

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 18. Februar 2019 zum
Gesetzentwurf der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zu Übergangsregelungen in den Bereichen Arbeit, Bildung, Gesundheit, Soziales und Staatsangehörigkeit nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union
BT-Drucksache 19/7376

Dr. Gunnar Beck, London*

Brexit – Stand der Verhandlungen

1. Auch zum gegenwärtigen Zeitpunkt, d.h. gut einen Monat vor dem geplanten Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union (EU) lässt sich kaum eines der denkbaren Brexitszenarien mit Gewissheit ausschließen: weder ein 'no deal' Brexit – d.h. ein Austritt ohne Austrittsabkommen – noch ein 'soft' Brexit – d.h. ein Verbleib Großbritanniens im EWR - eine Verlängerung der Verhandlungsfrist nach Art. 50 EUV oder gar ein erneutes Referendum mit der Option des Verbleibs in der EU. Vollends auszuschließen ist auch ein Brexit auf der Basis des im November mit der EU ausgehandelten Brexit-Abkommens nicht, obgleich das Abkommen bereits zweimal im britischen Unterhaus abgelehnt worden ist. Zurzeit lehnen sowohl die DUP, die European Research Group innerhalb der Konservativen Partei und die Opposition das Abkommen öffentlich ab, zuletzt jedoch mit dem Ergebnis einer sich ‚nur‘ auf 60 Stimmen belaufenden Niederlage der Premierministerin. Auf der Basis öffentlicher Verlautbarungen von Regierung und Opposition und einer Vielzahl von einzelnen Abgeordneten fände sich gegenwärtig für keine der genannten Optionen eine parlamentarische Mehrheit, dennoch ist entweder ein Austritt, Verbleib oder eine Verlängerung der Verhandlungsfrist über den Brexit nach einem dieser Szenarien unvermeidlich.
2. Stimmt das Parlament gegen den Abkommensentwurf und bis zum 29. März für keine der vorgenannten Alternativen, wäre der 'natürliche Lauf der Dinge' ein Austritt ohne Austrittsabkommen. Jede andere Option bedarf nicht nur eines parlamentarischen Mehrheitsbeschlusses, sondern zu dessen Vorbereitung der bislang nicht abzusehenden Kooperation bzw. Billigung durch die britische Regierung. Lediglich die Verlängerung der Austrittsverhandlungen nach Art. 50 EUV durch die britische Regierung ist nach Minderheitsmeinung ohne parlamentarische Zustimmung für bis zu drei Monate denkbar, wobei eine Verlängerung über drei Monate hinaus wahrscheinlich die britische Teilnahme an den Europawahlen Ende Mai 2019 erforderte, die ihrerseits die Zustimmung des britischen Parlaments zur Voraussetzung hätte.
3. Nach meiner persönlichen Ansicht genügen bereits sehr begrenzte Zugeständnisse der EU beim sogenannten irischen Backstop oder den Freizügigkeitsrechten für bestimmte streng eingegrenzte Arbeitsnehmergruppen, um Großbritannien auch zu diesem späten Zeitpunkt noch mit hoher Wahrscheinlichkeit in der EU halten zu können. Eine solche begrenzte Freizügigkeitsbeschränkung ließe sich als Sonderregelung mit Verweis auf die besondere Situation Großbritanniens und seiner geringen Sprachbarriere rechtfertigen, ohne dass die vier Grundfreiheiten in ihrer Vertragsgrundlage infrage gestellt würden.

