

Deutscher Bundestag

Ausschuss für die Angelegenheiten
der Europäischen Union

Ausschussdrucksache

19(21)34

STELLUNGNAHME [KURZFASSUNG] JANUAR 2019

Austritt des Vereinigten Königreich aus der EU – Themenfeld 2: Vorbereitungen auf den Austritt ohne Austrittsabkommen

Nicolai von Ondarza

Inhalt

Einleitung	3
Stand der Verhandlungen und politische Dynamik	4
Alternativen zum ungeordneten Brexit	6
Der No-Deal als Nulloption und seine Varianten	8
Auswirkungen auf Großbritannien und die EU-27	10
Rechtliche Konsequenzen	10
Politische Konsequenzen	12
Wirtschaftliche Konsequenzen	16
Perspektiven für die EU-UK Beziehungen nach einem No-Deal Brexit	19
Anhang	21
Tabelle 1: – Wirtschaftliche Studien zu den Folgen eines No-Deal Brexits auf Großbritannien	21
Tabelle 2 – Wirtschaftliche Studien zu den Folgen eines No-Deal Brexits auf die EU-27	22
Weiterführende Literatur	23

Einleitung

Die britische Regierung hat dem Europäischen Rat am 29. März 2017 die Absicht Großbritanniens mitgeteilt, die Europäische Union (EU) gemäß Art. 50 EUV zu verlassen. Um den Austritt zu regeln, sieht der EU-Vertrag innerhalb einer Frist von 2 Jahren die Vereinbarung eines Austrittsvertrags vor. Sollte in dieser Zeit keine Einigung auf einen Austrittsvertrag gefunden oder eine Verlängerung der Frist beschlossen, würde Großbritannien die EU am 29. März 2019 ohne Regelung verlassen – der so genannte ‚No-Deal Brexit‘ (ungeordneter Brexit). Großbritannien, zweitgrößte Wirtschaft der EU und wichtiger Akteur für die innere und äußere Sicherheit in Europa, würde dann über Nacht ohne Übergangsregelungen zum Drittstaat. Es ist daher auch für die EU-27 im Allgemeinen, und Deutschland im Besonderen, von enormer Wichtigkeit sich mit den rechtlichen, politischen und wirtschaftlichen Konsequenzen eines unregulierten Brexits sowie den darauf folgenden Handlungsoptionen auseinanderzusetzen.

Wichtigste Punkte:

- Angesichts der politischen Blockade im britischen Unterhaus steigt die Wahrscheinlichkeit eines No-Deal Brexit. Keine andere Variante des Brexits hat eine Mehrheit.
- Rechtlich wird Großbritannien bei einem No-Deal Brexit am 30. März 2019 ohne Übergangsregelung zum Drittstaat. Ein nachträgliches Inkrafttreten des Austrittsabkommens ist nicht möglich.
- Die politische Dynamik droht die negativen Konsequenzen eines No-Deal Brexits zu verschärfen. In Großbritannien ist mit einer stark eingeschränkten Handlungsfähigkeit der britischen Regierung zu rechnen, während die Beziehungen zwischen EU-27 und London dauerhaft schwer belastet sein werden. Innerhalb der EU stellen vor allem der Umgang mit der Grenze zu Nordirland, dem EU-Haushalt und die Strategie gegenüber dem Vereinigten Königreich die bisherige Einheit der EU-27 auf die Probe.
- Wirtschaftlich gehen alle seriösen Studien davon aus, dass der No-Deal Brexit die größten negativen Konsequenzen verursacht. Die Prognosen gehen davon aus, dass Großbritannien wesentlich stärker davon betroffen sein wird als die EU-27. Innerhalb der EU-27 drohen Irland die negativsten Folgen, aber auch Deutschland gilt als ‚signifikant betroffen‘.
- Im Falle eines No-Deal Brexits empfehlen sich für die EU-27 als oberste Prioritäten die Sicherung der Einigkeit, einseitige Maßnahmen zur Schadensbegrenzung und die Aufrechterhaltung des Dialogs mit Großbritannien.

Stand der Verhandlungen und politische Dynamik

Nach anderthalbjährigen Verhandlungen haben die Staats- und Regierungschefs der EU-27 und die britische Regierung auf einer außerordentlichen Tagung des Europäischen Rates am 25. November 2018 ein Austrittsabkommen gebilligt.¹ Wie von den EU-Verhandlungsführern vorgesehen regelt das rechtlich verbindliche, 585-Seiten umfassende Austrittsabkommen vor allem die Scheidungsmodalitäten. Hierzu gehören insbesondere die Bewahrung der Bürgerrechte, die Trennungsbestimmungen, die Regelung bezüglich der finanziellen Verpflichtungen Großbritanniens, die Etablierung einer Übergangsphase mindestens bis Ende 2020², einer Governance Struktur sowie einer Reihe von Protokollen zu Zypern, Gibraltar und insbesondere Nordirland. Nicht im Austrittsabkommen geregelt sind jedoch die zukünftigen Beziehungen zwischen der EU und Großbritannien nach der Übergangsphase. Hierzu haben die Staats- und Regierungschefs eine politische Erklärung mit den Grundsätzen für die zukünftigen Beziehungen verabschiedet; diese ist jedoch rechtlich nicht verbindlich und enthält vor allem die Absicht einer engen Partnerschaft, ohne aber die schwierigen Zielkonflikte zwischen Großbritannien und der EU aufzulösen.³

Auch das Austrittsabkommen kann jedoch erst in Kraft treten, wenn es von allen Beteiligten formell unterzeichnet wurde. Von EU-Seite ist hierfür die Zustimmung des Europäischen Parlaments sowie des Rates der EU (mit einer besonderen qualifizierten Mehrheit) notwendig. Da das vorliegende Austrittsabkommen die grundsätzlichen Bedingungen vom Europäischen Parlament wie den 27 nationalen Regierungen im Rat erfüllt, ist bei der EU-Seite von einer Unterzeichnung auszugehen.

Wesentlich größer ist jedoch die Unsicherheit über die Zustimmung zum Austrittsabkommen in Großbritannien. Aus innenpolitischen Gründen hat sich die britische Regierung rechtlich bereits verpflichtet, zuerst die Zustimmung des Unterhauses zum Austrittsabkommen samt politischer Erklärung einzuholen („meaningful vote“). Erst dann kann die Premierministerin das Abkommen bei der EU unterzeichnen. Ob es dazu kommt ist mehr als ungewiss.

Zunächst verfügt Theresa May ohnehin nur über eine äußerst knappe Mehrheit. Seitdem sie im Juni 2017 ohne Not Neuwahlen ausrief und dabei ihre absolute Mehrheit verlor, führt sie eine Minderheitsregierung an. Die derzeit 315 Konservativen erreichen zusammen mit den zehn Abgeordneten der nordirischen DUP nur deswegen eine Mehrheit der

¹ Agreement on the withdrawal of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland from the European Union and the European Atomic Energy Community, as endorsed by leaders at a special meeting of the European Council on 25 November 2018.

² Mit einer Verlängerungsoption von bis zu zwei Jahren, also bis Ende 2022. Die Übergangsphase würde dann auf jeden Fall weiter reichen als die nächsten regulären Parlamentswahlen in Großbritannien, die spätestens Mai 2022 stattfinden müssen.

³ Political Declaration setting out the framework for the future relationship between the European Union and the United Kingdom.

650 Sitze, weil die sieben Abgeordneten der irisch-nationalistischen Sinn Fein aus Nordirland ihre Sitze nicht annehmen. Schon eine Handvoll Abweichler kann May die Mehrheit kosten. Der Druck kommt von mindestens vier Seiten:

Erstens wenden sich die harten EU-Gegner in der Konservativen Partei strikt gegen das vorliegende Austrittsabkommen. Etwa 80 Abgeordnete der Konservativen versammeln sich in der sogenannten European Research Group (ERG) und haben bereits öffentlich erklärt, dass sie im Parlament gegen die Regierung und das Austrittsabkommen votieren werden. Hierzu gehören auch die aus Protest zurückgetretenen früheren Minister Boris Johnson, David Davis und Dominic Raab. Mit Drohungen an die Premierministerin ist es der ERG immer wieder gelungen, harte Auslegungen des Brexit-Votums in der Konservativen Partei und im Parlament durchzusetzen. Diese Gruppe hat im Dezember 2018 auch ein Misstrauensvotum gegen Theresa May in der eigenen Partei aus Protest gegen das ausgehandelte Austrittsabkommen durchgesetzt. May konnte das Misstrauensvotum zwar gewinnen, aber insgesamt sprachen ihr 117 der eigenen Abgeordneten das Vertrauen ab – das ist mehr als genug, um die Regierung jederzeit ihre Mehrheit zu kosten.⁴

Zweitens lassen sich auf der anderen Seite des Spektrums mindestens zwölf Abgeordnete der Konservativen Partei identifizieren, die sich offen für eine möglichst enge Anbindung an die EU aussprechen. Auch sie können der Regierung jederzeit die Mehrheit kosten, haben zusätzlich aber in Zusammenarbeit mit der Opposition theoretisch die Möglichkeit, die Regierung zu überstimmen. Im Laufe des parlamentarischen Prozesses zum Brexit ist es ihnen damit unter anderem gelungen, die Mitbestimmungsrechte des House of Commons zum Brexit zu stärken und die Handlungsmöglichkeiten der Regierung im Falle eines No-Deal Brexits zu beschränken. Teile dieser konservativen Abgeordneten sprechen sich mittlerweile auch offen für ein zweites Referendum und die Rücknahme des Brexit-Prozesses aus. Sie lehnen das Austrittsabkommen ab, weil es aus ihrer Sicht zwar viele Pflichten der EU-Mitgliedschaft aufrechterhält, ohne aber Großbritannien die Mitspracherechte zu erhalten.

