

Hintergründe zum Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union (Brexit)

(aktualisierter Stand: Juni 2018)

Begleitpapier zu einer Stellungnahme der IHK für München und Oberbayern

Hintergrund

Am 23. Juni 2016 haben 51,9 Prozent der Briten in einem Referendum für den Austritt des Vereinigten Königreichs von Großbritannien und Nordirland (VK) aus der Europäischen Union gestimmt – den sogenannten Brexit. Am 29. März 2017 stellte das VK daraufhin offiziell das Austrittsgesuch in Brüssel. Artikel 50 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) sieht vor, dass die EU und das VK nach Antragseinreichung zwei Jahre Zeit für die Einigung über die Austrittsmodalitäten haben – das endgültige Ausscheiden des VK aus der EU ist somit für Ende März 2019 festgelegt. Die Mitgliedschaft des VK in der EU endet zu diesem Zeitpunkt automatisch. Alle europäischen Verträge verlieren ab diesem Zeitpunkt grundsätzlich für das VK ihre Anwendbarkeit.

Für die Verhandlungen über den Austritt des VK aus der EU und die Klärung des Verhältnisses danach gibt es kein festgelegtes Prozedere und keine Erfahrungswerte. Zunächst wurden in der ersten Phase die Austrittsbedingungen im Grundsatz geklärt – das betraf die Themen: Umgang mit EU-Bürgern im VK und britischen Staatsbürgern in der EU, Status der Grenze sowie die Beziehungen zu Nordirland und Höhe der Zahlungen, die das VK noch an die EU leisten muss. Bis zum 8. Dezember vergangenen Jahres konnte in dieser Phase ausreichend Fortschritt erzielt werden, so dass in die zweite Verhandlungsphase eingetreten werden konnte. In dieser geht es nun um die Einigung auf ein Austrittsabkommen und die Ausgestaltung der künftigen Zusammenarbeit des VK mit der EU.

Im März dieses Jahres einigten sich die Verhandlungsparteien politisch auf eine 21-monatige Übergangsphase vom 30. März 2019 bis einschließlich 31. Dezember 2020, in der das VK in der EU-Zollunion und im Binnenmarkt verbleiben soll. Da die Übergangsphase jedoch Teil des Austrittsabkommens ist, ist sie erst nach Verhandlungsabschluss und Ratifizierung des Abkommens durch den Europäischen Rat, das EU-Parlament und das VK final bindend. Derzeit ist ein Abschluss der Austrittsverhandlungen bis Oktober 2018 geplant. Ein späterer Zeitpunkt würde die rechtzeitige Ratifizierung vor dem offiziellen Austrittstermin im März 2019 gefährden. Die Folge wäre ein „harter Brexit“ ohne Abkommen und ohne Übergangsphase.

Die konkreten Folgen für die Wirtschaft durch den Brexit hängen davon ab, wie tiefreichend die künftigen Beziehungen zwischen der EU und dem VK ausverhandelt werden. Im schlimmsten Fall würde der freie Handel ausgesetzt, der Binnenmarktzugang beendet und Zollschranken wieder errichtet werden.

Am wahrscheinlichsten erscheinen derzeit **folgende Modelle zur künftigen Beziehung des VK zur EU:**

- Basierend auf **WTO-Regeln („harter Brexit“)**: Dieses Modell wäre die Minimalvariante. Einigt man sich nicht auf ein Freihandelsabkommen, könnte diese Variante eintreten. Der Zugang zum europäischen Binnenmarkt würde für das VK lediglich unter den Bedingungen, die auch für Drittländer gelten, erfolgen. Es gäbe somit keinen freien Waren- und Dienstleistungsverkehr mehr. Zölle würden wieder eingeführt. Das VK müsste in dem Fall sogar die eigenen Konditionen mit der WTO erst noch neu verhandeln, was einige Zeit beanspruchen würde. Dieses Modell hätte die weitreichendsten Folgen und würde die wirtschaftlichen Beziehungen erheblich belasten. Das VK wäre wie ein Drittstaat unter Beachtung entsprechender Zollvorschriften und unter Nachweis geeigneter Dokumente zu behandeln.
- Das sogenannte **Türkei-Modell**: Bei diesem Modell wären die Beziehungen des VK mit der EU auf eine reine Zollunion mit Zollvergünstigungen auf Waren beschränkt. Die Präferenzabkommen der EU würden übernommen. Es würden jedoch keine EU-Freihandelsabkommen mit Drittstaaten gelten. Das VK hätte keine freie Hand bei der Festlegung von Zolltarifen und müsste sich EU-Entscheidungen beugen. Der in Bezug auf das VK wichtige Dienstleistungsbereich wäre nicht von der Zollunion umfasst.

