



Wissenschaftlicher Beirat
beim
Bundesministerium
für Wirtschaft
und Energie

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie • 11019 Berlin

Frau
Brigitte Zypries
Bundesministerin für Wirtschaft und Energie
Scharnhorststrasse 34-37
10115 Berlin

- Der Vorsitzende -

Prof. Dr. Hans Gersbach

ETH Zürich
Zürichbergstrasse 18
8092 Zürich, Schweiz

TEL +41 (446) 3 28 28 0

FAX +41 (446) 3 21 83 0

E-MAIL hgersbach@ethz.ch

INTERNET www.wissenschaftlicher-beirat.de

DATUM 28. April 2017

BETREFF **Zur Neugestaltung der Wirtschaftsbeziehungen mit Großbritannien**

Sehr geehrte Frau Ministerin,

in Kürze beginnen die Verhandlungen zwischen der Europäischen Union (EU) und dem Vereinigten Königreich über den Austritt nach Art. 50 EUV. Der Verhandlungsprozess birgt Risiken einer unnötigen Beschädigung der Wirtschaftsbeziehungen. Dem gilt es vorzubeugen. Am Ende des Prozesses sollte ein umfassendes Freihandelsabkommen zwischen der EU und Großbritannien stehen.

Der Binnenmarkt von Europäischer Union und Europäischem Wirtschaftsraum (EWR) gehört zu den Errungenschaften der europäischen Integration. Durch diese Marktöffnung ist der Austausch von Waren und Dienstleistungen deutlich über das hinausgegangen, was bei einem einfachen Freihandelsabkommen möglich gewesen wäre. Die Vorteile sind allen Mitgliedstaaten zugutegekommen. Im Verhältnis zum Vereinigten Königreich sollte versucht werden, nach dem Austritt aus der EU möglichst viele dieser Vorteile zu erhalten. Es wäre verfehlt zu glauben, ein gegenseitiges Offenhalten der Märkte liege vor allem im Interesse des Vereinigten Königreichs, dessen Unternehmen den Zugang zum großen kontinentaleuropäischen Markt behalten. Offene Märkte nutzen ebenso den deutschen Verbrauchern, Unternehmen und staatlichen Institutionen, die derzeit Leistungen aus dem Vereinigten Königreich beziehen. Sie sind gleichermaßen im Interesse deutscher Unternehmen, die Güter und Dienstleistungen in das Vereinigte Königreich liefern. Die Volkswirtschaft insgesamt profitiert, weil es bei offenen Märkten besser möglich ist, sich auf die Erzeugung von Gütern und Dienstleistungen zu spezialisieren, bei denen man einen komparativen Vorteil hat, und die übrigen relativ günstig einzukaufen, auch weil es im großen europäischen Markt besser möglich ist, Größenvorteile in Produktion und Vertrieb zur Geltung zu bringen.

HAUSANSCHRIFT Scharnhorststraße 34 - 37
10115 Berlin

VERKEHRSANBINDUNG U6 Naturkundemuseum
S-Bahn Berlin Hauptbahnhof

Der Zusammenhalt der verbleibenden EU-27 ist ein vordringliches Ziel. Deshalb soll ein selektives Ausscheiden aus Teilen des Binnenmarkts unter Beibehaltung bestimmter Teile (*Brexit à la carte*) nicht gewährt werden, was von der britischen Regierung anerkannt worden ist. Um dennoch möglichst viele Errungenschaften des gemeinsamen Marktes zu erhalten, muss ein tiefes und umfassendes Freihandelsabkommen geschlossen werden. Ein solches Freihandelsabkommen ist zwangsläufig weniger handelsfreundlich als der barrierefreie Binnenmarkt¹ und bedeutet keinen *Brexit à la carte*. Die in Art. 50 EU-Vertrag (EUV) vorgesehene Zeitspanne von zwei Jahren ist nach aller Erfahrung mit den Aushandlungen bisheriger Freihandelsabkommen zu kurz. Darum erscheint es dem Beirat wichtig, tragfähige Zwischenlösungen zu schaffen, damit sich die wirtschaftlichen Akteure auf einen gleitenden Übergang einstellen können und unnötige Störungen des Handels vermieden werden.

