



## The implications of no-deal Brexit: is the EU prepared?

Hearing on Brexit in the EU Committee of Bundestag

Guntram B. Wolff, Bruegel, 10. January 2019<sup>1</sup>

### Abstract

This note, written at the request of the Bundestag EU committee, explores the possible consequences of a no-deal Brexit for the EU and assesses preparations on the EU side. It also provides guidance on optimal strategy for the EU assuming different choices taken by the UK.

Overall, a no-deal Brexit would be disruptive in the short-term.

- There would be immediate very significant administrative and logistic challenges in trade. Preparations to reduce those disruptions are underway but unlikely to be sufficient. But while MFN tariffs will affect some sectors strongly, the macroeconomic effect on the German economy may not be huge.
- If the UK was not honouring its financial commitments to the EU, around €16.5bn would be missing for the remainder of the multi-annual financial framework. The gap could be filled thanks to a higher “own resources” ceiling. The overall missing “Brexit bill” is estimated at around €45-50bn.
- Not honouring financial commitments would be considered by the EU as akin to default and would likely lead to an uncooperative no-deal Brexit. It would be more disruptive than a cooperative no-deal Brexit, in which the EU and the UK cooperate on a number of pressing emergency files.
- The Commission has issued a number of draft regulations to mitigate the effects of no-deal Brexit, including on issues such as aviation and visa. I review them and judge them to be comprehensive. Nevertheless, they cannot undo the effects of a no-deal Brexit, which will be highly disruptive in some sectors.

The effects of a no-deal Brexit in the medium to long term are difficult to assess as one needs to assume a benchmark. A no-deal Brexit would deteriorate long-term political relations, which will render new trade arrangement and other cooperation in the future less likely.

A specific concern is the situation in Ireland, which is also the most contentious part of the Brexit negotiation. If the EU wants to protect the integrity of its single market, a no-deal Brexit will mean the imposition of customs border controls on the island. The EC draft legislation aims preserving elements of the peace process but a border could lead to renewed violence.

The overall strategic direction I would advise the EU to take is to increase the cost of no-deal Brexit to UK as much as possible (respecting ethical limits), while at the same time showing more flexibility on the political declaration and possibly the withdrawal deal itself.

---

<sup>1</sup> Without implicating, I would like to thank Zsolt Darvas, Maria Demertzis, Francesco Papadia, Jean Pisani-Ferry, André Sapir, Nicolas Véron, Thomas Wieser for ideas and comments. Antoine Mathieu Collin provided excellent research assistance. All remaining errors are mine.

## 1. Introduction

The United Kingdom submitted on 29 March 2017 the notification of its intention to withdraw from the European Union based on Article 50[1]. As a default, the United Kingdom will therefore become a third country on 30 March 2019 and cease to be a member of the EU.

I see four possible scenarios:

- 1) The UK exists based on the negotiated withdrawal agreement. This scenario is not further discussed in this briefing.
- 2) The UK leaves the EU without any agreement. This, so-called no-deal Brexit, is the core of this briefing at the request of the Bundestag committee.
- 3) The UK ask for an extension of the two-year Article 50 period. In that case, it would remain a member of the EU until the end of the extension period. Such an extension would require the consent of the EU. Moreover, if the extension exceeded a few months, the UK would have to participate in the elections to the European Parliament.
- 4) The UK could decide to unilaterally revoke its Article 50 notification. The ECJ [2] has confirmed that this can be done without requiring the consent of the EU. It would mean that the UK would remain a full member of the EU under the current terms.

**Which of these four scenarios is the most likely is impossible to say.** But it is important to highlight that the current UK political situation is very volatile. I would therefore attach **a significant probability to all four scenarios.**

**Given that a no-deal Brexit has a significant probability, it is important to carefully assess the consequences of a no-deal Brexit and plan for it.** The aim of this briefing is to review the Commission's communication on the matter and to provide an assessment of the key issues to worry about in case of a no-deal Brexit from the point of view of the EU and Germany. The preparations are extremely complex, as is Brexit, which is why this note cannot review all aspects in full depth.

**I do not assess the problems the UK would face in case of a no-deal Brexit. However, I would like to highlight that the impact of a no-deal Brexit on the British economy will be larger in percent of UK's GDP than the impact of a no-deal Brexit on the EU economy in percent of the EU's GDP.** Still, this economic judgement should not be mistaken for a political judgement that the UK has a greater interest in the currently proposed deal. The deal is multidimensional and has many repercussions in terms of sovereignty that British politicians may decide to reject. The economic assessment therefore is insufficient for making a judgement on the likelihood of the UK parliament voting for the withdrawal agreement.

**Preparations for a no-deal Brexit should be made by the EU institutions, the national authorities but equally important by business and citizens.** There have therefore been numerous communications and warnings to be prepared for that scenario. The aim of these preparations should be to reduce the negative implications of a no-deal scenario.

## 2. Implications of a no-deal Brexit – an assessment

**A no-deal Brexit in itself can take various forms.** In one scenario, there will be a complete breakdown in all EU-UK cooperation. At some level, the EU has an interest in playing it very tough when the UK's parliament decided not to ratify the agreement that was negotiated by its elected government with the EU. Such an act would certainly be seen as a very unfriendly act by the EU. The EU would therefore be reluctant to agree with the UK on “emergency” measures. So a no-cooperative no-deal Brexit is quite possible. In another, perhaps more reasonable, scenario, the EU and the UK would still cooperate on some minimal issues. This is my baseline assumption for this section, but I do stress that it would require the UK to honour its financial commitments to the EU.

### 2.1 EU budget impact

**One of the politically immediately important questions will be the EU budget.** If the UK were leaving without honouring its financial commitments towards the EU, the “Brexit bill”, the EU would politically be tempted to treat the UK as a defaulting counterparty. This has major political implications and could mean that the EU will not be ready to negotiate a meaningful relation with the UK for some time to come.

**In terms of the budget impact, the Brexit bill is currently estimated to be at around €45-50bn.** For the currently ongoing MFF, **the April 2019-December 2020 gap in EU budget is estimated to be €16.5bn in total**, which amounts to 0.064% of EU27 GNI under a set of assumptions<sup>2</sup>. This amount will have to be transferred by member states to the EU budget, while an offsetting factor is the nationally-retained 20% of extra custom duty revenues from imports from the UK. **No new legislation is needed to cover this gap, because in the current MFF's overall own resources ceiling is 1.22% of GNI** (i.e. the maximum amount of own resources which the EU may raise during a year), while the payment ceiling is 0.96% of GNI. The difference between the overall own resources ceiling and payment/commitment ceilings “*provide room for maneuver in case of unforeseen needs and emergencies*”<sup>3</sup>. To our knowledge, this relatively large (about 0.26% of GNI) margin has never been used. The €16.5bn April 2019-December 2020 gap has to be distributed among the member states according to their GNI and **Germany's contribution for this period could increase by**

---

<sup>2</sup> See forthcoming blog post by Zsolt Darvas. The key assumptions for the projections are (see the list of all assumptions in the blog post): No UK contribution to the EU budget starting from 30 March 2019; No EU spending in the UK starting from 30 March 2019; the average tariff rate on imports from the UK will be the same as the average tariff rate on imports from non-EU countries; imports from the UK decline by 20% due to the no-deal Brexit; ; actual EU budget payments will be 100% of the MFF payment ceiling; other revenues will be €8.9bn annually (average value for 2014-17). VAT&GNI-based contributions result as residual, using GNI shares as reflected in the Commission's November 2018 forecast, while I assume that the UK's share in the EU28 VAT&GNI-based contribution will remain the same 11.1% in 2018-2020 as it was in 2017 (this share, which is lower than the UK's share in GNI (14.9%), reflects the UK rebate, which btw itself varies across the years).

<sup>3</sup> See: [http://ec.europa.eu/budget/mff/ceilings/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/mff/ceilings/index_en.cfm)

about €4.2bn, while the extra customs duty revenue would offset about €0.2bn, making the net cost €4.1bn (after rounding).

Given that **the size of the Brexit bill is small compared to the UK budget** (for example, it in 2020 it is 1%), but large compared to the EU budget (6.5% in 2020), the EU would justifiably consider the non-honouring of the UK’s financial commitments as a hostile act. **I would recommend to the EU and the Bundestag to refuse making concessions on emergency measures proposed in the Commission communication 880 in the absence of a substantial financial contribution from the UK.**

## 2.2 EU-UK trade relation

**Secondly, a no-deal Brexit has major implications for the trading relation.** Chart 1 summarizes the current trading relationship between the UK and Germany and the “rest of” the EU (excluding Germany)<sup>4</sup>. The EU exports a total GBP 341bn to the UK of which GBP 259bn is in goods and GBP 81bn is in services. Germany holds a significant share of that and exports GBP 69 bn in goods and GBP 9bn in services. This trade will be affected by Brexit in any case. But in a no-deal scenario, there is no transition, which means that customs and regulatory controls will need to be applied immediately. Moreover, in a no-deal scenario, there is no agreement in how the trading relationship could potentially evolve – much in contrast to the deal-scenario, where a political declaration sets ambitious goals for a trading relation. The EU27 remains the most important trading partner for the UK.

Chart 1: Exports and Imports from between the UK and Germany and the “rest of EU”.

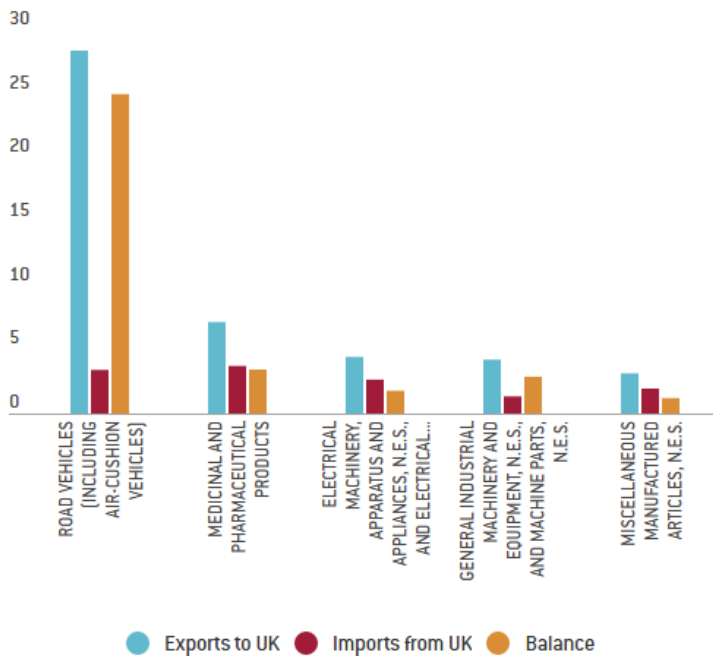


Note: Office for National Statistics, Pink Book 2018 (2017 data)

<sup>4</sup> National statistics do not account for the so-called “Rotterdam effect”, according to which the British trade with the Netherlands is artificially inflated by the fact that a significant proportion of trade with the continent passes through the port of Rotterdam [2]. As a significant part of German exports are shipped through the Netherlands, the Rotterdam effect probably leads to an underestimation of the share of Germany in UK’s trade with the EU27.

