



Der Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union

a) Kalter Brexit: Eine Auswahl absehbarer Folgen

In dem Referendum vom 23. Juni 2016 haben sich fast 52 Prozent der britischen Wählerinnen und Wähler für einen Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union ausgesprochen. Damit hat ein bislang nie da gewesener Prozess begonnen. Erstmals in der Geschichte der EU hat ein Mitgliedsland entschieden, nicht mehr der Union angehören zu wollen. Die britische Premierministerin Theresa May leitete den förmlichen Austrittsprozess am 29. März 2017 durch die schriftliche Mitteilung an den Europäischen Rat ein. Damit stehen nach dem EU-Vertrag zwei Jahre zur Verfügung, um den Austritt zu regeln. Derzeit verhandeln Vertreter Großbritanniens und der EU-Kommission über die Modalitäten des Austritts, der mit Ablauf des 29. März 2019 rechtskräftig sein wird.

Kernpunkt der sogenannten Brexit-Verhandlungen ist die Frage, in welcher Art und Weise die EU und Großbritannien künftig miteinander umgehen wollen. Soll Großbritannien ein normales Drittland sein oder sollen die Verhandlungspartner eine besondere Art der Zusammenarbeit vereinbaren? Wie sieht es mit einer möglichen Zollunion aus? Teile der britischen Öffentlichkeit halten sie wegen der Nordirland-Problematik für unabdingbar, während Premierministerin May diese ablehnt. Und letztlich: Welche Folgen hat der Brexit für in Großbritannien lebende EU-Bürgerinnen und -Bürger aber auch umgekehrt für Britinnen und Briten, die nach dem Austritt weiterhin in der EU leben möchten.

Großbritannien und die Kommission haben für den Zeitraum vom 1. April 2019 bis zum 31. Dezember 2020 eine Übergangsphase vereinbart. Während der Übergangsphase wird der gesamte EU-Besitzstand („acquis“) einschließlich zwischenzeitlicher Änderungen für Großbritannien fortgelten, als wäre es weiterhin ein Mitgliedstaat der EU. Es wird aber nicht über ein Stimm- oder Präsenzrecht in den Gremien verfügen.

Spätestens innerhalb dieses Zeitraums muss dann auch der endgültige Austritt, also die Zeit ab 2021, geregelt werden.

Nahezu alle Beteiligten sind sich einig, dass ein Austritt Großbritanniens aus der EU ohne weitreichende Regelungen vermieden werden sollte. Denn ein solcher „kalter Brexit“ hätte für die Menschen in Großbritannien und in der EU weitreichende Folgen. Die nachfolgenden beispielhaft herausgehobenen Punkte skizzieren einige Auswirkungen, die ein „kalter Brexit“ mit sich bringen würde.

1. ARBEITSMARKT

Arbeitnehmerfreizügigkeit: Nach dem Ausscheiden Großbritanniens aus der EU würden für britische Staatsangehörige dieselben Einreise- und Aufenthaltsregelungen des allgemeinen Aufenthaltsrechts gelten wie für alle anderen Nicht-EU-Bürger auch. Es ist davon auszugehen, dass ein Wegfall der Arbeitnehmerfreizügigkeit aufgrund des Brexits Einfluss auf den Fachkräftemangel in einzelnen Branchen in Deutschland und Niedersachsen haben wird.

Anerkennung von Berufsabschlüssen: Ohne entsprechende Regelung gilt Großbritannien als Drittstaat im Sinne der Berufsanerkennungsrichtlinie und der darauf basierenden Bundes- und Landesgesetze. Damit gehen höhere Anforderungen für die Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse einher, z.B. entfallen für bestimmte Berufe die automatische Anerkennung und der Europäische Berufsausweis.

Warnung vor falschen Qualifikationsnachweisen: Über das Binnenmarkt-Informationssystem der EU (IMI) tauschen die Mitglieder auch für den Bereich der Arbeitnehmerfreizügigkeit wichtige Informationen über berufliche Qualifikationsnachweise aus. Diese Meldungen aus und nach Großbritannien fallen nach dem Brexit weg, Fehlangaben oder Fälschungen könnten nicht mehr so leicht erkannt werden.

