

ARGUMENTATION KOMPAKT

Ein Service der Hanns-Seidel-Stiftung für politische Entscheidungsträger



Ausgabe vom 4. April 2019 – 4/2019

Der Brexit und seine politischen Folgen für die EU und ihre Mitgliedstaaten

Markus Ehm /// Immer noch ist unklar, ob und unter welchen Bedingungen es zum Brexit kommt. Das britische Parlament verweigert bis heute dem Austrittsabkommen seine Zustimmung, auf das sich Premierministerin Theresa May und EU-Chefunterhändler Michel Barnier im November 2018 geeinigt haben. Knackpunkt bleibt für die Brexit-Befürworter, dass das Vereinigte Königreich zukünftig der EU-Zollunion nicht mehr angehört, damit ihr Land Handelsverträge mit Drittstaaten unabhängig von Brüssel abschließen kann. Sie sehen dieses Ziel in Gefahr, und zwar in Zusammenhang mit einer Sonderregelung, die das Austrittsabkommen für Nordirland nach Ablauf der zweijährigen Übergangsfrist vorsieht. Während dieses Zeitraums, so das Abkommen, bliebe das Vereinigte Königreich insgesamt in der Zollunion. Die besondere Nordirland-Klausel regelt darüber hinaus, dass dieser Landesteil sogar im Anschluss an die zweijährige Übergangsfrist weiterhin der Zollunion mit der EU angehören würde, wenn sich beide Seiten bis dahin nicht auf eine endgültige Regelung geeinigt haben sollten. Dann verlief die Zollgrenze dementsprechend in den Gewässern zwischen der irischen Insel und Großbritannien. Würde das Vereinigte Königreich die EU ohne Unterzeichnung des Austrittsabkommens verlassen, verlief die Zollgrenze entlang der politischen Grenze zwischen Irland und Nordirland. In diesem Fall könnte es wieder zu Anschlägen mit Todesopfern kommen, die eigentlich mit dem Karfreitagsabkommen aus dem Jahr 1998 überwunden geglaubt schienen – so die irische Sorge.

Der vorliegende Beitrag möchte sich nicht an Spekulationen beteiligen, ob und wie der Brexit stattfinden könnte. Vielmehr steht im Mittelpunkt, welche Konsequenzen der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union für die EU selbst und ihre Mitgliedstaaten in institutioneller und politischer Hinsicht hätte, und zwar für

- das Europäische Parlament,
- den Rat der Europäischen Union,
- die Finanzstabilität, den Freihandel und die liberale Wirtschaftsordnung,
- den EU-Haushalt,
- die Finanzpolitik,
- die Agrarpolitik sowie
- die Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

Der Brexit und seine politischen Folgen für die EU und ihre Mitgliedstaaten

Markus Ehm

Europäisches Parlament

Der Brexit hat Änderungen im Europäischen Parlament zur Folge. Bisher kommen dort 751 Abgeordnete zusammen. Nach dem Brexit und der Wahl Ende Mai werden es 705 sein. Deutschland wird nach wie vor 96 Parlamentarier entsenden, während die meisten Mitgliedsländer bei der Anzahl ihrer Mandate zulegen. Frankreich entsendet zukünftig 79 Abgeordnete (+5), Italien 76 (+3), Spanien 59 (+5). Besonders großen Einfluss haben britische Parteien bisher in der Fraktion der Sozialdemokraten („Labour Party“) sowie der „Konservativen & Reformer“ („Conservatives“). Diese beiden Fraktionen verlieren deshalb „britische“ Mandate in beträchtlichem Umfang. Die Europäische Volkspartei (EVP) als größte Fraktion hat lediglich zwei britische Abgeordnete in ihren Reihen.

Rat der Europäischen Union (auch Rat oder Ministerrat)

Im Ministerrat, der gemeinsam mit dem Parlament die Gesetze beschließt, kommen die Mitgliedstaaten zusammen. Gewöhnlich fasst der Rat seine Beschlüsse mit qualifizierter Mehrheit. Dafür müssen erstens 55 % der Mitglieder des Rats (mindestens 15 Mitglieder) gemeinsam abstimmen, die zudem zweitens 65 % der Bevölkerung in der EU insgesamt vertreten. Insbesondere in finanz- und wirtschaftspolitischen Fragen verliert Deutschland mit dem Vereinigten Königreich einen wichtigen Verbündeten, wenn es darum geht, solide Staatsfinanzen, Eigenverantwortung und den Freihandel zu fördern.

