50 EU-Vertrag (EU-V) jederzeit ohne Angabe von Gründen unter Einhaltung einer zweijährigen Kündigungsfrist einseitig aufgelöst werden kann. Der Abschluss eines Abkommens zur Regelung der Einzelheiten nach Art 50 Abs 2 EU-V ist aber keine Voraussetzung für die Wirksamkeit der Austrittserklärung.

Die Verhandlungslinien für einen solchen Vertrag sind schon jetzt ziemlich eng gesteckt:

Großbritannien will die Binnenmarktfreiheiten einzeln verhandeln, die Jurisdiktion des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) nicht anerkennen und sich möglichst schnell aus der Finanzierung des EU-Haushalts verabschieden. Es will gleichzeitig mit dem Austrittsvertrag den Rahmen für eine neue Kooperation abstecken.

Das Verhandlungsmandat des Europäischen Rates für die EU-Kommission¹ sieht die Untrennbarkeit der Binnenmarktfreiheiten, den Ausschluss bilateraler Verhandlungen sowie die Anerkennung der Unionsautonomie und der Rolle des EuGH als unabdingbare Voraussetzung vor (vgl. Europäische Kommission 2017a). Die Austrittsverhandlungen sollen aus zwei Phasen bestehen. In der 1. Phase soll über die Kernforderungen der EU verhandelt werden. In der 2. Phase können bereits Grundsätze für eine Übergangsregelung sowie für ein neues Abkommen vereinbart werden, soweit ein ausreichender Fortschritt in der 1. Phase erzielt wurde.

Wesentliches Anliegen des »Trades Union Congress«, des Dachverbandes der britischen Gewerkschaften, ist die Regelung wichtiger Fragen für ArbeitnehmerInnen, wie Sozialversicherung, Aufenthaltsrecht sowie ein Regressionsverbot, also das Verbot des Unterlaufens des derzeitigen EU-Rechtsstandards auf sozialem Gebiet. Es soll eine Art CETA-Vertrag entstehen, der einen »New Deal for Workers« bietet (vgl. Trades Union Congress 2016), um zu verhindern, dass vor der Küste der EU ein völlig dereguliertes Niedrigstandardland im Stil von Singapur entsteht.

»HARTER« BREXIT – »WEICHER« BREXIT

Theresa May hat Neuwahlen für Juni 2017 einberufen. Sie könnte mit ihren derzeit prognostizierten WählerInnenstimmenanteil von 40% einen Wahlsieg einfahren, der den von Margaret Thatcher noch übertrifft. Ein derartiger Wahlerfolg käme einem unbeschränkten Verhandlungsmandat gleich, auch für den sofortigen Austritt zum 30. März 2019 ohne weitere Abkommen. Auch könnte die Premierministerin bilaterale Verhandlungen



Susanne Wixforth

* Susanne Wixforth ist Referatsleiterin Abteilung Internationale und Europäische Gewerkschaftspolitik beim Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB).

¹ COM(2017) 218 final vom 3. Mai 2017.

gen zu einzelnen Kapiteln mit einzelnen Mitgliedstaaten beginnen.

Die Prognosen, dass die wirtschaftlichen Auswirkungen auf Großbritannien katastrophal sein werden, haben sich bis dato nicht erfüllt. Es besteht daher für Theresa May kein imminenter Druck, den Verhandlungsvorgaben seitens der EU nachzugeben. Die Austrittsverhandlungen drohen jedoch, große politische und institutionelle Kapazitäten sowohl auf mitgliedstaatlicher als auch auf EU-Ebene zu binden. Ging es aber in der bisherigen Geschichte der EU um Verbesserungen, um Wirtschaftswachstum, um eine Vertiefung der Integration, werden nunmehr Kapazitäten gebunden, die nur zu einem schlechteren Ergebnis führen: Das seit 1707 durch den Act of Union Vereinigte Königreich ist vom Zerfall bedroht, das »Good-Friday«-Abkommen zwischen Nordirland und der Republik Irland steht auf dem Spiel, die EU-Mitgliedstaaten reiben sich bei der Frage auf, wie die finanzielle Lücke im EU-Budget zu schließen ist.

Die gesteckten Verhandlungspositionen lassen nur eine geringe gemeinsame Schnittmenge erkennen. Kompromissformeln sind jedoch vorstellbar und könnten entlang bestehender Modelle, wie dem Europäischen Wirtschaftsraum oder dem Schweizer Modell bis zu einer neuen kontinentalen Partnerschaft entwickelt werden. Die Austrittsverhandlungen sollten jedenfalls möglichst rasch unter Beschränkung auf wesentliche Kernfragen abgeschlossen werden. Dazu gehört erstens die Einigung auf Programme, die gemeinsam weitergeführt werden, woran auch Großbritannien ein Interesse hat, verknüpft mit dem Beitrag zum EU-Budget, und die Abwicklung der nach dem Austritt weiterlaufenden Verpflichtungen aus dem Mehrjährigen Finanzrahmen. Zweitens die Regelung des Aufenthaltsrechts im weitesten Sinne und drittens ein Regressionsverbot bezüglich der EU-Standards auf dem Gebiet von Sozial- und Arbeitsrecht. Dies wäre ein deutliches Zeichen seitens der EU und Großbritanniens, dass an erster Stelle der Agenda die Anliegen der EU-BürgerInnen stehen.

Hingegen bedeutet ein harter Brexit der Rückfall auf WTO-Regeln und schlimmstenfalls Handelskrieg. Theresa May kündigte in ihrer Rede vom 18. Januar 2017 unter dem Titel »A Global Britain« bereits Zugangsbeschränkungen zum Arbeitsmarkt sowie Steuervorteile für Auslandsinvestitionen an (vgl. Stahl 2017).

WIRTSCHAFTLICHE IMPLIKATIONEN – VON GROSSBRITANNIEN ZUM EU-BUDGET

Beim Beitritt des Vereinigte Königreiches zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft war es das drittgrößte Mitgliedsland, jedoch »the sick man of Europe«. Inzwischen ist es mit einem BIP von rund 2,8 Billionen Euro (2015) an die zweite Stelle nach Deutschland gerückt. Seit der Wirtschaftskrise 2009 hat es eine höhere Wachstumsrate als die gesamte Eurozone. Trotz des Britenrabatts ist das Vereinigte Königreich der zweit-

Tab. 1

Nettozahlungen an die EU (MS und EFTA)

Land	% des BIP	Euro pro Kopf
Island	-0,05	- 25
Schweiz	0,02	12
Liechtenstein	0,03	40
Norwegen	0,16	115
UK	0,25	79
Italien	0,29	79
Frankreich	0,32	100
Niederlande	0,36	140
Deutschland	0,39	131

Anmerkung: Durchschnitt 2008–2014 für die EU, sonst 2014–2015.

Quelle: Darvas (2017); Bruegel Blog.

größte Nettozahler. Es trägt jährlich mit einem Nettobeitrag von rund 10 Mrd. Euro, rund 7% zum EU-Haushalt bei. (vgl. Haas und Rubio 2017).

Schon jetzt, also parallel zum Beginn der Austrittsverhandlungen, startet der Streit um das zukünftige EU-Budget. Kolportiert werden Beitragsforderungen der EU an Großbritannien von 100 Mrd. Euro. Im Gegenzug hat Großbritannien Ansprüche auf einen Anteil an den EU-Vermögenswerten bekundet, die mit 154 Mrd. Euro beziffert werden (vgl. Bruegel Blog 2017).

Schließlich vertritt das House of Lords die Position, dass es ohne Austrittsvertrag auch keine rechtliche Verpflichtung gibt, zum EU-Budget beizutragen. Diese Rechtsmeinung widerspricht zwar Art 70 Abs 1 lit b) der Wiener Vertragsrechtskonvention. Allerdings ist der Rechtsstreit über Bestand und Höhe der Forderungen nicht trivial und würde einige Jahre in Anspruch nehmen. Bis zu einer Entscheidung des Internationalen Gerichtshofs, die erst nach einigen Jahren gefällt würde, kann jedoch nicht mit der Erstellung des EU-Haushaltes gewartet werden.

Die EU steht damit vor einem politischen Problem: Erhöhungen der Beiträge kommen bei den Mitgliedstaaten nicht gut an. Eine Einigung auf Haushaltskürzungen ist bei der momentanen Zerstrittenheit zwischen den EU-Mitgliedstaaten schwer zu bewerkstelligen. Die weniger entwickelten Staaten werden auf Strukturhilfen bestehen, Frankreich auf Agrarbeihilfen. Die bestehende Spaltung zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern könnte sich vergrößern und lässt Abschottungstendenzen der Arbeitsmärkte befürchten (vgl. *Merkur.de* 2017). Die EU-Kommission wird sich im Hinblick auf das Juncker-Investitionspaket gegen eine Haushaltsreduktion stemmen. Keine Einigung über den Mehrjährigen Finanzrahmen bedeutet nach Art 315 Vertrag über die Arbeitsweise der EU, dass das Ausgabenniveau entsprechend dem Haushalt von 2019 beibehalten, und somit die Brexit-Lücke automatisch durch eine Erhöhung der nationalen Beiträge gefüllt wird. Dies würde eine deutliche Erhöhung der Beiträge für alle Mitgliedstaaten bedeuten. Deutschland müsste den höchsten zusätzlichen Beitrag in absoluten Zahlen, nämlich rund 3,5 Mrd. Euro, tragen.

POLITISCHE IMPLIKATIONEN

Mit dem Brexit ist der europäische Integrationsprozess erstmals umkehrbar geworden. Die politische Vorbildwirkung für andere Mitgliedstaaten ist fatal. Parallel dazu ergeben sich nationale Herausforderungen und zentrifugale Spannungen: Schottland strebt ein zweites Unabhängigkeitsreferendum an, die nordirische Sinn-Fin-Partei will für einen Austritt Nordirlands aus dem Vereinigten Königreich und eine Vereinigung mit Irland mobilisieren.

Basierend auf dieser Zustandsanalyse, ist eine Lagerbildung festzustellen: Die EU habe sich als politisches Projekt überlebt, der Brexit ist ein klares Signal dafür, Europa zurückzubauen. Die andere Seite, zu der der DGB zu zählen ist, führt die Krise der EU gerade auf ihre fehlende Vertiefung zurück, es gibt zwar den Euro, aber keine vollendete Wirtschafts- und Währungsunion, keine gemeinsame Sozialpolitik.

Diese Polarisierung spiegelt sich auch in den EU-Institutionen wider: Der Europäische Rat verfolgt die »Stillhaltepolitik« mit dem Ziel einer weitgehenden Neutralisierung der handels- und wirtschaftspolitischen Folgen des Brexit oder dessen Revision. Also keine Reform, sondern die Fortsetzung des reaktiven Anpassungsmodus unter Verzicht auf politische Gestaltung. Demgegenüber sieht das EU-Parlament das Referendum als Anlass für eine tiefgreifende Reform in Richtung Vertiefung der EU, die sich der drängenden Probleme annimmt. Die Einberufung eines Verfassungskonvents wird angedacht, als Basis könnte das Weißbuch der EU-Kommission zur Zukunft der Europäischen Union dienen (Europäische Kommission 2017b). Die Europäische Kommission als Motor der europäischen Integration bemüht sich um einen neuen sozialen Anstrich, indem sie ein Reflexionspapier zu einer Europäischen Säule sozialer Rechte vorlegte (vgl. Europäische Kommission 2017c).

DIE ZUKUNFT DER EUROPÄISCHEN UNION – WAS SOLLTE AUS SICHT DES DGB JETZT GETAN WERDEN

Das britische Austrittsvotum ist ein Warnzeichen für die Europäische Union. Es geht bei den bevorstehenden Austrittsverhandlungen nicht nur um die wirtschaftlichen, handelspolitischen und sozialen Beziehungen zu Großbritannien, sondern auch um die politische Zukunft der EU 27. Denn auch hier lehnen die VerliererInnen der Globalisierung die gegenwärtige am internationalen Wettbewerb und offenen Märkten orientierte Politik ab. Die EU-ArbeitnehmerInnen erwarten von der europäischen Politik Schutz vor den negativen Auswirkungen der Globalisierung und vor unlauterem Wettbewerb internationaler Konkurrenten. Die zunehmende Ungleichheit in der Gesellschaft ist nicht nur ein angelsächsisches Problem, vielmehr ist die Sicherung des gesellschaftlichen Zusammenhaltes eine europäische Herausforderung.

Dabei sind weder die Flüchtlings- noch die Wirtschafts- und Finanzkrise überwunden. Seit der Erweiterung auf Zentral- und Osteuropa sind die Unterschiede bezüglich der Kapazität für ökonomische Integration und Bereitschaft zur politischen Integration gewachsen. Ergänzt wird dieser Umstand durch die Fehler im Konstrukt der Europäischen Währungsunion. Das Resultat ist enormer Druck zu interner Abwertung durch Einschnitte in Arbeits- und Sozialkosten, seit die Möglichkeit der Wechselkursanpassungen innerhalb der Währungsunion weggefallen ist.