**The top five export sectors from Germany to the UK** are road vehicles, medical and pharmaceutical products, petrochemicals, electrical machinery and other transport equipment, as Chart 2 illustrates.

Chart 2: UK-German trade in key sectors.



Note: data are end 2015. Source is Eurostat, ComExt statistics and Bruegel calculations

**In the case of a no-deal Brexit, the United Kingdom will become a third country and the applicable tariffs will be the WTO tariffs of the most favoured nation (MFN).** The UK has already notified the WTO that it would apply the EU's MFN tariffs once they leave the EU and there is no disagreement on that at the WTO. Table 1 provides an overview of the tariffs rate that would be applied to British exports, for the top five trade sectors that concern Germany. **These data suggest a rather modest effect on overall German exports, but the effects would be relevant in specific sectors such as the car industry.**

**Table 1: Tariffs applicable to the top 5 trade items in case of a no-deal Brexit**

Product	German exports to the UK in value (EUR bn)	Average tariffs applied under WTO MFN rules
Road vehicles	28.4	10%
Medical and pharmaceutical	7.2	0%
General industrial machinery and equipment	4.4	1.8%
Electrical machinery	4.2	2.5%
Miscellaneous manufactured articles	3.1	2.3%

Source: WTO tariffs profile 2018 and WTO tariff data.

**A no-deal Brexit would immediately create significant logistic and administrative challenges.** Dover, one of the main entries of lorries into the UK, reportedly does not have the capacity to introduce customs controls to keep the number of lorries arriving as high as currently.<sup>5</sup> This will immediately affect supply chains and it will take some time until replacement routes are established. Similarly, EU ports do not yet have enough personnel to ensure adequate customs controls. The Commission in its Communication 880 is therefore reminding member states to stand ready to ensure controls and in our understanding EU member states have hired personnel for customs controls, veterinary checks and sanitary and phytosanitary checks. Rules of origin for imports and exports from and to third countries would need to be applied, an administrative challenge for both, companies and EU and UK governments. Having said this, it is likely that for a period of several months, such practical questions would significantly affect trade relations. But it is also good to assume that these logistic challenges can be solved after some time and do not constitute a permanent barrier to trade.

**There is disagreement at the WTO on the apportionment of tariff quotas included in the WTO schedule of the Union.** The EU has negotiated tariff quotas at the WTO, which would need to be divided between the EU27 and the UK. In the interest of maintaining clarity and predictability in the multilateral trading system, the EU and the UK sent a joint letter to the whole WTO membership on 11 October 2017 setting out the main rationale and principles envisaged for this apportionment. However, the negotiations with WTO members have not been concluded and there is some disagreement by some members. The Commission has proposed a draft regulation (COM/2018/312 final) allowing it to take the necessary measures vis-à-vis third countries. While such adjustment of apportions has happened before when Croatia joined the EU, a no-deal Brexit will raise some uncertainties. In practical terms, the EU and the UK would apply the new apportioned quotas once the UK leaves, but later legal challenges at the WTO cannot be excluded.

<sup>5</sup> A live rehearsal of an emergency traffic system that will be put in place to prevent congestion in Dover in the event of a no-deal Brexit has been described as “a waste of time” by drivers participating in the test in Kent on Monday, according to the Guardian: <https://www.theguardian.com/politics/2019/jan/07/no-deal-brexit-rehearsal-tests-traffic-congestion-in-kent>

**The overall take away is that a no-deal Brexit would create significant short-term challenges for the trading relation between the EU and the UK, which would be avoided with a deal. The longer-term impact depends on the political relations and the terms of the future economic relation.** To assess the impact in the medium term would require comparing it with a benchmark such as an ambitious trading relation as envisaged in the political declaration accompanying the withdrawal agreement. It is probably fair to assume that a no-deal Brexit would make it more difficult politically for the EU to engage in a trade negotiation with the UK. If the WTO's MFN tariff rates were to be applied, trade in specific sectors will be affected but overall the impact may be limited in terms of the macroeconomy<sup>6</sup>.

### 2.3 Ireland

**The situation on the island of Ireland post Brexit has been one of the most difficult and contentious items of the Brexit negotiations.** The most important point concerns the question of border controls in Ireland, which Irish observers argue would lead to new violent tensions on the island. Could this be prevented? The withdrawal agreement sets out a path, combined with a "backstop", which would prevent such a border, but is seen as a strong interference in UK sovereignty by many in the House of Commons.

**The Commission contingency measures can only alleviate some effects of no-deal Brexit on Ireland.** The Commission issued a draft regulation (COM(2018) 892 final) to ensure that the territorial cooperation programme PEACE IV and United Kingdom-Ireland (Ireland-Northern Ireland- Scotland). In the chapeau communication 880, the Commission also suggest financial support for Ireland as well as a number of measures to improve transport logistics. But these measures can only partly mitigate the effects of a no-deal Brexit. In terms of immediate logistic challenges, including in the area of energy and transport, it would take time to build infrastructures. But more importantly, the Good Friday agreement (Belfast agreement) of 1998 was made possible by the membership of Ireland and the UK in the EU's single market, making it possible to end all border controls.

**Paradoxically, the main political motivations for the UK parliament to reject the withdrawal agreement may be the so-called "backstop", but no-deal Brexit will lead to border customs controls in Ireland that the "backstop" aims to prevent. Border customs control would be inevitable in case of no-deal Brexit if the EU wanted to preserve the integrity of its single market.** In fact, once the UK is not in the customs union and not in the single market anymore, customs checks will need to be enacted to preserve the integrity of the market and apply EU law. The Irish government would be obliged to enforce EU law and control the borders and the UK government would also have an interest in enforcing its own border to ensure its sovereignty. **The EU and the UK may therefore be ready to go back to the negotiating table to prevent violence on the island in case of a likely no-deal Brexit** (see also discussion in Conclusions).

---

<sup>6</sup> For an overview of estimates of trade effects, see Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2018/19, p25ff.



## 2.4 Citizens rights and visa policy

**British citizens as Union citizens have a fundamental right to travel in any other EU country and even the right to work.** As of 30 March, this right ceases to exist and they will become third country nationals. The determination as to whether a third country national is subject to or exempt from a visa requirement is laid down in Council Regulation (EC) No 539/2001. The United Kingdom government has declared its intention not to require a visa from citizens of the EU-27 Member States for short stays for purposes of tourism and business. The Commission proposes to amend the Council regulations with (COM(2018) 745) final to set adjust the status of UK citizens when travelling to the EU. A visa-free travel is proposed under the condition that the UK treats all EU citizens the same and grants them visa-free travel. I concur with the importance of requiring the UK to treat all EU citizens the same, however, it is worthwhile noting that the EU has not been able to implement the same rule relative to the US, which requires visa from some EU citizens but not from others. As regards the right of residence and the right to work, this is currently decided by EU member states. In our view, EU member states would be well advised to cooperate in having a unified position vis-à-vis the UK so as to allow a similar status for all EU citizens wanting to work and live in the UK. It would also be important, in our view, to distinguish between citizens already resident and those wanting to migrate. The status quo of residents should not be altered on both sides in case of a no-deal Brexit. **An important interest for Germany and the EU more generally is therefore that accumulated rights of their citizens in the UK will continue to be honoured and that the EU and the UK agree in a no-deal Brexit scenario to ensure cooperation on social security rights, pension transferability etc.**

## 2.5 Financial services

**When it comes to financial services, we consider that the most important contingency plans have been made.** In fact, from conversations with major financial institutions across Europe, I can confirm that major preparations have been made to deal with a no-deal Brexit. In my judgement, financial instability on the EU27 side given preparation by most market participants and the Commission's recently confirmed flexibility on issues such as derivatives clearing are likely to be limited. Also British authorities have implemented measures to safeguard financial stability. This does not mean that a no-deal Brexit will be without costs. In fact, the preparations as well as the reduced liquidity represent a cost, but financial stability concerns are likely to be limited. It is important the Bank of England and the ECB continue to keep strong relations, working together to preserve stability.

## 2.6 Effects on specific sectors

**A no-deal Brexit could have implications on a number of specific sectors but contingency planning will mitigate the immediate fall-out.** For example, when it comes to aviation, a no-deal Brexit would mean that UK airlines cannot operate flights in the EU anymore while safety rules would mean that flights between the EU and the UK would be affected. The Commission has proposed a regulation (COM(2018) 894 final) that would limit the fall-out resulting from the UK's departure from the EU aviation safety system. If the regulation is approved, then flights between the EU and the UK will be automatically allowed



for a period of another 12 months. Nevertheless, British airlines will lose the right to operate intra-EU flights or flights to third countries via the EU.<sup>7</sup>

**In my assessment, the Commission has undertaken a serious work in reviewing all possible sectoral effects and proposing emergency draft regulations and other measures.** The annex provides an overview of further measures that are proposed. The Commission identifies that road transport, customs, sanitary requirements, personal data and EU climate policy as well as visa and citizens' rights and financial services may all require quick action.

### 3. Conclusions

**A no-deal Brexit would be bad news for the EU as well as for the UK in the short term, compared to signing of the withdrawal agreement.** In this note, I have explored various angles from the point of view of the EU and Germany in particular. I do not quantify how much worse a no-deal scenario would be compared to signing the current deal. However, I have highlighted that a no-deal would be particularly bad for Ireland, as it would require customs controls on the island in order to protect the integrity of the single market. Moreover, I have highlighted a number of immediate quite disruptive challenges for trade, specific sectors such as airlines and pharma, and people. The withdrawal agreement as such is a rather complex text, documenting how many areas of economic, societal and political relations are affected by Brexit. Leaving all these relations without any agreement is likely to cause significant short-term turbulences.

**The longer term trade and more general implications are difficult to assess as they require making assumptions on the future relation between the EU and the UK.** As such, that longer-term relation is less certain than it would be under the draft agreement with its annexed political declaration for the future relation.

**It is important to be prepared to reduce and mitigate the impact of a no-deal Brexit, also taking into account the highly uncertain political situation in the UK.** The EU institutions, the EU member states, business and citizens all have a role to play. But no preparation can satisfactorily solve the problem that Ireland would be confronted with.