Finanzstabilität, Freihandel und liberale Wirtschaftsordnung

Manchen Beobachtern zufolge haben die veränderten Mehrheitsverhältnisse im Rat schwerwiegende Auswirkungen auf grundsätzliche Fragen. Diese Kommentatoren sehen – mit Rückblick auf die Vergangenheit – ein Bündnis „nördlicher“ Staaten, angeführt von Deutschland und Großbritannien. Diese Allianz verliere ihr Vetorecht gegen „den Süden“, der politisch für einen lockeren Umgang mit Staatsschulden, für mehr Umverteilung und Protektionismus stehe. Frankreich führe diese Koalition an.

Ob es in der Zukunft dazu kommt, ist fraglich, denn es gibt Anhaltspunkte, die gegen einen klaren Nord-Süd-Gegensatz sprechen. Zum Beispiel entwickelte Spanien, das – reflexartig – als Mitglied der Südkoalition bezeichnet wird, in der Krise eine andere Wirtschaftsstruktur. Es führte erfolgreich Reformen durch und erschloss sich unter anderem den Markt in Lateinamerika, weshalb es ein Interesse an einer Freihandelspolitik hat. Ähnliches gilt auch für Italien, dessen Unternehmen im industriell starken nördlichen Landesteil Hochtechnologie exportieren. Und Griechenland tilgt unter größten Sparanstrengungen Staatsschulden. Zudem müsste ein „südliches Bündnis“ zur Mehrheitsbildung auch östlichere Mitgliedstaaten gewinnen. Auch das ist fraglich.

Dass die EU den Schutz der liberalen marktwirtschaftlichen Ordnung seit wenigen Monaten intensiver diskutiert, hat nicht mit dem Brexit zu tun. Vielmehr änderten EU-Länder und Verbände wie der BDI (vgl. China-Papier vom 10. Januar 2019) ihre grundsätzliche Auffassung. Dahinter steht die Erkenntnis, dass China sich nicht an die liberale Wirtschaftsordnung anpasst, sondern die Freiheiten in der Europäischen Union nutzt, während EU-Unternehmen in China immer noch verpflichtend einen lokalen Partner benötigen, von öffentlichen Ausschreibungen ausgeschlossen werden oder enteignet werden können.

EU-Haushalt

Der Brexit führt zu beachtlichen Mindereinnahmen im EU-Haushalt, der sich ganz überwiegend aus Beiträgen der Mitgliedstaaten speist. Das Vereinigte Königreich ist ein sog. Netto-Zahler: Zieht man vom britischen EU-Beitrag die EU-Zahlungen an London (zum Beispiel Forschungsgelder) ab, verbleibt eine positive Differenz. Sie beträgt im Fall Großbritanniens zwischen 12 und 14 Mrd. Euro jährlich. Dieser Betrag wird Brüssel fehlen, und zwar spätestens ab Inkrafttreten des neuen siebenjährigen EU-Finanzrahmens im Jahr 2021. Diese Lücke möchte die EU-Kommission zu 50 % durch Einsparungen und zu 50 % durch erhöhte Beiträge der EU27 schließen. Bisher überweisen die Mitgliedstaaten 1 % ihres nationalen BIP nach Brüssel. Nach dem Vorschlag der EU-Kommission sollen es zukünftig 1,1 % sein, wohingegen das EU-Parlament für eine Steigerung sogar auf 1,3 % plädiert. Spürbare Einsparungen soll es im Agrarbereich (5 %) und bei den Förder- und Ausgleichsprogrammen (sog. Kohäsionspolitik) geben (7 %).