Der Brexit muss deshalb als Chance ergriffen werden, um eine mutige Debatte für Europa einzuläuten.

Sie sollte bei der Jugend ansetzen. Denn zwei Drittel der Jugendlichen waren es, die sich in Großbritannien für den Verbleib in der EU ausgesprochen und die unter dem derzeitigen falschen wirtschaftspolitischen Kurs am meisten zu leiden haben. Seit Jahren beträgt die EU-Jugendarbeitslosigkeit rund 22%.

Es bedarf daher eines ambitionierten Programms für junge Menschen. Die 2014 ins Leben gerufene EU-Jugendinitiative muss stärker belebt werden. Zu denken ist

- an ein Erasmus-Programm für junge Arbeitslose,
- an die Ausweitung des europäischen Freiwilligenjahres zur Förderung der interkulturellen Kompetenz.

Arbeitsmarktspezifische Programme reichen aber zur EU-weiten Bekämpfung der Arbeitslosigkeit nicht aus. Erst wenn die grundsätzlichen Strukturen stimmen, wird der ruinöse Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten zu Lasten der Beschäftigten beendet. Es müssen daher die seit fast einem Jahrzehnt bekannten Webfehler der Währungsunion behoben werden durch

- eine echte Wirtschafts- und Fiskalunion,
- eine Stärkung der sozialen Rechte,
- die Harmonisierung der Unternehmensbesteuerung,
- die effektive Bekämpfung der Steuerflucht,
- eine Marktordnung für Kapitalmärkte.

Schließlich bedarf es einer wirklich ambitionierten Investitionsoffensive zur Förderung strategischer Investitionen und Modernisierung der Infrastruktur (vgl. DGB 2012). Sie ersetzt die gebetsmühlenhafte Forderung nach Strukturreformen, die vor allem als Abbau von sozialen Rechten erlebt wird.

Europa braucht Erfolgserlebnisse, die für seine BürgerInnen spür- und messbar sind. Dazu gehört vor allem ein soziales Fortschrittsprotokoll. Das heißt: Soziale und ArbeitnehmerInnenrechte müssen ebenso wie die Grundrechte Vorrang vor den Binnenmarktfreiheiten genießen (vgl. AK Wien 2016).

LITERATUR

AK Wien (2016), *Wirtschaftspolitik Standpunkte*, Dezember, verfügbar unter: https://emedien.arbeiterkammer.at/viewer/image/AC12370441_2016_4/1/LOG_0003/.

Bruegel Blog (2017), »The UK's Brexit Bill: Could EU Assets Partially Offset Liabilities?«, verfügbar unter: <http://bruegel.org/2017/02/the-uks-brexit-bill-could-eu-assets-partially-offset-liabilities/>.

DGB – Deutscher Gewerkschaftsbund (2012), *Ein Marschallplan für Europa*, 8. Dezember, verfügbar unter: <http://www.dgb.de/themen/++co++985b632e-407e-11e2-b652-00188b4dc422>.

Europäische Kommission (2017a), *Annex to the Recommendation for a COUNCIL Decision*, 3. Mai, Brüssel, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/annex-recommendation-uk-eu-negotiations_3-may-2017_en.pdf.

Europäische Kommission (2017b), *Weißbuch zur Zukunft Europas*, 1. März, Brüssel, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/weissbuch_zur_zukunft_europas_de.pdf.

Europäische Kommission (2017c), *Reflexionspapier zur sozialen Dimension Europas*, 26. April, Brüssel, verfügbar unter: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-social-dimension-europe_de.pdf.

Haas, J. und E. Rubio (2017), *Brexit und der EU-Haushalt: Gefahr oder Chance?*, Jacques Delors Institut – Berlin, Bertelsmann Stiftung, 16. Januar, verfügbar unter: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/EZ_BrexitEUBudget_HaasRubio_JDI_JDIB_Jan17_DT.pdf.

Merkur.de (2017), »Wien will Österreicher-Bonus an Firmen zahlen, 23. Februar, verfügbar unter: <https://www.merkur.de/politik/wien-will-oesterreicher-bonus-an-firmen-zahlen-zr-7427579.html>.

Stahl, G. (2017), »Alles neu ohne May«, *JPG – Internationale Politik und Gesellschaft*, 1. Januar, verfügbar unter: <http://www.ipg-journal.de/rubriken/europaeische-integration/artikel/alles-neu-ohne-may-1787>.

Trades Union Congress (2016), *Brexit: A New Deal for Working People*, Dezember, verfügbar unter: <https://www.tuc.org.uk/sites/default/files/BrexitNewDealforWorkingPeople.pdf>.

Nicolai von Ondarza*

Die politische Dynamik zum harten Brexit

Die Verhandlungen zwischen EU und Großbritannien über ihre zukünftigen Beziehungen nach dem Brexit werden unter dem politischen Primat geführt. Trotz enger wirtschaftlicher Verpflichtungen steuern dabei beide Seiten auf eine harte Verhandlungsposition zu.¹ Nach den britischen Neuwahlen ist daher ein konfrontativer Auftakt für die Brexit-Verhandlungen zu erwarten, an deren Ende Großbritannien nicht nur außerhalb der EU, sondern auch außerhalb von Binnenmarkt und Zollunion stehen dürfte.

RECHTLICHER RAHMEN UND POLITISCHE PRINZIPIEN

Zentral zum Verständnis der politischen Dynamik im Brexit-Prozess sind die Regelungen nach Art. 50 EUV und die bisher von beiden Seiten festgelegten Verhandlungsprinzipien. Grundsätzlich kann jeder Mitgliedstaat die EU verlassen und muss hierzu dem Europäischen Rat den Beschluss zum Austritt mitteilen. Mit dieser Notifizierung beginnt eine zweijährige Frist, während der nunmehr Großbritannien mit den EU 27 ein Austrittsabkommen aushandeln soll, um die Einzelheiten des Austritts zu regeln. Die Klärung der zukünftigen politischen wie wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der EU 27 und dem Vereinigten Königreich müssen jedoch in einer oder mehreren, rechtlich separaten Verträgen vereinbart werden (Statusabkommen).

Die Notifizierung gemäß Art. 50 EUV ist seitens Großbritannien erst nach einem längeren innenpolitischen Prozess am 29. März 2017 erfolgt.² Mit der Notifizierung beginnt nunmehr die Zweijahresfrist zu laufen, so dass der formelle Austritt Großbritanniens aus der EU für den 29. März 2019 zu erwarten ist. Um ausreichend Zeit für die Ratifizierung zu haben, zielt die EU-Kommission auf eine Einigung im Oktober 2018 hin.

* Dr. Nicolai von Ondarza ist Stellvertretender Leiter der Forschungsgruppe EU/Europa bei der Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

¹ Diese Analyse beruht auf der Annahme einer Fortsetzung der Regierung May. Zum Stand 30. Mai 2017 sehen alle Umfragen in Großbritannien einen Wahlsieg der Konservativen Partei voraus, der angesichts des Mehrheitswahlrechts zu einer erneuten absoluten Mehrheit reichen dürfte. Im Verlauf des Wahlkampfes ist der Vorsprung der Konservativen jedoch von bis zu 22% auf zuletzt nur noch 6% gesunken, so dass eine Überraschung nicht ausgeschlossen werden kann.

² Theresa May, »Prime Minister's letter to Donald Tusk triggering Art. 50«, London: Prime Minister's Office.



Nicolai von Ondarza

Umstritten ist jedoch bereits die Struktur der Verhandlungen. Rechtlich gibt Art. 50 EUV lediglich vor, dass beim Austrittsabkommen die zukünftigen Beziehungen des austretenden Staates zur EU »berücksichtigt« werden (Art. 50 (2) EUV). Die britische Regierung fordert, sowohl Austritt als auch das von ihr angestrebte tiefe Freihandelsabkommen parallel (*alongside*) zu verhandeln, um einen reibungslosen Übergang zu ermöglichen.³

Diese Vorgehensweise wird von der EU abgelehnt. Zum einen sind Abschluss und Ratifikation eines tiefen Freihandelsabkommen in zwei Jahren kaum zu verwirklichen. Bisher benötigt die EU – aber auch die USA oder Australien in der Regel zwischen vier und zehn Jahren für Verhandlung und Ratifikation von Freihandelsabkommen.⁴ Zum anderen will die EU-Kommission verhandlungstaktisch mit den konkreten, für die EU zentralen Austrittsmodalitäten (Rechte von EU-Bürgern, Haushaltsverpflichtungen, Grenze in Nordirland) beginnen.

Die vorläufigen Verhandlungsrichtlinien der EU sehen daher vielmehr ein mehrstufiges Verfahren vor: Demnach sollen die Verhandlungen in der ersten Phase ausschließlich mit den Austrittsmodalitäten begonnen werden. Erst wenn aus Sicht der EU 27 hierbei »ausreichend Fortschritt« erzielt wurden, soll nach einem einstimmigen Beschluss des Europäischen Rats (EU 27) Übergangsregelungen und zukünftige Wirtschaftsbeziehungen ausgehandelt werden. Umfassend werden zukünftigen Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EU und dem UK also in der Perspektive 2020 + X geklärt.

GROSSBRITANNIEN AUF KONFRONTATIONSKURS

Zu Beginn der Brexit-Verhandlungen ist nur eine Aussage über den zukünftigen Status Großbritanniens gegenüber der EU mit Sicherheit zu treffen: Mit dem for-

mellen Austritt wird das Vereinigte Königreich aus Sicht der Europäischen Union zum Drittstaat. Wie die Beziehungen zum Drittstaat Großbritannien politisch, wirtschaftlich und sicherheitspolitisch ausgestaltet werden, bleibt Gegenstand der Verhandlungen zwischen London und der EU.

Die Spannweite an wirtschaftlichen und politischen Beziehungen der EU zu Drittstaaten ist jedoch enorm breit. Prinzipiell lautet das bisherige Angebot der EU an Drittstaaten: Je mehr sie in den Binnenmarkt integriert sind – wenn also jenseits des einfachen Wegfalls von Zöllen auch freier Dienstleistungs- und/oder Kapitalverkehr besteht und nicht-tarifäre Handelshemmnisse minimiert werden – desto mehr Mitglieder-ähnliche Pflichten werden ihnen auferlegt. Eine Teil-Mitgliedschaft mit partiellen Mitentscheidungsrechten innerhalb der EU gibt es jedoch nicht.⁵

Über die engste wirtschaftliche Anbindung an die EU verfügen die Staaten des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR), wie etwa Norwegen. Bis auf wenige Ausnahmen (insbesondere im Agrarbereich) ist Norwegen vollständig in den EU-Binnenmarkt integriert. Ein »weicher Brexit« nach diesem Modell käme für Großbritannien allerdings zu hohen Kosten bei der Souveränität, da Norwegen EU-Standards ohne direkte Mitentscheidungsrechte übernehmen muss, die EU-Freizügigkeit akzeptiert und substantiell in den EU-Haushalt einzahlte. Etwas weniger weit reicht die Teilintegration der Schweiz über die bilateralen Verträge und über die Zollunion mit der Türkei, bei denen die Binnenmarktintegration schon deutlich begrenzter ist.

Doch auch für den »harten Brexit« ohne Binnenmarktintegration gibt es eine große Spannweite, etwa in Form von regulären oder erweiterten Freihandelsabkommen. Ohne Einigung fällt Großbritannien auf den Status eines WTO-Landes zurück, gegenüber dem die EU verpflichtet wäre, wieder Zölle einzuführen. Bei einem solchen »cliff edge Brexit« werden die härtesten wirtschaftlichen Auswirkungen erwartet, insbesondere für das Vereinigte Königreich, aber auch für seine Handelspartner innerhalb der EU.

Die Verhandlungsposition der britischen Regierung

Zwar ist die Positionierung der britischen Regierung nach Ankündigung der Neuwahlen für den Juni 2017 nun unter dem Vorbehalt, dass noch vor Beginn der richtigen Brexit-Verhandlungen ein Regierungs- und damit Positionswechsel möglich ist. Unter der Annahme,

⁵ Am ehesten kann noch die bisherige britische EU-Mitgliedschaft als Teilmitgliedschaft bezeichnet werden, da das Land mit seinen Opt-Outs aus Währungsunion, Schengenraum, Grundrechtecharta und Teilen der Justiz- und Innenpolitik bereits bisher weiten Teilen der EU-Integration fern geblieben ist.

³ Theresa May, »Speech: The government’s negotiating objectives for exiting the EU«, London: Prime Minister’s Office.
⁴ Ruparel, R., St. Booth und V. Scarpetta: »Where next? A liberal, free market guide to Brexit«, Open Europe, London, 2016.