**One important question for the EU is whether it would be ready to modify the terms of the deal to make the signing of the deal a more likely outcome.** So far, the EU has strongly stated it will be impossible alter the deal that was agreed between the UK government and the

---

<sup>7</sup> There is even a debate whether this will affect airlines such as Iberia that are owned by British IAG. <https://www.ft.com/content/35ff12b0-1328-11e9-a581-4ff78404524e>

European Commission negotiators [3]. From a strategic point of view, this is the communication that one would expect. In fact, one can think of the strategic situation in terms of a game-theoretic setting, a so-called chicken game. In a chicken game [4], two cars run at high speed towards each other. The driver who blinks first and pulls to the side, is losing. But if no driver blinks, the cars bump into each other and both sides have a damage. Game theory suggests that the driver in the weaker car would blink first as he would have the greater damage in case of the accident. Yet, game theory is based on a rationality assumption of the drivers, which may not necessarily be an accurate description of the political reality of Brexit. **I would therefore not exclude small modifications to the political declaration and possibly even the withdrawal agreement closer to the moment of no-deal Brexit. The likelihood of such changes also depends on an assessment of the costs of no-deal Brexit on both sides.**

**A no-deal Brexit would require adopting a number of emergency legislation prepared by the Commission, but the key question is whether all legislation can be passed before March 29.** An important question concerns the time-frame during which that legislation can be adopted by the European co-legislators, the Council and the European Parliament. In the absence of any extension of the Article 50 period, the co-legislators would have to adapt the legislation before March 29. This could be very challenging according to the views of some practitioners. Moreover, adopting these regulations immediately could change the dynamics of the vote on the deal in the UK parliament. In my assessment, the EU therefore has an interest in agreeing to a short extension of Article 50 in case of no agreement on the withdrawal agreement. One deadline is the last scheduled meeting of the European Parliament, April 18. Technically, the maximum possible extension seems to be until June 2019, the latest moment the European Parliament could still be meeting and legislating in the current composition. An extension beyond that period would lead to complicated political choices in the UK as the UK would have to participate in the EU elections.

**The EU's readiness to cooperate on the proposed emergency measures to manage short-term frictions in case of no-deal Brexit would likely depend strongly on the UK's readiness to honour its financial commitments.** Some files do not require cooperation under a no-deal Brexit. But it would be naïve to assume that no cooperation would be cost free. Non-cooperation would significantly aggravate the costs of no-Brexit for both sides, but the costs would be particularly high in the UK. I have argued that the EU is right in taking a strong stance on money. **Under a more reasonable scenario, I would expect cooperation on a number of key files such as visa rights, frictions at the Irish border, customs cooperation etc.** Member states, parliamentarians and EU institutions should be ready for no-deal emergency agreements, especially when it comes to areas where human lives may be at stake, such as health cooperation or nuclear cooperation. Also in financial services, cooperation is highly advisable as a no-cooperation no-deal Brexit could raise financial stability risks. No matter what is the UK's position, the EU should aim to prevent the worst outcomes when it comes to human lives and financial stability.

**The overall strategic direction I would advise the EU to take is to increase the cost of a no-deal Brexit as much as possible (while respecting ethical limits), while at the same time showing more flexibility on the political declaration and possibly the withdrawal deal itself.** The EU and the UK have a long-term interest in being close partners. A departure of the UK without any deal would be a very bad signal to the world about the ability of the UK in particular and partially the EU to cooperate with strategic partners. It would be highly damaging in terms of the UK-EU (political) relations. Highlighting this political cost of a no-deal Brexit should help convincing the UK parliament to sign a deal. Nevertheless, all players should quietly make preparations at a technical level to prepare for no-deal.

**The next six months could very well be quite turbulent politically, with significant brinkmanship. It is of utmost importance that the EU remains united in that period. It is also important that the EU does not lose sight of its long-term strategic interests.**

## References

- [1] EU Treaty. Consolidated version of the Treaty of European Union, article 50 (3). Official Journal of the European Union, C 202:13–388, 2016.
- [2] ECJ, Order of the President of the Court of 19 October 2018. Andy Wightman and Others v Secretary of State for Exiting the European Union. Expedited procedure. Case C-621/18. Available at <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=207041&pageIndex=0&doclang=en&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=129176>
- [3] Jean-Claude Juncker speech to the EP, 11 December 2018.
- [4] Maynard-Smith, J.; Price, G. R. (1973). "The Logic of Animal Conflict". *Nature*. 246 (5427): 15–18, and Rapoport, A., & Chammah, A. M. (1966). The Game of Chicken. *American Behavioral Scientist*, 10(3), 10–28.
- [5] Matthew Ward. Statistics on UK-EU trade. Briefing Paper Number, 7851:19, 2017, and <https://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20160106003022/http://www.ons.gov.uk/ons/r/el/uktrade/uktrade/december-2014/sty-trade-rotterdam-effect-.html>
- [6] European Council. European council (art. 50) meeting (29 June 2018), conclusions. <https://www.consilium.europa.eu/media/35966/29-euco-art50-conclusions-en.pdf>.
- [7] European Commission. Communication from the Commission, preparing for the withdrawal of the United Kingdom from the European Union on 30 march 2019: a contingency action plan. Available at: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/brexit\\_files/info\\_site/communication-preparing-withdrawal-brexit-preparedness-13-11-2018.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/brexit_files/info_site/communication-preparing-withdrawal-brexit-preparedness-13-11-2018.pdf).

## Annex: The Commission’s preparations for a “no-deal” Brexit

The European Council asked, among other stakeholders, all EU institutions to prepare for all possible scenarios, including a no-deal Brexit [2]. The European Commission issued a communication in which it details the measures it intends to implement in the case of the occurrence of the no-deal scenario [3]. The Commission made it clear that this preparedness work is ongoing in parallel with the negotiation process, and does not subtract from that work. They comprise ready-to-adopt pieces of legislation (in the form of legislative proposals and implemented and delegated acts) as well as operational steps to take in that case. Among them, two have already been adopted by the College of Commissioners (regarding energy efficiency and visa requirements). Moreover, it includes a framework to coordinate Member States actions before the *Brexit* deadline. Finally, the Commission has already published 78 sector-specific preparedness notices in 2018 to inform all the stakeholders about the consequences of the UK’s withdrawal in a no-deal scenario.

According to the Commission, its proposals are the fruit of a year-long process of screening the EU *acquis* (the existing rules under the EU law) to identify which rules may become non-functional without the British membership of the EU. Therefore, it identified several changes to make in the EU legislation, located at different levels of the EU hierarchy of norms.

### 3.1 Ready-to-adopt legislation

The Commission has presented in its communication EC2018-880 [3] eight “legislative preparedness proposals”, among which the first two have already been adopted by the College of Commissioners. The Commission indicated that those proposal should be adopted whether a deal is agreed between the EU and the UK or not. Since then, the list has been extended to comprise thirteen legislative initiatives, four implemented acts and four delegated acts<sup>8</sup>.

The legislative proposals cover a wide range of subjects:

Table 1: Legislative proposals put forward by the Commission

Proposal	Content
Energy efficiency	Adaption of EU emissions targets to EU27
Visa requirements	UK nationals would be exempt from any visa requirement for short stays in the EU
Realignment of the North Sea – Mediterranean Core Network Corridor	Revision of the alignment of the corridor in order to ensure a continuous connection between the section located in Ireland and the section in the Continental EU

<sup>8</sup> [https://ec.europa.eu/info/brexit/brexit-preparedness/legislative-initiatives-and-other-legal-acts\\_en](https://ec.europa.eu/info/brexit/brexit-preparedness/legislative-initiatives-and-other-legal-acts_en)

Ship inspection	Secure business continuity for the affected shipowners and maintain the competitiveness of EU-27 Member States' flags
Car type-approval	Adaptation of car manufacturing regulations to EU27
Apportionment of tariff rate quotas	Adjust the WTO Tariff Rate Quotas so that to reflect the UK's withdrawal from the EU
Relocation of the European Medicines Agency	Relocation within the EU 27
Relocation of the European Banking Authority	Relocation within the EU 27
Territorial cooperation on the island of Ireland	Irish backstop and Ireland related issues
Air transport (basic connectivity)	Maintain basic connectivity air transport for a short transitional period
Air transport (safety)	Contingency measures
EU general export authorisation (dual use items)	Adds the UK to the list of countries with which dual use item trade is authorised

Table 2: Non-legislative proposals put forward by the Commission

Proposal	Type
Hydrofluorocarbons (reference values)	Implementing act
Hydrofluorocarbons (reporting)	Implementing act
Equivalence decision UK CCPs	Implementing act
Equivalence decision UK CSDst	Implementing act
Geographical breakdowns levels (balance of payments)	Delegated act
Regulatory technical standards (clearing)	Delegated act <sup>5</sup>
Regulatory technical standards (margins)	Delegated act
Time limit lodging export declarations (UK seas)	Delegated act

### 3.2 Ready-to-implement operational measures

The Commission stated that it has already started preparing to work with EU agencies, in order to be able to prevent the occurrence of operational issues. As an example, the Commission

asked the European Aviation Safety Agency (EASA) to prepare to process applications from UK companies, with the prospect of the UK become a third country after March 30 2019.

Moreover, the European Union has begun to relocate in the EU 27 all EU agencies and other bodies currently established in the UK, namely: the European Medicines Agency, the European Banking Authority, the North-Sea Advisory Council, and Galileo-related entities.

### **3.3 Recommendations of the Commission to other stakeholders**

The Commission has repeatedly called on the Member States and other stakeholders that every administrative level has to be prepared for a no-deal *Brexit*, be it by adapting their legislation or procedure or by, increasing human resources if necessary (the prime example being the need for more customs officers). Indeed, the Commission sees itself as a coordinator, while the member States will have the responsibility to enforce the EU law vis-a-vis the United Kingdom. Therefore, the Commission is ready to support financially the member states through the existing programmes. Private business can also fund their *Brexit*-related legal risk mitigation by member states, as allowed by the EU State aid rules.

### **3.4 Contingency measures**

A no-deal scenario would imply a sudden change in the governing law in the UK and in the EU, with all primary and secondary EU law no longer applicable to the United Kingdom on March 30 2019. To protect the interest of the European Union and its citizens, the Commission may need to establish a **limited number of contingency measures**, of which it did not provide a comprehensive list. However, the Commission unveiled a framework with which the undertaken contingency measure will have to comply. In particular, the contingency measures would have to be temporary, unilateral, compatible with EU law and shall not replicate the benefits of membership of the Union.

The risk assessment conducted by the Commission lead it to flag several areas are more likely to trigger contingency measures: citizens' rights and visas, financial services, air transport, road transport, customs, sanitary requirements, personal data and EU climate policy.

# Die Folgen eines No-Deal-Brexit: Ist die EU darauf vorbereitet?

Anhörung zum Brexit im Europaausschuss des Bundestags

Guntram B. Wolff, Bruegel, 10. Januar 2019<sup>1</sup>

## Kurzbeschreibung

In diesem Vermerk, der auf Ersuchen des EU-Ausschusses des Bundestags verfasst wurde, werden die möglichen Folgen eines No-Deal-Brexit für die EU untersucht und die Vorbereitungen auf Seiten der EU bewertet. Er enthält auch Leitlinien für eine bestmögliche Strategie für die EU, wobei sie unterschiedliche Entscheidungsmöglichkeiten des Vereinigten Königreichs zugrunde legt.