- Ein **Freihandelsabkommen zwischen dem VK und der EU**: Dieses Modell sieht einen gegenseitigen freien bzw. begünstigten Marktzugang für präferenzielle Ursprungswaren vor, ohne Zölle und Quoten, aber voraussichtlich mit nicht-tarifären Handelshemmnissen. Neben einer Vereinbarung über Zollfreiheit oder zumindest stufenweisen Zollabbau könnten weitergehende Liberalisierungen, beispielsweise im Bereich der Dienstleistungen, des Kapitalverkehrs oder von Investitionen ausgehandelt werden. Auch bei dieser Variante wäre mit einem geringeren Handelsvolumen zu rechnen, im Vergleich zum WTO-Modell wären die Auswirkungen jedoch geringer. Das umfassende EU-Kanada-Freihandelsabkommen CETA könnte für ein Abkommen zwischen dem VK und der EU als Blaupause dienen. In einigen Teilen, zum Beispiel bei der Vermeidung von Quoten oder im Bereich des Dienstleistungsverkehrs, könnte dieses sogar noch umfangreicher als CETA ausgestaltet werden.
- Das sogenannte **Schweiz-Modell** (EFTA-Mitgliedschaft): Das VK hätte damit beträchtlichen, aber nicht vollständigen Zugang mit seinen Ursprungswaren zum EU-Binnenmarkt. Die mit der Schweiz abgeschlossenen sektoriell-bilateralen Abkommen decken die Themen Stärkung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit, Freizügigkeit und gegenseitige Marktöffnung in relevanten Kernbereichen mit Ausnahme des Kapitalverkehrs ab. Punktuell beteiligt sich die Schweiz auch an speziellen EU-Institutionen und Förderprogrammen. Zahlungen an die EU gäbe es in einem wesentlich geringeren Umfang, als es beim Norwegen-Modell der Fall wäre. Die Auslegungen des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) wären rechtlich bindend. Bei diesem Modell wären lange Verhandlungen zu erwarten. Die Einschränkungen gegenüber dem derzeitigen Status des VK als Mitglied der EU könnten jedoch durch ein umfangreiches Abkommen gering gehalten werden.
- Das sogenannte **Norwegen-Modell** (EFTA-/EWR-Mitgliedschaft): Das VK hätte durch die Mitgliedschaft im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) beträchtlichen, aber nicht vollständigen Zugang von Ursprungswaren zum Binnenmarkt (ausgenommen sind die Sektoren Landwirtschaft und Fischerei; Regelungen lediglich über ein Freihandelsabkommen), es wäre nicht Teil der EU-Zollunion und es scheidet aus allen EU-Handelsabkommen aus. Neuverhandlungen mit den Handelspartnerländern müssten aufgenommen werden. Zusätzlich gäbe es keine Beteiligung an anderen Politikbereichen der EU. Aufgrund des bestehenden Vertragswerks gäbe es eine nicht allzu lange Verhandlungsphase. Beitragszahlungen an die EU würden weiterhin fällig werden. Alle EU-Regeln, die den Binnenmarkt betreffen, müssten im VK weiter angewendet werden, auch EuGH-Auslegungen blieben rechtlich bindend, ebenso wie Entscheidungen der EFTA-Überwachungsbehörde oder des EFTA-Gerichtshofs. Die Beteiligung des VK am EU-Gesetzgebungsprozess entfielen, das VK hätte kein Stimmrecht im Rat oder im Europäischen Parlament. Vorteilhaft wäre dieses Szenario, da sich an den bestehenden Handelsvereinbarungen nur wenig ändern würde.