Tab. 1 Modelle der Zusammenarbeit zwischen der EU und Großbritannien

Modell	EWR	Bilaterale Verträge	Zollunion	Erweitertes Freihandelsabkommen	WTO
Beispiel	Norwegen	Schweiz	Türkei	Kanada	Brasilien
Freier Verkehr von Waren	√*	√*	√ *	√ *	–
von Kapital	√	–	–	–	–
von Dienstleistungen	√	partiell	–	partiell	–
von Personen	√	√	–	–	–
Übernahme von EU-Standards	√	√	–	–	–
Einzahlung in EU-Haushalt	√	√	–	–	–

* = mit Ausnahmen.

Quelle: Zusammenstellung des Autors. Übersicht zu den Modellen etwa in UK Treasury, »The Long-term Economic Impact of EU Membership and the Alternatives«, UK Treasury, London, 2016.

dass Theresa May im Amt bleibt, wird im Folgenden primär die Verhandlungsposition der Regierung May analysiert.

Für die zukünftigen Beziehungen mit der EU 27 gibt die aktuelle britische Regierung dabei drei grundsätzliche Ziele vor. Erstens soll Großbritannien weder zur Umsetzung von EU-Gesetzgebung verpflichtet werden noch unter die Jurisdiktion des Europäischen Gerichtshofs fallen. Zweitens soll die Freizügigkeit beendet werden. Den ca. 3 Millionen in Großbritannien ansässigen EU-Bürgern will die britische Regierung zwar Aufenthaltsrechte gewähren, lehnt aber die Beibehaltung all ihrer Rechte z.B. in Bezug auf Sozialleistungen ab. Drittens will die britische Regierung in Zukunft ohne Einschränkung eigene Freihandelsabkommen mit Drittstaaten aushandeln können, insbesondere den USA, deren Präsident Donald Trump sich hierzu grundsätzlich offen erklärt hat.⁶

Nimmt man diese Punkte zusammen, so hat May alle Formen der Teilintegration ausgeschlossen, wie sie Norwegen, die Schweiz, aber auch die Türkei praktizieren. Weder eine Beteiligung am EU-Binnenmarkt noch an der EU-Zollunion sind mit diesen roten Linien vereinbar. Damit bewegt sich Großbritannien bereits ausschließlich im Spektrum eines »harten Brexits«. Anstelle der bisherigen Integration in den Binnenmarkt will Theresa May aber eine neue »*deep and special partnership*« mit der EU aushandeln. Im Kern soll diese aus einem tiefen Freihandelsabkommen sowie einer Zusammenarbeit in der inneren wie äußeren Sicherheit bestehen.

Die politische Dynamik hinter der Verhandlungsposition

Die Ausrichtung der britischen Regierung auf einen harten Brexit ist nur mit der politischen Dynamik nach dem Brexit-Referendum zu erklären. Wirtschaftlich ist das Land weiterhin auf eine enge Anbindung an den Binnenmarkt der EU angewiesen, in den beispielsweise ca. 47% der britischen Warenexporte gehen.

Dennoch haben vier Faktoren den harten Kurs von May getrieben. Erstens entfaltet das Referendum eine demokratische Bindewirkung, die über reguläre Wahlen hinausgeht. Das Votum gegen Freizügigkeit und den Vorrang europäischer Gesetzgebung überlagert aus Sicht der Regierung auch wirtschaftliche Bedenken. Zweitens gibt es keine Variante eines weichen Brexits, die mit dem Selbstverständnis Großbritanniens als globale Macht und fünft größte Wirtschaft der Welt vereinbar ist.

Drittens sind die bisherigen wirtschaftlichen Auswirkungen des Brexit-Votums vor allem für die Bevölkerung sehr moderat geblieben. Entgegen den zum Teil dramatischen Prognosen ist zwar das Pfund deutlich

gefallen, insgesamt erweist sich die britische Wirtschaft aber noch als äußerst robust. Dies stärkt die Argumentation der EU-Gegner, das Großbritannien auch die Abkoppelung vom EU-Binnenmarkt und Zollunion gut verkraften kann. Viertens hat auch die stärkste Oppositionspartei Labour den Brexit als *fait accompli* akzeptiert. Im Wahlkampf fordert die Partei zwar einen konzilianteren Ton gegenüber der EU, will aber ebenfalls den Brexit durchsetzen und die Freizügigkeit gegenüber der EU beenden.

Die nunmehr auf den 8. Juni 2017 angesetzten Neuwahlen werden diese politische Dynamik nur begrenzt verändert. Obgleich der Vorsprung der Konservativen um Theresa May gesunken ist deuten alle Umfragen weiterhin auf eine absolute Mehrheit für May hin. Die Neuwahlen geben May aber nunmehr in den Verhandlungen mit der EU einen längeren Zeithorizont, da sie bis zu den nächsten regulären Wahlen (nunmehr Mai 2022) auch die Übergangsphase ohne Rücksicht auf einen unmittelbaren Urnengang gestalten kann. Gleichzeitig aber hat sie gegenüber der Öffentlichkeit und ihrer eigenen Partei ihre harte Verhandlungslinie derart bestätigt und gefestigt, dass sie ohne großen Gesichtsverlust ihren Kompromisspielraum gegenüber der EU minimiert hat – einschließlich der mehrfachen Drohung, im Zweifelsfall die Verhandlungen platzen zu lassen. Auch mit einer größeren Mehrheit ist May daher klar auf Konfrontationskurs mit der EU eingestellt.

Verhandlungsposition der EU 27

Die EU 27 befinden sich zum aktuellen Zeitpunkt noch im Aushandlungsprozess ihrer Verhandlungsposition gegenüber Großbritannien. Dennoch lassen sich von der Stellungnahme der Staats- und Regierungschef der EU 27 vom 29. Juni 2016 sowie den für den Europäischen Rat (EU27) am 29. April 2017 vorbereiteten Leitlinien für die Brexit-Verhandlungen bereits die zentralen Grundlinien der EU-Verhandlungsposition ableiten. Drei Aspekte stehen dabei bisher im Vordergrund:

Erstens stehen die EU 27 gemeinsam hinter der Position, dass die EU zwar nach den britischen Austritt offen für ein partnerschaftliches Verhältnis mit Großbritannien sein sollte, ein »Rosinenpicken« einzelner Elemente des Binnenmarkts aber nicht möglich sei. Zweitens setzen die Leitlinien im Sinne der schrittweisen Herangehensweise der EU-Kommission klare Vorgaben zunächst nur für die Verhandlung der Austrittsmodalitäten. Hierbei stehen gemäß dem Entwurf der Leitlinien als oberste Priorität die Rechte der EU-Bürger in Großbritannien im Fokus. Bereits hier haben sich die EU 27 einstimmig hinter die Forderung gestellt, dass auch in Zukunft die Rechte von EU-Bürgern in Großbritannien über den EuGH geschützt werden sollen. Ebenso konfliktträchtig ist die Forderung nach Zahlung der offenen Haushaltsverpflichtungen, die Großbritannien eine höhere zweistellige Milliarden-summe kosten soll.

⁶ Formell ist die Handelspolitik eine ausschließliche Kompetenz der EU, Großbritannien kann also vor dem vollzogenen EU-Austritt keine Freihandelsabkommen mit Drittstaaten schließen. Dennoch führt die Regierung bereits Vorgespräche mit Drittstaaten wie den USA.

Angestrebt wird die Einigung auf ‚gegenseitige Garantien‘ für EU-Bürger und ihre Familien in Großbritannien. Drittens zeigen sich auch die EU 27 langfristig zu einem partnerschaftlichen Verhältnis einschließlich Freihandelsabkommen mit Großbritannien bereit, stellen hierfür aber klare Bedingungen. Zunächst könne ein erweitertes Freihandelsabkommen erst finalisiert und abgeschlossen werden, wenn Großbritannien kein Mitgliedstaat der EU mehr ist. Eine weitere Beteiligung am Binnenmarkt oder anderen Regulierungsräumen der EU ist nur möglich, wenn sich Großbritannien in der Übergangsphase auch weiterhin europäischen Regeln und Durchsetzungsmechanismen unterordnet, einschließlich der Freizügigkeit als Teil des Binnenmarkts sowie der Jurisdiktion des EuGH.

abkommen die EU verlässt. Obgleich die zu erwartenden starken wirtschaftlichen Turbulenzen Großbritannien am stärksten treffen dürften, hätte die britische Regierung dann noch bis zu den nächsten Wahlen in 2022 Zeit, die britische Wirtschaftspolitik umzustellen. Auch im zweiten Szenario verlässt Großbritannien EU, Binnenmarkt und Zollunion, akzeptiert jedoch die Bedingungen für eine Übergangsphase, in deren Rahmen dann langfristig ein erweitertes Freihandelsabkommen und eine außen- und sicherheitspolitische Zusammenarbeit ausgehandelt. Dies wird gegenüber dem Binnenmarkt spürbare Einschränkungen für vor allem den Handel mit Dienstleistungen haben, während Großbritannien aber dennoch wirtschaftlich und politisch in Europa verankert bleibt.

KONFLIKTTRÄCHTIGE VERHANDLUNGEN UNTER POLITISCHEM PRIMAT

Nach Analyse der Positionen beider Seiten wird deutlich – in den Brexit-Verhandlungen stehen sich EU 27 und Großbritannien diametral gegenüber: Während die britische Regierung eine möglichst große Souveränität mit trotzdem möglichst großen Binnenmarktzugang vereinbaren möchte, zielt die EU-Position auf eine deutliche Absenkung des Marktzugangs im Vergleich zum Binnenmarkt und dennoch eine möglichst große Durchsetzung europäischer Standards. Ebenso sind die nunmehr zum Wahlkampfversprechen werdende Ziele von Theresa May, zum EU-Austritt Freizügigkeit, Umsetzung von EU-Gesetzgebung und Jurisdiktion des Europäischen Gerichtshofs zu beenden, unvereinbar mit den Bedingungen der EU 27 für eine Übergangsphase. Beide Seiten stellen daher politische Ziele über wirtschaftliche Bedenken.

Es ist daher bereits für den Auftakt der Verhandlungen nach den britischen Wahlen eine konfrontative erste Phase zu erwarten. Zwar gibt es in der Frage der Rechte von EU- und UK-Bürgern auf der grundsätzlichen Ebene eine gemeinsame Basis. Bei den vielen komplexen technischen Details gibt es jedoch erhebliche Spannungen, die monatelange Verhandlungen benötigen, um gerichtsfest zu werden. Dies erschwert trotz der gemeinsamen Basis eine schnelle Einigung. Besonders viel Konfliktstoff bieten die finanziellen Verpflichtungen Großbritanniens, die in der britischen Öffentlichkeit in der Regel als *exit bill* oder sogar Strafzahlungen für den Austritt dargestellt werden. Bisher hat die britische Regierung weder Öffentlichkeit noch Parlament auf die Kosten des Brexits vorbereitet und wird hier nur sehr begrenzt Kompromissbereitschaft zeigen.

Langfristig stehen angesichts dieser konfrontativen Grundhaltung und der Verankerung des harten Brexits mit den Neuwahlen vor allem zwei Szenarien im Raum. Nicht ausschließen ist eine negative Entwicklung der Verhandlungen, in der sich die roten Linien beider Seiten verhärten und Großbritannien im März 2019 ohne Übergangsabkommen oder sogar ohne Austritts-

René Repasi* Die Rechte der Unionsbürger und ihr Fortbestehen nach dem Brexit



René Repasi

Am 30. März 2019 endet für den Fall, dass bis zu diesem Zeitpunkt kein Austrittsabkommen zwischen Großbritannien und der EU ratifiziert worden ist, die Anwendbarkeit des gesamten EU-Rechts im britischen Hoheitsgebiet und auf britische Staatsangehörige und in Großbritannien niedergelassene Unternehmen im Hoheitsgebiet der verbleibenden EU-Mitgliedstaaten. Mit dem Eintritt eines sog. Brexit verlieren britische Staatsangehörige ihren Status als Unionsbürger, und die Unionsbürger verlieren den Status als solchen in britischem Hoheitsgebiet.

Der Unionsbürgerstatus und die damit verbundenen Rechte werden vorliegend weit verstanden. Sie umfassen sämtliche Rechte, die einem Staatsangehörigen eines EU-Mitgliedstaates oder einem unionsansässigen Unternehmen aufgrund EU-Rechts verliehen werden, m.a.W. deren Rechtserzeugungsquelle supranational ist. Diese Rechte stehen dem Unionsbürger bei Verlust dieses Status nämlich entweder unmittelbar (wenn es sich dabei um unmittelbar anwendbares EU-Primärrecht oder EU-Sekundärrecht in Form von Verordnungen handelt) oder aufgrund künftiger Rechtsetzung des Staates, der aus der EU ausgetreten ist, nicht mehr zur Verfügung.

Um das Ausmaß dieses Verlustes zu verdeutlichen, sollen im Folgenden zunächst einmal beispielhaft Rechte skizziert werden, die bei einem Brexit, wegfallen würden, bevor darauf eingegangen wird, ob einige dieser Rechte das Ende der Anwendbarkeit der Unionsverträge »überleben« können, und Möglichkeiten, den Fortbestand dieser Rechte zu sichern, diskutiert werden sollen.