Insgesamt würde ein No-Deal-Brexit kurzfristig Störungen verursachen.

- Es gäbe unmittelbare erhebliche administrative und logistische Herausforderungen im Handel. Die Vorbereitungen zur Verringerung dieser Störungen sind im Gang, reichen aber voraussichtlich nicht aus. Während die Meistbegünstigungszollsätze sich in manchen Sektoren stark bemerkbar machen werden, sind die makroökonomischen Folgen für die deutsche Wirtschaft möglicherweise nicht sehr groß.
- Sollte das Vereinigte Königreich seinen finanziellen Verpflichtungen gegenüber der EU nicht nachkommen, würden für die Restlaufzeit des mehrjährigen Finanzrahmens rund 16,5 Mrd. € fehlen. Die Lücke könnte durch eine höhere Obergrenze für „Eigenmittel“ geschlossen werden. Die aus der so genannten „Brexit Bill“ („Brexit-Rechnung“) resultierenden Kosten werden auf insgesamt etwa 45 bis 50 Mrd. € geschätzt.
- Die Nichterfüllung finanzieller Verpflichtungen würde von der EU als Zahlungsausfall gewertet und würde wahrscheinlich zu einem nicht kooperativen No-Deal-Brexit führen. Dieser hätte schlimmere Folgen als ein kooperativer No-Deal-Brexit, bei dem die EU und das Vereinigte Königreich zusammenarbeiten.
- Die Kommission hat verschiedene Verordnungsentwürfe vorgelegt, um die Folgen eines No-Deal-Brexit, u. a. in den Bereichen Luftfahrt und Visaangelegenheiten, zu mildern. Ich habe diese geprüft und halte sie für umfassend. Gleichwohl können sie die Auswirkungen eines „No-Deal“-Brexit, der sich in einigen Sektoren äußerst negativ bemerkbar macht, nicht rückgängig machen.

Die mittel- und langfristigen Auswirkungen eines No-Deal-Brexit sind schwer zu beurteilen, da man einen Richtwert benötigt. Ein No-Deal-Brexit würde die langfristigen politischen Beziehungen verschlechtern, was neue Handelsvereinbarungen und andere Formen der Zusammenarbeit in der Zukunft weniger wahrscheinlich machen würde.

---

<sup>1</sup> Ich möchte Jochen Andritzky, Zsolt Darvas, Maria Demertzis, Francesco Papadia, Jean Pisani-Ferry, André Sapir, Nicolas Véron und Thomas Wieser für ihre Ideen und Kommentare danken. Antoine Mathieu Collin lieferte hervorragende wissenschaftliche Unterstützung. Für alle verbliebenen Fehler bin ich verantwortlich.



Ein besonderer Punkt ist die Situation in Irland, die auch der umstrittenste Teil der Brexit-Verhandlungen ist. Wenn die EU die Integrität ihres Binnenmarkts schützen will, bedeutet ein No-Deal-Brexit die Einführung von Zollkontrollen auf der Insel. Der EU-Gesetzentwurf zielt auf die Erhaltung von Elementen des Friedensprozesses ab, eine Grenze könnte jedoch zu erneuter Gewalt führen.

Die allgemeine strategische Ausrichtung, die ich der EU empfehlen würde, lautet, die Kosten eines No-Deal-Brexit so weit wie möglich zu erhöhen (unter Einhaltung ethischer Grenzen) und gleichzeitig mehr Flexibilität in Bezug auf die politische Erklärung und möglicherweise auch das Austrittsabkommen an sich zu zeigen.

## 1. Einleitung

Das Vereinigte Königreich hat am 29. März 2017 auf der Grundlage von Artikel 50 [1] seine Absicht mitgeteilt, aus der Europäischen Union auszutreten. Das Vereinigte Königreich wird daher am 30. März 2019 zu einem Drittstaat und ist dann nicht mehr Mitglied der EU.

Ich sehe vier mögliche Szenarien:

- 1) Das Vereinigte Königreich besteht auf der Grundlage des ausgehandelten Austrittsabkommens fort. Dieses Szenario wird in dieser Stellungnahme nicht weiter erörtert.
- 2) Das Vereinigte Königreich verlässt die EU ohne jedes Abkommen. Dies ist der sogenannte No-Deal-Brexit, der auf Ersuchen des Bundestagsausschusses im Mittelpunkt dieser Stellungnahme steht.
- 3) Das Vereinigte Königreich beantragt eine Verlängerung der zweijährigen Frist nach Artikel 50. In diesem Fall würde sie bis zum Ende der Verlängerungsfrist Mitglied der EU bleiben. Eine solche Verlängerung würde die Zustimmung der EU erfordern. Wenn die Verlängerung um ein paar Monate überschritten wird, müsste das Vereinigte Königreich darüber hinaus an den Wahlen zum Europäischen Parlament teilnehmen.
- 4) Das Vereinigte Königreich könnte beschließen, die Notifizierung gemäß Artikel 50 einseitig zu widerrufen. Der EuGH [2] hat bestätigt, dass dies ohne die Zustimmung der EU erfolgen kann. Es würde bedeuten, dass das Vereinigte Königreich unter den derzeitigen Bedingungen Vollmitglied der EU bleiben würde.

**Es ist unmöglich zu sagen, welches dieser vier Szenarien das wahrscheinlichste ist.** Es ist jedoch wichtig, darauf hinzuweisen, dass die derzeitige politische Situation im Vereinigten Königreich äußerst unberechenbar ist. Daher besteht meiner Auffassung nach **für alle vier Szenarien eine erhebliche Wahrscheinlichkeit.**

**Da ein No-Deal-Brexit eine recht hohe Wahrscheinlichkeit hat, ist es wichtig, die Folgen eines No-Deal-Brexit sorgfältig zu bewerten und sich darauf einzustellen.** Ziel dieser Stellungnahme ist es, die Mitteilung der Kommission zu diesem Thema zu überprüfen und eine Bewertung der wichtigsten Fragen vorzulegen, die aus Sicht der EU und Deutschlands im Falle eines No-Deal-Brexit Sorgen bereiten. Die Vorbereitungen sind äußerst komplex, ebenso wie

der Brexit, weshalb in diesem Vermerk nicht auf alle Aspekte umfassend eingegangen werden kann.

**Ich bewerte nicht die Probleme, mit denen das Vereinigte Königreich im Falle eines No-Deal-Brexit konfrontiert wäre. Ich möchte jedoch betonen, dass die Folgen eines No-Deal-Brexit für die britische Wirtschaft in Prozent des britischen BIP größer sein werden als die Folgen eines No-Deal-Brexit für die Wirtschaft der EU in Prozent des BIP der EU.** Diese wirtschaftliche Beurteilung sollte jedoch nicht als politisches Urteil missverstanden werden, dass das Vereinigte Königreich ein größeres Interesse an dem derzeit vorgeschlagenen Deal hat. Der Deal ist mehrdimensional und hat viele Folgen im Hinblick auf die Souveränität, die britische Politiker möglicherweise ablehnen. Die wirtschaftliche Einschätzung reicht daher nicht aus, um zu beurteilen, wie wahrscheinlich es ist, dass das britische Parlament für das Austrittsabkommen stimmt.

**Die Vorbereitungen für einen No-Deal-Brexit sollten von den EU-Institutionen, den nationalen Behörden, aber auch von den Unternehmen und Bürgern getroffen werden.** Aus diesem Grund müssen für dieses Szenario zahlreiche Mitteilungen und Warnungen erarbeitet werden. Ziel dieser Vorbereitungen sollte es sein, die negativen Auswirkungen eines No-Deal-Szenarios zu verringern.

## **2. Die Folgen eines No-Deal-Brexit – eine Bewertung**

**Ein No-Deal-Brexit an sich kann verschiedene Formen annehmen.** In einem Szenario kommt es zu einem vollständigen Zusammenbruch der Zusammenarbeit zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich. Auf einer bestimmten Ebene hat die EU ein Interesse daran, sich kompromisslos zu zeigen. Schließlich würde das Parlament des Vereinigten Königreichs das von seiner gewählten Regierung mit der EU ausgehandelte Abkommen nicht ratifizieren. Ein solcher Akt würde mit Sicherheit von der EU als sehr unfreundlicher Akt betrachtet werden. Die EU wäre daher zurückhaltend, wenn es darum ginge, sich mit dem Vereinigten Königreich auf „Notfallmaßnahmen“ zu einigen. Ein solcher nicht kooperativer Brexit ist also durchaus möglich. In einem anderen, vielleicht begründeteren Szenario würden die EU und das Vereinigte Königreich weiterhin bei einigen Minimalfragen zusammenarbeiten. Dies ist meine Ausgangshypothese für diesen Abschnitt, aber ich möchte betonen, dass dies voraussetzt, dass das Vereinigte Königreich seinen finanziellen Verpflichtungen gegenüber der EU nachkommt.

### **2.1 Auswirkungen auf den EU-Haushalt**

**Eine der politisch unmittelbar wichtigen Fragen wird der EU-Haushalt sein.** Wenn das Vereinigte Königreich aus der EU austritt, ohne seine finanziellen Verpflichtungen gegenüber der EU einzuhalten (die so genannte „Brexit Bill“), wäre die EU politisch dazu verleitet, das Vereinigte Königreich als säumige Gegenpartei zu behandeln. Dies hat erhebliche politische Auswirkungen und könnte bedeuten, dass die EU für einige Zeit nicht bereit sein wird, eine zielführende Beziehung zum Vereinigten Königreich auszuhandeln.