Nachfolgend macht der Beirat konkrete Vorschläge für die Gestaltung dieses Übergangs bis zur Fertigstellung eines Abkommens. Er regt pragmatische Ansätze für die Marktzugangsregeln im Dienstleistungssektor nach dem britischen Ausscheiden aus der EU an. Ebenso macht er Vorschläge für deutlich vereinfachte Zollerhebungsverfahren gegenüber Drittländern in einem Freihandelsabkommen, sowie, im Falle des Scheiterns eines solchen Abkommens, für ein Zollverfahren zwischen der EU und Großbritannien, das auf noch bestehende gemeinsame Institutionen zurückgreift.

Übergangslösungen für einen graduellen Brexit

Um Rechtssicherheit während des Austritts zu erhalten und insbesondere die Rechte von EU-Bürgern in Großbritannien und Briten in der EU zu schützen sowie unnötige Einbrüche in den Wirtschaftsbeziehungen zu vermeiden, müssen Regelwerke für die Übergangsperiode ab 2019 bis zur Ratifizierung eines Freihandelsabkommens geschaffen werden. Nachdem sich das Vereinigte Königreich darauf festgelegt hat, den europäischen Binnenmarkt und die Zollunion zu verlassen, bieten sich besonders zwei Lösungen an.

- Verlängerung der Austrittsfrist von Art. 50 (3) EUV. Unter diesem Szenario wird der britische Austritt aus der EU erst nach Ablauf einer längeren Frist oder der Ratifizierung eines Abkommens wirksam.
- Wiedereintritt Großbritanniens in die EFTA (European Free Trade Association). In diesem Szenario tritt Großbritannien gleichzeitig mit dem EU-Austritt in die EFTA und ggfs. vorübergehend in den EWR ein; die endgültigen Modalitäten des Verhältnisses zur EU werden danach verhandelt.²

¹ Vgl. Rede von Außenminister Gabriel vor dem Deutschen Bundestag zum britischen Antrag zum EU-Austritt, 30. März 2017, http://www.auswaertiges-amt.de/sid_9124479AEE8C39A309238E55AF1B0539/DE/Infoservice/Presse/Reden/2017/170330-BM-BT-Brexit.html, zuletzt abgerufen am 21. April 2017.

² Einen ähnlichen Vorschlag macht der Präsident des EFTA-Gerichtshofs, Carl Baudenbacher, in der FAZ vom 27. April 2017.

Unter diesen Möglichkeiten scheint die EFTA-Lösung besonders geeignet zu sein, weil sie Rechtssicherheit bietet, keine Fristen für den Abschluss einer endgültigen Lösung setzt und gleichzeitig einen stufenweisen Austritt ermöglicht.

Vor allem wäre bereits im ersten Schritt der Austritt aus der EU und aus der Rechtsprechung des EuGH vollzogen. Denn die EFTA sieht ihre eigene Gerichtsbarkeit und für das Verhältnis zur EU einen gemischten Ausschuss vor. Das gilt auch für Angelegenheiten des EWR, für die der EuGH in der Vergangenheit eine Zuständigkeit gegenüber Nichtmitgliedern der EU abgelehnt hat. Eine Abwicklung des Austritts innerhalb des EFTA-Rahmens könnte überdies den Verhandlungsprozess für ein endgültiges Freihandelsabkommen beschleunigen. Ob das Vereinigte Königreich langfristig in der EFTA verbleibe oder nur für eine Übergangszeit bis zur Abwicklung des Brexit, wäre den Verhandlungen überlassen.