2. BILDUNG

Schüler- und Studentenaustausch: Erasmus+ ist das EU-Programm zur Förderung von allgemeiner und beruflicher Bildung, Jugend und Sport in Europa. Es ermöglicht Millionen von Europäerinnen und Europäern, im Ausland zu studieren, sich weiterzubilden, Berufserfahrung zu sammeln oder Freiwilligenarbeit zu leisten. Wenn Großbritannien nach der Übergangsphase – also ab 2021 – nicht mehr Mitgliedstaat der EU ist, können die britischen Hochschulen sich nicht mehr an neuen Ausschreibungen des Erasmus+-Programms beteiligen. Sie würden dann z.B. keine neuen Mittel mehr für Mobilitätsprogramme von Lehrkräften, Studierenden, Hochschullehrenden oder im Jugendbereich erhalten.

Auch werden Schulen aus Großbritannien nicht mehr an geförderten strategischen Schulpartnerschaften teilnehmen können. Berufliche Flexibilität deutscher Auszubildender und Ausbilderinnen und Ausbilder, die aus Erasmus+ bezuschusst werden, wären nach dem Brexit in Großbritannien grundsätzlich nicht mehr möglich. Projekte im Rahmen des Schüleraustausches mit Großbritannien können keine Förderung nach Erasmus+ mehr erhalten.

3. GEMEINSAME STANDARDS

Fortgeltung von Harmonisierungsregelungen: Innerhalb der EU sind zahlreiche Standards etwa im Bereich der Technik, der Lebensmittelherstellung, im Umweltschutz usw. vereinheitlicht. Nach einem Brexit ist Großbritannien nicht mehr an diese Standards gebunden und kann in den jeweiligen Bereichen eigene Grenzwerte festlegen. Sollte Großbritannien andere oder höhere Grenzwerte vorgeben, ist eine Behinderungen im freien Warenverkehr durch die Nichtanerkennung bestehender EU-Standards zu erwarten. Großbritannien könnte als Drittland Vorgaben machen, die dann auch niedersächsische Betriebe einhalten müssten. Andererseits wären auch britische Produkte nach dem Brexit in der EU nicht mehr verfügbar; es sei denn, Hersteller/Importeure aus Großbritannien würden weiterhin nachweisbar den EU-Standard halten.

Chemische Produkte: Der EU-Austritt Großbritanniens hat erhebliche Auswirkungen für alle britischen Hersteller und Importeure chemischer Produkte und in anderen EU-Mitgliedstaaten: Für britische Hersteller werden vorhandene Registrierungen gegenstandslos. Sie gelten ab dem Brexit als Anbieter aus einem Drittland außerhalb des Anwendungsbereichs von EU-Normen und können Stoffe und Gemische nicht aus eigenem Recht in der EU in Verkehr bringen.

Krankenversicherung: Die Regelung der europäischen Krankenversicherungskarte würde nach dem Brexit in Großbritannien nicht mehr gelten. Die Versicherung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern insbesondere im Rahmen einer Entsendung müsste neu geregelt werden. Bei Aufenthalten in Großbritannien müsste gegebenenfalls eine private Krankenversicherung abgeschlossen werden.

4. HANDEL

Agrar- und Ernährungsgüter: Mit Austritt aus der EU müssten Großbritannien als Drittstaat sowie die EU beiderseits die Regeln des Meistbegünstigungsprinzips (MFN) einhalten. Danach müssen Handelsprivilegien, die einem Vertragspartner gewährt werden, auch allen anderen Vertragspartnern bewilligt werden. Die MFN-Zölle beispielsweise im Agrarbereich sind zum Teil hoch. Großbritannien ist nach den Niederlanden das zweitwichtigste Zielland für