**Die Höhe der langfristigen Brexitrechnung wird auf rund 45 bis 50 Mrd. € geschätzt.** Für den derzeit laufenden MFR wird die **Lücke im EU-Haushalt von April 2019 bis Dezember 2020 auf insgesamt 16.5 Mrd. € geschätzt**, was 0,064 % des BNE der EU-27 entspricht.<sup>2</sup> Dieser Betrag muss von den Mitgliedstaaten in den EU-Haushalt eingezahlt werden, wobei die auf nationaler Ebene eingenommenen 20 % zusätzlichen Zolleinnahmen aus den Einfuhren aus dem Vereinigten Königreich ein Kompensationsfaktor sind. **Um diese Lücke zu schließen, sind keine neuen Rechtsvorschriften erforderlich, da die Eigenmittelobergrenze**(d. h. der Höchstbetrag der Eigenmittel, den die EU während eines Jahres erheben kann) **im aktuellen MFR derzeit bei 1,22 % des BNE liegt**, während die Obergrenze der Mittel für Zahlungen 0,96 % des BNE beträgt. Die Differenz zwischen den Obergrenzen für die Eigenmittelobergrenze und den Obergrenzen für Zahlungen/Mittelbindungen „*schaffen Spielraum für unvorhergesehenen Bedarf und Notfälle*“<sup>3</sup>. Unseres Wissens wurde diese relativ große (etwa 0,26 % der BNE-) Marge nie in Anspruch genommen. Die Lücke von 16,5 Mrd. € im Zeitraum von April 2019 bis Dezember 2020 muss entsprechend ihrem BNE auf die Mitgliedstaaten aufgeteilt werden, und **der Beitrag Deutschlands für diesen Zeitraum könnte um etwa 4.2 Mrd. € steigen, während die zusätzlichen Zolleinnahmen einen Ausgleich in Höhe von 0,2 Mrd. € schaffen würden, wodurch sich die Nettokosten auf (gerundet) 4,1 Mrd. € belaufen würden.**

**Angesichts der Tatsache, dass der Umfang der Brexit-Rechnung im Vergleich zum Haushalt des Vereinigten Königreichs gering ist** (zum Beispiel liegt sie im Jahr 2020 bei 1 %), aber im Vergleich zum EU-Haushalt groß (6,5 % im Jahr 2020), würde die EU die Nichteinhaltung der finanziellen Verpflichtungen durch das Vereinigten Königreich zu Recht als feindselige Handlung betrachten. **Ich empfehle der EU und dem Bundestag, weitergehende Kooperation abzulehnen, wenn kein wesentlicher Finanzbeitrag aus dem Vereinigten Königreich vorliegt.**

## **2.2 Die Handelsbeziehungen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich**

**Zweitens wirkt sich ein No-Deal-Brexit in erheblichem Maße auf die Handelsbeziehungen aus.** Schaubild 1 fasst die derzeitigen Handelsbeziehungen zwischen dem Vereinigten

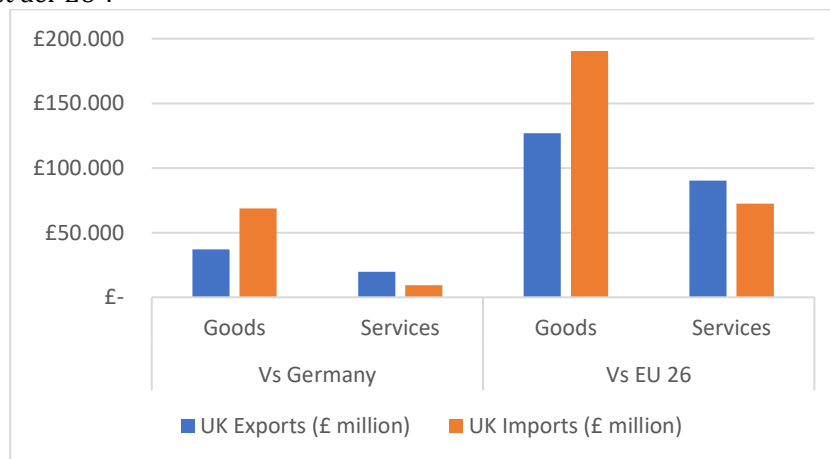
---

<sup>2</sup>Siehe Darvas (2019) [8]. Die wichtigsten Annahmen für die Projektionen sind (siehe Liste aller Annahmen im Blögeintrag): Kein Beitrag des Vereinigten Königreichs zum EU-Haushalt ab dem 30. März 2019; keine EU-Ausgaben im Vereinigten Königreich ab dem 30. März 2019; der durchschnittliche Zollsatz für Einfuhren aus dem Vereinigten Königreich wird mit dem durchschnittlichen Zollsatz auf Einfuhren aus Drittländern identisch sein; die Einfuhren aus dem Vereinigten Königreich gehen aufgrund des No-Deal-Brexit um 20 % zurück; die tatsächlichen Zahlungen aus dem EU-Haushalt werden 100 % der Obergrenze für Zahlungen des MFR ausmachen; die sonstigen Einnahmen werden sich auf 8,9 Mrd. € jährlich belaufen (Durchschnittswert für 2014-2017). Die MwSt.- und BNE-Beiträge berechnen sich als Restwerte, wobei BNE Anteile aus der Kommissionsvorhersage von November 2018 genutzt werden, während ich davon ausgehe, dass der Anteil des Vereinigten Königreichs am MwSt.- und BNE-Beitrag der EU28 in den Jahren 2018-2020 unverändert bei 11,1 % bleiben wird wie 2017 (dieser Anteil liegt unter dem Anteil des Vereinigten Königreichs am BNE (14,9 %), spiegelt den Rabatt für das Vereinigte Königreich wider, der selbst schwankt).

<sup>3</sup>Siehe: [http://ec.europa.eu/budget/mff/ceilings/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/budget/mff/ceilings/index_en.cfm)

Königreich und Deutschland und dem „Rest“ der EU (ohne Deutschland) zusammen<sup>4</sup>. Die Ausfuhren der EU in das Vereinigte Königreich belaufen sich auf insgesamt 341 Mrd. GBP, von denen 259 Mrd. GBP auf Waren und 81 Mrd. GBP auf Dienstleistungen entfallen. Deutschland verfügt über einen erheblichen Anteil daran und führt Waren im Wert von 69 Mrd. GBP und Dienstleistungen im Wert von 9 Mrd. GBP aus. Dieser Handel wird in jedem Fall vom Brexit betroffen sein. In einem No-Deal-Szenario allerdings gibt es keinen Übergang, was bedeutet, dass Zoll- und Regulierungskontrollen sofort zur Anwendung kommen müssen. Darüber hinaus gibt es in einem No-Deal-Szenario keine Einigung darüber, wie sich die Handelsbeziehungen entwickeln könnten – ganz im Gegensatz zum Deal-Szenario, in dem eine politische Erklärung ehrgeizige Ziele für Handelsbeziehungen vorgibt. Die EU-27 ist nach wie vor der wichtigste Handelspartner für das Vereinigte Königreich.

Schaubild 1: Aus- und Einfuhren zwischen dem Vereinigten Königreich und Deutschland und dem „Rest der EU“.



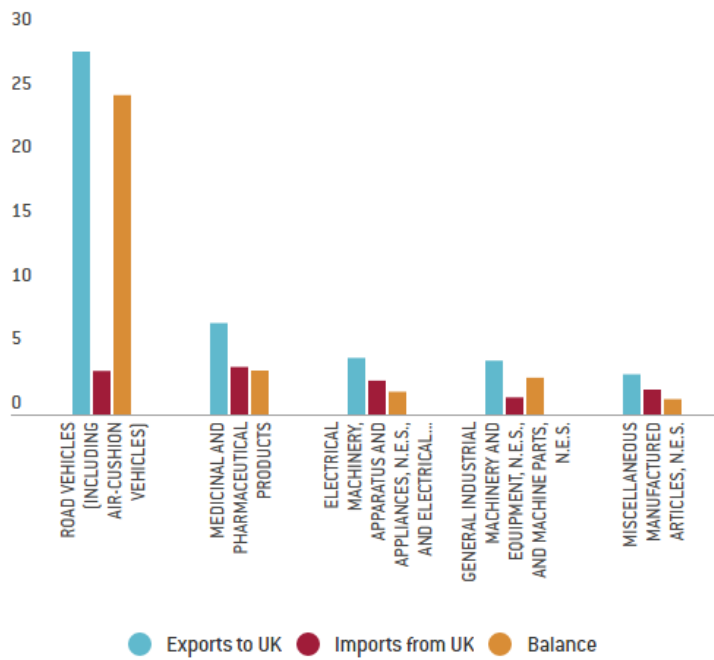
Anmerkung: Office for National Statistics, Pink Book 2018 (Daten für 2017)

**Die fünf wichtigsten Exportsektoren von Deutschland in das Vereinigte Königreich** sind Straßenfahrzeuge, medizinische und pharmazeutische Erzeugnisse, petrochemische Erzeugnisse, Elektromaschinen und andere Fahrzeuge, wie aus Abbildung 2 ersichtlich ist.

---

Bei den nationalen Statistiken wird der so genannte „Rotterdam-Effekt“ nicht berücksichtigt, wonach der Handel zwischen Großbritannien und den Niederlanden durch die Tatsache künstlich aufgebläht wird, dass ein erheblicher Teil des Handels mit dem Kontinent durch den Hafen von Rotterdam verläuft [2]. Da ein erheblicher Teil der deutschen Ausfuhren über die Niederlande abgewickelt wird, führt der Rotterdam-Effekt wahrscheinlich dazu, dass der Anteil Deutschlands am Handel des Vereinigten Königreichs mit der EU-27 unterschätzt wird.

Schaubild 2: Handel zwischen dem Vereinigten Königreich und Deutschland in Schlüssel-sektoren.



Anmerkung: Die Daten sind aus Ende 2015. Quelle: Eurostat, ComExt-Statistiken und Berechnungen von Bruegel

**Im Falle eines No-Deal-Brexit wird das Vereinigte Königreich zu einem Drittland, und die geltenden Zolltarife entsprechen den WTO-Tarifen der Meistbegünstigung (MFN).** Das Vereinigte Königreich hat der WTO bereits mitgeteilt, dass es nach dem Austritt aus der EU die Meistbegünstigungszölle der EU anwenden wird, und dies ist in der WTO unstrittig. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die Zollsätze, die für die fünf wichtigsten Handelszweige, die Deutschland betreffen, angewandt werden. **Diese Daten legen relativ moderate Auswirkungen auf die deutschen Gesamtexporte nahe, aber die Auswirkungen wären in bestimmten Branchen, z.B. der Automobilindustrie, relevant.**

**Tabelle 1: Tarife für die 5 wichtigsten Handelsobjekte bei einem No-Deal-Brexit**

Erzeugnis	Wert der deutschen Ausfuhren in das Vereinigte Königreich (in Mrd. €)	Im Rahmen der WTO-Meistbegünstigungsregelung angewandte Durchschnittszölle
Fahrzeuge	28,4	10 %
Medizin und Pharmazie	7,2	0 %
Allgemeine Industriemaschinen und -ausrüstungen	4,4	1,8 %
Elektromaschinen	4,2	2,5 %
Verschiedene Produktionsgüter	3,1	2,3 %

Quelle: WTO-Tarifprofil 2018 und WTO-Tarifdaten.

**Ein No-Deal Brexit würde unmittelbar erhebliche logistische und administrative Herausforderungen mit sich bringen.** Dover, einer der Haupteinreiseorte für Lkw in das Vereinigte Königreich, ist Berichten zufolge nicht in der Lage, Zollkontrollen einzuführen und die Anzahl der ankommenden Lkw auf dem gleich hohen Stand wie derzeit zu halten.<sup>5</sup> Dies wird sich unmittelbar auf die Lieferketten auswirken, und es wird einige Zeit dauern, bis sich Ausweichrouten etabliert haben. Auch die Häfen in der EU verfügen noch nicht über ausreichend Personal, um Zollkontrollen im angemessenen Umfang zu gewährleisten. Die Kommission erinnert daher in ihrer Mitteilung 880 die Mitgliedstaaten daran, sich darauf vorzubereiten, Kontrollen zu gewährleisten, und soweit wir wissen, haben die EU-Mitgliedstaaten Personal für Zollkontrollen, Veterinärkontrollen und gesundheitspolizeiliche und pflanzenschutzrechtliche Kontrollen eingestellt. Die Ursprungsregeln für Ein- und Ausfuhren aus und nach Drittländern müssten angewandt werden - eine Herausforderung sowohl für die Unternehmen als auch für die Regierungen der EU und des Vereinigten Königreichs. Es ist jedoch davon auszugehen, dass sich solche praktischen Fragen für einen Zeitraum von mehreren Monaten in erheblichem Umfang auf die Handelsbeziehungen auswirken würden. Man kann aber auch annehmen, dass diese logistischen Herausforderungen nach einiger Zeit gelöst werden können und kein dauerhaftes Handelshemmnis darstellen.