Drittens lehnt auch die nordirische **DUP** das Austrittsabkommen klar ab. Die DUP ist Mehrheitsbeschaffer für May und hat ein ‚Confidence and Supply‘-Abkommen mit der Konservativen Partei abgeschlossen, in dem sie zusagt hat, die Regierung May in wichtigen Abstimmungen zu unterstützen. Gleichzeitig lehnt die DUP jedoch den im Austrittsabkommen enthaltenen Backstop für Nordirland kategorisch ab. Sie ist in Nordirland selbst Konfliktpartei und steht für einen klar unionistischen Kurs. Sie macht sich für einen harten Brexit stark, obwohl Nordirlands Bevölkerung mehrheitlich für den Verbleib in der EU gestimmt hat.⁵ Selbstverständnis und Daseinsberechtigung der Partei ist jedoch die Bindung an Großbritannien. Aus Sicht der DUP hat Theresa May mit der Billigung des Austrittsabkommen ihre Vereinbarung mit der DUP und den Erhalt des Vereinigten Königreichs in Frage gestellt. Die DUP-Führung lehnt daher eine Zustimmung zum Austrittsabkommen kategorisch ab, und hat durch gezielte Enthaltungen der Regierung bereits mehrfach parlamentarische Niederlagen im Brexit-Prozess beschert. Mit dem Backstop will die DUP daher das Austrittsabkommen definitiv ablehnen.⁶

Viertens könnte **Labour** mit ihren 257 Abgeordneten May jederzeit zur Mehrheit verhehlen. Die Labour-Führung um Jeremy Corbyn hat das Brexit-Votum eindeutig akzeptiert. Daher hat die Partei in der Vergangenheit mit der Regierung dafür gestimmt, Artikel 50

⁴ Siehe BBC News, „Theresa May wins vote of no confidence“, online verfügbar: <https://www.bbc.com/news/uk-politics-46547246> (Letzter Zugriff am 11.1.2019).

⁵ Siehe Milena Komarova/Katy Hayward: „The Irish Border as a European Union Frontier: The Implications for Managing Mobility and Conflict“, in: Geopolitics, 11.10.2018.

⁶ Siehe zuletzt etwa Arlene Foster: „Deal will fall unless there is change of heart in Dublin and EU on backstop“, in: The Belfast Telegraph, 11.1.2019. Online verfügbar: <http://www.mydup.com/news/article/article-by-party-leader-arlene-foster-mla> (Letzter Zugriff am 11.1.2019).

EUV zu aktivieren. Für den Austrittsvertrag hat die Partei jedoch sechs Bedingungen gestellt, die so formuliert sind, dass keine Form des Brexits sie je erfüllen wird, und bereits angekündigt, gegen das Austrittsabkommen zu votieren. Zwar hat die Labour-Partei sich auf einem Parteitag im September 2018 für ein zweites Referendum ausgesprochen, aber erst nachdem alle anderen parlamentarischen Mittel, einschließlich eines Misstrauensvotum gegen Theresa May, nicht erfolgreich waren. Parteivorsitzender Jeremy Corbyn, selbst langjähriger Kritiker der EU, zielt dabei aktuell primär darauf ab, Neuwahlen herbeizuführen und hat sich öffentlich noch nicht zu einem zweiten Referendum bekannt.⁷ Noch klarer ist die Ablehnung bei den Liberaldemokraten und der Scottish National Party, denn sie haben kein Interesse, Verantwortung für die Folgen des Brexits zu übernehmen. Vor allem Labour spekuliert bei einem Scheitern Mays auf vorgezogene Neuwahlen. Zwar ist auch Labour in Brexit-Fragen gespalten, aber in der Vergangenheit stimmten nur fünf ihrer Abgeordneten mit der Regierung für den Brexit.

Festzuhalten ist also, dass es derzeit für **keine Spielart des Brexits eine Mehrheit im britischen Parlament** gibt. Vor der geplanten Abstimmung Mitte Dezember hatten dabei zusammengenommen über 100 konservative Parlamentarier angekündigt, gegen das Austrittsabkommen zu stimmen, plus 10 der DUP. In der vorangegangenen Parlamentsdebatte wurde die breite Ablehnung des Austrittsabkommen mehr als deutlich. Erwartet wurde daher eine deutliche Niederlage der Premierministerin, die die Abstimmung daher kurz vorher vertagte. Diese soll nun am 15. Januar 2019 stattfinden. Über den Jahreswechsel hat sich die Stimmung im Parlament aber eher verhärtet als zu Gunsten von Theresa May und dem Austrittsabkommen verändert. Gemäß der öffentlichen Bekundungen insbesondere der konservativen Abgeordneten gilt eine Ablehnung des Austrittsabkommen als sehr wahrscheinlich.

Alternativen zum ungeordneten Brexit

Eine Ablehnung des Austrittsabkommen im House of Commons muss jedoch nicht automatisch zum Austritt ohne Abkommen führen. Grundsätzlich gibt es noch fünf Alternativen:

1. Zustimmung zum Austrittsabkommen im zweiten Anlauf: Wenn die Regierung die Abstimmung nur knapp verliert, kann sie versuchen, in einem zweiten Anlauf die Zustimmung des House of Commons zu gewinnen. Rechtlich ist May weder verpflichtet, bei einer Parlamentsniederlage zurückzutreten noch gibt es rechtliche Hürden vor einer Wiedervorlage des Austrittsabkommens vor dem 29. März 2019. Ermöglicht werden könnte eine Zustimmung im zweiten Anlauf etwa durch heftige Marktreaktionen nach dem ersten, negativen Votum sowie zusätzlichen Druck durch einen sich stetig nähernden No-Deal Brexit. Politisch ist dies aber eine Option mit sehr hohem Risiko, die zudem nur möglich erscheint, falls May die Abstimmung über das Austrittsabkommen nur knapp verliert.
2. Nachverhandlungen mit den EU-27: Eine zweite Option wäre prinzipiell, nach einem verlorenen Parlamentsvotum erneute Nachverhandlungen mit den EU-27 durchzuführen, um mit den Änderungen doch noch eine Mehrheit im House of Commons zu erreichen. Diese Option kann jedoch weitgehend verworfen werden. Zum einen hat

⁷ Siehe zuletzt Jessica Elgot: „Corbyn defies calls from within Labour to back second Brexit referendum“, in: The Guardian, 3.1.2019, online verfügbar: <https://www.theguardian.com/politics/2019/jan/02/corbyn-tells-may-to-strike-new-brexite-deal-labour-can-back> (Letzter Zugriff am 11.1.2019).

May bereits nach der Verschiebung der ersten Abstimmung Nachverhandlungen angestoßen. Die EU-27 haben hier jedoch deutlich gemacht, dass sie nicht zu einer Öffnung des Austrittsabkommen bereit sind, sondern allerhöchstens Klarstellungen zum Backstop und zur politischen Erklärung abzugeben. Da die Ablehnung zum Austrittsabkommen aus mehreren unterschiedlichen Richtungen kommt und die britische Regierung selbst kein glaubwürdiges Angebot machen kann, wie durch einen mit den Interessen der EU-27 vereinbar Kompromiss die Blockade im House of Commons auflösen könnte, ist daher keine erfolgsversprechende Nachverhandlung in Sicht.

3. Verlängerung von Artikel 50: Rechtlich kann ein einstimmiger Beschluss des Europäischen Rats im Einvernehmen mit Großbritannien jederzeit die Frist von zwei Jahren vor deren Ablauf verlängern. Weder die Dauer noch die Häufigkeit solcher Verlängerungen sind rechtlich begrenzt. Aus Sicht der EU-27 stellt sich jedoch die Frage, mit welchem Ziel die Verhandlungen verlängert werden sollten, solange die britische Politik selbst nicht weiß, was sie in den Brexit-Verhandlungen erreichen will. Möglich wäre zum einen eine **technische Verlängerung** von wenigen Wochen, um doch noch die Zustimmung des bestehenden Austrittsabkommen und der notwendigen Begleitgesetzgebung zu ermöglichen. Dies sollte aus europäischer Perspektive aber maximal bis zum Ende Juni 2019 begrenzt sein, bevor sich das neue Europäische Parlament Anfang Juli konstituiert. Spätestens dann wären auch in Großbritannien Europawahlen notwendig. Dies wäre der Fall bei einer **politischen Verlängerung**, mit der die Austrittsverhandlungen über mehrere Monate oder sogar das Jahr 2019 hinaus verlängert werden, etwa um ein zweites Referendum oder Neuwahlen und Verhandlungen mit einer dann neuen britischen Regierung zu ermöglichen.
4. Unilateraler Rückzug vom Brexit: Rechtlich möglich wäre zudem der unilaterale Abbruch des Art. 50 Prozesses durch das Vereinigte Königreich und damit dessen Verbleib in der EU zu den aktuellen Konditionen. In seinem Urteil vom 10. Dezember 2018 hat der Europäische Gerichtshof bestätigt, dass das Vereinigte Königreich jederzeit vor Inkrafttreten des Austrittsabkommen unilateral seine Austrittsabsicht zurückziehen kann, solange dies im Einklang mit seinen verfassungsrechtlichen Bestimmungen geschieht, also mindestens mit einem erneuten Parlamentsvotum. Hierfür gibt es jedoch absehbar keine Mehrheit im House of Commons, zumal die demokratische Bindewirkung des (rechtlich unverbindlichen) Referendums auch von der Opposition klar akzeptiert wird. Rein auf parlamentarischer Basis wird der Brexit nicht rückgängig gemacht werden.
5. Zweites Referendum: Es bleibt als letzte Möglichkeit, die Frage des Brexits zurück an die britische Bevölkerung zu geben. Angesichts der Blockade im Parlament mehren sich in Öffentlichkeit und Parlament die Befürworter eines solchen zweiten Referendums. Politisch-praktisch stehen dem jedoch weiterhin erhebliche Hürden entgegen: So kann ein Referendum in Großbritannien nur mit Parlamentsbeschluss durchgeführt werden und erfordert einen Vorlauf von mindestens 22 Wochen. Zudem lehnt Theresa May ein zweites Referendum kategorisch ab, was ohne Unterstützung seitens der Regierung kaum organisiert werden könnte. Vollkommen offen wäre auch, welche Frage in einem solchen Referendum überhaupt gestellt werden sollte. Es wäre also mindestens eine Parlamentsmehrheit, ein Wechsel der Regierungsposition (oder der Regierungschefin), eine Zustimmung der EU-27 zu einer deutlichen Verlängerung der Art. 50 Verhandlungen, eine klare Fragestellung sowie die eventuelle Zustimmung der Bevölkerung entweder zum Austrittsvertrag oder zum Verbleib in der EU notwendig.