Große wirtschaftliche Herausforderungen für die bayerische Wirtschaft

Unabhängig davon, welches Modell in Kraft tritt, steht fest: Die Entscheidung für den Brexit stellt die exportstarke bayerische Wirtschaft vor große Herausforderungen. Mit Ausnahme der USA (Exportvolumen: 21,5 Mrd. Euro), von China (16 Mrd. Euro) und Österreich (15,2 Mrd. Euro) gab es 2017 weltweit keinen wichtigeren Exportmarkt für bayerische Unternehmen als das VK (13,9 Mrd. Euro). Insgesamt betrachtet war das Land 2017 der siebtwichtigste Handelspartner Bayerns (Handelsvolumen: 20 Mrd. Euro). Bayern exportiert mehr als doppelt so viel ins VK als es von dort importiert. Die guten wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Bayern und dem VK beschränken sich jedoch keineswegs auf den Warenverkehr. Sie erstrecken sich ebenso auf Dienstleistungen, Kapitalströme und Investitionen, an denen zahlreiche Arbeitsplätze im VK hängen. So haben 460 bayerische Unternehmen mit 64.000 Beschäftigten im VK insgesamt rund 22,4 Milliarden Euro (Stand 2016) investiert. Umgekehrt belaufen sich im gleichen Jahr die Investitionen von 260 britischen Unternehmen mit 42.000 Beschäftigten in Bayern auf insgesamt rund 15,3 Milliarden Euro. Besonders involvierte bayerische Sektoren sind der Fahrzeugbau, der Maschinenbau und die Elektrotechnik.

Angesichts dieser engen wirtschaftlichen Beziehungen stellt der Brexit ein hohes Risiko für die bayerischen Betriebe dar. Dies belegen die Ergebnisse der aktuellen BIHK-Konjunkturumfrage vom Frühjahr 2018. 19 Prozent der befragten bayerischen Unternehmen sehen im Brexit ein Risiko für ihre Geschäfte, zudem befürchten 35 Prozent eine weitere Instabilität von EU-Mitgliedsstaaten. Besonders vom Brexit betroffen sehen sich Industrieunternehmen mit 27 Prozent, davon am stärksten mit 48 Prozent die chemische und pharmazeutische Industrie; negative Auswirkungen auf andere Mitgliedsstaaten werden auch besonders von den Industriebetrieben erwartet, von denen sich 34 Prozent darum sorgen (in der chemischen Industrie 53 Prozent). Der Brexit mit seinen Auswirkungen auf die EU ist nicht das einzige Hauptproblem für die bayerischen Unternehmen: In dieser schwierigen Gemengelage kommen für die befragten Unternehmen risikoreiche Protektionismustendenzen weltweit hinzu (für 36 Prozent aller Unternehmen und für 52 Pro-

zent aus der Industrie). Vieles hängt auch vom weiteren Verhalten der Regierung des VK in den Verhandlungen ab. War zu Beginn der Verhandlungen eher ein „harter Brexit“ zu erwarten, so hat die britische Regierung zwischenzeitlich Zugeständnisse an die EU signalisiert. Doch es herrscht nach wie vor Uneinigkeit innerhalb der britischen Regierung und dem Parlament. Inwieweit in der verbleibenden Zeit bis Oktober 2018 ein Konsens gefunden werden kann, bleibt aufgrund der widersprüchlichen politischen Signale aus London unklar.