*E-Mail vom 18.02.2019

Der Gesetzentwurf

4. Im Falle eines ‚no deal‘ Austritts Großbritanniens aus der EU entfällt die Anwendung der Regelungen zur Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit nach den Verordnungen (EG) Nr. 883/2004, (EG) Nr. 987/2009 sowie (EG) Nr. 859/2003 (in Verbindung mit der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71) ebenso wie die der EU-Verträge und des sämtlichen auf deren Grundlage verabschiedeten EU-Sekundärrechtes auf Sachverhalte mit Bezug auf Großbritannien einschließlich deutsch-britischer Sachverhalte.
5. Der obengenannte Gesetzentwurf löst die aus dem britischen Austritt entstandenen Probleme bei der Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherung allenfalls partiell. Die Vorzüge des Gesetzentwurfes für britische Staatsbürger und andere Unionsbürger, die vor dem 30.3.2019 in Großbritannien sozialleistungsberechtigt waren und ihren Besitzstand bei der Rückkehr oder Einreise nach Deutschland zu sichern suchen, sind in den Stellungnahmen der Verbände und Kollegen weitreichend dargelegt. Im Folgenden dargelegt werden sollen lediglich einige Problemfelder, die sich aus der Einseitigkeit der besitzstandsichernden Regelungen des Gesetzentwurfes ergeben.
6. *Erstens* ergeben sich die weitere Aufenthaltsgenehmigung und sonstigen Rechte von in Großbritannien ansässigen EU-Bürgern im Falle eines ‚no deal‘ Austritts ab 30.3.2019 nach britischem Recht. Bisher gültige Vorgaben des EU-Rechts finden dabei lediglich nach Maßgabe inländischen britischen Rechts und im Besonderen nach den Bestimmungen des EU Withdrawal Acts 2018 Anwendung. Damit sind die Bleiberechte von EU-Bürgern in Großbritannien aufs erste von einigen wichtigen Ausnahmen (z.B. der EU-Grundrechtekarte und bei der Einbürgerung) abgesehen ähnlich wie im Abkommensentwurf geschützt.
7. Allerdings ist unwahrscheinlich, dass die britische Regierung auch im Falle eines ‚no deal‘ Brexit britischen Gerichten weiterhin das Recht der Vorlage von Streitfragen in EU-Bürgerrechtsangelegenheiten an den EuGH einräumen wird. In diesem Fall obliegt die Auslegung *qua* EWA 2018 weiterhin gültigen EU-Rechts ausschließlich den britischen Gerichten. Die britischen Gerichte wären zwar weiterhin an die Rechtsdogmatik und das Fallrecht des EuGH nach dem Stand vom 29.12.2018 gebunden, doch ließen sich beide nicht mehr auf dem Wege eines Verfahrens vor dem EuGH einklagen. Ebenso im EWA 2018 nicht vorgesehen wäre das Recht der Vorlage an den EuGH von EU-Recht betreffende Streitpunkte in Gerichtsverfahren in Großbritannien nach dem 29.3.2019.

Zweitens kann der EU-Bürgern in Großbritannien zugesicherte Rechtsstatus durch einfachen Parlamentsbeschluss jederzeit rückgängig oder abgeän-

dert werden. Die Zahl der in Großbritannien lebenden EU-Bürger beträgt laut britischen Schätzungen mindestens 3,8 Millionen. Die Zahl ist insofern mit Vorbehalt zu betrachten, als es in Großbritannien keine der deutschen Meldepflicht vergleichbare Registrierungspflicht gibt. Ebenso wenig skeptisch zu beurteilen sind die Zahlen von EUROSTAT, der Bundesregierung und des der Anhörung am 14 Januar 2019 zugrunde gelegten Papiers des Bundestages mit dem Titel *EU-Sachstand - BREXIT - Verflechtungen und Betroffenheit nach Mitgliedstaat (Stand: 20. Dezember 2018)*. Laut diesem Papier beträgt die Zahl der in Großbritannien lebenden Deutschen 147.000, d.h. nur rund 3.5 Prozent der in Großbritannien lebenden EU-Bürger. Da die in Großbritannien lebenden Deutschen nicht der deutschen Meldepflicht unterliegen und somit auch die deutsche Botschaft über keine verlässlichen Informationen verfügen kann, ist die genannte Zahl zu bezweifeln.

Doch selbst im unwahrscheinlichen Fall, dass die Botschaft oder die britischen Behörden Kenntnis von den meisten in Großbritannien lebenden Deutschen haben, bedeutet die Mindestschätzung, dass der Rechtsstatus von mindestens 147.000 Deutschen in Großbritannien nach dem 29.3.2019 langfristig ungesichert ist. Aus diesem Grunde erscheint die Absicherung des Besitzstandes sozialrechtlicher Leistungsansprüche deutscher und britischer Bürger im jeweils anderen Lande durch ein bilaterales völkerrechtliches Abkommen zwingend geboten. Des weiteren sollte der Gesetzentwurf dahingehend erweitert werden, dass die darin enthaltenen einseitigen Erklärungen Deutschlands im Falle der Änderung des durch den EWA 2018 einstweilen sichergestellten sozialrechtlichen *status quo* für EU-Bürger durch den britischen Gesetzgeber zu überprüfen sind.

8. *Drittens* stünde der bereits von der Kommission vorgelegte *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einführung von Notfallmaßnahmen im Bereich der Koordinierung der sozialen Sicherheit nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union*¹ einer wechselseitigen Erweiterung auch nach 2019 erworbener Besitzstände britischer und deutscher Bürger im jeweils anderen Lande voraussichtlich nicht entgegen, da eine Ausweitung des Sachbereiches des Abkommens auf Sachverhalte nach diesem Datum nicht den übergeordneten Vorgaben des EU-Rechts entgegenstünden und somit nicht von der preemption-Doktrin betroffen wären. Die gegenseitige Anerkennung sozialversicherungsrechtlicher Ansprüche auch nach dem 29. März 2019 würde den deutsch-britischen Arbeitskräfteaustausch auf der Basis der jeweiligen nationalen Einwanderungsgesetze nach einem britischen ‚no deal‘ Brexit erheblich erleichtern und damit auch

¹ COM(2019) 53 final

deutschen Unternehmen und Bürgern Vorteile bieten.

