

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Franziska Brantner, Katharina Dröge, Agnieszka Brugger, weiterer und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 19/6840 –

Brexit-Austrittsvertrag und Folgen für die Europäische Union

Vorbemerkung der Fragesteller

Am 25. November 2018 haben die EU27 den Austrittsvertrag zum Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union gebilligt. Sollte er auch im britischen Unterhaus angenommen werden, folgt nach dem Austritt Großbritanniens aus der EU am 29. März 2019 eine mehrjährige Übergangszeit, während der die zukünftigen Beziehungen ausverhandelt werden sollen. Mit der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs vom 10. Dezember 2018 (Case C-621/18) steht auch die Möglichkeit im Raum, dass das Vereinigte Königreich den Austritt nach Artikel 50 einseitig zurückziehen könnte, sollte es sich doch für einen Verbleib in der Europäischen Union entscheiden. Tritt das Vereinigte Königreich aber Ende März 2019 wie geplant aus der Europäischen Union aus, starten die Verhandlungen zu den zukünftigen Beziehungen. Der Rahmen für die zukünftigen Beziehungen wurde in einer politischen Erklärung, die ebenfalls am 25. November 2018 von den EU27 gebilligt wurde, festgelegt. Für diese Verhandlungen wird die EU im Frühjahr ihr Verhandlungsmandat festlegen. Sollte bei Ablauf der Übergangsphase am 31. Dezember 2020 das Vereinigte Königreich vor dem 1. Juli 2020 keinen Antrag auf einmalige Verlängerung der Übergangsphase gestellt haben, greift der sog. backstop, der im Protokoll über Irland/Nordirland, das dem Austrittsvertrag angehängt ist, festgelegt wurde, bis ein künftiges Freihandelsabkommen das Protokoll ablöst. Die im Nordirlandprotokoll des Austrittsvertrags für diesen Fall festgelegten Bestimmungen in den Bereichen Steuern, Umwelt und Soziales können zu Rechtsunsicherheit führen, und bergen Risiken für Steuer- und Standarddumping. So stellt zum Beispiel das Institute for Public Policy Research (IPPR) in seinem Bericht „Brexit and the UK’s environmental ambitions“ (www.ippr.org/research/publications/brexit-environmental-ambitions) dar, welche Risiken das Austrittsabkommen insbesondere im Bereich “Governance” von Umweltstandards mit sich bringen könnte.

Vorbemerkung der Bundesregierung

Ein Großteil der Fragen bezieht sich auf das Nordirlandprotokoll des Austrittsabkommens. Zu Beginn der Verhandlungen hat der Europäische Rat am 29. April 2017 in seinen Leitlinien festgelegt: „Die Union hat stets das im Karfreitagsabkommen in allen seinen Teilen verankerte Ziel von Frieden und Aussöhnung unterstützt, und es wird auch künftig von größter Bedeutung sein, für die Erfolge, die Vorteile und die Verpflichtungen im Rahmen des Friedensprozesses einzutreten und sie zu schützen.“

Zur Erreichung dieses Ziels, eine harte Grenze in Nordirland zu vermeiden, um den Frieden auf der irischen Insel zu wahren, haben sich die Verhandlungsführer beider Seiten auf die Bestimmungen im Nordirlandprotokoll geeinigt.

Wie stets betont, käme das Nordirlandprotokoll gemäß Artikel 1 Absatz 4 Satz 3 des Protokolls nur zur Anwendung, sofern und solange sie nicht ganz oder teilweise durch eine spätere Übereinkunft ersetzt werden. Die Europäische Union und das Vereinigte Königreich verpflichten sich in Artikel 184 des Austrittsabkommens und Artikel 2 des Protokolls dazu, sich nach besten Kräften zu bemühen, bis zum Ablauf des Übergangszeitraums Ende 2020 eine solche Übereinkunft zu schließen.