Der No-Deal als Nulloption und seine Varianten

Mangels Mehrheit im britischen Unterhaus für eine dieser Alternativen steigt die Wahrscheinlichkeit eines Austritts ohne Austrittsabkommen. Der wichtigste Faktor dabei ist, dass der der No-Deal Brexit die einzige Variante ohne Voraussetzungen ist. Denn anders als bei den meisten Verhandlungen resultieren die Art. 50 Austrittsverhandlungen bei Nicht-Einigung nicht in der Rückkehr zum Status Quo Ante (Verbleib in der EU), sondern im radikalsten Schritt, dem Austritt ohne Übergangs- oder sonstige Regelungen. Solange also zum 29. März 2019 das Austrittsabkommen nicht in Kraft und die Frist nicht verlängert wird, folgt der ungeordnete Austritt als automatische Konsequenz der Aktivierung von Artikel 50 EUV im März 2017.

Politisch sind jedoch die Umstände, unter denen ein No-Deal Brexit eintreten würde, entscheidend für seine Bewertung. Drei Faktoren spielen eine besonders große Rolle: Erstens der politische Prozess, der zu einem No-Deal Brexit geführt hat. Bereits ausgeschlossen werden kann das Szenario, dass sich britische Regierung und EU-27 nicht auf ein Austrittsabkommen einigen können. Dies ist mit der beiderseitigen Billigung des Austrittsabkommen im November 2018 bereits erfolgt. Möglich ist jedoch noch ein No-Deal Brexit, nachdem die EU-27 Nachverhandlungen am Austrittsabkommen abgelehnt haben, wodurch dessen Folgen insbesondere in der britischen Öffentlichkeit zu weiten Teilen der EU angelastet werden dürften. Sollte sich jedoch die britische Regierung im Laufe des Prozess, etwa nach Verlust der Abstimmung über das Austrittsabkommen, bewusst für den No-Deal Brexit entscheiden, wie dies Brexit-Befürworter wie Boris Johnson fordern, wäre die Verantwortung klar bei der britischen Regierung bzw. dem Parlament.

Der zweite wichtige politische Faktor ist die Handlungsfähigkeit der britischen Regierung im Falle eines No-Deal Brexits. Schon jetzt operiert die Minderheitsregierung von Theresa May oft ohne eigene Parlamentsmehrheit und hat bereits mehr parlamentarische Niederlagen im Unterhaus erlitten als die Regierungen unter David Cameron, Gordon Brown, Tony Blair, John Major und Margaret Thatcher zusammen.⁸ Für den Fall eines No-Deal Brexits haben zudem mehrere Minister, darunter Finanzminister Hammond, mit Rücktritt gedroht und mehrere konservative Abgeordnete angekündigt, der Regierung die Unterstützung zu entziehen.⁹ Tritt Theresa May mangels eigener Mehrheit im Parlament zurück, würden entweder Neuwahlen oder das Verfahren zur Benennung einer Nachfolger/in in der konservativen Partei zusätzlich die Regierungsarbeit erschweren. Selbst wenn ein überzeugter Brexit-Befürworter wie Boris Johnson dabei zum Parteivorsitzenden der Konservativen und Premierminister gewählt werden dürfte, müsste dann eine neue Parlamentsmehrheit organisiert werden, insbesondere falls einzelne Abgeordnete der konservativen Partei sich einem No-Deal Brexit verweigern. In der Folge steht zu erwarten, dass die britische Regierung gerade in den kritischsten Tagen vor und nach einem No-Deal Brexit nahe der Handlungsunfähigkeit sein dürfte.

Dritter wichtiger politischer Faktor ist nicht zuletzt natürlich die Reaktion der EU-27 auf einen No-Deal Brexit. In der britischen Debatte wird zwischen einem ‚*managed no deal*‘ und einem ‚*chaotic no deal*‘ unterschieden. Ersterer setzt voraus, dass die EU-27 und Großbritannien sich, falls das Austrittsabkommen scheitert, auf eine Reihe von Nebenab-sprachen einigen, um die größten Konsequenzen eines ungeordneten Brexits abzufedern.

⁸ Eigene Recherche auf Grundlage von Wikipedia: "List of Government Defeats in the UK House of Commons (1945-present)", online: [https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_Government_defeats_in_the_House_of_Commons_\(1945%E2%80%93present\)](https://en.wikipedia.org/wiki/List_of_Government_defeats_in_the_House_of_Commons_(1945%E2%80%93present)) (Letzter Zugriff am 11.1.2019).

⁹ Siehe Rob Merrick: „Brexit: Cabinet ministers have ‚duty to resign‘ if Theresa may won’t stop no-deal exit, says Dominic Grieve“, in: The Independent, 11.1.2019. Online verfügbar: <https://www.independent.co.uk/news/uk/politics/no-deal-brexit-cabinet-resign-theresa-may-dominic-grieve-amendment-rudd-clark-a8723006.html> (Letzter Zugriff am 11.1.2019).

Im Gegensatz dazu geht der ‚chaotic no deal Brexit‘ davon aus, dass zum Stichtag alle Einschränkungen für den Drittstaat Großbritannien in voller Härte angewendet werden, bis hin zum vollständigen Erliegen des Flugverkehrs, drastischen Ein- und Ausführbeschränkungen und Wiedereinführung von Visapflichten für britische Staatsbürger. Die bisher veröffentlichten No-Deal Vorbereitungen beider Seiten deuten dabei jedoch auf einen Mittelweg hin, wo zwar insbesondere die EU-27 Nebenabsprachen ablehnen, aber durchaus unilaterale Maßnahmen ergreifen wollen, um die größten negativen Konsequenzen insbesondere für Unternehmen wie Bürgerinnen und Bürgern der EU zu begrenzen. Es liegt damit aber durchaus im politischen Ermessen der EU-27 und ihrer Mitgliedstaaten, mit welcher Härte der No-Deal Brexit von europäischer Seite ausgelegt werden wird.

Auswirkungen auf Großbritannien und die EU-27

Falls Großbritannien die Europäische Union am 29. März 2019 ohne Austrittsabkommen verlassen sollte, werden von den meisten Analysen stark negative, aber keine apokalyptischen Konsequenzen erwartet. Im Folgenden wird dabei ein Überblick über die erwartbaren rechtlichen, politischen und wirtschaftlichen Konsequenzen eines No-Deal Brexits gegeben. Notwendigerweise unterscheiden sich diese Konsequenzen je nach Politikbereich und Wirtschaftssektor zum Teil erheblich, je nachdem wie wichtig die Rolle der Europäischen Union im betreffenden Bereich ist. Sowohl die britische Regierung als auch die EU-Kommission haben bereits technische Analysen für die Konsequenzen eines No-Deal Brexits in einer großen Anzahl von Sektoren vorgelegt.¹⁰ Die hier folgende Analyse kann dabei nur einen Überblick geben, ohne in der Detailtiefe auf einzelne Sektoren einzugehen. Zusätzlich gilt grundsätzlich der Vorbehalt, dass es für einen EU-Austritt, insbesondere einen ungeordneten Austritt, bisher noch keinen Präzedenzfall gibt und daher insbesondere Sekundär- und Ketteneffekte eines No-Deal Brexits nur eingeschätzt werden können.