9. *Viertens* sollte ein zukünftiges deutsch-britisches Abkommen die Einrichtung eines Schiedsgerichtskörpers begründen. Aufgabe des Schiedsgerichtes wäre die Regelung sämtlicher Rechtssachen, deren Sachverhalt in den Anwendungsbereichen des bilateralen Abkommens fallen.
10. Abschließend ist im hohen Maße fragwürdig, ob der Gesetzesentwurf, wie dort angegeben, weder zusätzliche Haushaltsausgaben noch Erfüllungsaufwand für die Verwaltung nach sich zieht. Zutreffend ist diese Erklärung allenfalls aus der Perspektive vor dem 23. Juni 2016, d.h. vor dem Brexit-Referendum. Seit dem Referendum ist die Frage der wechselseitigen Anerkennung vor einem britischen Austritt erworbener Leistungsbesitzstände in der Schwebe. Verglichen mit der Kosteneinsparung im Falle einer Nichtanerkennung entstehen für den deutschen Haushalt mit hin zusätzliche Kosten und für die Verwaltung zusätzlicher Bearbeitungsaufwand. Eine Kosten-schätzung ist daher zwingend geboten.
11. Aufgrund der vorangehenden Erörterungen ist der Gesetzesentwurf als einseitige Schadensbegrenzung durch den deutschen Gesetzgeber zu werten. Paradoxiertweise werden dadurch überwiegend in Deutschland lebende britische Staatsbürger begünstigt, wobei die in Großbritannien lebenden deutschen Staatsbürger weitgehend unberücksichtigt bleiben. Aus den genannten Gründen sollte der Gesetzesentwurf an die Aushandlung eines in seinem Sachbereich mindestens deckungsgleichen bilateralen deutsch-britischen Abkommens gekoppelt werden. Angesichts der seit Ende 2018 hastig vorangetriebenen Verabschiedung einer Reihe von Brexit-Begleitgesetzen zur Begrenzung durch den Brexit möglicher Schäden für Wirtschaft und Bürger, ist unverständlich, dass die Bundesregierung innerhalb der EU nach wie vor nicht erkennbar daraufhin einwirkt, durch begrenzte Zugeständnisse und Freiräume bei der Personenfreizügigkeit die Briten zu einem Überdenken des beschlossenen EU-Austritts zu bewegen. Die Folgen eines solchen Austritts wären für die deutsche Industrie zum Teil gravierend, vor allem aber in ihren Auswirkungen auf den Einfluss Deutschlands in den Entscheidungsprozessen der EU unübersehbar.
12. Unberücksichtigt dabei bleiben die Vor- und Nachteile eines EU-Beitritts aus britischer Perspektive. Ebenso wenig sind die in dieser Stellungnahme enthaltenen Äußerungen und Empfehlungen dahingehend zu deuten, dass ein EU-Austritt nicht im langfristigen Interesse Großbritanniens liegen könnte.

Wirtschaftliche Auswirkung en auf den deutschen Außenhandel

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

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

14. Zieht man in Betracht, dass die Staaten der Eurozone aufgrund des seit ca. 2007 von der EZB als Importbeihilfe für Handelsbilanzdefizitländer und als Exportbeihilfe für die Exportindustrie der nicht defizitären Eurozonenstaaten angelegten TARGET2-Zahlungssystem ihre Importe aus Deutschland lediglich zum Teil bezahlen und die deutschen Exporte in die Eurozone *de facto* von der Bundesbank und damit von deutschen Steuerzahler subventioniert werden, ist Großbritannien neben den USA und China seit Jahren der zweit- oder drittgrößte und neben den USA seit Einrichtung des Euro mit großem Abstand der Absatzmarkt mit dem höchsten Handelsbilanzüberschuss für die deutsche Industrie. Innerhalb der gesamten EU kommt dem britischen Markt für die deutsche Exportindustrie also eine singuläre Bedeutung zu.
15. Dessen ungeachtet sind die dramatische Szenarien der wahrscheinlichen Folgen eines Fehlschlags der Verhandlungen und eines 'no deal' Brexit für die deutsche Exportindustrie zum Teil zu relativieren. Der Anteil der EU an den deutschen Gesamtausfuhren betrug 2017 58,6 Prozent bei rückläufiger Tendenz, während der Anteil der Eurozone an den deutschen Gesamtausfuhren von rund 46 Prozent im Jahr 2000 nach Berechnungen des Statistischen Bundesamtes auf gut ein Drittel im Jahr 2017 zurückgegangen ist. Daraus folgt einerseits, dass die Bedeutung sowohl der EU als auch insbesondere die der Eurozone für den deutschen Außenhandel seit Jahren abnimmt und aller Voraussicht nach weiterhin stetig abnehmen, so dass die deutsche Außenwirtschaft und Wirtschaftspolitik gut beraten wäre, sich auf die wachstumsstärkeren und profitableren Nichteurozonenmärkte innerhalb der EU und weltweit auf die Wachstumsmärkte in Übersee und den nicht der EU angehörenden europäischen Staaten zu konzentrieren. Dadurch ließe sich auch ein weiterer Anstieg der TARGET2-Kredite an die Eurozone mildern. Andererseits legt die überaus positive Entwicklung des deutschen Überseehandels im Gegensatz zum komparativ rückläufigen Außenhandel v.a. mit der Eurozone die These nahe, dass die deutsche Zugehörigkeit zur Währungsunion und auch zur EU-Zollunion den Export der deutschen Wirtschaft allenfalls sehr begrenzt begünstigt und der dadurch gesicherte Mehrabsatz zumindest in hohem Maße durch die TARGET2-Kredite Deutschland an die Eurozone vom deutschen Steuerzahler über Exportbeihilfen der Bundesbank finanziert wird. Die Entwicklung des deutschen Handels in den letzten zehn oder fünfzehn Jahren