**Es herrscht bei der WTO Uneinigkeit über die Aufteilung der in der WTO-Liste der Union enthaltenen Zollkontingente.** Die EU hat Zollkontingente in der WTO ausgehandelt, die zwischen der EU der 27 und dem Vereinigten Königreich aufgeteilt werden müssten. Im Interesse der Klarheit und Berechenbarkeit des multilateralen Handelssystems haben die EU und das Vereinigte Königreich am 11. Oktober 2017 ein gemeinsames Schreiben an alle WTO-Mitglieder gesandt, in dem die wichtigsten Begründungen und Grundsätze für diese Aufteilung dargelegt werden. Die Verhandlungen mit den WTO-Mitgliedern sind jedoch noch nicht abgeschlossen, und einige Mitglieder sind anderer Auffassung. Die Kommission hat einen Vorschlag für eine Verordnung (COM/2018/312 endg.) vorgelegt, der es ihr ermöglicht,

<sup>5</sup>Eine Live-Übung für ein Notfallverkehrssystem zur Vermeidung von Staus in Dover im Falle eines No-Deal-Brexit wurde von Fahrern, die am Montag an der Prüfung in Kent teilgenommen haben, lt. *Guardian* als „Zeitverschwendung“ bezeichnet: <https://www.theguardian.com/politics/2019/jan/07/no-deal-brexit-rehearsal-tests-traffic-congestion-in-kent>

gegenüber Drittländern die erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Während vor dem Beitritt Kroatiens zur EU schon einmal eine solche Anpassung vorgenommen wurde, wird der Brexit einige Unwägbarkeiten mit sich bringen. In der Praxis würden die EU und das Vereinigte Königreich die neuen zugeteilten Quoten nach dem Austritt des Vereinigten Königreichs anwenden, aber spätere Anfechtungsklagen in der WTO können nicht ausgeschlossen werden.

**Insgesamt geht es darum, dass ein No-Deal-Brexit zu erheblichen kurzfristigen Herausforderungen für die Handelsbeziehungen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich führen würde, die durch ein Abkommen vermieden würden. Die längerfristigen Auswirkungen hängen von den politischen Beziehungen und den Bedingungen der künftigen wirtschaftlichen Beziehungen ab.** Um die Folgen mittelfristig bewerten zu können, wäre ein Vergleich mit einem Richtwert erforderlich, wie etwa einer ehrgeizigen Handelsbeziehung, wie sie in der politischen Erklärung zum Austrittsabkommen vorgesehen ist. Man kann wohl davon ausgehen, dass es bei einem No-Deal-Brexit für die EU politisch schwieriger wäre, Verhandlungen mit dem Vereinigten Königreich über Handelsfragen aufzunehmen. Sollten die Meistbegünstigungszollsätze der WTO angewandt werden, so wird der Handel in bestimmten Sektoren betroffen sein, aber insgesamt sind die Auswirkungen im Hinblick auf die Makroökonomie möglicherweise begrenzt<sup>6</sup>.

### 2.3 Irland

**Die Situation auf der irischen Insel nach dem Brexit gehört zu den schwierigsten und umstrittensten Themen der Brexit-Verhandlungen.** Der wichtigste Punkt betrifft die Frage der Grenzkontrollen in Irland, die nach Auffassung irischer Beobachter zu neuen gewaltsamen Spannungen auf der Insel führen würden. Ist dies zu verhindern? Das Austrittsabkommen enthält einen Ausweg in Kombination mit einem „Backstop“, der eine solche Grenze verhindern würde; dies wird aber von vielen Mitgliedern des britischen Unterhauses als starker Eingriff in die Souveränität des Vereinigten Königreichs angesehen.

**Die Nofallmaßnahmen der Kommission können allenfalls dazu beitragen, die Auswirkungen eines No-Deal-Brexit auf Irland abzuschwächen.** Die Kommission hat den Entwurf einer Verordnung (COM (2018) 892 final) vorgelegt, um sicherzustellen, dass das Programm für die territoriale Zusammenarbeit PEACE IV und das Programm Vereinigtes Königreich-Irland (Irland – Nordirland – Schottland) durchgeführt werden. In der Mitteilung 880 schlägt die Kommission außerdem eine finanzielle Unterstützung für Irland sowie eine Reihe von Maßnahmen zur Verbesserung der Transportlogistik vor. Diese Maßnahmen können jedoch nur zum Teil dazu beitragen, die Folgen eines No-Deal-Brexit zu mildern. In Bezug auf die unmittelbaren logistischen Herausforderungen, u. a. in den Bereichen Energie und Verkehr, würde der Aufbau von Infrastrukturen Zeit brauchen. Vor allem aber wurde das Karfreitagsabkommen von 1998 (Abkommen von Belfast) durch die Mitgliedschaft der Republik Irland und des Vereinigten Königreichs im EU-Binnenmarkt ermöglicht, wodurch alle Grenzkontrollen beendet werden konnten.

---

<sup>6</sup> Für einen Überblick über die Schätzungen der Auswirkungen auf den Handel siehe Sachverständigenrat, Jahresgutachten 2018/19, S. 25ff.



**Paradoxerweise könnte der sogenannte „Backstop“ der politische Hauptbeweggrund für das Parlament des Vereinigten Königreichs sein, das Austrittsabkommen abzulehnen, um handeln, aber ein No-Deal-Brexit wird zu Grenzkontrollen in Irland führen, die durch den „Backstop“ verhindert werden sollen. Zollkontrollen an den Grenzen wären bei einem No-Deal-Brexit unvermeidlich, wenn die EU die Integrität ihres Binnenmarkts aufrechterhalten will.** Wenn das Vereinigte Königreich nicht mehr in der Zollunion und nicht mehr im Binnenmarkt ist, müssen Zollkontrollen durchgeführt werden, um die Integrität des Marktes zu erhalten und EU-Recht anzuwenden. Die irische Regierung wäre verpflichtet, EU-Recht durchzusetzen und die Grenzen zu kontrollieren, und auch die Regierung des Vereinigten Königreichs wäre daran interessiert, ihre eigenen Grenzen zu kontrollieren, um ihre Souveränität zu gewährleisten. **Die EU und das Vereinigte Königreich sind daher im Falle eines wahrscheinlichen No-Deal-Brexit möglicherweise zur Rückkehr an den Verhandlungstisch bereit, um Gewalt auf der irischen Insel zu verhindern** (siehe auch die Diskussion in den Schlussfolgerungen).

#### 2.4 Bürgerrechte und Visumpolitik

**Britische Bürger als Unionsbürger haben ein Grundrecht auf Reisen in andere EU-Länder und sogar das Recht auf Arbeit.** Ab dem 30. März besteht dieses Recht nicht mehr, und sie werden Drittstaatsangehörige. Die Feststellung, ob ein Drittstaatsangehöriger von der Visumpflicht befreit ist oder nicht, ist in der Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates festgelegt. Die Regierung des Vereinigten Königreichs hat erklärt, dass sie nicht beabsichtigt, von Staatsangehörigen der 27 Mitgliedstaaten der EU ein Visum für Kurzaufenthalte für touristische und geschäftliche Zwecke zu verlangen. Die Kommission schlägt vor, die Ratsverordnungen mit (COM (2018) 745) endgültig zu ändern, um den Status der britischen Bürger bei Reisen in die EU anzupassen. Visumfreies Reisen wird unter der Bedingung vorgeschlagen, dass das Vereinigte Königreich allen EU-Bürgern genauso behandelt und ihnen die visumfreie Einreise gewährt. Ich stimme mit der Notwendigkeit überein, das Vereinigte Königreich zu verpflichten, alle EU-Bürger gleich zu behandeln. Man sollte jedoch darauf hinweisen, dass die EU nicht in der Lage war, gegenüber den USA die gleiche Regel durchzusetzen, da die USA von manchen EU-Bürgern, aber nicht von allen ein Visum verlangen. Über das Aufenthaltsrecht und das Recht auf Arbeit wird derzeit von den EU-Mitgliedstaaten entschieden. Aus unserer Sicht wären die Mitgliedstaaten der EU gut beraten, einen einheitlichen Standpunkt gegenüber dem Vereinigten Königreich einzunehmen, damit alle EU-Bürger, die im Vereinigten Königreich arbeiten und leben möchten, einen ähnlichen Status erhalten. Es wäre aus unserer Sicht auch wichtig, zwischen den Bürgern, die bereits einen Wohnsitz haben, und solchen, die migrieren wollen, zu unterscheiden. Im Falle eines No-Deal-Brexit sollte der Status quo der Gebietsansässigen beider Seiten nicht geändert werden. **Deutschland und die EU haben daher allgemein ein besonderes Interesse daran, dass die erworbenen Rechte ihrer Bürger im Vereinigten Königreich gewahrt bleiben und dass die EU und das Vereinigte Königreich in einem No-Deal-Brexit-Szenario vereinbaren, dass die Zusammenarbeit in Bezug auf Sozialversicherungsansprüche, Übertragbarkeit von Rentenansprüchen usw. sichergestellt wird.**

## 2.5 Finanzdienstleistungen

**In Bezug auf Finanzdienstleistungen sind wir der Ansicht, dass die wichtigsten Notfallpläne erstellt wurden.** Nach meinen Gesprächen mit großen Finanzinstituten in ganz Europa kann ich bestätigen, dass umfangreiche Vorbereitungen für den Umgang mit einem No-Deal-Brexit getroffen wurden. Nach meiner Einschätzung wird die finanzielle Instabilität auf Seiten der EU-27 angesichts der Vorbereitungen durch die meisten Marktteilnehmer und der kürzlich von der Kommission bestätigten Flexibilität bei Problemen wie dem Clearing von Derivaten wahrscheinlich begrenzt sein. Auch die britischen Behörden haben Maßnahmen zur Sicherung der Finanzstabilität ergriffen. Das bedeutet nicht, dass ein No-Deal-Brexit keine Kosten verursachen wird. Die Vorbereitungen und die geringere Liquidität stellen zwar einen Kostenfaktor dar, doch dürften die Bedenken hinsichtlich der Finanzstabilität begrenzt sein. Es ist wichtig, dass die Bank of England und die EZB weiterhin enge Beziehungen unterhalten und zusammenarbeiten, um die Stabilität zu wahren.