Rechtliche Konsequenzen

Die unmittelbare rechtliche Konsequenz eines Austritts ohne Austrittsabkommen wäre, dass die EU-Verträge auf Großbritannien nach Ablauf der Frist gemäß Art. 50 (3) EUV keine Anwendung mehr finden. Großbritannien wird damit europarechtlich zum Drittstaat. Seine Repräsentanten müssen die EU-Institutionen verlassen, britische Staatsbürger verlieren den Status als EU-Bürger und EU-Rechtsakte ebenso wie Urteile des Europäischen Gerichtshofs verlieren in Großbritannien ihre direkte Anwendbarkeit. In sekundärer Konsequenz finden jedoch auch alle Verträge mit Bezug auf Mitgliedstaaten der Europäischen Union und/oder das Territorium der EU keine Anwendung mehr auf Großbritannien. Dies betrifft beispielsweise von der EU abgeschlossene Handelsverträge mit Drittstaaten, aber beispielsweise auch Nutzung des Europäischen Haftbefehls mit Bezug auf Großbritannien. Internationale wie britische Unternehmen können Großbritannien dann nicht mehr als Zugang zum Binnenmarkt nutzen, wie etwa für Finanzmarktdienstleistungen.

Eine zweite zentrale Konsequenz eines No-Deal Brexits ist, dass nach Ablauf der Frist **das Austrittsabkommen nicht nachträglich angenommen und in Kraft gesetzt werden kann**. Denkbar wäre politisch ein Szenario, in dem Großbritannien wenige Tage nach ei-

¹⁰ Siehe UK Government: „How to prepare if the UK leaves the EU with no deal“, online verfügbar: <https://www.gov.uk/government/collections/how-to-prepare-if-the-uk-leaves-the-eu-with-no-deal> (Letzter Zugriff am 11.1.2019); Europäische Kommission: „Brexit Preparedness“, online verfügbar: https://ec.europa.eu/info/brexit/brexit-preparedness_en (Letzter Zugriff am 11.1.2019).

nem No-Deal Brexit angesichts erheblicher wirtschaftlicher Verwerfungen auf die EU zukommen könnte, um das Austrittsabkommen doch noch abzuschließen. Dies ist jedoch rechtlich nicht möglich: Das Austrittsabkommen hat mit Artikel 50 EUV eine einzigartige Rechtsbasis und kann weder in Form noch Inhalt über reguläre Drittstaaten-Abkommen mit der EU nachgebildet werden. Dies gilt in besonderem Maße für die Übergangszeit, während der Großbritannien gemäß Austrittsabkommen zwar ohne institutionelle Mitspracherechte, aber materiell vollständig an EU-Binnenmarkt und Zollunion teilnehmen kann.

Auch die Nachbildung anderer Teile des Austrittsabkommen etwa über ein Assoziationsabkommen mit der EU ist rechtlich problematisch. So gibt es beispielsweise Aspekte der Regelungen zu den Bürgerrechten, den Trennungsmodalitäten oder dem Backstop für Nordirland, die mindestens ein gemischtes Abkommen erfordern. Gemischt Abkommen sind internationale Vereinbarungen der EU, welche sowohl nationale wie europäische Zuständigkeiten berühren und deswegen sowohl der Zustimmung des Europäischen wie der nationalen Parlamente bedürfen. In der Folge sind solche Abkommen nicht nur langwieriger auszuhandeln, sondern besonderen Risiken und einer deutlich erhöhten Dauer bei der Ratifikation ausgesetzt, wie beispielsweise das immer noch nicht in allen EU-Mitgliedstaaten ratifizierte Handelsabkommen mit Kanada (CETA). Hinzukommt politisch, dass der Ablauf der Brexit Frist genau in den Europawahlkampf fällt, und das Europäische Parlament daher zwischen April und Juli 2019 nicht tagt. Selbst wenn Großbritannien und die EU-27 es wollten, weder eine nachträgliche Ratifizierung noch eine schnelle Nachbildung des Austrittsabkommen sind nach Austritt möglich.

Auf besondere Weise betroffen ist hingegen die Gültigkeit von EU-Recht in Großbritannien selbst. So regelt der 2018 bereits beschlossene European Union (Withdrawal) Act, dass mit dem Austritt – unabhängig vom Austrittsabkommen – sämtliches EU-Recht wird als ‚retained EU law‘ in britisches Recht überführt und auch Urteile des Gerichtshofs der EU behalten für britische Rechte als ‚retained EU case law‘ ihre Gültigkeit.¹¹ Einzige Ausnahmen sind die EU Charta der Grundrechte, das Francovich-Urteil des EuGH¹² sowie von der Regierung vorab adaptiertes EU-Recht¹³. Die materiellen Vorgaben von EU-Recht behalten also auch im Falle eines No-Deal Brexits in Großbritannien zunächst ihre Gültigkeit. Allerdings ist dabei zum einen zu beachten, dass Großbritannien ab dem Tag des Austritts von der EU-Regulierung abweichen kann. Der Anreiz dies aus Wettbewerbsgründen zu tun dürfte bei einem No-Deal Brexit besonders hoch sein. Vor allem aber ersetzt die Übernahme von EU ins nationale Recht weder die gegenseitige Anerkennung noch die über das Austrittsabkommen gesicherten Klagerechte (z.B. in Bezug auf Bürgerrechte) oder Übernahme von Zertifikationen.

¹¹ James Segan: “The European Union (Withdrawal) Act 2018: Ten Key Implications for UK Law and Lawyers”, in: UK Constitutional Law Association, online verfügbar: <https://ukconstitutional-law.org/2018/07/26/james-segan-the-european-union-withdrawal-act-2018-ten-key-implications-for-uk-law-and-lawyers/> (Letzter Zugriff am 11.1.2019).

¹² In der so genannten Francovich-Entscheidung vom 19. November 1991 etablierte der EuGH das Prinzip, dass bei fehlerhafter oder Nicht-Umsetzung von EU-Richtlinien betroffene juristische oder natürliche Personen Schadensanspruch gegen den verursachenden Mitgliedstaat einklagen können. Dies schließt der EU (Withdrawal) Act explizit aus.

¹³ Beispielsweise kann die Regierung EU-Recht anpassen, wenn es auf EU-Institutionen wie EU-Agenturen verweist, wie etwa die EU-Chemikalienagentur ECHA.

Politische Konsequenzen

Die politischen Folgen eines ungeordneten Brexits sind schwer zu quantifizieren, und werden wie oben dargestellt maßgeblich von den politischen Umständen des Scheiterns der Verhandlungen sowie dem Ausmaß der wirtschaftlichen Konsequenzen abhängen. Eine wichtige Determinante in der politischen Bewertung wird dabei unvermeidbar die Frage spielen, welcher Verhandlungsseite in der öffentlichen Wahrnehmung in Großbritannien, aber auch innerhalb der EU-27, die Verantwortung für das Scheitern der Gespräche zugewiesen werden. Grundsätzlich sind erhebliche politischen Konsequenzen auf mindestens drei Ebenen zu erwarten.

Großbritannien

Zunächst ist in Großbritannien selbst mit erheblichen politischen Verwerfungen zu rechnen. Bereits seit dem Referendum 2016 durchlebt das Vereinigte Königreich politisch die turbulenteste Phase seit dem Ende des zweiten Weltkriegs.¹⁴ Die durch das Brexit-Votum verstärkte Spaltung in EU-Fragen zieht sich quer durch die bestehende Parteienlandschaft und hat unter anderem zu einer bisher beispiellosen Anzahl an Ministerrücktritten, Parlamentsniederlagen der Regierung und Grabenkämpfen innerhalb der Parteien geführt. Die Positionierung gegenüber dem Brexit („Remainer“ vs. „Leaver“) überlagert dabei zunehmend die bisherige politischen Identitäten in der Bevölkerung, wodurch die Polarisierung weiter angestiegen ist.¹⁵ Dabei gibt es bisher keine repräsentative Umfrage, in welcher ein No-Deal Brexit eine relative Mehrheit gegenüber dem Verbleib in der EU oder dem ausgehandelten Austrittsabkommen hat.

Ein No-Deal Brexit hat daher das Potential, die ohnehin mehr als angespannte politische Lage in Großbritannien dramatisch zu verschärfen. Dies betrifft erstens die Stabilität der britischen Regierung, da mehrere zentrale Minister wie Finanzminister Philip Hammond oder Arbeitsministerin Amber Rudd für den Fall eines No-Deal Rücktritts ihren Rücktritt angedroht haben; gleichzeitig haben mehrere konservative Abgeordnete angekündigt, alle parlamentarischen Mittel zu nutzen, um den No-Deal Brexit zu verhindern oder zu erschweren. In der besonders kritischen Phase direkt nach dem No-Deal stünde Großbritannien daher voraussichtlich mit einer Regierung ohne eigene Parlamentsmehrheit da, verbunden mit Rücktritten wichtiger Minister und einer in ihrer Autorität sehr geschwächten Premierministerin.

Damit stünde zweitens die konservative Partei vor der Spaltung. Ursprünglich hatte David Cameron das EU-Referendum angesetzt, um die Brüche in der konservativen Partei in der Europapolitik zu heilen. Das Gegenteil ist eingetreten, in EU-Fragen ist die Partei gespalten zwischen harten EU-Gegnern, welche die EU um jeden Preis verlassen wollen, wie etwa Boris Johnson oder Jacob Rees-Moog, und auf der anderen Seite Befürwortern des Norwegen-Modells oder sogar eines zweiten Referendums wie Anna Subry oder Dominic Grieve. Bisher wird die Partei noch davon zusammengehalten, dass das britische Mehrheitswahlrecht kleinere Parteien deutlich benachteiligt; ein No-Deal Brexit (aber auch ein zweites Referendum) hat das Potentiell, die Partei endgültig zu spalten. Dies wäre besonders gravierend für die politische Stabilität, falls Theresa May im Zuge eines No-Deal Brexits zurücktreten oder vom Parlament zum Rücktritt gezwungen werden würde. Die

¹⁴ Siehe Geoffrey Evans/Anand Menon: „Brexit and British Politics“, Polity Press, 2017.