RECHTE, DIE MIT EINEM BREXIT OHNE ABKOMMEN WEGFALLEN

Üblicherweise wird zur Beantwortung der Frage, welche Rechte im Falle eines Brexit wegfallen, auf die Aufenthaltsrechte hingewiesen. Tatsächlich verleihen nur die Unionsbürgerfreizügigkeit in Art. 21 AEUV und die sie ausfüllende Freizügigkeitsrichtlinie 2004/38/EG anderen Staatsangehörigen als denjenigen des Aufenthaltsstaates ein Aufenthaltsrecht, dessen Bestehen für einen Zeitraum von bis zu fünf Jahren lediglich den

Nachweis ausreichender Existenzmittel verlangt und das sich nach Ablauf des Fünfjahreszeitraums in ein bedingungsloses Daueraufenthaltsrecht umwandelt. Dieses Aufenthaltsrecht steht nur Staatsangehörigen von EU-Mitgliedstaaten und ihren Familienangehörigen offen. Drittstaatsangehörigen, wie es britische Staatsangehörige nach einem Brexit sein werden, müssen eine bestimmte Tätigkeit (bspw. eine hochqualifizierte Beschäftigung im Sinne der »Blue-Card«-Richtlinie) in der EU tatsächlich ausüben, um ein Aufenthaltsrecht von bis zu fünf Jahren zu erhalten. Danach können auch Drittstaatsangehörige ein Daueraufenthaltsrecht nach der Daueraufenthaltsrichtlinie 2003/109/EG erhalten, das qualitativ demjenigen für Unionsbürger nahekommt, jedoch weiterhin deutliche Unterschiede im Bereich der Familienzusammenführung beinhaltet.

Die Fokussierung auf das Aufenthaltsrecht verengt jedoch den Blick auf die von einem Brexit betroffenen Rechte, da hierdurch der Eindruck erweckt werden könnte, mit Ablauf einer Übergangsfrist von fünf Jahren erhielten jedenfalls im Hoheitsgebiet der EU-Mitgliedstaaten alle britischen Staatsangehörige ein Daueraufenthaltsrecht, das mit dem Aufenthaltsrecht für Unionsbürger vergleichbar ist.

Viel weitergehender sind die Auswirkungen des Brexit jedoch auf die berufliche, die freiberufliche und unternehmerische Tätigkeit in Großbritannien und in der EU. Dies soll an den folgenden Beispielen verdeutlicht werden:¹ Die Ausübung einer ärztlichen Tätigkeit unterliegt der Zulassung, die vom Nachweis einer ausreichenden Ausbildung abhängt. Die Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen bestimmt die automatische Anerkennung von Arztdiplomen aus den EU-Mitgliedstaaten. Mit dem Ende der Anwendbarkeit dieser Richtlinie auf britischem Territorium kann Großbritannien die automatische Anerkennung von Arztdiplomen aus den EU-Mitgliedstaaten beenden und den Zugang zum britischen Arztberuf vom Innehaben britischer Diplome abhängig machen. Das kann die Ausübung künftiger ärztlicher Tätigkeiten nach dem Brexit betreffen, kann aber auch auf bereits bestehende ärztliche Tätigkeiten ausgeweitet werden. Selbiges gilt im Übrigen für das Hoheitsgebiet der EU-Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Anerkennung britischer Diplome. Der Wegfall der unionsrechtlichen Anerkennungspflicht erfasst nicht nur medizinische Diplome, sondern sämtliche Berufsqualifikationen, an deren Besitz ein Staat den Zugang zu einem reglementierten Beruf oder dessen Ausübung in seinem Hoheitsgebiet knüpft.

Das nächste Beispiel betrifft die unternehmerische Tätigkeit von »Limited Companies« (Ltd.), die im britischen Handelsregister eingetragen sind, aber ihre wirtschaftliche Tätigkeit ausschließlich im deutschen Hoheitsgebiet ausüben. Die britische Rechtsperson mit beschränkter Haftung muss in Deutschland aufgrund

* Dr. René Repasi ist wissenschaftlicher Koordinator und Fellow des European Research Centre for Economic and Financial Governance (EURO-CEFG) der Universitäten Leiden, Delft und Rotterdam.

¹ Weitere Beispiele von besonderen Rechten, die das Unionsrecht Einzelnen verleiht, können in den Beiträgen von Plottka und Repasi (2014a; 2014b) sowie Repasi und Tekin (2014) gefunden werden.

der unionsrechtlichen Niederlassungsfreiheit (Art. 49 AEUV) und des diese auslegenden Urteils des EuGH in der Rechtssache »Überseering«² als solche anerkannt werden, obwohl es im Gegensatz zur deutschen GmbH etwa über kein Mindestkapital verfügt (was einer der Gründe für ihre zeitweise Attraktivität für deutsche Unternehmer war). Mit dem Brexit wird Großbritannien ein Drittstaat, so dass auf britische Kapitalgesellschaften die sog. »Trabrennbahn«-Entscheidung des BGH³ zur Anwendung gelangt, wonach ausländische Kapitalgesellschaften in Personenhandelsgesellschaften nach deutschem Gesellschaftsrecht umgedeutet werden, was zum Wegfall der Haftungsbeschränkung führt, so dass die Gesellschafter der Ltd. nach einem Brexit persönlich und vollumfänglich haften müssen.

Schließlich zwei Beispiele aus dem Vergaberecht: Auch wenn (oder gerade weil) die britische Regierung angekündigt hat, mit dem Brexit das gesamte EU-Recht mit dem sog. »Great Repeal Bill« in britisches Recht umzuwandeln (vgl. Department for Exiting the European Union 2017), ist nicht auszuschließen, dass das Vergaberecht, welches traditionell wegen seiner Protektionismusfeindlichkeit politischer Kritik ausgesetzt ist, angepasst wird. Daher könnten die Gründe für eine Kündigung laufender öffentlicher Aufträge über den von der EU-Vergaberichtlinie 2014/24/EU vorgesehenen Tatbestand der wesentlichen Änderung des Auftrags hinaus erweitert werden, so dass es zu Kündigungen öffentlicher Aufträge an unionsansässige Unternehmen kommen kann, die bei Anwendbarkeit der EU-Vergaberichtlinie nicht möglich gewesen wären. Noch näher an der künftigen Realität liegt die Konstellation, in der ein Vergabeverfahren in Großbritannien vor dem Brexit eingeleitet, aber noch nicht abgeschlossen wurde. Die Zuschlagskriterien könnten nach einem Brexit um ein »Buy-local«-Kriterium erweitert werden, weshalb ein unionsansässiger Bieter trotz der Abgabe des wirtschaftlich günstigsten Angebots den Zuschlag nicht erhält.

Die Liste der Beispiele ist insbesondere im Wirtschaftsrecht erweiterbar. Die hier genannten Beispiele machen jedoch bereits deutlich, dass die Auswirkungen eines Brexit ohne Abkommen weitreichend sind, da in vielen Wirtschaftsbereichen der Schutz vor Diskriminierungen und das Gebot gegenseitiger Anerkennung, die die Grundlage der besonderen Rechte bilden, die das Unionsrecht dem Einzelnen verleiht, wegfallen.

FORTBESTAND BESONDERER UNIONSRECHTE ALS WOHL ERWORBENE RECHTE TROTZ BREXIT

Sollte es zu keinem Austrittsabkommen kommen, das den Fortbestand bestimmter besonderer Rechte, die das Unionsrecht dem Einzelnen verliehen hat, anordnet, fallen diese Rechte für Unionsbürger oder unionsansässige Unternehmen in britischem Hoheitsgebiet und für britische Staatsangehörige oder Unternehmen

im Hoheitsgebiet der EU-Mitgliedstaaten beim Eintritt eines Brexit weg. In einer solchen Situation schweift der Blick auf dritte Rechtsordnungen, die sowohl von der britischen als auch von der EU-Rechtsordnung den Fortbestand wohl erworbener Rechte verlangen, obwohl die Rechtsordnung, der diese Rechte entspringen, nicht mehr anwendbar ist.

Erwähnenswert ist zunächst, dass der in Debatte um den völkerrechtlichen Schutz wohl erworbener Rechte vielfach herangezogene Art. 70 der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK), die das Völkergewohnheitsrecht, an das sowohl Großbritannien als auch die EU und ihre Mitgliedstaaten als Völkerrechtssubjekte gebunden sind, im Hinblick auf Abschluss, Wirkungen und die Auflösung von völkerrechtlichen Verträgen kodifiziert, keine Rechtsgrundlage für den Schutz wohl erworbener Rechte Einzelner begründet. Die Bestimmung, wonach die Beendigung eines völkerrechtlichen Vertrags wie die EU-Verträge nicht die vor der Beendigung begründeten Rechte und Pflichten der vormaligen »Vertragsparteien« und die dadurch geschaffene Rechtslage berührt, bezieht nicht den Einzelnen ein. »Vertragspartei« im Sinne der WVK sind die Staaten, die einem Vertrag zugestimmt haben, und nicht deren Staatsangehörige.

Das Völkergewohnheitsrecht kennt jedoch selbst den Grundsatz des Schutzes wohl erworbener Rechte Einzelner, wie der Ständige Internationale Gerichtshof (StIGH) in einem Urteil vom 25. Mai 1926 in der Rechtssache »Certain German Interests in Upper Silesia«, in der es um polnische Enteignungen in dem Teil Oberschlesiens ging, der nach dem Ersten Weltkrieg Teil des polnischen Territoriums wurde, erkannte.⁴ Enteignungen sind hiernach Verletzungen von Rechtspositionen, auch wenn sie unter einer untergegangenen Rechtsordnung entstanden sind. Während demnach der Schutz wohl erworbener Rechte im Völkergewohnheitsrecht verankert ist, ist seine Tragweite unklar (vgl. dazu im Detail Lalive 1965).

Typischerweise sind hiervon Eigentumsrechte erfasst (vgl. Lalive 1965, S. 183). Die geschützten Rechtspositionen müssen übertragbar und geldwert sein, so dass politische Rechte und die Freizügigkeitsrechte aus dem Anwendungsbereich fallen (vgl. O'Connell 1970, S. 378). Gleichbehandlungsrechte sind ebenso nicht erfasst, soweit sie nicht unmittelbar mit der Ausübung eines wohl erworbenen Rechts zusammenhängen. Vertraglich begründete Rechte wie Konzessionen, Lizenzen oder Genehmigungen können wohl erworbene Rechte sein (vgl. Bindschedler 1956, S. 179 ff., 217; Lalive 1965, S. 183). In gleichem Maße können solche besonderen Rechte als wohl erworben gelten, deren Inanspruchnahme in der Vergangenheit die Voraussetzungen für den Zugang zu einer beruflichen Tätigkeit waren. Hierunter fällt insbesondere die Anerkennung von Berufsqualifikationen und Diplomen, die in anderen EU-Mitgliedstaaten erlangt wurden. Das Ver-

² EuGH, Rs. C-208/00, Überseering, Slg. 2002, I-9919.

³ BGHZ 178, 192.

⁴ PCIJ Series A no 7, ICGJ 241 (PCIJ 1926), 25. Mai 1926, Rn. 132.

mögen als solches ist nicht geschützt. So verneinte der StIGH im »Oscar-Chinn«-Fall das Vorliegen eines wohl erworbenen Rechts bei dem Wegfall von Gewinnaussichten eines britischen Unternehmers aufgrund einer massiven staatlichen Unterstützung eines mit diesem Unternehmer im Wettbewerb stehenden belgischen Staatsunternehmens.⁵

Aufenthaltsrechte für natürliche und juristische Personen können hiernach nicht als wohl erworbene Rechte unter dem Völkergewohnheitsrecht qualifiziert werden können. In Ausübung dieser Rechte können zwar geschützte Eigentumsrechte erworben werden. Das Aufenthaltsrecht selbst ist aber weder geldwert noch kann es übertragen werden.

Ein Schutz des Aufenthaltsrechts ließe sich jedoch aus einem anderen völkerrechtlichen Instrument, der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), an die Großbritannien und die EU-Mitgliedstaaten gebunden sind, ableiten. Art. 8 EMRK, der das Recht auf Achtung des Privatlebens beinhaltet, schützt den tatsächlichen Aufenthalt in einem Konventionsstaat auch bei Wegfall des ursprünglichen Aufenthaltsgrunds, wenn die »Gesamtheit der sozialen Bindungen zwischen den niedergelassenen Migranten und der Gemeinschaft, in der sie leben« derart verdichtet ist, dass der Aufenthalt in dem Land Teil des geschützten Privatlebens geworden ist.⁶ Dies urteilte der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) in der bemerkenswerten Rechtssache »Kurić«, in der es um den Wegfall des Aufenthaltsgrundes der jugoslawischen Staatsangehörigkeit für nichtslowenische Bürger nach der Unabhängigkeit Sloweniens ging. Hiernach erscheint das Daueraufenthaltsrecht von ehemaligen Unionsbürgern in Großbritannien und in der EU geschützt, wobei nicht auszuschließen ist, dass auch besonders verdichtete Aufenthalte vor dem Erhalt eines Daueraufenthaltsrecht unter Art. 8 EMRK fallen können.