Sollten das Vereinigte Königreich und die EU kein Austrittsabkommen vereinbaren, so würde London seine Mitgliedsbeiträge bereits im laufenden siebenjährigen Finanzrahmen (von 2014 bis 2020) nicht mehr leisten, das EU-Budget müsste demzufolge in den Monaten April bis Dezember 2019 mit ca. 9 Mrd. weniger und 2020 mit ca. 12 bis 14 Mrd. Euro weniger auskommen. Außerdem käme eine wichtige Regelung des Austrittsabkommens nicht zum Tragen. Diese schreibt eine Berechnungsmethode für eine Abstandszahlung Großbritanniens fest (zum Beispiel für Pensionen, welche Brüssel britischen EU-Beamten zahlen muss). Schätzungen zufolge handelt es sich um einen Betrag von um die 30 Mrd. Euro einmalig.

Finanzpolitik

Der Schlüsselfinanzplatz in Europa heißt London. Auch nach dem Brexit wird dies so bleiben, zum Beispiel wegen des britischen Rechtssystems. Anderen Standorten wie Dublin, Paris, Amsterdam und Frankfurt am Main gelang es nicht, signifikantes Geschäftsvolumen aus der britischen Hauptstadt abzuziehen. Lediglich ihren rechtlichen Sitz verlegten Unternehmen aus der Finanz- und Versicherungswirtschaft von London insbesondere in eine der vier oben genannten Städte. So verfügen sie weiterhin über die Lizenz, die ihnen den Zugang zum bedeutenden EU-Finanzmarkt sichert (sog. EU-Passing). Nichtsdestotrotz zieht grundsätzlich nur die Leitungsebene um. Der absolute Großteil der Arbeitsplätze verbleibt in London. Gerade dieser Umstand macht deutlich, dass es nach dem Brexit Finanzgeschäfte mit einem Milliardenvolumen geben wird, die einerseits in der britischen Hauptstadt abgewickelt werden, aber andererseits real innerhalb der EU stattfinden. Demzufolge benötigt die EU einen Mechanismus, der es ihr ermöglicht, die Einhaltung von EU-Finanzrecht außerhalb dessen „geographischen“ Geltungsbereichs zu gewährleisten.

Eine ähnliche Problematik hat mit den sog. Clearing-Stellen zu tun. Dabei handelt es sich um private Unternehmen, die bei Wertpapiergeschäften die Rolle von Transitstellen und Treuhändern einnehmen. Sie stehen zwischen dem Käufer und Verkäufer, die ihre Finanzgeschäfte online abwickeln und sich daher nicht begegnen. Clearing-Stellen in Großbritannien realisieren in etwa 80 % der EU-Wertpapiergeschäfte. Die Computerserver befinden sich dementsprechend im Vereinigten Königreich. Es stellt sich die Frage, wie die EU die Einhaltung von EU-Recht durchsetzen möchte, sobald im Zuge des Brexits das EU-Recht dort nicht mehr gilt. Selbst wenn eine Lösung für dieses Problem gefunden würde, stünde immer noch im Raum, dass Informationen über Finanzgeschäfte in Milliardenhöhe auf die britische Insel fließen und nicht innerhalb der EU verbleiben.

Was die EU-Finanzpolitik konkret betrifft, so steht zu erwarten, dass Diskussionen über Steuergerechtigkeit an Dynamik gewinnen werden. Unter den großen EU-Mitgliedstaaten war das Vereinigte Königreich bis dato das einzige, das sich dieser Thematik verweigerte. Deutschland hat als Land mit eher hohen Steuern ein Interesse daran, dass Brüssel Steuerschlupflöcher schließt. Allerdings bleibt anzumerken, dass bei Steuerfragen alle Mitgliedstaaten zustimmen müssen – auch kleine EU-Länder wie Irland und Malta, die bisher von einer ausgeklügelten Steuerpolitik profitieren.

Agrarpolitik

Ein Blick in den EU-Haushalt offenbart, dass nach der Kohäsionspolitik die zweitgrößte Einzelposition in die gemeinsame Agrarpolitik fließt. Heute sind das ca. 35 % des gesamten Budgets, im Zeitraum von 2014 bis 2020 insgesamt ca. 420 Mrd. Euro. Kommt es zu den oben beschriebenen Einsparungen in Folge des Brexits, würde die EU für die gemeinsame Agrarpolitik 360 Mrd. Euro für den Zeitraum 2021 bis 2027 bereitstellen. Die Verhandlungen darüber, wie sich die Minderausgaben im Agrarhaushalt niederschlagen, laufen.