Auch der Europäische Rat hat in seinen Schlussfolgerungen am 13. Dezember nochmals betont, dass die „Backstop-Lösung als Versicherung dafür gedacht ist, dass auf der Insel Irland eine harte Grenze vermieden wird und dass die Integrität des Binnenmarktes sichergestellt wird. Die Union ist fest entschlossen, zügig an einer nachfolgenden Übereinkunft zu arbeiten, mit der bis zum 31. Dezember 2020 alternative Regelungen festgeschrieben werden, sodass ein Rückgriff auf die Backstop-Lösung nicht erforderlich sein wird“ und dass sie, „falls doch auf sie zurückgegriffen werden müsste, [...] nur so lange wie unbedingt erforderlich gelten würde.“

1. Fehlen nach Auffassung der Bundesregierung in der Auflistung der Regularien in Annex 5 des Nordirlandprotokolls, die für das Gebiet von Nordirland weiter gelten sollen, Bestimmungen im Bereich der Umweltstandards, so dass gewährleistet bleibt, dass in Nordirland und in der EU27 dieselben Schutzniveaus im Bereich des Umweltschutzes gelten?
2. Hält die Bundesregierung die Kontrollmechanismen, die das Protokoll für die Einhaltung der Schutzstandards, die Annex 5 für das Gebiet von Nordirland für anwendbar erklärt, für ausreichend, um zu gewährleisten, dass EU-Standards in der Praxis auch tatsächlich in Nordirland eingehalten werden?
3. Hält die Bundesregierung die Aufsichts- und Sanktionsmechanismen im Bereich Umwelt- und Sozialstandards, wie sie in Annex 4 des Nordirlandprotokolls im Artikel 3 und Artikel 6 festgelegt sind, für ausreichend für den Fall, dass sich das Vereinigte Königreich nicht an die Vorgaben aus Artikel 2, 4 und 5 des Annex 4 des Nordirlandprotokolls hält?

Wenn ja, mit welcher Begründung?

4. Hält die Bundesregierung das Rückschrittsverbot (non-regression clause) im Hinblick auf den Umweltschutz in Artikel 2 Absatz 1 des Annex 4 des Nordirlandprotokolls für hinreichend präzise, dass dadurch sämtliche Umweltschutzstandards des EU-Primär- und Sekundärrechts erfasst sind?

Wenn nein, welche Umweltschutzregelungen sieht die Bundesregierung als nicht von der allgemeinen Zielumschreibung erfasst an, und wie soll verhindert werden, dass diese Regelungen vom Vereinigten Königreich nicht gesenkt werden?

5. Ist das Rückschrittsverbot bei Umweltschutznormen nach Ansicht der Bundesregierung so zu interpretieren, dass das Vereinigte Königreich nur das Niveau der Standards nicht unterminieren darf, aber beispielsweise andere Wege zur Erreichung des Niveaus als bisher wählen darf (vgl. S. 26 des IPPR-Reports)?

6. Bezieht sich der Streitschlichtungsmechanismus inklusive eines Schiedsgerichts nach Ansicht der Bundesregierung nur auf die Einrichtung eines effektiven nationalen Überwachungsmechanismus und Durchführung einer effektiver Überwachung bezüglich der Einhaltung des oben beschriebenen Rückschrittsverbots, nicht aber auf die Einhaltung der Substanz des Rückschrittsverbots selbst?

7. Hält die Bundesregierung das Rückschrittsverbot (non-regression clause) im Hinblick auf den Arbeits- und Sozialschutz in Artikel 4 Absatz 1 des Annex 4 des Nordirlandprotokolls für hinreichend präzise, dass dadurch sämtliche Arbeits- und Sozialschutzstandards des EU-Primär- und Sekundärrechts erfasst sind?

Wenn nein, welche Arbeits- und Sozialschutzregelungen sieht die Bundesregierung als nicht von der allgemeinen Zielumschreibung erfasst an, und wie soll verhindert werden, dass diese Regelungen vom Vereinigten Königreich nicht gesenkt werden?

8. Betrachtet die Bundesregierung die Aufrechterhaltung eines effektiven Systems von Arbeitsinspektionen, wie es in Artikel 6 Absatz 2 des Annex 4 des Nordirlandprotokolls steht, für ausreichend, um ein vergleichbares Schutzniveau im Bereich der Arbeits- und Sozialschutzstandards zu gewährleisten und Lohn- und Sozialdumping zu verhindern?