niedersächsische Agrarexporte, hohe Zölle würden sich dann also auch auf die niedersächsischen Exporte auswirken. Niedersächsische Unternehmen exportierten im Jahr 2016 Güter der Ernährungswirtschaft im Wert von 822 Millionen Euro nach Großbritannien. Die entsprechenden britischen Importe nach Niedersachsen betragen 133 Millionen Euro (Quelle: Statistisches Bundesamt). Niedersächsische Betriebe, die bisher Lebensmittel tierischer Herkunft (z.B. Fleisch, Milch, Fisch, Eiprodukte) aufgrund ihrer europäischen Zulassung nach Großbritannien exportiert haben, dürften dies nicht ohne weiteres fortsetzen. Großbritannien könnte als Drittland eine spezifische Zulassung für Exportbetriebe fordern und über das EU-Recht hinausgehende Anforderungen stellen. Weitere Folgen des Brexits im Agrarbereich wären neben der Behinderung des freien Warenverkehrs aufgrund fehlender Standards die hohe Rechtsunsicherheit sowie steigender Aufwand beim Zoll und an den Grenzkontrollstellen, da Waren vorgeführt werden müssen.

5. JUSTIZ

Polizeiliche Zusammenarbeit: Mit dem Austritt Großbritanniens verändert sich die bisherige grenzübergreifende Zusammenarbeit in der polizeilichen Aufgabenbewältigung. Es entfällt der effektive Informationsaustausch über EUROPOL, so dass die polizeiliche Zusammenarbeit, erschwert werden dürfte. Dadurch dürften sich Ermittlungersuchen schwieriger gestalten, gemeinsam abgestimmte Maßnahmen dürften erschwert werden bzw. größere Zeiteinsparungen in Anspruch nehmen. Die Möglichkeit von gemeinsamen Ermittlungsgruppen oder spezialisierten Einheiten zur Verbrechensbekämpfung würde entfallen. Die Wahrscheinlichkeit von Ermittlungserfolgen dürfte sich reduzieren.

Zusammenarbeit in Strafsachen: Mit dem Austritt aus der EU würde Großbritannien aus dem Rahmenbeschluss Europäischer Haftbefehl ausscheiden. Danach würde wieder das Europäische Auslieferungsabkommen des Europarates von 1957 gelten, das vor der Auslieferung das Beschreiten des ministeriellen Geschäftsweges und eine Fristenregelung vorsieht. Innerhalb von 18 Tagen (verlängerbar auf 40 Tage) müssten dann alle Auslieferungsunterlagen in übersetzter Form in Großbritannien vorliegen. Zudem würde Großbritanniens Verpflichtung, die Strafe aus dem Europäischen Haftbefehl gegen eigene Staatsangehörige, die nicht ausgeliefert werden, im eigenen Land zu vollstrecken, entfallen.

b) Briten in Niedersachsen – es werden langsam weniger

In Niedersachsen waren Ende 2017 rund 9500 Bürgerinnen und Bürger mit britischer Staatsangehörigkeit registriert (2016: 10.025, 2015: 10.250). Das sind 1,2 Prozent der Bevölkerung des Landes. Damit liegt Niedersachsen leicht über dem Bundesdurchschnitt (1,1 Prozent). Einbürgerungen britischer Staatsbürger waren in Niedersachsen über viele Jahre hinweg in der Masse zu vernachlässigen. Ihre Zahl bewegte sich seit 2010 im niedrigen bis mittleren zweistelligen Bereich. Im Jahr der Brexit-Entscheidung 2016 schnellte die Zahl auf 295 Personen – im Vergleich zu 63 Personen im Vorjahr. Das entspricht einem Anstieg um fast 370 Prozent. Der Zusammenhang mit dem Referendum vom 23. Juni 2016 ist augenfällig.