¹⁵ Siehe Sara Hobolt/Thomas Leeper/James Tilley: „Emerging Brexit Identities“, in: The UK in a Changing Europe : „Brexit and Public Opinion“, online verfügbar: <http://ukandeu.ac.uk/wp-content/uploads/2018/01/Public-Opinion.pdf> (Letzter Zugriff am 11.1.2019).

Geschäftsordnung der konservativen Partei besagt für diesen Fall, dass die Parlamentsfraktion zwei Kandidaten/innen für die Nachfolge ernennt, über welche die Parteibasis abstimmt. Doch während die konservative Parlamentsfraktion mehrheitlich den No-Deal Brexit ablehnt, sind in der konservativen Basis die harten EU-Gegner Boris Johnson, Jacob Rees-Moog oder Dominic Raab in der Beliebtheitskala vorne.¹⁶ In einer YouGov-Umfrage von Januar 2019 sprachen sich 64 Prozent der befragten konservativen Wähler für den No-Deal Brexit aus, gegenüber 29 Prozent für das Austrittsabkommen.¹⁷ Neuwahlen, innerparteiliche Grabenkämpfe oder eine fortgesetzte Blockade im Parlament dürften die Handlungsfähigkeit Großbritanniens im Falle eines No-Deal Szenarios weiter reduzieren. Hinzukommt das Potential für eine weitere regionale Spaltung des Landes. Der Brexit hatte (außerhalb von London) die größte Zustimmung in England und eine knappe Mehrheit in Wales, während sich Schottland und Nordirland klar für den Verbleib in der EU ausgesprochen haben. In Nordirland wird auf Grund der Grenzproblematik und der mittlerweile enge Verflechtung vom Brexit mit dem nordirischen Konflikt gewaltsame Ausschreitungen im Falle eines No-Deal Brexits befürchtet, insbesondere falls Grenzposten wieder errichtet werden.¹⁸ Zudem sprechen sich für den Fall eines No-Deals eine Mehrheit der Befragten in Nordirland für ein vereinigt Irland aus.¹⁹ Vergleichbare Umfragen gibt es für Schottland, wo im Zuge des Brexit-Prozesses die Frage der Unabhängigkeit wieder stärker auf die Agenda gerückt ist. Auch hier deuten Umfragen ab, dass ein No-Deal Brexit – bei entsprechenden wirtschaftlichen Konsequenzen – die Stimmung in Richtung Unabhängigkeit kippen könnte.²⁰ Zwar lehnt die britische Regierung bisher ein zweites schottisches Unabhängigkeitsreferendum ab, in Nordirland hat sie sich aber prinzipiell mit dem Karfreitagsabkommen zu einem so genannten „Border Poll“ verpflichtet, falls die nordirische Bevölkerung mehrheitlich in Richtung vereinigt Irland tendiert. Ein No-Deal Brexit gefährdet damit auch die territoriale und konstitutionelle Integrität Großbritanniens

Politische Beziehungen zwischen Großbritannien und EU

Immens wird der politische Schaden auch für die politischen Beziehungen zwischen den EU-27 und Großbritannien. Der Brexit-Prozess hat bereits viel Vertrauen zwischen den Bündnispartnern gekostet, auf beiden Seiten. Aus europäischer Sicht würde Großbritannien mit einem No-Deal Brexit nicht nur ein erhebliches Risiko eingehen, sondern auch die Bürgerrechte von eigenen Staatsbürgern gefährden, zu erheblichen wirtschaftlichen Turbulenzen beitragen und die Zusammenarbeit aufs Spiel setzen. Sollte Großbritannien zudem seinen aus EU-Sicht bereits verbindlich eingegangenen finanziellen Verpflichtungen gegenüber der EU nicht nachkommen, würde es aus Sicht der EU-27 zudem seine Verlässlichkeit schwer beschädigen. Der Anreiz, die negativen Konsequenzen eines No-

¹⁶ Siehe etwa YouGov / Times Survey (https://d25d2506sf94s.cloudfront.net/cumulus_uploads/document/t7a4lpcsdh/TimesResults_171108_VI_Trackers.pdf, letzter Zugriff am 11.1.2019). Unter Wählern der konservativen Partei wären die drei beliebtesten Nachfolger für May Boris Johnson, Jacob-Rees Mogg und David Davis, alle drei mittlerweile Verfechter eines No-Deal Brexits ohne Austrittsabkommen.

¹⁷ Siehe Rajeev Syal: „Brexit: most Tory members would choose no deal over May's plan“, in: The Guardian, online verfügbar: <https://www.theguardian.com/politics/2019/jan/04/most-tory-members-would-choose-no-deal-over-may-brexit-plan> (Letzter Zugriff am 11.1.2019).

¹⁸ Siehe beispielsweise Henry McDonald: „Police chief says 'hard Brexit' Irish border would be paramilitary target“, in: The Guardian, online verfügbar: <https://www.theguardian.com/uk-news/2018/feb/07/n-ireland-police-chief-says-hard-brexit-border-posts-would-be-paramilitary-target> (Letzter Zugriff am 11.1.2019).

¹⁹ Siehe Victoria Leonard: „Northern Ireland rejects hard border - and 62% say united Ireland more likely after Brexit“, in: The Belfast Telegraph, 13.11.2018.

²⁰ Siehe Jason Allardyce: „No-deal Brexit pushes Scots to break from the UK, shows poll“, in: The Times, 7.10.2018.

Deal Brexits bei Großbritannien abzuladen dürfte die Beziehungen aus EU-Sicht weiter belasten.

Diese schwere Belastung der Beziehungen gilt umso mehr für die britische Seite. So hat beispielsweise der britische Außenminister Jeremy Hunt davor gewarnt, ein ungeordneter Brexit könne die britisch-europäischen Beziehungen für eine Generation verändern.²¹ Zwei Faktoren tragen dazu besonders bei. Zum einen dürfte die Verantwortung für die Konsequenzen eines No-Deal Brexits von britischer Seite aus besonders auf die Inflexibilität der EU-27 geschoben werden. Obwohl die britische Bevölkerung die Verhandlungsführung ihrer Regierung in den Verhandlungen mehrheitlich als schlecht bis sehr schlecht bewertet, sieht die Mehrheit der Befragten die Schuld an der Blockade der Verhandlungen bisher sowohl bei der britischen Regierung wie den EU-27.²² Zum anderen schätzen Umfragen zu Folge sowohl Brexit befürwortende Wähler als auch konservative Abgeordnete die Folgen eines No-Deal Brexits als „übertrieben“ ein. Falls es konträr dazu zu erheblichen wirtschaftlichen Verwerfungen kommen sollte, dürfte insbesondere die ‚Inflexibilität‘ der EU beschuldigt und den EU-27 eine bewusste ‚Bestrafung‘ Großbritanniens unterstellt werden.

Dies wiegt besonders schwer, da unmittelbar nach einem No-Deal Brexit besonders viel Regelungsbedarf zwischen Großbritannien und der EU bestehen wird. Der Austritt ohne Abkommen wird die gegenseitigen Beziehungen zwar schwer belasten, angesichts der geographischen Nähe und gegenseitigen Bedeutungen können aber beide Seite kein Interesse daran haben, sie gänzlich abzubrechen. Auch und gerade nach einem No-Deal Brexit wird es daher in allen Bereichen der bisher über die EU geregelten Zusammenarbeit – im Handel von Waren, Dienstleistungen und Kapital, bei der Personenmobilität, in der inneren und äußeren Sicherheit, bezüglich der nordirisch-irischen Grenze etc. – dringende Handlungsnotwendigkeit geben, die zukünftige Kooperation, wenn auch auf einem wahrscheinlich deutlich niedrigeren Niveau, zu regeln.

Erschwerend hinzukommen potentielle Nebeneffekte, falls die Zusammenarbeit zwischen Großbritannien und den anderen EU-Staaten auch in anderen Fragen schwer belastet werden. Dies gilt etwa für die bi- und multilaterale Zusammenarbeit mit einzelnen EU-Staaten in der Außen- und Sicherheitspolitik, in internationalen Organisationen wie den Vereinten Nationen, der NATO oder dem IWF, wie auch bei einzelnen Verhandlungsprozessen wie etwa über das iranische Nuklearprogramm oder den Umgang mit Russland. Ein besondere Rolle dürfte dabei auch die USA spielen: So hat sich die britische Regierung trotz Brexit in wichtigen internationalen Fragen seit Amtsübernahme von US-Präsident Trump eher auf Seiten der EU-Europäer gestellt.²³ Trump selbst ist aber erklärter Brexit-Befürworter, hat das Austrittsabkommen scharf kritisiert und für den Fall eines anders geregelten Brexits Großbritannien ein Handelsabkommen in Aussicht gestellt. Ein No-Deal Brexit dürfte von den USA daher auch genutzt werden, um etwa bezüglich dem Nuklearabkommen mit dem Iran oder in Handelsfragen die Europäer zu spalten.