Die Fragen 1 bis 8 werden gemeinsam beantwortet.

Das Nordirlandprotokoll bezieht sich auf die sehr spezifische Situation auf der irischen Insel. Es geht darum, den 1998 mit dem Karfreitagsabkommen errungenen Frieden zu bewahren, indem eine harte Grenze zwischen einem EU-Mitgliedstaat und einem zukünftigen Drittstaat nach dem Brexit vermieden wird. Gleichzeitig hat die EU stets betont, dass die Integrität des Binnenmarktes sichergestellt sein muss. Die im Nordirlandprotokoll enthaltenen Bestimmungen gewährleisten die Umsetzung dieser Ziele. Sie garantieren das Fortbestehen einer offenen Grenze dauerhaft und unabhängig vom Ausgang der Verhandlungen zu den zukünftigen Beziehungen. Gleichzeitig stellen sie die Wahrung der Integrität und der Funktionsweise des EU-Binnenmarktes und der EU-Zollunion sicher. Durch die Vereinbarung von Rückschrittsverboten und Bestimmungen zu Schutzstandards, beispielsweise in den Bereichen Soziales und Umwelt werden faire Wettbewerbsbedingungen sichergestellt, sollte das Nordirlandprotokoll zur Anwendung kommen. In der Gesamtschau unterstützt die Bundesregierung daher die vereinbarten Regelungen.

Der Europäische Rat (Artikel 50) hat auf seiner Sondersitzung am 25. November 2018 das Austrittsabkommen gebilligt. Beim Europäischen Rat (Artikel 50) am 13. Dezember 2018 hat er seine Billigung des Verhandlungsergebnisses noch einmal bestätigt: „Der Europäische Rat bestätigt noch einmal seine Schlussfolgerungen vom 25. November 2018, in denen er das Austrittsabkommen und die Politische Erklärung gebilligt hat. Die Union steht zu diesem Abkommen und beabsichtigt, seine Ratifizierung durchzuführen. Nachverhandlungen sind nicht mehr möglich.“

Im Übrigen wird auf die Antworten der Bundesregierung auf die Schriftlichen Fragen 38 und 39 der Abgeordneten Franziska Brantner auf Bundestagsdrucksache 19/5984 und auf die Schriftliche Frage 67 auf Bundestagsdrucksache 19/6511 verwiesen.

9. Wird die Bundesregierung bei den Verhandlungen zu den zukünftigen Beziehungen darauf drängen, dass eine dynamische Anpassung von Standards durch das Vereinigte Königreich auch im Umwelt- und Sozialbereich notwendig wird?

Sobald der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union erfolgt ist, können die Verhandlungen zum zukünftigen Verhältnis mit ihm beginnen. Die Europäische Kommission wird vor Aufnahme der Verhandlungen einen Entwurf für das Verhandlungsmandat vorlegen. Hierzu wird sich die Bundesregierung zu gegebener Zeit positionieren.

10. Sieht die Bundesregierung ein Risiko darin, dass im Steuerbereich kein Rückschrittsverbot (non-regression clause) und kein Streitschlichtungsverfahren vereinbart wurde (Artikel 1 des Annex 4 des Nordirlandprotokolls)?
Wenn nein, mit welcher Begründung?
11. Hält die Bundesregierung es für ausreichend, dass Kontrollen von Gütern, die vom Rest Großbritanniens nach Nordirland eingeführt werden sollen, ausschließlich von britischen Behörden durchgeführt werden können, bei denen das Vereinigte Königreich lediglich „die Anwesenheit von Vertretern der Union erleichtert und ihnen die erbetenen Informationen zur Verfügung stellt“ (Artikel 14 Absatz 2 des Nordirlandprotokolls)?

Die Fragen 10 und 11 werden zusammengefasst beantwortet.

Es wird auf die Antwort zu den Fragen 1 bis 8 verwiesen.