Zahlen vom Landesamt für Statistik Niedersachsen liegen für das Jahr 2017 noch nicht vor. Eine Stichprobenerhebung der Pressestelle des Niedersächsischen Ministeriums für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung in den Einwohnermeldeämtern zehn großer niedersächsischer Städte legt jedoch nahe, dass der Trend weiter anhält und sich sogar verstärkt hat. Die Städte verzeichnen erstaunliche Steigerungsquoten. So wurden in der Landeshauptstadt Hannover im vergangenen Jahr 21 ehemals britische Staatsbürger eingebürgert – nach 16 im Jahr 2016 (+31,3 Prozent). In Osnabrück stieg die Zahl von 11 (2016) auf 33 Personen (2017), in Hildesheim sogar von 8 (2016) auf 27 Personen (2017) –

eine Steigerung um 237 Prozent. Zusammengenommen stieg die Zahl der in den acht Städten insgesamt eingebürgerten Britinnen und Briten von 79 Personen im Jahr 2016 auf 163 Personen im Jahr 2017 – das ist eine Steigerung um 106,3 Prozent.

c) Bürger sehen Brexit gelassen – die Wirtschaft nicht

Vielleicht sehen die Britinnen und Briten mehrheitlich die Folgen des Brexit als positiv oder zumindest zu vernachlässigen an. Sie wären damit in guter Gesellschaft: Wie eine am 11. April 2018 im Auftrag der Britischen Handelskammer in Deutschland erstellte Studie des Meinungsforschungsinstituts Forsa berichtet, erwarten 53 Prozent der befragten Bundesbürger einen „weichen Brexit“ – also keinen harten Schnitt, sondern eher einen sanften Übergang. 38 Prozent gehen von einem „harten Brexit“ aus. Gleichwohl sprechen sich 65 Prozent der Befragten dafür aus, dass die EU unnachgiebig bei den Verhandlungen mit Großbritannien sein und keine Kompromisse eingehen soll. 56 Prozent der Befragten erwarten, dass der Brexit die deutsche Wirtschaft nicht beeinflussen beziehungsweise ihr eher nutzen wird.

Ganz anders sehen es Wirtschaftsvertreter und Partner der Britischen Handelskammer. Fast drei Viertel von ihnen erwarten Schaden durch den Brexit für die deutsche Wirtschaft. Sie teilen auch nicht den Optimismus der Bundesbürger, dass es einen weichen Übergang geben wird. 55 Prozent der befragten Wirtschaftsvertreter erwarten einen „harten Brexit“. Bei der Frage nach den erwarteten Problemen wurden am häufigsten Zölle und andere Handelsbarrieren genannt (61 Prozent), gefolgt von Einschränkungen der Mobilität der Mitarbeiter (49 Prozent), steuerliche Änderungen (47 Prozent) und Anpassungen in der Lieferkette (47 Prozent).

Die Studie ist einsehbar unter:

http://www.bccg.de/bild/download/Brexit_Umfrage_Ergebnisse.pdf

d) Mögliche Auswirkungen des Brexit auf Niedersachsen

Die Niedersächsische Landesregierung hat unmittelbar nach der Überreichung der förmlichen Austrittsmitteilung durch Premierministerin May im März 2017 damit begonnen, die niedersächsischen Betroffenheiten zu eruieren – zunächst federführend durch die Staatskanzlei, seit November 2017 federführend durch das Ministerium für Bundes- und Europaangelegenheiten und Regionale Entwicklung. Dazu wurden zunächst die Ressorts der Landesregierung sowie niedersächsische Wirtschaftsverbände befragt, welche Auswirkungen der Brexit auf die politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Situation in Niedersachsen voraussichtlich haben wird.

Die Ergebnisse der Ressortabfrage in Niedersachsen waren zu diesem frühen Zeitpunkt der Austrittsverhandlungen nicht sehr unterschiedlich zu denen in anderen Bundesländern. Erwartet wurden Handelshemmnisse durch neue Zollschränken, Einschränkung der Arbeitnehmerfreizügigkeit, Belastung der Produktionsketten, erschwerte Zusammenarbeit mit britischen Behörden u.a.m. (siehe Ziffern 1 bis 5). Eine besondere Betroffenheit unseres Bundeslandes lässt sich durch die niedersächsischen Hauptexportgüter für Großbritannien herleiten:

