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

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/1774

A41

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

Schriftliche Stellungnahme

zur Sachverständigenanhörung, Enquetekommission II: Wirtschaftliche Auswirkungen des Brexit auf NRW: Arbeitsmarkt und witschaftsrechtliche Fragen

Freitag, den 13.9.2019

A) Wirtschaftliche und Rechtliche Auswirkungen

1. Die Frage nach den allgemeinen wirtschaffsrechtlichen Konsequenzen des Brexit auf NRW könnte umfassender nicht sein und ist deshalb in der angezeigten Detailliertheit auch nicht zu beantworten. Dies gilt einerseits, weil noch immer oder nunmehr erneut gleichsam alle Brexit-Szenarien möglich scheinen, vom *No deal* Brexit über die Wiederbelebung des May-Deals oder Modifikationen desselben bis hin zu einem zweiten Referendum und einem Verbleib Großbritanniens in der EU. Meines Erachtens ist ein *No deal* Brexit angesichts der Unterhausrevolte gegen Prime Minister Johnson zusehends unwahrscheinlich geworden; realistisch erschiene er allenfalls im Falle von Neuwahlen, wenn Konservative und/oder Brexit-Partei gemeinsam oder jeweils im

Alleingang eine Mehrheit im Parlament erhielten - ein z.Zt. keineswegs wahrscheinliches Ergebnis.

2. Als drittwichtigster Exportmarkt hat Großbritannien in etwa die gleiche Bedeutung für NRW wie für Gesamtdeutschland und ist von den rechtlichen Auswirkungen auf Unionsebene ebenso betroffen wie andere Bundesländer. Aus diesem Grund konzentriere ich mich in meiner ersten Antwort auf die Auswirkungen auf Deutschland im Allgemeinen.

Wirtschaftliche Auswirkungen auf den deutschen Außenhandel

1. 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 den Niederlanden (86 Mrd.) der fünftgrößte Exportmarkt Deutschlands. In den vier vorherigen Jahren von 2013 bis 2016 war Großbritannien nach den USA und Frankreich jeweils der drittgrößte Exportmarkt Deutschlands. Bezogen auf den Fünfjahreszeitraum von 2013 bis 2018 war Großbritannien ebenfalls der drittgrößte Exportmarkt der deutschen Industrie. Gemessen an den Handelsbilanzüberschüssen war Großbritannien 2018 mit EUR 47 Mrd. und jeweils rund EUR 50 Mrd. in den Jahren 2015 und Jahren 2016 nach den USA und vor Frankreich der zweitwichtigste deutsche Exportmarkt.

2. Zieht man in Betracht, dass die Staaten der Eurozone aufgrund des seit ca. 2007 von der EZB als Importbeihilfe für Handelsbilanzdefizitländer und als Exportbeihilfe für die Exportindustrie der nicht defizitären Eurozonenstaaten angelegten TARGET2-Zahlungssystems ihre Importe aus Deutschland lediglich zum Teil bezahlen und die deutschen Exporte in die Eurozone *de facto* von der Bundesbank und damit von deutschen Steuerzahler subventioniert werden, ist Großbritannien neben den USA und China seit Jahren der zweit- oder drittgrößte und neben den USA seit

Einrichtung des Euro mit großem Abstand der Absatzmarkt mit dem höchsten Handelsbilanzüberschuss für die deutsche Industrie. Innerhalb der gesamten EU kommt dem britischen Markt für die deutsche Exportindustrie also eine singuläre Bedeutung zu.

3. Dessen ungeachtet sind die dramatischen Szenarien der wahrscheinlichen Folgen eines Fehlschlags der Verhandlungen und eines 'no deal' Brexit für die deutsche Exportindustrie zum Teil und auf langfristige Sicht 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 wird, 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.

4. 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.

5. 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 Folgefahren 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. Diese Bedeutung ist im Falle NRWs weniger prägnant als für einige andere Bundesländer aber dennoch existent.

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

6. 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

7. 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 Summer 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 meines Wissens nicht von den Forderungen Öttingers distanziert.

8. 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 Barristers einschließlich Kronanwälten (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 singulär großzügigen Pensionsleistungen an EU-Beamte. Davon

entfielen nach dem Verteilungsschlüssel wiederum rund 37% auf Deutschland.

9. 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, so dass auch im Falle erfolgreicher Austrittsverhandlungen langfristig hohe ein-, u.U. auch zweistellige Mehrbelastungen zu erwarten sind.

Resumee

10. Im Ergebnis hätte ein Brexit für Deutschland durchweg nachteilige politische, wirtschaftliche und finanzielle Folgen. Dies gilt ebenfalls für NRW. Vermeiden ließen sich diese Auswirkungen nur im Falle des Verbleibs Großbritanniens in der EU.

B) Auswirkungen auf E-Commerce

11. Ein Brexit würde auch beim E-Commerce durch neue tarifäre und nichttarifäre Handelshindernisse den Markzugang in beide Richtungen erschweren. Deutschland war 2016 mit 14% der zweitgrößte Importeur von UK-Exporten.Für Online Shopper erwartet der Sektor im bilateralen EU-GB Handel einen Kostenanstieg von 2% bis 15. Es ist zu erwarten, dass Online Shopper Bestellungen über dem zollfreien Betrag weitestgehend einschränken werden. Der Abschluss eines umfassenden

Freihandelsabkommens würde auch im E-Commerce-Sektor einer nachhaltigen Störung der EU-GB Handelsbeziehung vorbeugen.