Es lässt sich somit zusammenfassend sagen, dass einige der besonderen Rechte, die das EU-Recht Einzelnen verliehen hat, auch nach dem Ende der zeitlichen Anwendbarkeit des Unionsrechts aus völkergewohnheitsrechtlichen Gründen oder auf Grundlage der EMRK⁷ fortbestehen. Allerdings hat dieser Schutz Schwächen, die zum einen darin begründet sind, dass die Tragweite der wohl erworbenen Rechte nicht rechtssicher bestimmbar ist, und zum anderen darin liegen, dass die Durchsetzung von Völkergewohnheitsrecht und EMRK vor nationalen Gerichten voraussetzungsreich und schwierig ist. Im Gegensatz zum Unionsrecht kann sich der Einzelne vor Gericht nicht unmittelbar auf Völkergewohnheitsrecht berufen. Die Durchsetzung von EMRK-Rechten, die in einzelnen Rechtsordnungen lediglich den Rang einfachen Rechts besitzt, kann verlangen, nach Erschöpfung nationaler Rechts-

wege ein Verfahren vor dem EGMR in Straßburg einzuleiten.

SCHUTZ WOHL ERWORBENER RECHTE DE LEGE FERENDA

Zwar ist deutlich geworden, dass der Einzelne nicht zwangsläufig auf besondere Rechte, die ihm vom Unionsrecht verliehen wurden, verzichten muss, wenn nach einem Brexit die Unionsrechtsordnung auf ihn nicht mehr anwendbar ist. Eine umfassende und rechtssichere Lösung verlangt jedoch gesetzgeberisches Handeln. Es wäre daher sicher vorzuzugwürdig, in einem Austrittsabkommen den Fortbestand von Aufenthaltsrechten in derselben Qualität wie für derzeitige Unionsbürger, die gegenseitige Anerkennung von Berufsqualifikationen, die fortbestehende Anerkennung juristischer Personen und den Schutz von öffentlichen Aufträgen und laufenden Vergabeverfahren zu verankern. Sollte dies jedoch nicht gelingen, wäre es empfehlenswert, den Schutz wohl erworbener Recht britischer Staatsangehöriger und in Großbritannien niedergelassener Unternehmen in einem einseitigen Unionsrechtsakt auf Grundlage von Art. 352 AEUV zu sichern. Die seit 1973 innerhalb von 44 Jahren entstandenen gegenseitigen Verbindungen zwischen Großbritannien und den anderen EU-Mitgliedstaaten sind derart vertieft, dass ihr schlichtes disruptives Zerreißen bei einem Brexit ohne Abkommen schädlich für alle Beteiligten und Betroffenen wäre und daher politisch nach Möglichkeit zu vermeiden ist.

Beachtet werden sollte schließlich, dass ein Austrittsabkommen auf Grundlage von Art. 50 EUV lediglich Altfälle regeln kann, bei denen der rechtliche Entstehungsgrund in der Zeit vor dem Brexit liegt. Nach Art. 50 Abs. 2 EUV wird im Austrittsabkommen »der Rahmen für die künftigen Beziehungen dieses Staates zur Union« lediglich »berücksichtigt«, nicht aber selbst definiert. Die künftige Ausgestaltung der Rechtsbeziehungen zwischen der EU und Großbritannien kann nur in einem Handelsabkommen auf Grundlage von Art. 207 AEUV, wie es für CETA mit Kanada genutzt wurde oder mit TTIP für die USA angedacht ist, geregelt werden.

LITERATUR

Amtenbrink, F., A. Karatzia und R. Repasi (2016), »What happens next? Legal consequences of Brexit«, *EURO-CEFG Brief*.

Amtenbrink F., M. Markakis und R. Repasi (2017), *Legal Implications of Brexit on Customs Union, Internal Market Acquis for Goods and Services, Consumer Protection Law, Public Procurement*, Studien des Europäischen Parlaments, Brüssel.

Bindschedler, R.L. (1956), »La Protection de la Propriété privée en droit international public«, in: *Académie de Droit International de la Haye* (Hrsg.), *Recueil des Cours* 90, Brill.

Department for Exiting the European Union (2017), *Legislating for the United Kingdom's withdrawal from the European Union*, März, verfügbar unter: <https://www.gov.uk/government/publications/the-great-repeal-bill-white-paper/legislating-for-the-united-kingdoms-withdrawal-from-the-european-union>.

⁵ PCIJ Series A/B no 63, ICGJ 313 (PCIJ 1932), 12. Dezember 1934.

⁶ EGMR, 13.7.2010 – 26828/06 – Kurić/Slowenien, Rn. 352.

⁷ Soweit wohl erworbene Rechte als Eigentumsrechte zu qualifizieren sind, sind sie im Anwendungsbereich der EMRK auch von Art. 1 des ersten Zusatzprotokolls zur EMRK, der das Eigentum schützt, erfasst.

Kramme, M., C. Baldus und M. Schmidt-Kessel (Hrsg.) (2016), *Brexit und die juristischen Folgen*, Nomos, Baden-Baden.

Lalive, P.A. (1962), »The Doctrine of Acquired Rights«, in: M. Bender (Hrsg.), *Rights and duties of private investors abroad*, International and comparative law center, New York, 145–200.

Markakis M. (2017), »Legal Issues Arising from the Brexit Referendum: A UK and EU Constitutional Analysis«, *International Journal of Legal Information* 45(1), 14–23.

O'Connell, D.P. (1970), *International Law*, 2. Aufl. Stevens, London.

Plottka, J. und R. Repasi (2014a), »Die normativen Grundlagen der Europäischen Union«, in: M. Jopp und F. Tekin (Hrsg.), *Europas Wert*, Nomos, Baden-Baden, 15–74.

Plottka, J. und R. Repasi (2014b), »Der Nutzen der Unionsbürgerschaft«, in: M. Jopp und F. Tekin (Hrsg.), *Europas Wert*, Nomos, Baden-Baden, 75–142.

Repasi, R. und F. Tekin (2014), »Der Wert des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts«, in: M. Jopp und F. Tekin (Hrsg.), *Europas Wert*, Nomos, Baden-Baden, 143–186.

Skouris V. (2016), »Brexit: Rechtliche Vorgaben für den Austritt aus der EU«, *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 806–811.

Weller M.-P., C. Thomale und N. Benz (2016), »Englische Gesellschaften und Unternehmensinsolvenzen in der Post-Brexit-EU«, *Neue Juristische Wochenschrift*, 2378–2383.

Klaus Günter Deutsch* und
Stefan Mair**

Wirtschaftliche Schäden des Brexit – Gefahren für Produktion und Jobs

In über 40 Jahren der politischen und wirtschaftlichen Integration des Vereinigten Königreichs (VK) in die Europäische Gemeinschaft bzw. Union haben die Handels- und Investitionsbeziehungen des VK mit den mittlerweile 27 anderen Mitgliedstaaten der Union einen lang anhaltenden Anstieg erlebt. Vor allem aber sind zahlreiche Verflechtungen in der Produktion von Gütern und Dienstleistungen entstanden. Seit dem Beitritt zur Europäischen Gemeinschaft hat sich zudem die Handelsintensität deutlich erhöht, wengleich sich der Güterhandel der britischen Wirtschaft in den vergangenen Jahren wieder etwas stärker diversifiziert hat. Dies gilt ebenfalls für Dienstleistungen. Gleichwohl bleibt die EU 27 für das VK der zentrale Wirtschaftspartner.

Die deutsch-britischen Wirtschaftsbeziehungen haben ebenfalls eine dynamische Entwicklung durchlaufen. Dies verwundert angesichts der Größe der Volkswirtschaften (Deutschlands BIP belief sich 2015 auf 3 Billionen Euro, das VK erzielte umgerechnet 2,6 Billionen Euro), der geographischen Nähe und der sehr unterschiedlichen komparativen Vorteile auch nicht. Das bilaterale deutsch-britische Handelsvolumen von gut 175 Mrd. Euro und der bilaterale Bestand an wechselseitigen Direktinvestitionen von etwa 140 Mrd. Euro spiegeln dies wider. Im Güterhandel liegt das bilaterale Volumen bei 128 Mrd. Euro, im Dienstleistungshandel bei 47 Mrd. Euro. Im Warenhandel standen Exporten aus Deutschland in Höhe von 89 Mrd. Euro Importen von 38 Mrd. Euro gegenüber. Das VK ist der drittgrößte Exportmarkt Deutschlands, auf ihn entfallen 7,4% der Exporte. Umgekehrt stammen 4,6% der deutschen Einfuhren aus dem Königreich, dies entspricht dem neunten Platz unter den Lieferländern. Deutschland importiert Vorleistungen im Umfang von rund 23 Mrd. Euro aus dem VK.

Deutschland wiederum stellt für das VK den zweitwichtigsten Absatzmarkt und das wichtigste Lieferland dar. Die Güterstruktur reflektiert die komparativen Vorteile beider Länder nur zum Teil. So entfallen 32% der deutschen Ausfuhren auf Kfz und Kfz-Teile, 15% auf Chemikalien, 10% auf den Maschinenbau und 5% auf Erzeugnisse der Elektronik und Elektrotechnik, wäh-



Klaus Günter Deutsch



Stefan Mair

* Dr. Klaus Günter Deutsch ist Abteilungsleiter Research, Industrie- und Wirtschaftspolitik beim Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI).

** Dr. Stefan Mair ist Mitglied der Hauptgeschäftsführung des Bundesverbands der Deutschen Industrie e.V. (BDI).

rend auf der Importseite Chemikalien mit 15% vor Kfz und Kfz-Teilen (12%), Maschinen (11%), Erdöl (9%) und Elektronik (5%) liegen. Deutschland weist einen Handelsüberschuss von rund 50 Mrd. Euro auf. Im Dienstleistungshandel ist die Bilanz recht ausgeglichen mit einem zuletzt leichten Überschuss von 2 Mrd. Euro für Deutschland. Auf der Exportseite dominieren hier sonstige Unternehmensdienstleistungen vor Finanzdienstleistungen, Transportdienstleistungen und Tourismus, während bei den deutschen Importen aus dem VK ebenfalls sonstige Unternehmensdienstleistungen, Management, freiberufliche Dienstleistungen sowie technische Dienstleistungen oben rangieren.

Zwar sind die britischen Exporte von Gütern und Dienstleistungen nach Deutschland seit 2011 leicht zurückgegangen, die deutschen Exporte sind jedoch seit 2009 bis 2015 stark angestiegen. Die deutschen Direktinvestitionen auf der Insel sind im Trend bis 2014 (letzte Datenerhebung) bis auf knapp 110 Mrd. Euro moderat angestiegen, während die britischen Investitionen in Deutschland auf knapp 40 Mrd. Euro zugelegt haben. Deutsche Unternehmen weisen etwa 2 200 Beteiligungen im VK aus, mit leicht fallender Tendenz. Etwa 368 000 Beschäftigte sind in diesen Unternehmen tätig. Der Umsatz dieser Unternehmen liegt bei etwas über 200 Mrd. Euro. Britische Firmen unterhalten wiederum ebenfalls erhebliche Aktivitäten in Deutschland. 1 370 Unternehmen sind in Deutschland engagiert. 237 000 Arbeitsplätze werden von diesen Unternehmen gestellt. Der Umsatz dieser Unternehmen liegt bei 228 Mrd. Euro.

Mit diesen aggregierten Angaben sind die wirtschaftlichen Beziehungen jedoch nicht vollständig beschrieben. Vielmehr produzieren heutzutage viele deutsche oder internationale Unternehmen im VK für den britischen Markt selbst, oft aber auch vor allem für den Absatz dieser Produkte im europäischen Binnenmarkt. Airbus ist zum Beispiel ein multinationales Unternehmen mit erheblicher Produktion im VK, das viele Endprodukte in Toulouse mit Teilen aus dem VK herstellt.

In der Automobilindustrie hat sich die tiefste industrielle Arbeitsteilung zwischen britischen und kontinentalen Unternehmen herausgebildet. Für die deutsche Automobilindustrie ist das VK der wichtigste Exportmarkt, noch vor den USA. Fast jedes fünfte Auto, das exportiert wird (von insgesamt 4,4 Mio. Exportautos), geht dorthin. 2015 exportierten deutsche Hersteller 810 000 Neuwagen aus deutscher Fertigung nach Großbritannien – mehr als in jedes andere Land. Von den Pkw-Exporten aus Deutschland in das VK entfielen im Jahr 2015 43% (348 500 Einheiten) auf das Premiumsegment (inkl. VW Phaeton, Touareg und Beetle). Deutsche Hersteller stellen mit 1,3 Mio. Einheiten die Hälfte des britischen Autoabsatzes, 40% davon sind Premiumfahrzeuge. Im VK werden 260 000 Fahrzeuge von deutschen Herstellern produziert. Dreiviertel der im VK produzierten Pkw (insgesamt: 2,6 Mio. Einheiten) werden exportiert, 57% der Fahrzeuge in die EU 27.