Großbritannien ist für Niedersachsen das zweitwichtigste Exportland. Von den Exporten aus Niedersachsen im Gesamtwert von 85 Milliarden Euro in 2016 fielen allein 6,4 Milliarden Euro auf Exporte nach Großbritannien. Damit gingen ca. 7,5 Prozent der niedersächsischen Exporte nach Großbritannien (1. Platz: Niederlande mit 7,3 Milliarden Euro, 3. Platz Frankreich mit 6,3 Milliarden Euro). Hauptausfuhrgüter sind dabei PKW und Wohnmobile (36,7 Prozent), Lastkraftwagen und Spezialfahrzeuge (5,7 Prozent) sowie mit Anteilen zwischen 4,6 und 3,0 Prozent Geräte zur Elektrizitätserzeugung, Fahrgestelle/Karosserien/Motoren etc., Fleisch und Fleischwaren sowie Papier und Pappe (Zahlen von 2016). Im Bereich der

Agrar- und Ernährungswirtschaft exportierten niedersächsische Unternehmen im Jahr 2016 Güter im Wert von 822 Millionen Euro nach Großbritannien.

Inwieweit Niedersachsen im Detail vom Brexit betroffen sein wird, wird sich erst in den kommenden Monaten zeigen, wenn in der zweiten Verhandlungsphase zwischen Großbritannien und der EU-Kommission die Details des Austritts auf die Tagesordnung kommen. Niedersachsen wird in dieser Phase nahe an den Verhandlungen sein können: Niedersachsen ist gemeinsam mit Bayern eines der Länder, das einen Bundesratsbeauftragten in die EU-Ratsarbeitsgruppe Brexit entsendet. So ist gewährleistet, dass Verhandlungsergebnisse und -tendenzen sehr viel eher in Niedersachsen ankommen und man nicht auf offizielle Verlautbarungen aus Brüssel warten muss. Die Landesregierung kann in der zweiten Phase der Brexit-Verhandlungen der niedersächsischen Wirtschaft als „Navigationsgerät“ dienen, dass frühzeitig anzeigt, wohin die Reise geht.

Zudem wirkt Niedersachsen maßgeblich in einer Bund-Länder-Arbeitsgruppe (BLAG) Brexit mit. Diese BLAG bietet die Möglichkeit, spezifische Themen aus dem Länderkreis im Zusammenhang mit dem Brexit mit Vertretern der Bundesregierung zu besprechen. So kann Niedersachsen ab der zweiten Jahreshälfte über die Bundesregierung noch stärker auf die Lösung eines spezifischen Problems der Küstenländer hinweisen, dass in der politischen Großwetterlage unterzugehen droht: die notwendige Neuordnung von Fischereirechten nach dem Brexit.

e) Der Brexit bringt die Fischerei durcheinander

Die in Cuxhaven beheimatete niedersächsische Große Hochseefischerei mit derzeit acht Fangschiffen ist vom Zugang zu ihren traditionellen Fanggebieten in Norwegen, um Spitzbergen und vor Grönland abhängig.

Für die zukünftige Quotenzuteilung in diesen Fanggebieten gibt es im Zusammenhang mit dem Brexit allerdings erhebliche Risiken, da bisher den Norwegern beim Austausch von Fangquoten zwischen ihnen und der EU wie bei einer „Tauschkette“ Fangquoten in britischen Gewässern angeboten werden:

- Für einen Zugang der EU-Fischerei zum Kabeljau in den Seegebieten vor Norwegen und um Spitzbergen werden Norwegen im Tausch von der EU Fangrechte in der britischen Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) angeboten. Im Gegenzug erhält Großbritannien auch 50 Prozent der Fangrechte der EU an Kabeljau im norwegischen Gebiet.
- Nach dem Brexit wird es für die EU schwierig, Norwegen adäquate Fangquoten zum Tausch anzubieten. Es besteht die Möglichkeit, dass sich Norwegen von der EU als Vertragspartner ab- und Großbritannien zuwendet. Damit wäre der Zugang für Fischer aus EU-Ländern zu den norwegischen Fanggründen versperrt.
- Nach Auskunft der Bundesregierung wünscht sich Norwegen trilaterale Gespräche mit der EU und Großbritannien. Es ist aber fraglich, ob Norwegen das Ansinnen der EU, den status quo in Bezug auf Großbritannien beizubehalten, unterstützen wird.