Das Risiko EU-interner Verwerfungen

Zuletzt erhöht ein No-Deal Brexit auch das Risiko EU-interner Verwerfungen. Bislang ist es den EU-27 trotz gegensätzlicher Erwartungen gelungen, mit Bezug auf den Austritt Großbritanniens und die Austrittsverhandlungen eine bemerkenswerte Einigkeit herzustellen. In vielerlei Hinsicht waren und sind die 27 EU-Staaten einheitlicher in den Brexit-

²¹ Siehe Michael Kappeler: „Britischer Außenminister warnt vor ‚No Deal‘“, in: Der Tagesspiegel, 23.7.2018.

²² Siehe UK In A Changing Europe: „Cost of No Deal Revisited“, online verfügbar: <http://ukandeu.ac.uk/wp-content/uploads/2018/09/Cost-of-No-Deal-Revisited.pdf> (Letzter Zugriff am 11.1.2019).

²³ Siehe Claudia Major/Nicolai von Ondarza: „Kein ‚Global Britain‘ nach dem Brexit“, SWP-Aktuell 29/2018.

Verhandlungen aufgetreten als das britische Kabinett. Hierzu beigetragen hat auch die einheitliche Verhandlungsführung durch die EU-Kommission unter der Leitung von Michel Barnier, wie auch die enge und durchgehende Koordination mit den nationalen Hauptstädten.

Ein No-Deal Brexit stellt diese mühsam erreichte Einigkeit aber vor drei besonders große Herausforderungen. Dies ist erstens die Fortsetzung der **Solidarität mit der Republik Irland** und der Umgang mit der Grenze zu Nordirland. Bis dato haben sich die anderen der 27 EU-Staaten klar solidarisch hinter Irland gestellt und das Offenhalten der Grenze zu einer der Hauptprioritäten seitens der EU in den Verhandlungen gemacht. Der dabei mit der britischen Regierung erzielte Kompromiss über den Backstop hat auch seitens der EU erhebliche Zugeständnisse gefordert, etwa das die enthaltende Zollunion für das ganze Vereinigte Königreich gilt. Bei einem No-Deal Brexit stellt sich die Nordirland-Frage aber mit erhöhter Brisanz. Über Nacht würde die Grenze Irlands zur Nordirland zur Außengrenze von EU-Binnenmarkt und Zollunion, an der dementsprechend Zoll- und Warenkontrollen notwendig wären. Die irische Regierung hat aber erklärt, selbst für den Fall eines No-Deal Brexits nicht die Absicht zu haben, Kontrollen an der Grenze zu Nordirland durchzuführen. Der Anreiz für Schmuggel von Waren mit besonders hohen Zöllen wäre hier sofort gegeben. Rechtlich, aber auch wirtschaftlich müssten die anderen EU-Staaten also eigentlich auf die Errichtung von Kontrollen bestehen. Hinzukommt das Irland wirtschaftlich auf Grund seiner engen Verpflichtung mit Großbritannien, bis hin zu zum Teil vollständig integrierten Sektoren wie einem gemeinsamen Strommarkt mit Nordirland, von einem No-Deal Brexit am stärksten betroffen sein dürfte. Die bisherige Solidarität mit der Republik Irland wird daher durch einen No-Deal Brexit besonders auf die Probe gestellt. Dies betrifft sowohl die Frage nach Wirtschaftshilfen für das Land, als auch ob und wann die anderen EU-Staaten Irland zur Errichtung von Grenzkontrollen verpflichten wollen – oder im Zweifelsfall Kontrollen zwischen der Republik Irland und dem Rest der EU einsetzen, wodurch der Binnenmarkt untergraben und Irland bestraft werden würde.

Zweites Risiko für den Zusammenhalt in den EU-27 ist der Umgang mit dem **EU-Haushalt**. Im Austrittsabkommen hat sich Großbritannien zur Übernahme seiner Zahlungsverpflichtungen im laufenden mehrjährigen Finanzrahmen der EU bis Ende 2020 und darüber hinaus bekannt. Aus EU-Sicht bestehen diese Verpflichtungen auch nach einem ungeordneten Brexit fort. Aus Sicht von Brexit-Befürwortern handelt es sich dabei aber um eine ‚Austrittsrechnung‘, die Großbritannien nur zahlen sollte, wenn es auch die Übergangsphase zugestanden bekommt. Ein Rechtsgutachten des House of Lords zweifelt die Verbindlichkeit der Zahlungsverpflichtungen ebenfalls an.²⁴ Falls die britische Regierung die Zahlungen an die EU einstellt oder zurückhält, hat die EU-27 jenseits des Verweises auf ‚pacta sunt servanda‘ keine Rechtsmittel, um die Zahlungen durchzusetzen. Da Großbritannien in absoluten Zahlen nach Deutschland der zweitgrößte Nettozahler in den EU-Haushalt ist, müsste die EU nach einem No-Deal Brexit und einer britischen Zahlungsverweigerung zwangsläufig entweder zusätzliche Mittel seitens der Mitgliedstaaten einfordern oder EU-Programme empfindlich kürzen. Ein Konflikt zwischen Nettozahlern und –Empfängern wäre programmiert, wie auch eine Erschwerung der ohnehin sehr schwierigen Verhandlungen über den kommenden mehrjährigen Finanzrahmen. Deutschland wäre auf Grund seiner Wirtschaftsgröße besonders gefordert, während andere Nettozahler wie Österreich und die Niederlande bereits erklärt haben, nicht zur Erhöhung ihrer Beiträge bereit zu sein.

²⁴ Siehe Jennifer Rankin: „Brexit: UK could quit EU without paying a penny, say Lords“, in: The Guardian, 4.5.2017, online verfügbar: <https://www.theguardian.com/politics/2017/mar/04/uk-could-quit-eu-without-paying-a-penny-say-lords> (Letzter Zugriff am 11.1.2019).

Das dritte Risiko ist die EU-interne **Abstimmung über die unmittelbare Reaktion gegenüber Großbritannien**. Das Ausmaß der wirtschaftlichen Schäden durch einen No-Deal Brexit in Großbritannien, aber auch in den EU-27, wird zu einem substantiellen Grad auch davon abhängen, in wie weit die EU-27 als Ganzes und/oder die einzelnen Mitgliedstaaten bereit sind, die größten negativen Folgen durch unilaterale Maßnahmen sowie schnelle Vereinbarungen mit Großbritannien abzufedern. Hier dürften die unterschiedlichen wirtschaftlichen, politischen und sicherheitspolitischen Interessen innerhalb der EU wieder stärker zu tragen kommen. So unterscheidet sich die wirtschaftliche Verflechtung mit Großbritannien erheblich, ebenso wie die etwa die bisherige sicherheitspolitische Kooperation. Dabei ist auch zu erwarten, dass eine unter Druck geratene britische Regierung größere Anreize als bisher hat, die EU-Mitgliedstaaten zu spalten. Vereinzelt hat London hierzu bereits Versuche unternommen, etwa indem es sich an die nationalen Hauptstädte mit dem Vorschlag gewandt hat, für den Fall eines No-Deals den Flugverkehr über bilaterale Abkommen aufrechtzuerhalten, anstatt auf eine Gesamtlösung mit der EU zu setzen.²⁵ In ihren bisherigen Vorbereitungen für den No-Deal Brexit hat die EU-Kommission vorgeschlagen, von EU-Seite nur das Minimum an unilateralen Maßnahmen zu erlassen, um den Schaden von europäischen Unternehmen für den Fall des No-Deal Brexits zu minimieren, einschließlich einer EU-Regelung, um den Flugverkehr mit Großbritannien auch im Falle eines No-Deal Brexits (zeitlich begrenzt) aufrechtzuerhalten. Notwendig ist daher gerade falls Großbritannien näher auf einen Austritt ohne Austrittsabkommen zusteuert, rechtzeitig und in der gleichen Intensivität wie bisher die gemeinsame EU Positionen abzustimmen und bilaterale Nebenabsprachen zu verhindern.

Wirtschaftliche Konsequenzen

Das Vereinigte Königreich vereint die zweitgrößte Wirtschaft der EU und die fünfgrößte der Welt. Das entspricht ca. 16% des BIP der Union, mehr als die 19 kleinsten Mitgliedstaaten zusammen. Mit London stellt es den bei weitem größten und bedeutsamsten Finanzplatz Europas, und viele internationale Unternehmen nutzen bisher Großbritannien als Tor in den EU-Binnenmarkt. Nach über 45-jähriger Mitgliedschaft in der EU ist die britische Wirtschaft über gemeinsame Liefer- und Produktionsketten eng mit dem EU-Binnenmarkt verwoben. Gleichzeitig exportiert Großbritannien selbst etwa 47 Prozent seiner Waren in die EU, während außer Irland kein EU-Mitgliedstaat über 10 Prozent des Exports nach Großbritannien verkauft. Mit wenigen Ausnahmen erwarten daher die meisten wirtschaftlichen Studien für alle Formen des Brexits negative Effekte vor allem für die britische Wirtschaft, in begrenztem, differenzierten Maße aber auch für die Volkswirtschaften in den EU-27. Für den No-Deal Brexit werden jeweils die größten negativen Konsequenzen erwartet (siehe Tabelle 1).