12. Wie sollen nach Kenntnis der Bundesregierung die „compliance checks with EU standards consistent with risk“ (vgl. http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-6423_en.htm) aussehen, wo sollen sie stattfinden, und wie sollen diese minimalinvasiven Kontrollen konkret gestaltet sein?
13. Wer bewertet das Risiko von Gütern, das ausschlaggebend für die Häufigkeit und Art der Kontrollen sein soll (vgl. Memo der Kommission, in dem es bei Industriegütern heißt: „checks are based on risk assessment“; http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-6423_en.htm)?
Wie wird kontrolliert, dass diese Risikoeinschätzung korrekt erfolgt?
Wie verläuft die Kommunikation im Risikofall (wer signalisiert an wen, dass es ein Risiko gibt)?

Die Fragen 12 und 13 werden gemeinsam beantwortet.

Einzelheiten der Zusammenarbeit zur Kontrolle von Gütern sollen gemäß Artikel 14 Absatz 3 des Nordirlandprotokolls in der Übergangsphase vereinbart werden.

Gemäß Artikel 14 Absatz 2 des Nordirlandprotokolls haben „Vertreter der Union das Recht, bei Tätigkeiten von Behörden des Vereinigten Königreichs im Zusammenhang mit der Durchführung und Anwendung von aufgrund dieses Protokolls anwendbaren Bestimmungen des Unionsrechts anwesend zu sein und auf Anfrage alle einschlägigen Informationen zu erhalten. Das Vereinigte Königreich erleichtert die Anwesenheit von Vertretern der Union und stellt ihnen die erbetenen Informationen zur Verfügung. Ersucht der Vertreter der Union die Behörden des Vereinigten Königreichs mit hinreichender Begründung, in Einzelfällen Kontrollmaßnahmen durchzuführen, so führen die Behörden des Vereinigten Königreichs diese Kontrollmaßnahmen durch.“

Ferner garantiert Artikel 14 Absatz 4 des Nordirlandprotokolls, dass die Kontrollen auf Grundlage von EU-Standards durchgeführt werden und dass der Europäische Gerichtshof bei Fragen der Auslegung oder Anwendung des in Nordirland geltenden EU-Rechts die in Artikel 267 AEUV geltenden Zuständigkeiten besitzt.

14. Haben britische Behörden nach Kenntnis der Bundesregierung ausreichend Kapazitäten, um alle risikobasierten Kontrollen durchzuführen?
Haben die britischen Kontrolleure nach Kenntnis der Bundesregierung die geeigneten Qualifikationen?

Es wird auf die Antwort zu den Fragen 1 bis 8 verwiesen.

15. Wie genau soll sichergestellt werden, dass die vom Vereinigten Königreich zu schaffende „unabhängige Stelle“ (Artikel 3 Absatz 2 des Annex 4 des Nordirlandprotokolls) die EU-Standards tatsächlich effektiv kontrolliert?
Wie, und wie häufig wird die EU die Arbeit der britischen Behörden kontrollieren?

Die Einhaltung des Nordirlandprotokolls durch das Vereinigte Königreich wird sichergestellt durch die vereinbarten Durchsetzungsmechanismen (Durchsetzungsmechanismen (vgl. die Antwort der Bundesregierung auf die Schriftliche Frage 38 der Abgeordneten Franziska Brantner auf Bundestagsdrucksache 19/5984).

Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 1 bis 8 verwiesen.

16. Welchen Zeitplan gibt es nach Kenntnis der Bundesregierung, um ein neues Verhandlungsmandat für die Verhandlungen zu den zukünftigen Beziehungen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich zu beschließen?

Wann sollen die konkreten Schritte – Verabschiedung von Leitlinien bis zum Mandatsbeschluss – erfolgen?

Auf die Antwort zu Frage 9 wird verwiesen.

17. Inwiefern und in welchen Bereichen wird nach Ansicht der Bundesregierung das Verhandlungsmandat für die Verhandlungen zu den zukünftigen Beziehungen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich auf dem Austrittsabkommen beruhen und damit lediglich fortentwickeln, was im Austrittsabkommen bereits angelegt wurde?

Die zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU gemeinsam verhandelte Politische Erklärung, die am 25. November 2018 bei einer Sondersitzung des Europäischen Rates ebenfalls gebilligt wurde, setzt den Rahmen für die Verhandlungen zu den zukünftigen Beziehungen.