## 2.6 Auswirkungen auf bestimmte Sektoren

**Ein No-Deal-Brexit könnte Auswirkungen auf eine Reihe spezifischer Sektoren haben, doch werden unmittelbare Ausfälle durch Notfallplanungen abgemildert.** Beim Luftverkehr beispielsweise würde ein No-Deal-Brexit bedeuten, dass britische Luftfahrtunternehmen keine Flüge in der EU mehr durchführen können, während die Sicherheitsvorschriften Flüge zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich betreffen würden. Die Kommission hat eine Verordnung (COM (2018) 894 final) vorgeschlagen, mit der die Auswirkungen, die sich aus einem No-Deal-Brexit für die Flugsicherheit ergeben, begrenzt werden sollen. Wenn der Verordnung zugestimmt wird, werden Flüge zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich automatisch für einen Zeitraum von weiteren 12 Monaten genehmigt. Die britischen Luftfahrtunternehmen verlieren jedoch das Recht, Flüge innerhalb der EU oder Flüge in Drittländer über die EU durchzuführen.<sup>7</sup>

**Meiner Einschätzung nach hat die Kommission ernsthaft alle möglichen sektorbezogenen Auswirkungen geprüft, und angemessene Notfallverordnungsentwürfe und andere Maßnahmen vorgeschlagen.** Der Anhang gibt einen Überblick über weitere vorgeschlagene Maßnahmen. Die Kommission stellt fest, dass der Straßenverkehr, die Zollvorschriften, die gesundheitspolizeilichen und pflanzenschutzrechtlichen Anforderungen, die personenbezogenen Daten und die Klimapolitik der EU sowie die Rechte von Visa und Bürgern rasches Handeln erforderlich machen.

---

<sup>7</sup>Es gibt sogar eine Debatte darüber, ob sich dies auf Fluggesellschaften wie die Iberia auswirken wird, die sich im Besitz der britischen IAG befindet. <https://www.ft.com/content/35ff12b0-1328-11e9-a581-4ff78404524e>

### 3. Schlussfolgerungen

**Im Vergleich zur Unterzeichnung des Austrittsabkommens wäre ein No-Deal-Brexit kurzfristig sowohl für die EU als auch für das Vereinigte Königreich ungünstig.** In der vorliegenden Stellungnahme habe ich verschiedene Aspekte aus Sicht der EU und insbesondere Deutschlands geprüft. Ich habe nicht beziffert, wie viel schlimmer ein No-Deal-Szenario im Vergleich zur Unterzeichnung der aktuellen Vereinbarung wäre. Ich habe jedoch darauf hingewiesen, dass ein No-Deal-Szenario besonders schlecht für Irland wäre, da es Zollkontrollen auf der Insel erfordern würde, um die Integrität des Binnenmarktes zu schützen. Darüber hinaus habe ich auf eine Reihe von unmittelbar bedrohlichen Herausforderungen für den Handel, bestimmte Branchen wie die Fluggesellschaften und die Pharmaindustrie sowie auf die Menschen hingewiesen. Das Austrittsabkommen als solches ist ein recht komplexer Text, der dokumentiert, wie viele Bereiche der wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und politischen Beziehungen vom Brexit betroffen sind. Wenn alle diese Beziehungen ohne Abkommen bleiben, dürfte dies zu erheblichen kurzfristigen Turbulenzen führen.

**Der längerfristige Handel und allgemeinere Auswirkungen sind schwer zu bewerten, da sie Annahmen über die künftigen Beziehungen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich erfordern.** Diese längerfristigen Beziehungen sind daher ungewisser als sie nach dem Entwurf des Austrittsabkommens mit seiner beigefügten politischen Erklärung für die künftige Beziehung wären.

**Es ist wichtig, darauf vorbereitet zu sein, die Auswirkungen eines No-Deal-Brexit zu verringern und abzuschwächen, wobei auch die äußerst unsichere politische Lage im Vereinigten Königreich zu berücksichtigen ist.** Den EU-Institutionen, den EU-Mitgliedstaaten, den Unternehmen und den Bürgern kommt dabei eine wichtige Rolle zu. Aber keine Vorbereitung kann das Problem, mit dem sich Irland konfrontiert sieht, auf zufriedenstellende Weise lösen.

**Eine wichtige Frage für die EU ist die Frage, ob sie bereit wäre, die Bedingungen des Deals zu ändern, um die Wahrscheinlichkeit der Unterzeichnung des Abkommens zu erhöhen.** Bislang hat die EU entschlossen erklärt, dass es unmöglich sein wird, die Vereinbarung zwischen der Regierung des Vereinigten Königreichs und den Verhandlungsführern der Europäischen Kommission [3] zu ändern. Aus strategischer Sicht ist dies die Botschaft, die man erwarten würde. Tatsächlich kann man sich die strategische Situation aus spieltheoretischer Sicht als ein so genanntes „Chicken Game“ [4] vorstellen. Bei einem Chicken Game rasen zwei Fahrzeuge mit hoher Geschwindigkeit aufeinander zu. Der Fahrer, der zuerst ausweicht und zur Seite fährt, verliert. Wenn aber beide Fahrer nicht ausweichen, stoßen die Fahrzeuge zusammen und beide Seiten erleiden einen Schaden. Die Spieltheorie sagt, dass der Fahrer im schwächeren Fahrzeug als erstes ausweicht, da er im Falle eines Unfalls den

größeren Schaden erleiden würde. Doch beruht die Spieltheorie auf einer Rationalitätsannahme der Fahrer, was nicht unbedingt eine genaue Beschreibung der politischen Realität des Brexit sein muss. **Ich würde daher nicht ausschließen, dass es kleinere Änderungen an der politischen Erklärung und möglicherweise sogar am Austrittsabkommen geben könnte, je näher ein No-Deal-Brexit rückt. Die Wahrscheinlichkeit solcher Änderungen hängt auch von einer Bewertung der Kosten ab, die ein No-Deal-Brexit für beide Seiten mit sich bringen würde.**

**Ein No-Deal-Brexit würde die Annahme einer Reihe von Notfallgesetzen erfordern, die von der Kommission erarbeitet wurden, doch die entscheidende Frage ist, ob alle Rechtsvorschriften bis zum 29. März verabschiedet werden können.** Eine wichtige Frage betrifft den Zeitrahmen, in dem die europäischen Mitgesetzgeber, der Rat und das Europäische Parlament, diese Rechtsvorschriften verabschieden können. Falls die Frist nach Artikel 50 nicht verlängert wird, müssten die Mitgesetzgeber die Rechtsvorschriften vor dem 29. März anpassen. Dies könnte nach der Meinung einiger Praktiker eine große Herausforderung darstellen. Darüber hinaus könnte die unverzügliche Annahme dieser Vorschriften die Dynamik der Abstimmung über das Abkommen im Parlament des Vereinigten Königreichs ändern. Meiner Einschätzung nach hat die EU daher ein Interesse daran, einer kurzen Verlängerung von Artikel 50 zuzustimmen, wenn keine Einigung über das Austrittsabkommen erzielt werden kann. Eine Frist ist die letzte geplante Sitzung des Europäischen Parlaments am 18. April. Technisch gesehen scheint die mögliche maximale Verlängerung bis Juni 2019 zu sein, d. h. dem letztmöglichen Termin, an dem das Europäische Parlament in der aktuellen Zusammensetzung noch zusammentreten und Gesetze erlassen könnte. Eine Verlängerung über diesen Zeitraum hinaus würde zu komplizierten politischen Entscheidungen im Vereinigten Königreich führen, da das Vereinigte Königreich an den Europawahlen teilnehmen müsste.

**Die Bereitschaft der EU zur Zusammenarbeit bei den vorgeschlagenen Notfallmaßnahmen zwecks Bewältigung kurzfristiger Probleme im Falle eines No-Deal-Brexit würde wahrscheinlich in hohem Maße davon abhängen, ob das Vereinigte Königreich bereit ist, seinen finanziellen Verpflichtungen nachzukommen.** Einige Fragen erfordern keine Zusammenarbeit bei einem No-Deal-Brexit. Es wäre jedoch naiv, davon auszugehen, dass keine Zusammenarbeit kostenlos wäre. Die Nichtkooperation würde für beide Seiten die Kosten eines No-Deal-Brexit erheblich erhöhen, aber die Kosten wären im Vereinigten Königreich besonders hoch. Ich habe argumentiert, dass die EU zu Recht eine entschlossene Haltung beim Geld zeigt. **Bei einem angemesseneren Szenario würde ich von einer Zusammenarbeit bei einer Reihe von Schlüsselfragen wie Visarechten, Problemen an der irischen Grenze, Zusammenarbeit im Zollwesen usw. ausgehen.** Die Mitgliedstaaten, die Parlamentarier und die EU-Institutionen sollten sich auf Notfallvereinbarungen im Falle eines No-Deal-Brexit einstellen, insbesondere wenn dies Bereiche betrifft, in denen es um Menschenleben geht, wie beispielsweise die Zusammenarbeit im Gesundheitswesen oder die Zusammenarbeit im nuklearen Bereich. Auch im Bereich der Finanzdienstleistungen ist eine Zusammenarbeit äußerst ratsam, da ein nicht kooperativer No-Deal-Brexit die Risiken für die Finanzstabilität erhöhen könnte. Unabhängig von der Position des Vereinigten Königreichs

sollte die EU darauf hinarbeiten, dass die schlimmsten Auswirkungen auf das Leben der Menschen und auf die Finanzstabilität vermieden werden.

**In Bezug auf die strategische Ausrichtung insgesamt würde ich der EU empfehlen, die Kosten für einen No-Deal-Brexit so weit wie möglich (unter Einhaltung der ethischen Grenzen) zu erhöhen und gleichzeitig mehr Flexibilität in Bezug auf die politische Erklärung und möglicherweise das Austrittsabkommen zu zeigen.** Die EU und das Vereinigte Königreich haben ein langfristiges Interesse daran, enge Partner zu sein. Ein Austritt des Vereinigten Königreichs ohne jede Vereinbarung wäre ein sehr schlechtes Signal an die Welt im Hinblick auf die Frage, inwieweit insbesondere das Vereinigte Königreich und teilweise auch die EU in der Lage sind, mit strategischen Partnern zusammenzuarbeiten. Dies wäre in Bezug auf die (politischen) Beziehungen zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU äußerst schädlich. Wenn man diesen politischen Preis für einen No-Deal-Brexit deutlich herausstellt, sollte dies dazu beitragen, das Parlament des Vereinigten Königreichs zu überzeugen, ein Abkommen zu unterzeichnen. Dennoch sollten alle Akteure Vorbereitungen auf technischer Ebene treffen, um sich auf ein No-Deal-Szenario einzustellen.