Zollverfahren für exportierende Unternehmen im Fokus

In einer IHK-Blitzumfrage unter den bayerischen IHKs im September 2017 zu Zollthemen beim Brexit haben sich 100 bayerische Unternehmen entweder für eine Zollunion oder ein enges wirtschaftliches Bündnis wie mit der Schweiz ausgesprochen. Einerseits sieht man die Vorteile in einem gelebten Freiverkehrsprinzip in einer Zollunion, weil aufwändige Präferenzkalkulationen wegfallen würden. Andererseits hat sich ein Freihandelsabkommen wie das mit der Schweiz in der Praxis insgesamt bewährt. Da zudem ein Großteil der oberbayerischen Exportwirtschaft Bewilligungsinhaber des sog. „Ermächtigten Ausführer“ sind, könnten hier intern die wenigsten Umstellungsprozesse im Handel mit dem VK notwendig sein. Denn der Ermächtigte Ausführer darf Ursprungserklärungen auf Rechnungen ohne Wertgrenzen ausfertigen und vorausbehandelte Warenverkehrsbescheinigungen A.TR. für Zollunionswaren im Warenverkehr ausfertigen – dieser Status ist auch in weiteren Präferenzabkommen verankert. Allerdings befürchten bei einem Freihandelsabkommen viele oberbayerische Unternehmen einen hohen Mehraufwand hinsichtlich Präferenzkalkulation und Nachweisführung. Gerade von KMUs wird dieser Verwaltungsmehraufwand als erheblich eingestuft. Hinsichtlich der Schaffung zolltechnischer Übergangsregelungen ist sich die oberbayerische Wirtschaft aber nahezu einig: Diese sollte es nur dann geben, wenn dadurch ein harter Brexit zum Stichtag Ende März 2019 vermieden werden kann.

Eine zweite bayernweite Blitzumfrage von April 2018 mit Schwerpunkt Zoll zeigt, dass besonders KMU Unterstützung in der Vorbereitung auf den Brexit benötigen, da diese häufig keine Erfahrung mit Zollformalitäten haben. Zudem überprüfen nur wenige Unternehmen ihre betriebsinternen Prozesse frühzeitig auf den Brexit. Gerade vor dem Hintergrund, dass eine Übergangsphase noch nicht final beschlossen wurde und es nach wie vor im März 2019 zu einem „harten Brexit“ kommen kann, ist eine rechtzeitige Vorbereitung aber wichtig. Die IHK unterstützt und berät hierzu gerne.

Entscheidungsprozesse in der EU

Seit dem 1. November 2014 gelten im Europäischen Rat für Beschlussfassungen mit qualifizierter Mehrheit neue Abstimmungsregeln. Seitdem gilt der Grundsatz der doppelten Mehrheit der Staaten unter Berücksichtigung der Bevölkerungszahl. Bis zum 31. März 2017 durften die Mitgliedsstaaten auf die Geltung des alten Verfahrens der qualifizierten Mehrheit bestehen. Spätestens seit dem 1. April 2017 erhält jeder Mitgliedsstaat mit dem neuen Verfahren nur noch eine Stimme. Mit der Änderung des Verfahrens sollten kleinere Mitgliedsstaaten gestärkt und ein Gleichgewicht innerhalb der EU hergestellt werden. Zusätzlich gibt es nun die Möglichkeit einer Sperrminorität. Für diese sind mindestens vier Ratsmitglieder erforderlich, die insgesamt mehr als 35% der EU-Bevölkerung vertreten.

Mittelfristig sollten auch die Auswirkungen des Austritts des VK aus der EU auf die Entscheidungsprozesse in der EU bedacht und Lösungsmodelle diskutiert werden, die die wirtschaftliche Stärke der Mitgliedsstaaten berücksichtigen. Mit dem Austritt werden sich nämlich die Mehrheitsverhältnisse verschieben und der angestrebte Interessenausgleich zwischen den unterschiedlich geprägten Volkswirtschaften nicht mehr gegeben sein. Es geht am Ende auch um die Entscheidung über den vorliegenden Kommissionsvorschlag zur Finanzierung des neuen EU-Haushalts (2021 – 2027) und damit um eine gerechte Lastenteilung unter den Mitgliedstaaten.

München, im Juni 2018

Ansprechpartner:

Frank Dollendorf, Tel. 089 5116-1368, E-Mail frank.dollendorf@muenchen.ihk.de

Alexander Lau, Tel. 089 5116-1614, E-Mail alexander.lau@muenchen.ihk.de

Kristina Mader, Tel. 089 5116-1337, E-Mail: kristina.mader@muenchen.ihk.de

Eva Wördemann, Tel. 089 5116-1446, E-Mail: eva.woerdemann@muenchen.ihk.de