Die erwarteten negativen Konsequenzen eines No-Deal Brexits beruhen vor allem auf folgenden Annahmen: Erstens schafft der Brexit, und insbesondere die Aussicht auf einen unregelmäßigten Austritt, bereits vor dem 29. März 2019 erhebliche Unsicherheit. Dies hat bereits jetzt zu einem Rückgang an Investitionen und Verlagerungen von Großbritannien in den Rest der EU (oder ganz aus Europa) geführt. Seitdem Brexit-Votum ist die britische Wirtschaft zwar weiter gewachsen, aber spürbar geringer als andere entwickelte Volks-

²⁵ Siehe Daniel Boffey/Dan Sabbagh: „Barnier confronts Raab over discovery of Brexit no-deal letters to EU27“, in: The Guardian, 11.9.2018, online verfügbar: <https://www.theguardian.com/politics/2018/sep/11/uk-should-remain-eus-closest-ally-after-brexit-may-tells-cabinet> (Letzter Zugriff am 11.1.2019).

wirtschaften. Insgesamt hat der britische Centre for European Reform in einer Studie berechnet, dass die britische Wirtschaft schon im Juni 2018 um 2,5 Prozent kleiner war als wenn das Referendum 2016 anders ausgegangen wäre.²⁶ Die Unsicherheit hat sich zum Jahresanfang 2019 noch einmal deutlich verschärft, und dürfte mit Aussicht auf einen unregulierten Austritt weiter zunehmen.

Zeitlich wird die größte Disruption unmittelbar nach dem unregulierten Austritt erwartet, wenn durch rapide Wiedereinführung von Zöllen und nicht-tarifären Handelsbarrieren Liefer- und Produktionsketten unterbrochen bzw. erheblich verzögert werden. Beispielhaft: Zweifel herrschen in Großbritannien insbesondere darüber vor, wie die Transportwege in die EU etwa in Dover aufrechterhalten werden können, wo pro Tag bis zu 10.000 LKWs die Grenze passieren. Eine Studie für das britische Transportministerium geht davon aus, dass bereits zusätzliche Kontrollen von 70 Sekunden pro LKW für sechstägige Wartezeiten sorgen werden, was für Just-In-Time Lieferketten zu erheblichen Mehrkosten und Lieferengpässen sorgen dürfte.²⁷ Größere Fragezeichen stehen ebenso über den Kontrollen, die bei einem No-Deal Brexit für den Handel in stark regulierten Bereichen wie Lebensmittel, Medikamenten oder Chemikalien notwendig wären.

Langfristig sind es aber vor allem die dauerhaften zusätzlichen Handelshemmnisse zwischen Großbritannien und seinem mit großem Abstand wichtigsten Handelspartner, welche zu den negativen wirtschaftlichen Einschätzungen beitragen. Hierzu gehört die Wiedereinführung von Zöllen, welche bei einem unregulierten Brexit notwendig wären, der Rückgang ausländischer Direktinvestitionen, wenn das Land seinen Status als Tor in den EU-Binnenmarkt verliert, sowie die geringere Migration aus den EU-27. Auch die britische Regierung geht davon aus, dass diese negativen Effekte nicht durch neue Handelsabkommen Großbritanniens mit anderen wichtigen Handelspartnern wie den USA kompensiert werden könnten.²⁸

Für die politische Bewertung der in Tabelle 1 aufgeführten Studien sind zuletzt drei Aspekte zu beachten. Erstens ist der Vergleichsmaßstab entscheidend. So vergleichen alle diese Studien ihre Prognosen für einen No-Deal Brexit mit ihren Prognosen für einen Verbleib Großbritanniens in der EU. Auch der Vergleichsmaßstab beruht daher auf Annahmen und unterliegt den üblichen Vorbehalten gegenüber langfristigen Prognosen.

Zweitens ist mit sehr unterschiedlichen Auswirkungen auf verschiedene Wirtschaftssektoren zu rechnen, je nachdem, wie eng diese mit dem Binnenmarkt verflochten sind und wie umfangreich die zusätzlichen Handelshemmnisse sind. So liegen die Durchschnittszölle im nach einem unregulierten Brexit zunächst anzuwendenden WTO-Regime zwischen 8 und 11 Prozent, können in einzelnen Produktkategorien aber hohe zweistellige Prozentbeiträge erreichen. Ebenso unterscheidet sich, wie stark ein Bereich von der EU reguliert wird (wie etwa durch die Chemikalien-Richtlinie REACH) oder inwieweit Unternehmen sich auf internationale Standards berufen können.

Drittens gehen alle diese Studie davon aus, dass die britische Wirtschaft langfristig auch bei einem unregulierten Brexit wächst, aber eben langsamer bzw. weniger als bei einem Verbleib in der EU. Auch Prognosen wie der Worst-Case des britischen Finanzministeriums von -10,7 Prozent erwarten also keinen Einbruch der britischen Wirtschaft, sondern ein geringeres Wachstum. Politisch wird jedoch teilweise der Eindruck vermittelt, das

²⁶ John Springford: "The cost of Brexit to June 2018", Centre for European Reform, online verfügbar: <https://www.cer.eu/insights/cost-brexit-june-2018> (Letzter Zugriff am 11.1.2019).

²⁷ Siehe Jim Pickard: „Six-day queues into Dover feared under no-deal Brexit scenario“, in: The Financial Times, 7.1.2019, online verfügbar: <https://www.ft.com/content/d05498f6-1299-11e9-a581-4ff78404524e> (Letzter Zugriff am 11.1.2019).

²⁸ Sam Lowe: "Opinion: Liam Fox's shiny new trade deals won't compensate for hard Brexit", in: The Guardian, 28.2.2018, online verfügbar: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2018/feb/28/liam-fox-trade-deals-britain-brexit-single-market-customs-union> (Letzter Zugriff am 11.1.2019).

Großbritannien eine tiefe, andauernde Rezession für den Fall eines No-Deal Brexits bevorsteht. Dies wird von den Langzeitstudien aber nicht ausgesagt und hat bereits dazu geführt, dass die nach dem Referendum von 2016 durchaus vorhandenen negativen wirtschaftlichen Effekte im Vergleich zu denen in der Öffentlichkeit apokalyptisch dargestellten Szenarien als minimal charakterisiert worden.

Auswirkungen auf die EU-27

Weniger Studien gibt es darüber, wie weit sich der Brexit und insbesondere der unregelte Brexit auf die EU-27 wirtschaftlich auswirken könnten. Grundsätzlich ist zunächst festzuhalten, dass alle hier aufgeführten Studien erwarten, dass die britische Wirtschaft wesentlich stärker vom Brexit betroffen sein wird als die EU-27 insgesamt. Die EU verliert zwar ihre zweitgrößte Wirtschaft, für die einzelnen EU-Staaten ist Großbritannien jeweils aber weniger bedeutend als der EU-Binnenmarkt insgesamt. Dies gilt selbst für den am stärksten mit Großbritannien verflochtenen EU-Staat, die Republik Irland. Zweitens unterscheiden sich die erwarteten Auswirkungen zwischen den einzelnen EU-Staaten erheblich, abhängig insbesondere davon wie export-orientiert die einzelnen Volkswirtschaften sind und welche Bedeutung Großbritannien dabei als Handelspartner einnimmt (siehe Tabelle 2). Studienübergreifend ist Irland dabei erwartungsgemäß der EU-Staat, bei dem die größten negativen Konsequenzen erwartet werden. Unter die besonders stark betroffenen Staaten fällt bei den verschiedenen Studien jeweils auch die Niederlande, Belgien, Dänemark sowie Zypern. Für Deutschland stellt Großbritannien zwar ebenfalls einen wichtigen Handelspartner dar, gemessen an der deutschen Wirtschaftsgröße werden aber selbst im Falle eines No-Deal Brexits eher moderate Effekte erwartet.

Perspektiven für die EU-UK Beziehungen nach einem No-Deal Brexit

Der Überblick über die politische Dynamik in Großbritannien hat gezeigt, dass ein ungeordneter Austritt aus der EU an Wahrscheinlichkeit zunimmt. Umso mehr Zeit bis zum 29. März 2019 ohne Mehrheit für eine der alternativen Herangehensweise verstreicht – Akzeptanz des Austrittsabkommen oder Verlängerung mit Perspektive auf ein zweites Referendum – umso höher steigen die Chancen für den No-Deal Brexit. Spätestens falls das Unterhaus das Austrittsabkommen am 15. Januar 2019 ablehnt sollten die Vorbereitungen der EU-27 auf einen ungeordneten Austritt daher vollständig, mit großer Sorgfalt und unter hohem Zeitdruck umgesetzt werden, ohne dabei selbst zum Auslöser des No-Deal Brexits zu werden.

Für den weiteren Umgang mit Großbritannien für diesen Fall sind drei Prinzipien zu empfehlen: Erstens sollte die Aufrechterhaltung der **Einigkeit der EU-27** und eine gemeinsame Herangehensweise gegenüber Großbritannien oberste Priorität bleiben. Die größte Stärke der EU in den bisherigen Brexit-Verhandlungen war die enge Abstimmung mit den nationalen Hauptstädten, die einheitliche Verhandlungsführung mit London und die durchgängig auch in bilateralen Treffen mit Großbritannien seitens der einzelnen EU-Staaten aufrechterhaltene gemeinsame Position. Im Falle eines No-Deal Brexits wird diese Einigkeit vor eine besondere Probe gestellt, insbesondere in Bezug auf Irland, den Umgang mit dem EU-Haushalt falls Großbritannien seinen Zahlungsverpflichtungen nicht nachkommt sowie der grundsätzlichen Strategie gegenüber dem Vereinigten Königreich Post-No-Deal Brexit. Hierbei ist auch und gerade Deutschland in einer verantwortungsvollen Rollen, da viele kleine und mittelgroße Mitgliedstaaten bezüglich des Umgangs mit Großbritannien nach Berlin schauen. Die bisherige Stärkung der Verhandlungsführung der EU-Kommission und der bewusste Verzicht eigener bilateraler Verhandlungen von Berlin mit London haben hier ebenso zur Einigkeit der EU beigetragen wie die klar formulierte Solidarität mit Irland.