C) **Auswirkungen auf betriebliche Mitbestimmungsrechte**

12. Grundsätzlich ergeben sich betriebliche Mitbestimmungsrechte in Unternehmen mit Firmensitz in Großbritannien bei einem ‚harten' Brexit nach britischem Recht, d.h. nach dem EWA 2018. Danach ginge beispielsweise die 2009 überarbeitete EBR-Richtlinie vom 22. September 1994[1], theoretisch zwar zunächst bis auf Weiteres ins britische Recht, würde aber höchstwahrscheinlich bereits vor oder kurz nach einem Austritt gemäß den *repeal*-Bestimmungen des EWA 2018 neu geregelt oder widerrufen. Im Falle erfolgreicher Austrittsverhandlungen richteten sich Mitbestimmungsrechte unter die EBR-Richtlinie fallender Untenehmen nach den besonderen Bestimmungen des Abkommens.

D) und E) Auswirkungen auf Bleibe- und soziale Rechte

13. Im Falle eines ‚no deal' Austritts Großbritanniens aus der EU entfällt die Anwendung der EU-Verträge und des sämtlichen auf deren Grundlage verabschiedeten EU-Sekundärrechtes einschließlich 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) auf deutsch-britischer Sachverhalte.
14. Das *Gesetz zu Übergangsregelungen im Bereich Arbeit, Bildung, Gesundheit, Soziales und Staatsangehörigkeit nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland aus der Europäischen Union* vom 8. April 2019 löst die aus dem britischen Austritt

[1] Nach der EBR-Richtlinie kann in Unternehmen mit mehr als 1000 ArbeitnehmerInnen ein EBR gegründet werden, wenn von den Beschäftigten mindestens 150 in zwei Ländern tätig sind.

entstandenen Probleme bei der Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherung allenfalls partiell. Zusammen mit der kurioserweise bereits zuvor für britische Staatsbürger erlassenen Bundes- und Landesgesetzgebung zu deren Absicherung sichert das vorgenannte Gesetz allenfalls den Besitzstand für britische Staatsbürger und andere Unionsbürger, die vor dem Tage eines möglichen britischen EU-Austritts in Großbritannien sozialleistungsberechtigt waren, bei der Rückkehr oder Einreise nach Deutschland. Im Folgenden dargelegt werden sollen lediglich einige Problemfelder, die sich aus der Einseitigkeit der besitzstandsichernden Regelungen des Gesetzes ergeben.

15. *Erstens* ergeben sich die weitere Aufenthaltsgenehmigung und sonstigen Rechte von in Großbritannien ansässigen EU-Bürgern im Falles eines *no deal* Austritt 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 Act 2018 (EWA 2018) Anwendung. Damit sind die Bleiberechte und Leistungsansprüche von EU-Bürgern in Großbritannien aufs erste von einigen wichtigen Ausnahmen (z.B. der EU-Grundrechtekarta und bei der Einbürgerung) abgesehen ähnlich wie im EU-GB Abkommensentwurf geschützt.

16. 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 desEuGH nach dem Stand des Brexitdatums gebunden, doch ließen sich beide auf dem Wege eines Verfahrens vor dem EuGH zumindestens nach Ablauf einer Übergangsfrist nicht mehr einklagen. Ebenso im EWA 2018 nicht

vorgesehen wäre langfristig das Recht der Vorlage an den EuGH von EU-Recht betreffende Streitpunkte in Gerichtsverfahren in Großbritannien.

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

17. *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[2] einer wechselseitigen Erweiterung auch nach 2019 erworbener Besitzstände britischer und deutscher Bürger im jeweils anderen Lande voraussichtlich nicht entgegen, da Sachverhalte infolge einer Ausweitung des Sachbereiches des Abkommens auf Sachverhalte nach diesem Datum nicht mehr den übergeordeneten Vorgaben des EU-Rechts unterworfen wären und somit nicht von der *pre-emption*-Doktrin betroffen wären. Die gegenseitige Anerkennung sozialversicherungsrechtlicher Ansprüche auch nach dem Brexitdatum würde den deutsch-britischen Arbeitskräfteaustausch auf der Basis der jeweiligen nationalen Einwanderungsgesetze nach einem britischen 'no deal' Brexit erheblich erleichtern und damit auch deutschen Unternehmen und Bürgern Vorteile bieten.

18. *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.
19. Aufgrund der vorangehenden Erörterungen ist der bundesdeutsche ‚Brexit´-Gesetzgebungsrahmen als einseitige Schadensbegrenzung durch den deutschen Gesetzgeber zu werten. Paradoxerweise 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 Gesetzentwurf an die Aushandlung eines in seinem Sachbereich mindestens deckungsgleichen bilateralen deutsch-britischen Abkommens gekoppelt werden. Angesichts der seit Ende 2018

[2] COM(2019) 53 final

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 Entgegenkommen beim sogenannten Backstop 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.

20. 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 Großbritannien liegen könnte. Für Deutschland im Allgemeinen und NRW im Besonderen birgt ein Brexit kurz- und mittelfristig ausschließlich Nachteile.

F) Auswirkungen auf EU-Förderprogramm

Mit Verweis auf folgendes Papier der britischen Regierung, beantworte ich mich Ausschuss gerne Fragen dazu:

https://www.gov.uk/guidance/horizon-2020-funding-after-brexit

Dr Gunnar Beck Brüssel, den 12.9.2019