Inklusive der Zulieferbranche gibt es 100 Werke im VK in der Branche.

Diese Verflechtung fußt auf einem gleichen Regulierungs- und Außenhandelsrahmen für die Unternehmen, also auf den Binnenmarkt, die Zollunion, die zahlreichen Handelsabkommen der EU mit Drittstaaten, die einheitliche Rechtsdurchsetzung, die Freizügigkeit, die Niederlassungs- und Kapitalverkehrsfreiheit sowie auf viele angrenzende Regelungen im Steuer-, Gesellschafts-, Wettbewerbs- und Sozialrecht. In einigen Feldern spielen auch die Gemeinschaftspolitiken eine große Rolle, etwa in der Forschungsförderung über Mittel der EU.

Die Positionsfindung der britischen Regierung und der EU 27 seit dem britischen Referendum im Jahr 2016 hat einige Zeit in Anspruch genommen und ist keinesfalls abgeschlossen. Zum Zeitpunkt des Schreibens hat die EU sich durch Leitlinien des Europäischen Rats und ein Mandat an die Kommission festgelegt, in einer ersten Phase die zentralen Felder des Austrittsabkommens (u.a. finanzielle Verpflichtungen des VK, Status der Bürger der EU 27 in Großbritannien und der Briten in den EU 27, das Grenzregime zwischen Irland und Nordirland, Übergangsregelungen) zu verhandeln und bei ausreichendem Fortschritt ab dem Herbst über das zukünftige Verhältnis zu sprechen. Die britische Regierung hat bisher parallele Verhandlungen über den Austritt und das zukünftige Verhältnis gefordert, vor allem aber Zielvorstellungen für das zukünftige Verhältnis festgelegt. Dazu zählen eine enge wirtschaftliche Bindung an die EU 27 durch ein Handelsabkommen sowie ein möglichst hoher Marktzugang, jedoch nicht eine fortgeführte Beteiligung am Binnenmarkt mit seinen vier Freiheiten, an der Zollunion und an Gemeinschaftspolitiken generell. Im Wahlmanifest der Tories sind jedoch keine klaren Angaben enthalten, wann dieser Zustand erreicht werden soll. Die britische Regierung hat ebenfalls eingeräumt, dass Implementierungsbestimmungen für eine Übergangsphase notwendig sein könnten. Zudem ist natürlich eine Vielzahl weiterer Fragen im politischen Verhältnis zu klären.

Für die Unternehmen ist durch die Positionsbildung der EU und die bisherigen Festlegungen der britischen Regierung zwar etwas mehr Klarheit über den Prozess und die Zielvorstellungen zustande gekommen, dies reicht bislang jedoch überhaupt nicht aus, die Unsicherheit über den Rechtsstatus, den Marktzugang, die künftige völkerrechtliche Regelung der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen und das Regelwerk auch nur annähernd abzubauen. Zudem stellen einige der politischen Dossiers ein schwer kalkulierbares Risiko des Scheiterns der gesamten Verhandlungen dar. Darüber hinaus hat insbesondere die britische Regierung betont, dass sie möglicherweise auch kein Abkommen bevorzugen wird, wenn die Verhandlungen aus ihrer Sicht zu keinem befriedigenden Ergebnis führen (»better no deal than a bad deal«). Dies kann durchaus auch vor Ablauf der Zweijahresfrist gemäß Artikel 50 vom VK politisch beschlossen und ggf. sogar zu einem

raschen Ausscheiden aus der EU ohne – oder nur mit minimalen Regelungen – führen. Im besten Fall wäre dagegen ein Szenario vorstellbar, in dem eine Übergangsfrist ab dem 30. März 2019 von zwei bis drei Jahren vereinbart würde. Dies würde beiden Seiten ermöglichen, ausführliche Verhandlungen über die Vielzahl der zu regelnden Materien zu führen, an deren Ende dann ein umfassendes oder mehrere Abkommen stehen würden. Sie könnten mit Ablauf der Übergangsfrist dann in Kraft treten, zumindest in wesentlichen Bestimmungen etwa für den Außenhandel. Ein solches Vorgehen würde im Dreijahresfall voraussetzen, dass die Verhandlungen bis etwa Herbst 2021 beendet und nach einem halben Jahr der politischen Meinungsbildung zum Abkommen im Winter 2021/22 beschlossen werden, welches zum 30. März 2022 vorläufig in Kraft treten und anschließend ratifiziert werden müsste.

De facto müssen die Unternehmen jedoch eine risikobasierte Szenarioplanung vornehmen, die im Minimum vom schlechtesten Fall eines ungeordneten Ausscheidens vor oder zum 30. März 2019 ausgehen muss. Darin ist für alle Unternehmen auf beiden Seiten des Ärmelkanals mit Geschäftsbeziehungen zwischen dem VK und der EU 27 zu prüfen, inwiefern die Geschäftskontinuität bei Absatz, Produktion, Lieferketten, Geschäftsmodell, Rechtsstatus der betroffenen Unternehmensteile, Steuern, Daten-, Personen- und Kapitalverkehr, Logistik, Rechtsrahmen des Geschäfts und einer Reihe von anderen Sachverhalten sichergestellt werden kann. Dies wird im Regelfall weder beim einfachen Außenhandel noch in der verflochtenen Industrieproduktion oder im normalen Dienstleistungsgeschäft der Fall sein. Der wirtschaftliche Austausch zwischen dem VK und der EU 27 dürfte massiv gestört werden, mit erheblichen und unmittelbaren Folgen für unternehmerische Gewinne und Verluste, Beschäftigung und vieles mehr. Neueste Schätzungen deuten darauf hin, dass der Güter- und Dienstleistungshandel in einem solchen Szenario selbst bei einem Nullzollabkommen halbiert werden würde, ein unermesslicher Schaden.

Doch selbst in einer positiveren Entwicklung, geprägt von einem Austrittsabkommen mit Übergangsbestimmungen und einer Perspektive für ein oder mehrere Abkommen, ist mit massiven Störungen im Wirtschaftsverkehr zu rechnen, es sei denn, das VK und die EU 27 könnten sich auf ein vollständige, zeitlich befristete Fortführung des bisherigen Verhältnisses mit allen Rechten und Pflichten, einigen. Gelingt dies nicht, hängt es entscheidend davon ab, welche Regelungen in den Übergangsbestimmungen zumindest für den Güterhandel und die unmittelbar damit verflochtenen Transport-, Telekommunikations- und Unternehmensdienstleistungen, dem Daten-, Personen- und Kapitalverkehr und einer Reihe horizontaler Themen wie Steuern oder Gesellschaftsrecht gefunden werden und ob diese sich rechtlich und praktisch als tauglich erweisen. Angesichts der Neulandsituation des Falles, der begrenzten Zeit und der begrenzten Ressourcen sowie

der Komplexität moderner Wirtschaftsbeziehungen im europäischen Binnenmarkt sind Fehler und praxisuntaugliche Regelungsversuche kaum zu vermeiden.

Insofern wird jedwedes Kooperationszenario auch einen Modus für flexible Regelungen *on the run* enthalten müssen, um Flugzeuge auf den Boden, Nahrungsmittel in die Geschäfte und Zahlungen über die Grenze zu bekommen. Politische Grundsatzentscheidungen werden dabei häufig ebenfalls »on the run« getroffen werden müssen.

Parallel dazu werden sich die Unternehmen und ihre Verbände zumindest solange intensiv in die Verhandlungen einbringen müssen, wie man ein produktives wirtschaftliches Verhältnis zu diesem großen europäischen Drittstaat in der mittleren Frist entwickeln kann. Hier gibt es satte Erfahrung aus den jüngsten Abkommen mit anderen Drittstaaten, deren Anspruchsniveau deutlich niedriger war, aber eine Ahnung über die Komplexität des Vorhabens vermitteln. Denn die Tiefe der anzustrebenden Kooperation zwischen dem VK und den EU 27 müsste aus Sicht der Wirtschaft deutlich über das bekannte Maß hinausgehen und horizontale Politikfelder mit einbeziehen. Das fängt bei der Wettbewerbsordnung an und hört bei Produktstandards auf. Solch ein positives Bemühen um das zukünftige Wirtschaftsverhältnis wird wiederum politisch nur dann reifen können, wenn auf dem Weg dorthin nicht schon massiver wirtschaftlicher Schaden entsteht: der ausländische Kapitalstock im VK nicht massiv entwertet wird, zahlreiche Mittelständler der EU 27 erhebliche Verluste in den Geschäftsbeziehungen mit dem VK verkraften müssen und jene im VK tätigen Unternehmen die verschiedenen rechtlichen Stufen des Brexit-Prozesses wirtschaftlich nicht überleben, die einen erheblichen Anteil des Auslandsgeschäfts in ihrer britischen Geschäftstätigkeit aufweisen.

Doch nicht nur parallel zu den Verhandlungen entstehender wirtschaftlicher Schaden kann deren Erfolg beeinträchtigen. Auf beiden Seiten des Kanals herrschen Gefühlslagen, die die Kompromissbereitschaft erheblich begrenzen können. Im VK herrscht die unrealistische Einschätzung vor, dass die EU 27 genauso auf das VK angewiesen sei wie umgekehrt und damit die anzustrebende Kompromisslinie ziemlich genau auf der Mitte zwischen den beiderseitigen Forderungen zu liegen habe. Unterstützt wird diese Erwartung von der Illusion, das VK würde – sei es erst einmal von den Brüsseler Fesseln befreit – wirtschaftlich abheben und ein Singapur im großen Maßstab werden. In Brüssel wiederum hat die Frustration über die vielen Blockaden, die britische Politiker in der Vergangenheit bei Integrationsprozessen errichtet haben, und über die öffentliche britische Agitation gegen die EU zu einer wenig kompromissbereiten Haltung und großen Reizbarkeit geführt. Deshalb scheint der wirtschaftliche *worst case* im Brexit-Prozess, vorzeitiges Scheitern der Verhandlungen und ungeordnetes Ausscheiden derzeit ebenso wahrscheinlich wie der *best case*, geordnete und zügige Überführung des

Binnenmarktverhältnisses in ein umfassendes und tiefes Abkommen.

Segeln auf Sicht, harte Kontingenzplanung für den Schadensfall eines ungeordneten, baldigen Ausscheidens des VKs aus der Union und konstruktives Engagement für ein wirtschaftlich tragfähiges zukünftiges Verhältnis werden in den nächsten Monaten eine komplizierte Aufgabe für die Wirtschaft auf beiden Seiten des Kanals werden, ohne Erfolgsgarantie und in jedem Fall ohne verfügbare Versicherungslösung. Die Geschäftsrisiken werden begrenzt und diversifiziert werden müssen. Doch für kostspielige Reallokationen brauchen die Unternehmen wiederum härtere Fakten als derzeit erhältlich. Treten diese Fakten dann ein, wird die internationale Arbeitsteilung in und mit Europa vor allem im Verarbeitenden Gewerbe neu austariert werden müssen, mit allen harten Folgen für Wertschöpfung und Beschäftigung. Brexit kann per se kein wirtschaftlicher Erfolg werden, aber wie sehr der Schaden begrenzt werden kann, steht derzeit noch in den Sternen.

*Gabriel Felbermayr**

Wirtschaftliche Aspekte des Brexit

EINFÜHRUNG UND ZUSAMMENFASSUNG

Das Vereinigte Königreich (VK) hat am 29. März 2017 formal mitgeteilt, aus der Europäischen Union (EU) ausscheiden zu wollen. Es hat auch klar gestellt, dass es eine alternative rechtliche Form der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten der EU anstrebt. Zum jetzigen Zeitpunkt ist nach wie vor unklar, welche Verhandlungsziele das VK verfolgt. Aus diversen Mitteilungen geht aber hervor, dass die Wanderungsfreiheit eingeschränkt werden soll und eine Zollunion sowie die Unterwerfung unter die Jurisdiktion des Europäischen Gerichtshofs nicht mehr gewünscht werden. Anders als Vertreter der Europäischen Kommission sieht die britische Regierung nicht, dass der Austritt aus der EU einerseits und das Verhandeln eines neuen Vertrages andererseits zwei getrennte Prozesse sind.

Der Austritt des Vereinigten Königreichs wird die Europäische Union substantiell verändern, und zwar zunächst unabhängig davon, wie die bestehenden finanziellen Verbindungen gelöst und die Handelsbeziehungen neu gestaltet werden.

Das Vereinigte Königreich ist die zweitgrößte Volkswirtschaft in der EU. Sie ist für fast 18% des europäischen BIP verantwortlich. Das Pro-Kopf-Einkommen liegt um fast 40% über dem EU-Durchschnitt. Einige der besten europäischen Universitäten liegen in England. Ohne das Vereinigte Königreich wird die EU kleiner, ärmer und weniger innovativ sein.