Zweitens haben auch die EU-27 ein Interesse an **einseitiger Schadensbegrenzung**, um die größten negativen Konsequenzen für EU-Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft der EU-27 zu minimieren. Hier gilt es aber einen Balanceakt zu finden. Auf der einen Seite haben EU und die einzelne Mitgliedstaaten die Verpflichtung, unnötigen Schaden abzuwenden. Auf der anderen Seite sollten diese Maßnahmen nach Scheitern der Austrittsverhandlungen zunächst einseitig erfolgen, damit die EU vollständige Kontrolle über die Maßnahmen hat und diese kurzfristig einsetzen, im Zweifelsfall aber auch nach einer Frist oder im Rahmen von zukünftigen Verhandlungen mit Großbritannien wieder aussetzen kann. Dabei gehört natürlich auch zum europäischen Interesse, dass die Maßnahmen weder die Rechte der EU-Mitgliedschaft noch der Übergangsphase nachbilden, ohne das Großbritannien die entsprechenden Pflichten übernimmt.

Drittens ist aber auch eine **Aufrechterhaltung des Dialogs** mit Großbritannien essentiell. Das Vereinigte Königreich wird auch nach einem No-Deal Brexit wichtiger Nachbar der EU bleiben, mit engen Bindungen zu vielen EU-Staaten über andere multilaterale und bilaterale Formate. Ein völliger Zusammenbruch der Beziehungen kann weder im europäischen noch britischen Interesse sein. Ein wichtiges Signal hierfür wäre es den Willen von Deutschland, Frankreich und Großbritannien zu erklären, in nicht direkt mit dem EU-Austritt verbundenen politischen Initiativen weiter zusammen zu arbeiten, beispielsweise in Bezug auf das Iran-Nuklearabkommen, in der NATO oder den Vereinten Nationen. Gleichzeitig sollte die EU neben den einseitigen Maßnahmen Gesprächsbereitschaft zeigen, mit Großbritannien auch nach einem No-Deal Brexit so schnell wie möglich, aber natürlich entlang europäischer Interessen schrittweise wieder zu einem geregelten Verhältnis zurückzukehren.

Anhang

Tabelle 1: – Wirtschaftliche Studien zu den Folgen eines No-Deal Brexits auf Großbritannien

Gesamtwirtschaftliche Auswirkung (reales BIP in Prozent)

Organisation	Publi- kation	Basis- jahr	Vergleichsmaß- stab	Zeit- raum	Best- Case	Worst- Case
Economists for Brexit	2016	k.A.	No Brexit	2020	+0,9% im Falle eines Brexits	k.A.
HoC Exiting the EU Committee	2018	k.A.	No Brexit	2023	-5% <i>d.h. -3,6% pro Kopf</i>	-10,3% <i>d.h. -8,9% por Kopf</i>
IWF	2018	2016	No Brexit	2030	-5%	-8%
LSE's CEP/ The UK in a Chang- ing Europe	2018	k.A.	Ausgehandeltes Austrittsabkom- men	2030	-1,9% pro Kopf	-5,5% pro Kopf
			No Brexit		-3,5% pro Kopf	-8,7% pro Kopf
NIESR	2018	k.A.	Ausgehandeltes Austrittsabkom- men	2030	k.A.	-3,9% <i>d.h. -3% pro Kopf</i>
			No Brexit			-5,5% <i>d.h. -3,7% pro Kopf</i>
Open Europe	2018	2018	No Brexit	2030	-0,5%	-2,2%
OECD	2016	2015	No Brexit	2020	-3,3%	-3,3%
				2030	-2,7%	-7,7%
PwC	2016	2015	No Brexit	2020	k.A.	-5,5%
				2025		-4,1%
				2030		-3,5%
UK Government	2018	k.A.	No Brexit	2023	-6,3% <i>d.h. -6,2% pro Kopf</i>	-9,0% <i>d.h. 8,9% pro Kopf</i>
					-8,0% <i>d.h. -6,8% pro Kopf</i>	-10,7% <i>d.h. -9,5% pro Kopf</i>

Quelle: Eigene Erhebung auf Grundlage der aufgeführten Studien (siehe weiterführende Literatur).

Tabelle 2 – Wirtschaftliche Studien zu den Folgen eines No-Deal Brexits auf die EU-27

	IWF	LSE/CEP	UK in a Changing Europe/ CEP	Global Counsel
Zeitraum	2030	2029	2029	Kein Datum
Belgien	-0,9%	-0,5%	-0,6%	Signifikant betroffen
Bulgarien				Partiell betroffen
Dänemark	-1%	-0,4%	-0,4%	Signifikant betroffen
Deutschland	-0,5%	-0,25%	-0,3%	Signifikant betroffen
Estland				Partiell betroffen
EU27	-0,5%	-0,8%	-0,8%	
Finnland	-0,2%	-0,15%	-0,2%	Signifikant betroffen
Frankreich	-0,2%	-0,15%	-0,2%	Partiell betroffen
Griechenland	-0,4%		-0,1%	Signifikant betroffen
Irland	-3,8%	-2,4%	-2,7%	Stark betroffen
Italien	-0,2%	-0,1%		Partiell betroffen
Kroatien				Partiell betroffen
Lettland				Signifikant betroffen
Litauen				Signifikant betroffen
Luxemburg				Signifikant betroffen
Malta				Signifikant betroffen
Niederlande	-1,1%	-0,7%	-0,7%	Stark betroffen
Österreich	-0,4%	-0,1%	-0,2%	Partiell betroffen
Polen	-0,4%	-0,2%	-0,3%	Partiell betroffen
Portugal	-0,4%	-0,15%	-0,2%	Signifikant betroffen
Rumänien		-0,1%	-0,2%	Partiell betroffen
Schweden	-0,6%	-0,3%	-0,3%	Signifikant betroffen
Slowakei	-0,3%	-0,1%	-0,2%	Signifikant betroffen
Spanien	-0,2%	-0,1%	-0,15%	Signifikant betroffen
Tschechien	-0,9%		-0,3%	Signifikant betroffen
UK		-2,9%	-3,3%	
Ungarn	-0,6%	-0,4%	-0,4%	Partiell betroffen
Zypern				Stark betroffen

Quelle: Eigene Erhebung auf Grundlage der aufgeführten Studien (siehe weiterführende Literatur).

Weiterführende Literatur

- Bertelsmannstiftung (Hg.), „Mögliche Kosten eines Brexit“, Gütersloh, 2016.
- Centre for Economic Performance at the London School of Economics and Political Science (Hg.), “The consequences of Brexit for UK trade and living standards”, London, 2016.
- Centre for Economic Performance at the London School of Economics and Political Science und The UK in a Changing Europe (Hg.) “The economic consequences of the Brexit deal”, London, 2018.
- Economists for Brexit (Hg.), „The Economy after Brexit“, 2016.
- Europäische Kommission, “Brexit Preparedness”, online verfügbar: https://ec.europa.eu/info/brexit/brexit-preparedness_en (Letzter Zugriff am 11.1.2019).
- Global Counsel (Hg.), “Brexit: the impact on the UK and the EU”, London, 2015.
- HM Government, “EU Exit Long-term economic analysis”, London, 2018.
- HM Government: „How to prepare if the UK leaves the EU with no deal”, online verfügbar: <https://www.gov.uk/government/collections/how-to-prepare-if-the-uk-leaves-the-eu-with-no-deal> (Letzter Zugriff am 11.1.2019).
- House of Commons Exiting the European Union Committee, “EU Exit Analysis Cross Whitehall Briefing”, 2018.
- International Monetary Fund (Hg.), “United Kingdom, 2018 Article IV Consultation- Press Release; Staff Report; Staff Statement; And Statement by the Executive Director for the United Kingdom”, Washington D.C., 2018.
- International Monetary Fund (Hg.), „Euro Area Policies”, Washington D.C., 2018.
- Leibniz- Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München e.V. (Hg.), „Ökonomische Effekte eines Brexits auf die deutsche und europäische Wirtschaft- Studie im Auftrag des BMWi“, München, 2017.
- National Institute of Economic and Social Research (Hg.), Arno Hantzsche u.a., “The Economic Effects of the Government’s Proposed Brexit Deal”, London, 2018.
- Open Europe (Hg.), “No Deal The economic consequences& how they could be mitigated”, London, 2018.
- Organization for Economic Co-operation and Development (Hg.), “The Economic Consequence of Brexit: A Taxing Decision”, Rafal Kierzkowski u.a., 2016.
- Oxford Economics (Hg.), “Assessing the Economic Implications of Brexit”, London, 2016. Online verfügbar: <https://www.oxfordeconomics.com/brexit> (Letzter Zugriff am 11.1.2019).
- PwC (Hg.), “Leaving the EU: Implications for the UK economy”, 2016.

Dr. Nicolai von Ondarza ist
Forschungsgruppenleiter (a.i.)
der Forschungsgruppe
EU/Europa

© Stiftung Wissenschaft
und Politik, 2018

Alle Rechte vorbehalten

Das Arbeitspapier gibt die
Auffassung des Autors bzw.
der Autorin wieder.

SWP

Stiftung Wissenschaft und
Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org