Märkte möglichst weitgehend offenhalten

Im EU-Binnenmarkt geht es nicht nur um Freihandel im klassischen Sinn eines Verzichts auf Zölle und Importquoten, sondern auch um eine Beschränkung einzelstaatlicher Regulierungen wie z.B. Vorschriften über Sicherheits- und Qualitätsstandards. Viele dieser einzelstaatlichen Vorschriften hatten die (teilweise nicht unbeabsichtigte) Nebenwirkung, den grenzüberschreitenden Handel einzuschränken. Dem wirkt das Binnenmarktprogramm entgegen, in dem die Zulässigkeit eines Angebots in einem Mitgliedstaat der EU (und des EWR) automatisch die Zulässigkeit in allen Mitgliedstaaten impliziert. Dabei setzt der europäische dem nationalen Gesetzgeber enge Grenzen, um ein Unterlaufen von Mindeststandards zu verhindern. Wenn das Vereinigte Königreich aus der EU ausscheidet, entfällt dieses Korrektiv. Für das zu schließende Abkommen sollte angestrebt werden, dass so viel an Marktöffnung wie möglich erhalten bleibt und die Beschränkungen des Binnenmarktzugangs sich eng an wesentlichen Schutzbedürfnissen orientieren.

Die vorstehenden Überlegungen sind von besonderer Bedeutung für den Finanzsektor, aber nicht nur für diesen. Der Finanzplatz London als eines der großen Finanzzentren der Welt ist von besonderer Bedeutung für die EU. Größen- und Verbundvorteile sowie Agglomerationsvorteile aus der Konzentration von Finanzinstituten und Finanzdienstleistungsangeboten an diesem Ort kommen ebenfalls deutschen Kunden zugute, z.B. deutschen Exporteuren, die bessere und billigere Möglichkeiten zur Absicherung ihrer Währungsrisiken haben, weil die Derivatemarkte in London sehr gut funktionieren. Gleichzeitig sind in diesem Sektor Regulierungen zum Verbraucherschutz und zur Gewährleistung systemischer Stabilität besonders wichtig. Bei der Gestaltung der zukünftigen Beziehungen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich sollte darauf geachtet werden, dass die mit diesem Finanzzentrum verbundenen Effizienzvorteile möglichst erhalten bleiben. Beschränkungen des jeweiligen Marktzugangs sollten zielführend in den Bereichen vorgenommen werden, in denen wichtige Schutzbedürfnisse vorliegen. Zu diesen Schutzbedürfnissen kann es auch gehören, dass die zuständigen europäischen und nationalen Institutionen in der Lage sein müssen, bei Schieflagen von systemisch relevanten Instituten rechtzeitig und wirksam einzugreifen.

Zu warnen ist vor der Versuchung, den Zugang zum EU-Markt für britische Unternehmen stark einzuschränken, um heimischen Wettbewerbern dieser Unternehmen neue Absatzmöglichkeiten zu verschaffen. Die Kosten einer solchen Strategie tragen die heimischen Verbraucher und Unternehmen, die aufgrund der Beschränkung des Wettbewerbs durch britische Unternehmen weniger günstige Angebote am Markt vorfinden.

Zollabwicklung stark vereinfachen

In einem Freihandelsabkommen ohne gemeinsamen Außenzolltarif wird erheblicher bürokratischer Mehraufwand für Ursprungslandbescheinigungen entstehen, welcher die in 40 Jahren historisch gewachsenen Wertschöpfungsnetzwerke unnötig beeinträchtigt. Der Beirat regt an, bei identischen Zollsätzen gegenüber Drittstaaten in Zukunft auf Ursprungslandbescheinigungen zu verzichten; die Lieferantenrechnung aus dem Ursprungsland würde als Nachweis ausreichen. Eine solche Regelung würde ein künftiges Freihandelsabkommen der EU mit dem Vereinigten Königreich über die bisher üblichen Standards etwa im EU-Kanada-Abkommen CETA herausheben und einen Anreiz für Zollharmonisierungen schaffen.