Fest steht, dass die in den Leitlinien des Europäischen Rates aufgestellten Kernprinzipien, soweit sie auch für das zukünftige Verhältnis relevant sind, weiterhin gültig sind. Dies hat der Europäische Rat wiederholt bekräftigt.

Darüber hinaus wird auf die Antwort zu Frage 9 verwiesen.

18. Wie schätzt die Bundesregierung die Wahrscheinlichkeit ein, dass ein künftiges Abkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich die Integrität des Binnenmarktes sichert angesichts der Tatsache, dass der sog. backstop im Austrittsabkommen jedenfalls für das Gebiet von Nordirland bereits die uneingeschränkte Warenverkehrsfreiheit zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich herstellt, ohne dass es eine vergleichbare Freizügigkeit für Dienstleistungen und Personen gibt, und angesichts der Tatsache, dass nach Nr. 38 der politischen Erklärung zum Rahmen für die künftigen Beziehungen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich versprochen wurde, die Prüfung für eine Gleichwertigkeitsentscheidung („equivalence decision“) bezüglich Finanzdienstleistungen spätestens Ende Juni 2020 und damit losgelöst von einem konkreten Verhandlungsergebnis über ein künftiges Abkommen abgeschlossen sein sollen?

Der Europäische Rat hat im April 2017 in seinen Leitlinien (Ziffer 11) festgelegt: „In Anbetracht der einmaligen Gegebenheiten auf der irischen Insel werden flexible und einfallreiche Lösungen erforderlich sein, unter anderem mit dem Ziel, eine harte Grenze zu vermeiden; dabei ist die Integrität der Rechtsordnung der Union zu achten.“

Auch die Europäische Kommission als Verhandlungsführerin hat immer betont, dass der Backstop eine Sonderlösung für die spezifische Situation an der Grenze auf der irischen Insel darstellt, mit dem von allen geteilten Ziel, den Frieden zu wahren. Die im Nordirlandprotokoll festgelegten Bestimmungen bilden somit gerade keinen Präzedenzfall und keine Blaupause für die künftigen Beziehungen.

Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

Bezüglich der Äquivalenzentscheidung für Finanzdienstleistungen enthält Nr. 38 der Politischen Erklärung lediglich eine Bemühenszusage, für einen Abschluss der Gleichwertigkeitsprüfungen bis Ende Juni 2020 („endeavouring to conclude these assessments before the end of June 2020“).

19. Welche Prioritäten sollten in einem neuen Mandat nach Ansicht der Bundesregierung im Vordergrund stehen, und wo sieht die Bundesregierung Änderungsbedarf im Vergleich zu Austrittsabkommen und „backstop“?

Es wird auf die Antworten zu den Fragen 9 und 17 verwiesen.

20. Welche Austrittsszenarien hat die Bundesregierung während der Verhandlungen über das Austrittsabkommen als Grundlage für eine Verhandlungsstrategie für möglich gehalten (bitte einzeln ausweisen)?

Die Bundesregierung trifft seit Sommer 2016 Vorkehrungen für alle Austrittsszenarien, sowohl für den Austritt mit einem Austrittsabkommen, als auch für den Fall eines Austritts ohne Austrittsabkommen.

Der Deutsche Bundestag wird hierüber regelmäßig im Einklang mit den Vorgaben des EUZBBG unterrichtet.

Im Übrigen wird verwiesen auf die Antworten der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion der FDP zu Folgen des Brexit für Deutschland und Europa auf Bundestagsdrucksache 19/5892, auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. zum Stand der Brexit-Vorbereitungen der Bundesregierung auf Bundestagsdrucksache 19/4398, auf die Kleine Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zum Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union auf Bundestagsdrucksache 19/3996, auf die Kleine Anfrage der Fraktion der FDP zu Folgen des Brexit für Deutschland und Europa: Arbeit und Soziales auf Bundestagsdrucksache 19/4803 und auf die Kleine Anfrage der Fraktion der AfD zu Brexit – Auswirkungen auf das deutsche Sozialsystem, den Arbeitsmarkt und den Haushalt auf Bundestagsdrucksache 19/6806.