Neben den direkten Auswirkungen möglicher wegfallender Fangquoten in norwegischen Gewässern sind auch indirekte Auswirkungen über Verdrängungseffekte für die deutsche und niedersächsische Kleine Hochseefischerei – die nur in der Nordsee bis Höhe Norwegen fischt – zu befürchten: Bei einer Einschränkung des Zugangs der betroffenen Mitgliedstaaten der EU zu ihren traditionellen Fanggebieten in der britischen Ausschließlichen Wirtschaftszone würden diese sich um alternative Fangmöglichkeiten bemühen. Sie würden vermutlich auch auf die traditionellen Fangplätze der in Niedersachsen beheimateten Kleinen Hochseefischerei drängen. Allein für die ca. 20 Fahrzeuge der Kleinen Hochseefischerei würde es

nach Schätzungen des Deutschen Hochseefischereiverbandes zu jährlichen Verlusten von insgesamt 16-18 Millionen Euro kommen.

Es ist das Ziel der EU, über neue Konstruktionen die bestehenden Regelungen zum gegenseitigen Zugang zu Fanggebieten beizubehalten. Großbritannien hingegen fordert bislang, die Frage der Fischereiquoten aus dem Themenkomplex „Freihandelsabkommen“ auszunehmen. Das bislang in Brüssel in den Verhandlungen Erreichte berücksichtigt die Interessen der EU-Mitgliedsländer, zumindest für die Übergangsphase: Der Entwurf des Austrittsabkommens sieht vor, dass in der Übergangsphase bis Ende 2020 Zugang und Quoten unverändert fortgelten. Was dann kommt, ist aber offen.

Anhang:

Das Verhältnis Niedersachsen – Großbritannien in ausgewählten Daten

HANDEL			
Ausfuhr			
Jahr	Volumen	Anteil am Außenhandel	Veränderung zum Vorjahr
2013	5,56 Mrd. Euro	7,2%	
2014	6,14 Mrd. Euro	7,9%	+10,3%
2015	7,12 Mrd. Euro	8,6%	+16,1%
2016	6,39 Mrd. Euro	7,5%	-10,3%
2017	6,37 Mrd. Euro	7,2%	-0,3 %
Einfuhr			
Jahr	Volumen	Anteil am Außenhandel	Veränderung zum Vorjahr
2013	3,56 Mrd. Euro	4,6%	
2014	3,45 Mrd. Euro	4,5%	-3,6%
2015	3,49 Mrd. Euro	4,3%	+1,4%
2016	3,64 Mrd. Euro	4,6%	+3,9%
2017	3,59 Mrd. Euro	4,0%	-1,4%
<i>Quelle: Landesamt für Statistik Niedersachsen</i>			
BEVÖLKERUNG			
Einbürgerungen von britischen Staatsangehörigen in Niedersachsen 2010-2016			
Jahr	Anzahl der Einbürgerungsfälle		Veränderung zum Vorjahr
2010	21 Personen		
2011	28 Personen		+33,3%
2012	20 Personen		-28,6%
2013	55 Personen		+175%
2014	64 Personen		+16,4%
2015	63 Personen		-1,6%
2016	295 Personen		+368,3%
<i>Quelle: Landesamt für Statistik Niedersachsen</i>			
Einbürgerungen britischer Staatsangehöriger 2017 in zehn Städten			
Stadt	2016	2017	Veränderung zum Vorjahr
Hannover	16 Personen	21 Personen	+31,3%
Braunschweig	10 Personen	19 Personen	+90,0%
Emden	2 Personen	2 Personen	+/- 0%
Hildesheim	8 Personen	27 Personen	+237,5%
Lüneburg	10 Personen	22 Personen	+120,0%
Osnabrück	11 Personen	33 Personen	+200,0%
Oldenburg	9 Personen	14 Personen	+55,6%
Wilhelmshaven	1 Person	3 Personen	+200,0%
Wolfsburg	6 Personen	8 Personen	+33,3%
Göttingen	6 Personen	14 Personen	+133,3%
Insgesamt	79 Personen	163 Personen	+106,3%
<i>Quelle: Eigene Erhebung Pressestelle MB</i>			