Können Zollgrenzen zwischen EU und UK in den Verhandlungen nicht vermieden werden, gleich ob im Durchfuhrverkehr im Rahmen einer Freihandelszone oder im bilateralen Handel, führt das auf beiden Seiten zu erheblichen Einbußen. Handelshemmnisse durch Zollabwicklung und Wartezeiten an den Grenzen spielen ebenso eine Rolle wie der Zollsatz selbst. Darum wäre auf die Einführung von Zollverfahren abseits der Grenze zu dringen.³ EU-weit wird bereits heute unter britischer Beteiligung die Einfuhrumsatzsteuer grenzfern beim Empfänger erhoben. Das hierfür eingerichtete europäische Umsatzsteuerkontrollverfahren kennt einen Datenaustausch zwischen den Steuerbehörden und vereinfachte Ursprungslandnachweise. Dasselbe elektronische Verfahren kann erhebungstechnisch für einen Zoll angewendet werden. In keinem Fall sollte die Verwendung von WTO-kompatiblen Strafzöllen (z.B. Antidumpingzölle) erlaubt werden.

³Ähnlich sieht das für die Grenze mit der Republik Irland geplante britische elektronische Zollverfahren CDS (customs declaration service system) eine Verzollung bei den Lieferanten und Empfängern vor, nicht aber auf der Strecke. “‘Virtual’ Ireland border seen as template for Brexit customs deal. Most lorries would cross without checks after online notification about loads,” Financial Times vom 23. Februar 2017.

Schlussbemerkungen

Die Verhandlungen mit Großbritannien über den Austritt aus der EU und die Neugestaltung der Wirtschaftsbeziehungen beinhalten eine Reihe von schwierigen Konfliktfeldern, nicht zuletzt die Abwicklung der gegenseitigen finanziellen Verpflichtungen. Diese Konflikte können zu erheblichen Verzögerungen bei der Verhandlung eines endgültigen Abkommens führen.

Der Beirat bittet Sie, Frau Bundesministerin, sich dafür einzusetzen, dass rechtzeitig Übergangsregeln etwa unter Rückgriff auf die EFTA vereinbart werden und ein möglichst umfassendes Freihandelsabkommen zwischen der EU und Großbritannien zustande kommt.

Mit freundlichen Grüßen



Professor Dr. Hans Gersbach
(Vorsitzender des Wissenschaftlichen Beirats)

**Der Brief wurde vorbereitet von folgenden Mitgliedern des Wissenschaftlichen Beirats beim
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie**

Professor Dr. Albrecht Ritschl (Federführung)
Professor für Wirtschaftsgeschichte
an der London School of Economics

Professor Gabriel Felbermayr, Ph.D.
Professor für Volkswirtschaftslehre, insb. reale und monetäre Außenwirtschaft
Leiter des ifo-Zentrums für Außenwirtschaft, München

Professor Dr. Dr. h.c. mult. Martin Hellwig, Ph. D.
Direktor am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern i.R. und
Em. Professor an der Universität Bonn

Professor Dr. Hans Gersbach (Vorsitzender)
Professor für Makroökonomie: Innovation und Politik
ETH Zürich

**Übrige Mitglieder des Wissenschaftlichen Beirats beim
Bundesministerium für Wirtschaft und Energie**

Professor Christina Gathmann, Ph.D. (Stellvertretende Vorsitzende)
Lehrstuhl für Arbeitsmarktökonomie und Neue Politische Ökonomik
Alfred-Weber-Institut für Wirtschaftswissenschaften, Heidelberg

Professor Dr. Hermann Albeck
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Saarbrücken

Professor Dr. Stefan Bechtold
Professor für Immaterialgüterrecht
Departement Geistes-, Sozial- und Staatswissenschaften
an der ETH Zürich

Professor Dr. Dr. h.c. Peter Bernholz
Em. Professor für Nationalökonomie, insbesondere Geld- und Außenwirtschaft,
an der Universität Basel

Professor Dr. Norbert Berthold
Professor für Volkswirtschaftslehre an der
Bayerischen Julius-Maximilians-Universität in Würzburg

Professor Dr. Charles B. Blankart
Em. Professor für Wirtschaftswissenschaften
an der Humboldt-Universität zu Berlin

Professor Axel Börsch-Supan, Ph.D.
Direktor des Munich Center for the Economics of Aging (MEA)
am Max-Planck-Institut für Sozialrecht und Sozialpolitik, München