Welches Arrangement auch immer die zukünftigen wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der EU 27 und Großbritannien regeln wird, es wird zwangsläufig weniger tief und umfangreich sein wie eine Vollmitgliedschaft in der Europäischen Union; dies bedeutet ökonomische Kosten auf beiden Seiten, die aber asymmetrisch verteilt sind. Im Durchschnitt verlieren die verbleibenden EU-Mitglieder weniger als das VK; einzelne Mitgliedstaaten können aber prozentuell stärker negativ betroffen sein. Für Deutschland ist durch höhere Handelsbarrieren kurzfristig mit einem Verlust von bis zu 0,5% des BIP pro Jahr bzw. ca. 15 Mrd. Euro zu rechnen; je großzügiger die Neugestaltung der Wirtschaftsbeziehungen ausfällt, umso klei-

* Prof. Gabriel Felbermayr, Ph.D., ist Leiter des ifo Zentrums für Außenwirtschaft und Professor für Volkswirtschaftslehre, insb. Außenwirtschaft, an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

ner sind die Kosten. Im Falle eines tiefen Abkommens (CETA-plus bzw. EU-Korea-plus) könnten die Belastungen auf 6 Mrd. Euro pro Jahr fallen. Diese Kosten enthalten jeweils höhere deutsche Nettobeiträge von ca. 2,5 Mrd. Euro pro Jahr.

Diese Effekte sind allerdings statischer Natur. Sie berücksichtigen nicht, dass durch die Verkleinerung des Binnenmarktes Anreize zu Innovationen, Investitionen, oder Humankapitalbildung fallen könnten und die kleinere EU möglicherweise weniger wachstumsfreundliche Politiken verfolgt. Diese dynamischen Effekte sind seriös kaum bezifferbar; ihre Richtung scheint aber jedenfalls klar.

Gewisse volkswirtschaftliche Kosten sind nicht zu vermeiden: Selbst im Falle eines tiefen Freihandelsabkommens würden Exporteure durch die Kosten des Nachweises des Warenursprungs belastet. Entzieht sich das VK der Rechtsprechung des EUGHs, so ist auch die gegenseitige Anerkennung von Produktzulassungen, Berufsqualifikationen und dergleichen kaum vorstellbar. Auch das generiert zusätzliche volkswirtschaftliche Kosten.

Die Kosten könnten aber erheblich vermindert werden, wenn man innovative Lösungen zur Vermeidung von zusätzlicher Bürokratie findet. So könnte dann auf den Nachweis des Warenursprungs verzichtet werden, wenn die Außenzölle der EU und des VK hinreichend ähnlich sind. Oder, falls es zur Erhebung von Einfuhrzöllen kommt, könnten diese im Rahmen des elektronischen Einfuhrumsatzsteuerverfahrens abgewickelt werden. Dadurch würden Unterbrechungen der Wertschöpfungsketten wenigstens im industriellen Bereich weitgehend vermieden.

Durch den Brexit würden die allermeisten Wirtschaftszweige in Deutschland an Wertschöpfung einbüßen. Allerdings könnte es auch Gewinner geben. Der Finanzsektor und bestimmte unternehmensnahe Dienstleistungen sind hierfür Beispiele. Die Vorteile dieser Sektoren sind aber nie groß genug, um die Nachteile der anderen Sektoren auszugleichen. Angesichts der Existenz von sogenannten Agglomerations-externalitäten und starker Input-Output-Verflechtungen innerhalb des britischen und des kontinental-europäischen Finanzsektors und des britischen Finanzsektors mit der deutschen Industrie sind die möglichen Wertschöpfungszugewinne in Deutschland bescheiden.

Es ist wichtig, dass die Entscheidungsträger schon jetzt klare Signale senden, dass ein zentrales Ziel der Brexit-Verhandlungen darin besteht, die komplexen Wertschöpfungsketten zwischen dem VK und der EU 27 zu bewahren. Erwarten die Wirtschaftssubjekte das Gegenteil, passen sie sich schon jetzt an die neuen Umstände an und schaffen so die Rahmenbedingungen für einen »harten« Brexit, der für die Beteiligten hohe Schäden verursacht.

Daher ist auch kritisch zu sehen, wenn die Regelung der finanziellen Aspekte der »Scheidung« und die Neuverhandlung der Wirtschaftsbeziehungen getrennt

vorangetrieben werden sollen. Je größer das zu verhandelnde Paket, umso eher sind Tauschgeschäfte möglich, die alle Beteiligten besser stellen. So ist denkbar, dass die Aussicht auf ein neues, tiefes Freihandelsabkommen der Sorte EU-Korea-plus dem VK die Möglichkeit eröffnet, der EU bei der Finanzierung der existierenden Verbindlichkeiten entgegenzukommen. Die Verbindung der beiden Verhandlungsstränge ermöglicht »Seitenzahlungen«, die das Erreichen effizienter Lösungen erleichtern sollte.

DIE RELATIVE BEDEUTUNG DES HANDELS MIT DEM VEREINIGTEN KÖNIGREICH

Das Vereinigte Königreich war gemäß der amtlichen Statistik (Destatis) im Jahr 2016 mit einem Wert von 86 Mrd. Euro Deutschlands drittgrößter Zielmarkt für Güterexporte. Das VK nimmt in der Rangliste der Importpartner mit einem Wert von 36 Mrd. Euro lediglich Platz 11 ein. Mit keinem Land hatte Deutschland einen größeren Exportüberschuss (50 Mrd. Euro). Im Dienstleistungsbereich hat Deutschland Exporte von ungefähr 16 Mrd. Euro, Importe von 21 Mrd. Euro, und somit ein Defizit von schätzungsweise 5 Mrd. Euro. Der Außenhandelsüberschuss von 45 Mrd. Euro beträgt also fast 1,5% des deutschen BIP; ein plötzlicher Wegfall dieses Außenbeitrages würde Deutschland an den Rand einer Rezession bringen.

Bilaterale Handelssalden sind allerdings mit hoher Vorsicht zu genießen, weil die Handelsstatistiken Umsatzzahlen sind und keine Rückschlüsse auf die enthaltene Wertschöpfung erlauben. So enthalten deutsche Exporte einen hohen Anteil ausländischer Wertschöpfung, z.B. durch Zulieferung von Vor- und Zwischenprodukten. Um die Bedeutung des Vereinigten Königreiches für die deutsche und europäische Wirtschaft korrekt abzubilden, bedarf es der Herausrechnung importierter Wertschöpfung.

Wenn man das tut, dann zeigt sich, dass der Wertschöpfungsgehalt der Exporte deutlich unter dem Umsatz (Bruttohandel) liegt: Im Jahr 2014 lag das Verhältnis der beiden Größen bei 0,74. Das heißt, hinter einem Euro Umsatz stehen 74% deutsche Wertschöpfung und 26% importierte Wertschöpfung (z.B. Zulieferungen aus Osteuropa). Im Jahr 2000 lag das Verhältnis noch bei 0,78. Daher überschätzen die Exportzahlen aus der amtlichen Statistik die Bedeutung des Vereinigten Königreiches für Deutschland.

Um die Bedeutung des Handels für die Wirtschaft abzuschätzen, ist es sinnvoll, den Wertschöpfungsgehalt der Exporte auf das BIP Deutschlands, der EU 27 oder des VK zu beziehen. Für Deutschland machen Exporte in das VK zwischen 1,0–1,2% der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung (des BIP) aus; aktuell bewegt sich der Anteil wieder dem Höhepunkt von 1,2% im Jahr 2007 zu. Die Abhängigkeit der britischen Wirtschaft vom deutschen Markt ist etwas geringer und liegt deutlich unter 1% des BIP. Aufgrund der relativen Stabilität der Dienstleistungsexporte in der Krise von



Gabriel Felbermayr

2008/09 kam es im Unterschied zu Deutschland nicht zu einem Einbruch; dieser erfolgte erst 2012/13.

Der Anteil der durch Exporte in die EU 27 erwirtschafteten Wertschöpfung am britischen BIP lag im Jahr 2000 noch bei ca. 4,5%; seitdem ist er kontinuierlich gesunken und ist in den letzten Jahren deutlich gefallen. Im Jahr 2014 lag er bei 3,6% des BIP. Im Vergleich dazu liegt die Bedeutung der durch Exporte in das Vereinigte Königreich erwirtschafteten Wertschöpfung im BIP der EU 27 in ihrer Gesamtheit aktuell bei rund 1% des BIP.

Berechnungen des ifo Instituts zeigen, dass im Jahr 2014 der Beschäftigungsgehalt der britischen Exporte in die EU 27 ca. 1,3 Mio. vollzeitäquivalente Jobs betrug; dieser Wert ist rückläufig. 2008 betrug er noch 1,6 Mio. Jobs. Dies hat mit der Exportschwäche des VK insgesamt und mit der voranschreitenden Diversifizierung weg von Europa zu tun. Dennoch handelt es sich um ca. 4,5% der britischen Gesamtbeschäftigung. Auch der Jobgehalt der britischen Exporte nach Deutschland ist seit 2008 rückläufig und beträgt im Jahr 2014 234 000 Vollzeitäquivalente. Umgekehrt bieten die Exporte Deutschlands in das VK 556 000 direkte und indirekte Jobs. Diese Zahl ist in den letzten Jahren relativ stabil geblieben.

HANDELSEFFEKTE DER EU-INTEGRATION: WAS STEHT AUF DEM SPIEL?

Die Europäische Integration sollte den Handel zwischen den Mitgliedern der EU erhöht haben, vor allem durch die Abschaffung von Zöllen und der Beseitigung von nicht-tarifären Handelshemmnissen. Das Ausscheiden des Vereinigten Königreiches könnte zu einer Wiedereinführung dieser Barrieren führen. Eine zentrale Frage für die Beurteilung der potenziellen Kosten des Brexit für Großbritannien und seine bisherigen Partner ist, wie hoch diese neuen Barrieren sein könnten. Bei Zöllen ist dies relativ einfach: Im schlimmsten Fall würden die Meistbegünstigungszölle der EU gegenüber dem Vereinigten Königreich angewandt; die neu einzuführenden Zölle auf britischer Seite könnten den EU-Zöllen entsprechen. Bei den nicht-tarifären Barrieren – der gegenseitigen Anerkennung von Produktzulassungen, die Koordination technischer, sanitärer und phytosanitärer Standards, der Verzicht auf defensive handelspolitische Instrumente – und in anderen Bereichen – zum Beispiel die Effekte der Öffnung öffentlicher Beschaffungsmärkte, Komplementaritätseffekte aus der Personen- und Kapitalverkehrsfreizügigkeit – ist eine Abschätzung der zu erwartenden Effekte schwieriger.

Ökonometrische Analysen des ifo Instituts zeigen, dass die Mitgliedschaft von Ländern inklusive des Vereinigten Königreiches bei der EU den Warenhandel um 62% und den Dienstleistungshandel um 62% erhöht hat. Dieser Wert bezieht sich auf die Effekte des Binnenmarktes und der Zollunion. Für Großbritannien wurde ein separater Effekt berechnet, und zwar getrennt für

seine Exporte und für seine Importe. Die Handelsschaffungseffekte für die britischen Exporte in die EU-27-Länder liegen sehr deutlich unter jenen für die Importe aus den EU-27-Ländern. Die Diskrepanz ist besonders erheblich im Güterhandel, wo das Vereinigte Königreich offenbar nur in relativ geringem Ausmaß von seiner Teilnahme am EU-Binnenmarkt profitiert hat.

Im Vergleich mit Europas umfassendsten und modernsten Freihandelsabkommen, jenem mit Korea, sind die Handelsschaffungseffekte der EU-Mitgliedschaft im Allgemeinen um mindestens 25% höher. Im Vergleich dazu ist für ältere Abkommen nur ein verschwindend kleiner handelsschaffender Effekt bei Dienstleistungen und ein relativ kleiner bei Waren nachzuweisen.

Detaillierte Analysen legen nahe, dass die stärksten handelsschaffenden Effekte der EU-Mitgliedschaft Großbritanniens unter den Gütersektoren vor allem im Pharma- und Metallbereich zu finden waren, und dort gleichermaßen stark ausgeprägt waren. In den Nahrungsmittel-, Chemie-, Maschinenbau-, Kfz- und Flugzeugsektoren hatte aber die EU stärkere Vorteile zu verzeichnen. In den 28 Dienstleistungssektoren sind starke handelsschaffende Effekte (in abnehmender Reihenfolge der Bedeutung im Handel) vor allem Groß- und Einzelhandel, im Finanzsektor (nicht aber im Versicherungsbereich), im Telekommunikationsbereich, bei IT-Dienstleistungen, bei Rechtsberatung und Buchhaltung, und bei Forschung und Entwicklung zu beobachten. Interessanterweise sind die handelsschaffenden Effekte für Anbieter aus der EU im Finanzbereich stärker als für jene aus dem Vereinigten Königreich. Dies lässt darauf schließen, dass die hohen Marktanteile Großbritanniens in diesem Sektor nicht so sehr auf einen privilegierten Zugang zum Binnenmarkt als auf ausgeprägte komparativen Vorteile der City of London zurückzuführen sind. In den Bereichen Verlagswesen und Unterhaltung, die für das Vereinigte Königreich wichtig sind, können keine statistisch signifikanten Handelsschaffungseffekte nachgewiesen werden.