**Die kommenden sechs Monate könnten politisch recht turbulent sein und gewaltige politische Risiken mit sich bringen. Es ist von größter Bedeutung, dass die EU in diesem Zeitraum Geschlossenheit zeigt. Es ist auch wichtig, dass die EU ihre langfristigen strategischen Interessen nicht aus den Augen verliert.**

## Verweise

- [1] EU-Vertrag. Konsolidierte Fassung des Vertrags über die Europäische Union, Artikel 50 Absatz 3. Amtsblatt der Europäischen Union, C 202: 13 – 388, 2016.
- [2] EuGH, Beschluss des Präsidenten des Gerichtshofs vom 19. Oktober 2018. Andy Wighman und andere gegen Secretary of State for Exiting the European Union. Beschleunigtes Verfahren. Rechtssache C-621/18.
- [3] Jean-Claude Junckers Rede vor dem Europäischen Parlament, 11. Dezember 2018.
- [4] Maynard-Smith, J.; Preis, G. R. (1973) „The Logic of Animal Conflict“. *Nature* 246 (5427): 15-18, und Rapport, A., & Chammah, A. M. (1966). "The game of Chicken.", *American Behavioral Scientist*, 10 (3), 10 – 28.
- [5] Matthew Ward. Statistiken über den Handel zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU. Briefing Paper Number, 7851: 19, 2017 und <http://www.ons.gov.uk/ons/rel/uktrade/uktrade/december-2014/sty-trade-rotterdam-effect.html>
- [6] Europäischer Rat. Tagung des Europäischen Rates (Artikel 50) (29. Juni 2018), Schlussfolgerungen:

- [7] Europäische Kommission. Mitteilung der Kommission über die Vorbereitung des Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union am 30. März 2019: ein Notfallplan.
- [8] Darvas, Z. (2019) 'EU budget implications of a no-deal Brexit' *Bruegel Blog*, published 14 January

## Anhang: Die Vorbereitungen der Kommission für einen No-Deal-Brexit

Der Europäische Rat hat unter anderem alle EU-Institutionen aufgefordert, sich auf alle möglichen Szenarien vorzubereiten, einschließlich eines No-Deal-Brexit. Die Europäische Kommission hat eine Mitteilung veröffentlicht, in der sie detailliert die Maßnahmen erläutert, die sie im Falle des No-Deal-Szenarios durchzuführen gedenkt [7]. Die Kommission hat deutlich gemacht, dass diese vorbereitenden Planungen parallel zu den Verhandlungen andauern. Dies umfassen verabschiedungsbereite Rechtsakte (in Form von Legislativvorschlägen und umgesetzten und delegierten Rechtsakten) sowie operative Schritte, die in diesem Fall zu unternehmen wären. Zwei davon wurden bereits vom Kollegium der Kommissionsmitglieder (in Bezug auf Energieeffizienz und Visumpflicht) angenommen. Darüber hinaus gibt es einen Rahmen für die Koordinierung der Maßnahmen der Mitgliedstaaten vor Ablauf der Frist für den *Brexit*. Schließlich hat die Kommission im Jahr 2018 bereits 78 sektorspezifische Hinweise zur Vorbereitung auf den Brexit veröffentlicht, um alle Beteiligten über die Folgen des Austritts des Vereinigten Königreichs in einem No-Deal-Szenario zu informieren.

Der Kommission zufolge sind ihre Vorschläge das Ergebnis eines einjährigen Prozesses der Prüfung des *EU-acquis* (die geltenden Vorschriften des EU-Rechts), um zu ermitteln, welche Vorschriften ohne die britische EU-Mitgliedschaft möglicherweise außer Kraft gesetzt werden. Sie hat daher festgestellt, dass einige Änderungen in den EU-Rechtsvorschriften vonnöten sind, die sich auf verschiedenen Ebenen der EU-Normenhierarchie befinden.

### 3.1 Rechtsvorschriften, die unmittelbar verabschiedet werden können

Die Kommission hat in ihrer Mitteilung EC2018-880 [7] acht „Gesetzgebungsvorschläge zur Vorbereitung auf den Brexit“ vorgelegt, von denen die ersten beiden bereits vom Kollegium der Kommissionsmitglieder angenommen wurden. Die Kommission wies darauf hin, dass diese Vorschläge angenommen werden sollten, unabhängig von der Frage, ob eine Einigung zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich erzielt wird oder nicht. Seitdem wurde die Liste auf dreizehn Legislativinitiativen, vier Durchführungsrechtsakte und vier delegierte Rechtsakte erweitert<sup>8</sup>.

Die Legislativvorschläge decken ein breites Themenspektrum ab:

Tabelle 1: Von der Kommission vorgelegte Legislativvorschläge

Vorschlag	Inhalt
Energieeffizienz	Anpassung der Emissionsziele der EU an die EU-27

<sup>8</sup>[https://ec.europa.eu/info/brexit/brexit-preparedness/legislative-initiatives-and-other-legal-acts\\_](https://ec.europa.eu/info/brexit/brexit-preparedness/legislative-initiatives-and-other-legal-acts_)



Visumpflicht	Staatsangehörige des Vereinigten Königreichs wären von der Visumpflicht für Kurzaufenthalte in der EU befreit.
Neuausrichtung der Kernnetzkorridors Nordsee – Mittelmeer	Überprüfung der Ausrichtung des Korridors, um eine durchgehende Verbindung zwischen dem in Irland gelegenen Abschnitt und dem Abschnitt in der kontinentalen EU zu gewährleisten
Schiffsüberprüfung	Sicherung des fortlaufenden Geschäfts für die betroffenen Schiffseigner und Aufrechterhaltung der Wettbewerbsfähigkeit der Flaggen der EU-27-Mitgliedstaaten
Fahrzeug-Typgenehmigung	Anpassung der Vorschriften für die Herstellung von Kraftfahrzeugen an die EU-27
Aufteilung der Zollkontingente	Anpassung der WTO-Zollkontingente, um dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU Rechnung zu tragen
Umsiedlung der Europäischen Arzneimittel-Agentur	Umsiedlung innerhalb der EU 27
Umsiedlung der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde	Umsiedlung innerhalb der EU 27
Territoriale Zusammenarbeit auf der irischen Insel	Irischer Backstop und Irland betreffende Angelegenheiten
Luftverkehr (grundlegende Konnektivität)	Beibehaltung der grundlegenden Luftfahrtkonnektivität für einen kurzen Übergangszeitraum
Luftverkehr (Sicherheit)	Notfallmaßnahmen
Allgemeine Ausfuhrgenehmigung der EU (Güter mit doppeltem Verwendungszweck)	Fügt das Vereinigte Königreich der Liste der Länder hinzu, für die der Handel mit Gütern mit doppeltem Verwendungszweck zugelassen ist.

Tabelle 2: Andere Vorschläge (implementing and delegated acts)

Vorschlag	Art
Teilfluorierte Kohlenwasserstoffe (Referenzwerte)	Durchführungsrechtsakt
Teilfluorierte Kohlenwasserstoffe (Berichterstattung)	Durchführungsrechtsakt

Gleichwertigkeitsbeschluss im Vereinigten Königreich	Durchführungsrechtsakt
Gleichwertigkeitsbeschluss UK CSDst	Durchführungsrechtsakt
Geografische Aufschlüsselungen (Zahlungsbilanz)	Delegierter Rechtsakt
Technische Regulierungsstandards (Clearing)	Delegierter Rechtsakt 5
Technische Regulierungsstandards (Margen)	Delegierter Rechtsakt
Frist für die Abgabe von Ausfuhranmeldungen (britische Seegebiete)	Delegierter Rechtsakt

### 3.2 Einsatzbereite operative Maßnahmen

Die Kommission hat erklärt, dass sie sich bereits auf die Arbeit mit EU-Agenturen vorbereitet, um das Auftreten operativer Probleme zu verhindern. Als Beispiel forderte die Kommission die Europäische Agentur für Flugsicherheit (EASA) auf, sich auf die Bearbeitung von Anträgen von Unternehmen aus dem Vereinigten Königreich vorzubereiten, da das Vereinigte Königreich nach dem 30. März 2019 ein Drittstaat wird.

Darüber hinaus hat die Europäische Union damit begonnen, alle EU-Agenturen und anderen derzeit im Vereinigten Königreich ansässigen Einrichtungen in die EU-27 umzusiedeln, d.h. die Europäische Arzneimittel-Agentur, die Europäische Bankenbehörde (EBA), den Nordsee-Beirat und Galileo nahe stehende Unternehmen.

### 3.3 Empfehlungen der Kommission an andere Akteure

Die Kommission hat die Mitgliedstaaten und andere Akteure wiederholt aufgefordert, alle Verwaltungsebenen auf einen No-Deal-Brexit vorzubereiten, sei es durch die Anpassung ihrer Rechtsvorschriften oder Verfahren oder durch eine Aufstockung der personellen Ressourcen, wenn dies erforderlich ist (das wichtigste Beispiel ist der Bedarf an mehr Zollbeamten). Die Kommission versteht sich nämlich selbst als Koordinator, und die Mitgliedstaaten sind für die Durchsetzung des EU-Rechts gegenüber dem Vereinigten Königreich verantwortlich. Daher ist die Kommission bereit, die Mitgliedstaaten im Rahmen der bestehenden Programme finanziell zu unterstützen. Private Unternehmen können auch ihre rechtlichen Risikominimierungsmaßnahmen im Zusammenhang mit dem Brexit durch die Mitgliedstaaten finanzieren lassen, wie dies nach den EU-Beihilfavorschriften zulässig ist.

### 3.4 Maßnahmen für unvorhergesehene Ausgaben

Ein No-Deal-Szenario würde eine plötzliche Änderung des anwendbaren Rechts im Vereinigten Königreich und in der EU mit sich bringen, wobei das gesamte Primär- und Sekundärrecht der EU am 30. März 2019 nicht mehr auf das Vereinigte Königreich anwendbar ist. Um die Interessen der Europäischen Union und ihrer Bürger zu schützen, muss die Kommission unter Umständen eine **begrenzte Zahl von Notfallmaßnahmen** festlegen, von denen sie keine umfassende Liste vorgelegt hat. Die Kommission hat jedoch einen Rahmen vorgestellt, mit dem die getroffenen Krisenmaßnahmen im Einklang stehen müssen.

Insbesondere müssten die Notfallmaßnahmen zeitlich befristet, einseitig und mit dem EU-Recht vereinbar sein und dürfen die Vorteile der Mitgliedschaft in der Union nicht replizieren.

Die von der Kommission durchgeführte Risikobewertung hat dazu geführt, dass mehrere Bereiche gekennzeichnet wurden, die mit größerer Wahrscheinlichkeit Notfallmaßnahmen auslösen: Rechte und Visa der Bürger, Finanzdienstleistungen, Luftverkehr, Straßenverkehr, Zoll, Gesundheits- und Pflanzenschutz, personenbezogene Daten und die Klimapolitik der EU.