Professor Dr. Dres. h.c. Knut Borchardt

Em. Professor für Wirtschaftsgeschichte und Volkswirtschaftslehre
an der Universität München

Professor Dr. Friedrich Breyer
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Konstanz

Professor Dr. Christoph Engel
Direktor am Max-Planck-Institut zur Erforschung von Gemeinschaftsgütern
Professor für Rechtswissenschaften
an der Universität Osnabrück

Professor Dr. Armin Falk
briq - Behavior and Inequality Research Institute GmbH
Professor für Volkswirtschaftslehre
Lehrstuhl für Rechts- und Staatswissenschaften
an der Universität Bonn

Professor Dr. Dr. h.c. mult. Wolfgang Franz
Präsident des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung Mannheim i.R.
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Mannheim

Professor Marcel Fratzscher, Ph.D.
Präsident des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) und
Professor für Makroökonomie und Finanzen
an der Humboldt-Universität Berlin

Professor Dietmar Harhoff, Ph.D.
Direktor am Max-Planck-Institut für Innovation und Wettbewerb, München
Professor für Betriebswirtschaftslehre
an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Professor Dr. Roman Inderst
Professor für Finanzen und Ökonomie an der Universität Frankfurt/M.
House of Finance

Professor Dr. Otmar Issing
Mitglied des Direktoriums der Europäischen Zentralbank i.R.
Frankfurt/Main

Professor Dr. Eckhard Janeba
Professor für Volkswirtschaftslehre insbesondere Finanzwissenschaft
und Wirtschaftspolitik an der Universität Mannheim

Professor Dr. Günter Knieps
Direktor des Instituts für Verkehrswissenschaft
und Regionalpolitik; Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der
Albert-Ludwigs-Universität Freiburg

Professor Dr. Dr. h.c. Wernhard Möschel
Em. Professor für Bürgerliches Recht, Handels- und Wirtschaftsrecht
an der Universität Tübingen

Professor Dr. Axel Ockenfels
Professor für Wirtschaftliche Staatswissenschaften
Staatswissenschaftliches Seminar
an der Universität zu Köln

Professor Regina T. Riphahn, Ph.D.
Professor für Statistik und empirische Wirtschaftsforschung
an der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Professor Dr. Dr. h.c. mult. Helmut Schlesinger
Präsident der Deutschen Bundesbank i.R.
Honorarprofessor an der Deutschen Universität für
Verwaltungswissenschaften Speyer

Professor Dr. Klaus Schmidt
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Professor Dr. Monika Schnitzer
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Ludwig-Maximilians-Universität München

Professor Dr. Olaf Sievert
Präsident der Landeszentralbank in den Freistaaten Sachsen
und Thüringen, Leipzig i.R.,
Honorarprofessor Universität Saarbrücken

Professor Dr. Dr. h.c. Hans-Werner Sinn
Präsident des Ifo-Instituts München i.R.
Em. Professor für Nationalökonomie und Finanzwissenschaft
an der Universität München

Professor Dr. Roland Vaubel
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Mannheim

Professor Dr. Jürgen von Hagen
Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Bonn
Direktor am Institut für Internationale Wirtschaftspolitik, Universität Bonn

Professor Dr. Carl Christian von Weizsäcker
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität zu Köln

Professor Dr. Christian Watrin
Em. Professor für wirtschaftliche Staatswissenschaften
an der Universität Köln

Professor Dr. Eberhard Wille
Em. Professor für Volkswirtschaftslehre und Finanzwissenschaft
an der Universität Mannheim

Professor Dr. Ludger Wößmann
Professor für Volkswirtschaftslehre an der Ludwig-Maximilians-Universität München
Leiter, ifo Zentrum für Bildungsökonomik

Professor Dr. Claudia M. Buch
Vizepräsidentin der Deutschen Bundesbank,
in Frankfurt am Main

Professor Achim Wambach, Ph.D.
Präsident des Zentrums für Europäische Wirtschaftsforschung Mannheim
Professor für Volkswirtschaftslehre
an der Universität Mannheim