stützt die These, dass die Regeln der Welthandelsorganisation (WTO) eine hinreichende rechtliche Basis für den Exporterfolg konkurrenzfähiger Industriestaaten bieten. Auch im Falle eines 'no deal' Brexit ist also bei wechselseitigem politischen Willen ohne Revanchismus für den britischen Austritt ohne Abkommen eine erhebliche Beeinträchtigung der Handelsbeziehungen zwischen Großbritannien und der EU im Allgemeinen nicht zu befürchten.

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

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

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

Budgetäre Auswirkungen für Deutschland

18. Aufgrund des Austritts Großbritanniens fehlen dem EU-Haushalt laut Berechnungen des Europäischen Parlaments ca. EUR 10,2 Mrd. pro Jahr. Für Deutschland bedeutet das einen Mehrbeitrag von EUR 3,8 Mrd. jährlich. Sollten einige der anderen EU-Mitgliedstaaten wie Frankreich oder Italien die in ihrem Fall geringeren Mehrbelastungen nicht zu übernehmen bereit sein, erhöhte sich der deutsche Anteil entsprechend. So forderte der deutsche EU-Haushaltskommissar Günther Öttinger im Mai letzten Jahres von Deutschland zusätzliche Beiträge von elf bis zwölf Milliarden Euro pro Jahr, wobei sich diese Summe jedoch nur zum Teil auf die Folgekosten des Brexit bezieht, sondern ebenfalls die Kosten der von Öttinger angestrebten zusätzlichen Aufgaben für die EU berücksichtigt. Die EU-Kommission hat sich bislang m.W. nicht von den Forderungen Öttingers distanziert.
19. Tritt Großbritannien im März ohne Abkommen aus der EU aus ist es aus Sicht des House of Lords EU Committee zu keinen Austrittszahlungen verpflichtet. Die Ansicht des HL EU Committee stützt sich auf die Mehrheitsmeinung von Hochschulprofessoren und Queen's Counsel auf den Gebieten des Völker- und EU-Rechts. Abgesehen davon gäbe es nach dem britischen Austritt kein Gericht mehr, vor dem die EU sich aus der britischen Mitgliedschaft ergebende finanzielle Forderungen gegenüber dem Vereinigten Königreich einklagen könnte, denn mit dem Austritt endet auch die Gerichtshoheit des EuGH über Großbritannien. Damit würden auf die EU-Mitgliedstaaten langfristig weitere Mehrbelastungen von mehreren Dutzend Milliarden Euro zukommen, u.a. für die im öffentlichen Sektor singular großzügigen Pensionsleistungen an EU-Berater. Davon entfielen nach dem Verteilungsschlüssel wiederum rund 37% auf Deutschland.
20. Der erfolgreiche Abschluss eines Austrittsabkommens würde die langfristigen Mehrbelastungen für die 27 EU-Staaten weitgehend begrenzen und für die nahe Zukunft bis Ende 2020 die jährliche Haushaltslücke von EUR 10,2 Mrd. schließen. Über diesen Zeitrahmen hinaus jedoch lassen sich die erheblichen Mehrkosten der EU-Mitgliedschaft für Deutschland nur durch umfassende Einsparungen im EU-Haushalt eindämmen oder auffangen. Die Bereitschaft dazu haben bislang weder die EU-Kommission noch die anderen EU-Institutionen, noch viele der Nettoempfänger unter den EU-Mitgliedstaaten signalisiert.