ZUSAMMENFASSEND LÄSST SICH ALSO FESTHALTEN:

- Das Vereinigte Königreich hat durch seine Mitgliedschaft vor allem im Dienstleistungsbereich profitiert. Die handelsschaffenden Effekte lagen allerdings etwas unter jenen seiner EU-Partner. Durch den Brexit kommt es perspektivisch also auch zu einer asymmetrischen Erhöhung der Handelskosten. Die Stärke des Vereinigten Königreiches im Dienstleistungsbereich liegt also vor allem in komparativen Vorteilen und nicht im präferierten Zugang zu den EU-Märkten.
- Im Bereich des Warenhandels hat das Vereinigte Königreich nur relativ bescheidene Vorteile aus der EU-Mitgliedschaft gezogen; diese lagen sehr deutlich unter jenen der EU-Partner. Durch den Brexit

können für das Vereinigte Königreich dann auch nur relative bescheidene Vorteile verloren gehen, während die Verluste für die EU-27-Länder deutlich erheblicher ausfallen würden.

- Selbst das ambitionierteste Freihandelsabkommen der EU hat geringere handelsschaffende Effekte gezeigt als die EU-Vollmitgliedschaft; weniger ambitionierte Abkommen können nur einen Bruchteil der Vorteile der EU-Vollmitgliedschaft realisieren.

SIMULATIONSRECHNUNGEN

Eine Reihe von Arbeiten haben bereits Simulationsrechnungen zu den Folgen eines Brexit angestellt. Sie sagen eine Schrumpfung des Lebensstandards in England in der langen Frist um etwa 2–3% sowie des beiderseitigen Handelsvolumens um mindestens 30% voraus. Für Deutschland drohen kurzfristig Verluste des realen Bruttoinlandsprodukts pro Kopf von ca. 0,3%. Aktuelle Berechnungen des ifo Instituts unterscheiden die folgenden Szenarien:

Weicher Brexit:

- I. **EWR-Szenario.** In diesem Fall kommt es zu einem tiefen Freihandelsabkommen zwischen EU und Großbritannien, das sich an den Bedingungen orientiert, die zwischen der EU und Norwegen, Island, Liechtenstein gelten. Die Schweiz ist nicht im EWR (Europäischer Wirtschaftsraum), sondern unterhält eine Vielzahl von bilateralen Verträgen mit der EU. Materiell ist – mit einigen Ausnahmen, z.B. im Finanzbereich – die Situation aber ähnlich.
- II. **DCFTA-Szenario.** In diesem Fall kommt es zu einem tiefen und umfassenden Freihandelsabkommen (*deep and comprehensive free trade agreement*), wie es die EU vor kurzem mit Kanada abgeschlossen hat, und wie es seit Juli 2011 mit Korea in Kraft ist.

Harter Brexit:

- III. **WTO-Szenario.** In diesem Fall gelten zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich die Regeln der Welt Handelsorganisation (WTO). Damit gelten alle acht oben genannten Kostentreiber.
- IV. **Konfliktszenario.** Dieses Szenario baut auf dem WTO-Szenario auf, und verschärft dieses durch den Einsatz nicht-kooperativer handelspolitischer Instrumente.

In allen Szenarien wird angenommen, dass die Handelskostenabsenkungen, die empirisch als Folge der EU-Mitgliedschaft zwischen EU und Vereinigtem Königreich gemessen werden, verschwinden und, im Falle der EWR- oder DCFTA-Szenarien, durch neue, aber geringere Absenkungen ersetzt werden. Dabei dient für das DCFTA-Szenario das EU-Korea Abkommen als Vorlage; für das EWR-Szenario wird ein Teil des Kostenabstandes zwischen EU-Vollmitgliedschaft und DCFTA abgeschmolzen.

In jedem Fall kommt es in allen betrachteten bilateralen Verhältnissen zu einer Reduktion des Handels. Im EWR-Szenario würden die Exporte Deutschlands in

das Vereinigte Königreich um 6% unter jenem Niveau zurückbleiben, das ohne den Brexit gilt. Die Exporte des Vereinigten Königreichs nach Deutschland und in die EU würden jeweils doppelt so stark einbrechen. Außerdem beziehen sie sich auf eine deutlich größere Ausgangsbasis.

Wendet man die Erfahrungen mit dem EU-Korea-Abkommen an, so zeigt sich für die Exporte Deutschlands ein stärkerer Einbruch von 11%; wieder sind die prozentuellen Einbußen des Vereinigten Königreichs sowohl bei den Exporten nach Deutschland als auch in die EU insgesamt doppelt so hoch.

Im Fall eines harten Brexit würden die Exporteinbußen für Deutschland schmerzhafter ausfallen; sie würden zwischen 26% im WTO-Szenario und 62% im Konfliktszenario betragen. In letzterem würden die Exporte des Vereinigten Königreichs prozentuell ähnlich stark fallen wie die Deutschlands; im WTO-Fall würden sie stärker einbrechen.

Deutschland ist deshalb relativ geschützt, weil die Güter, die es herstellt, relativ wenig im Preis reagieren, da es wenige relevante Substitute gibt (zum Beispiel im Spezialmaschinenbau).

Was die Effekte auf das BIP angeht, so ist für Deutschland je nach Szenario mit Verlusten von bis zu 12 Mrd. Euro zu rechnen, das sind bis zu 0,4% des BIP. Pro Kopf würden sich Verluste von bis zu 141 Euro ergeben. Im Falle eines DCFTA würden die Verluste relativ glimpflich aussehen: 3 Mrd. Euro (das sind 0,11% des BIP) bzw. 41 Euro pro Kopf. Dazu kämen noch zusätzliche Nettozahlungen an das EU Budget, die sich für Deutschland auf ca. 2,5 Mrd. Euro belaufen könnten.

Ganz anders wäre die Situation im Vereinigten Königreich. Hier sind in jedem Szenario die erwarteten Verluste höher als in der EU 27 oder in Deutschland. Im schlimmsten Fall ist mit Einbußen von 72 Mrd. Euro zu rechnen, das sind 2,8% des BIP. Das WTO-Szenario wäre nur unwesentlich weniger kostspielig; pro Kopf wäre hier mit einem Verlust von 935 Euro zu rechnen. Selbst im besten Fall (eines EWR-Abkommens) wären die Einbußen pro Kopf mit 127 Euro mehr als fünffach so hoch wie jene in Deutschland und um ein Vielfaches höher als in der EU 27. Aber: Wenn das Vereinigte Königreich Mitglied im EWR sein könnte ohne Mitgliedsbeiträge an die EU zu entrichten, würde es sich per saldo glatt stellen. Weil die Berechnungen naturgemäß ungenau sind, könnte es in diesem Szenario passieren, dass sich das Vereinigte Königreich sogar besser stellt.

Durch den Austritt aus der EU fügt sich das Vereinigte Königreich erheblichen Schaden zu. Diese Rechnung beinhaltet aber nicht die Möglichkeit, dass es zu Reformen kommt, die während einer EU-Vollmitgliedschaft nicht getätigt worden wären und die zu einer wirtschaftlichen Expansion auf der Insel führen. Diese Möglichkeit existiert, ist aber schwerlich mit dem Brexit kausal in Verbindung zu bringen, weil das Vereinigte Königreich de facto auch heute viel Freiraum bei der Umsetzung wachstumsfreundlicher Reformen hat und diese also umsetzen könnte.

Der Brexit würde die Mitgliedstaaten der EU recht unterschiedlich treffen. Die Benelux-Länder wären stärker negativ betroffen als Deutschland ebenso die skandinavischen Länder mit Ausnahme von Finnland. Im Falle von Luxemburg ist zu erwähnen, dass die enge Verschränkung der Wertschöpfungsketten im Finanzbereich (Luxemburg nimmt wichtige Back-Office-Funktionen wahr) für die relativ hohen Verluste verantwortlich ist. Im Falle der Slowakei schlägt der Automobilsektor ins Gewicht. Die Länder im Süden und Osten sind durch die handelspolitischen Aspekte des Brexit wenig betroffen; sie könnten durch eine Einschränkung der Personenfreizügigkeit betroffen sein.

EMPFEHLUNGEN

In der Folge werden einige Empfehlungen abgegeben, die das Ziel haben, die Kosten eines Brexit für Deutschland und Europa zu minimieren.

1. Der Stil des anstehenden Verhandlungsprozesses ist nicht unwichtig, weil Wirtschaftssubjekte Erwartungen bilden und vorbeugend reagieren. Damit nicht schon jetzt ein harter Brexit realwirtschaftlich vorweggenommen, und später dann als Verhandlungsergebnis realisiert wird, sollte das Ziel einer kooperativen Lösung unter Bewahrung der existierenden wirtschaftlichen Verflechtungen klar und glaubwürdig kommuniziert werden. Deutschland sollte auch das Vereinigte Königreich darauf verpflichten.
2. *Ein crashing-out* des Vereinigten Königreichs sollte unter allen Umständen vermieden werden. Auch dieses Ziel sollte den Märkten glaubwürdig kommuniziert werden. Gegebenenfalls bedeutet dies, dass vorübergehende Zwischenlösungen und Stillstandsvereinbarungen getroffen werden müssen.
3. Die Verhandlungen zum Austritt und jene zur Neugestaltung der wirtschaftlichen Beziehungen sollten nicht getrennt werden. Die finanziellen Aspekte des Austritts können als »Seitenzahlungen« genutzt werden, um das Verhandlungsergebnis für die EU zu optimieren
4. Je nach Ausgestaltung der neuen Wirtschaftsbeziehungen kommt es zu größeren oder kleineren volkswirtschaftlichen Schäden für Deutschland. Diese belaufen sich auf bis zu 15 Mrd. Euro, wobei diese Summe zusätzliche Nettobeiträge an das EU-Budget von ca. 2,5 Mrd. Euro unterstellt.
5. Solange das Vereinigte Königreich eine Mitgliedschaft im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) ausschließt, ist davon auszugehen, dass es sich wirtschaftlich auch dann schadet, wenn es keinerlei Nettobeiträge mehr an die EU leisten muss. Jede »Bestrafung« darüber hinaus, würde auf beiden Seiten die volkswirtschaftlichen Kosten in die Höhe treiben und ist daher aus ökonomischer Sicht abzulehnen.
6. Eine Mitgliedschaft im EWR ohne Nettobeiträge würde das Vereinigte Königreich unter Umständen besser stellen als der Status quo und würde daher die Kohäsion der EU gefährden.
7. Durch den Brexit verlieren die allermeisten deutschen Wirtschaftszweige an Wertschöpfung, wobei vor allem die Industrie – Fahrzeuge, Pharma, Maschinenbau – negativ betroffen wäre. Der Finanzsektor könnte zwar leicht gewinnen, und zwar umso mehr, je härter der Brexit ausfällt. Diese Gewinne stehen aber in keinem Verhältnis zu den Verlusten in anderen Sektoren. Selbst im Finanzsektor gilt, dass Deutschland und das Vereinigte Königreich in sensible Wertschöpfungsketten eingebunden sind. Eine aktive Strategie, Finanzdienstleister aus England nach Kontinentaleuropa zu holen, ist aus gesamtwirtschaftlicher Perspektive abzulehnen.
8. Für den Fall eines tiefen Freihandelsabkommens nach dem Modell der Abkommen der EU mit Korea oder Kanada drohen bürokratische Kosten durch den Nachweis des Warenursprungs. Eine innovative Lösung bestünde darin, auf den Nachweis des Warenursprungs für alle Produkte zu verzichten, bei denen die Außenzölle der EU 27 und des Vereinigten Königreiches hinreichend ähnlich sind. Nur wenn über die Zeit Unterschiede entstehen, sollte der Warenursprung nachgewiesen werden müssen.
9. Für den Fall, dass es für einzelne Produkte zu Zöllen kommt – was aus deutscher Perspektive unvorteilhaft wäre – drohen bürokratische Kosten bei der Zollabwicklung. Ein innovativer Ansatz könnte darin bestehen, die bereits eingeführten elektronischen Mittel der Einfuhrumsatzsteuerhebung anzuwenden. Damit würden Zölle nicht an den Grenzen, sondern am Standort der einführenden Unternehmen administriert und eingehoben.
10. Um Disruptionen beispielsweise im Flugverkehr, bei Arzneimitteln, im Personenverkehr etc. zu verhindern, sind bilaterale Abmachungen, auch temporärer Art, dringend angezeigt.