Das Vereinigte Königreich versorgt sich nur zwischen 60 und 70 % mit eigenen landwirtschaftlichen Erzeugnissen, weshalb es große Bedeutung als Exportmarkt hat. Der Handelsüberschuss der EU27 mit Großbritannien (größter Handelsmarkt für EU27) betrug 25 Mrd. Euro im Jahr 2018 (Exporte 40 Mrd. Euro, davon ca. 5 Mrd. Euro aus Deutschland; Importe 15 Mrd. Euro). 5 % der bayerischen Agrarausfuhren gehen auf die britische Insel (ca. 400 Mio. Euro jährlich). Die EU27-Staaten haben deshalb ein immenses Interesse an einem weiteren Verzicht des Vereinigten Königreichs auf Importzölle.

Einigen sich London und Brüssel nicht auf ein Austrittsabkommen, drohen erhebliche Schäden für die Land- und Ernährungswirtschaft in den EU27-Staaten. Die EU-Kommission arbeitet derzeit aber intern an einem Maßnahmenpaket, um den EU-Landwirten in diesem Fall schnell helfen zu können.

Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Welche Rolle das Vereinigte Königreich nach dem Austritt einnimmt, ergibt sich aus den Ausführungen zur Übergangsphase bis Ende 2020 im vorläufigen Austrittsabkommen. Wie sich die Beziehungen danach gestalten, wird Gegenstand der Verhandlungen über das zukünftige Verhältnis sein. Gegenwärtig bleibt festzuhalten, dass London in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik stets auf einer eigenen

Rolle bestand und eine Vergemeinschaftung skeptisch bewertete. Seit dem Brexit-Referendum zeigen sich britische Akteure in Brüssel kooperativer. Sogar die Abgeordneten der Konservativen Partei im Europäischen Parlament unterstreichen, dass sie zukünftig an diesem Thema mitarbeiten wollen. Daran hat auch die EU ein Interesse, denn das Vereinigte Königreich ist mit seiner jahrhundertelangen diplomatischen Tradition, als Vetomacht im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, als NATO-Nuklearmacht und seinen militärischen Fähigkeiten ein Partner mit globalem Gewicht. Bei der Terrorabwehr und dem Kampf gegen die grenzüberschreitende Qualität hat die Zusammenarbeit überragende Bedeutung.

Eine praktische Folge des Brexits wird sein, dass das operative Hauptquartier für den EU-Einsatz am Horn von Afrika (Atalanta-Operation), das sich bisher nordwestlich von London befindet, nach Rota (Spanien) umzieht. Das Maritime Sicherheitszentrum verlegt die EU nach Brest (Frankreich). Zudem waren britische Offiziere in den Kommandostäben der sechs EU-Militäroperationen bisher stark vertreten. Für die Übergangsphase ist vorgesehen, die britische Teilnahme an den zivilen und militärischen Missionen fortzusetzen, aber ohne leitende Funktion. London erhält bis 2020 die Möglichkeit, an Projekten der Europäischen Verteidigungsagentur teilzunehmen (ohne eine Entscheidungsrolle). Bisher galten die Briten als die prominentesten Bremser unter mehreren EU-Staaten, die der Vergemeinschaftung der EU-Sicherheits- und Verteidigungspolitik zurückhaltend gegenüberstehen.

Es bleibt abzuwarten, ob sich der Trend zur Stärkung der EU-Verteidigungspolitik (z. B. Ständige Strukturierte Zusammenarbeit), der sich nach dem Brexit-Referendum ergab, verstetigt. Auch nach dem Ausscheiden der Briten aus der EU bleiben grundsätzliche Fragen wie das Vertrauen unter den 27 Mitgliedern oder unterschiedliche Bewertungen geopolitischer Herausforderungen (zum Beispiel China-Politik) bestehen. Wünschenswert ist die Teilnahme des Vereinigten Königreichs an gemeinsamen Projekten der Entwicklung von militärischen Fähigkeiten.

Dr. Markus Ehm

Leiter des Europa-Büros Brüssel der Hanns-Seidel-Stiftung e.V.