

Aktuelle Berichte

Brexit: Mögliche Folgen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit und die Arbeitsmigration

In aller Kürze

- Im Vereinigten Königreich lebten zum Jahresende 2014 rund 2,9 Millionen Staatsbürger aus der EU, davon 1,3 Millionen aus den neuen Mitgliedsstaaten. Mit 184.000 Personen entfiel 2015 rund die Hälfte des Wanderungssaldos des Vereinigten Königreichs auf Staatsbürger der EU.
- Ein vollständiger Zugang zum gemeinsamen Binnenmarkt der EU setzt – zumindest in der Definition der Europäischen Verträge – vier Grundfreiheiten voraus: freier Warenverkehr, Dienstleistungsfreiheit, freier Kapital- und Zahlungsverkehr und Personenfreizügigkeit.
- In den Austrittsverhandlungen steht das Vereinigte Königreich deshalb vor einem Zielkonflikt zwischen der Integration in die Güter-, Dienstleistungs-, Kapital- und Arbeitsmärkte der EU und der Einschränkung der Grundfreiheiten und des Rechtsrahmens des Gemeinsamen Binnenmarktes.
- Wie dieser Zielkonflikt aufgelöst werden wird, kann heute noch nicht eingeschätzt werden.
- Die Erfahrungen mit der EU-Osterweiterung und der Finanzkrise haben gezeigt, dass regionale Muster der Migration heute in Europa nicht mehr sehr stabil sind. Insofern ist für den Fall, dass das Vereinigte Königreich die Personenfreizügigkeit aufhebt, mit einer Migrationsumlenkung zu rechnen.
- Allerdings wird nur ein Teil der EU-Staatsbürger, die gegenwärtig in das Vereinigte Königreich wandern, künftig nach Deutschland migrieren. Zum einen verbleibt ein Teil in den Heimatländern, ein anderer Teil wird auch in andere Zielländer wandern.

1 Ausgangslage

Die Bevölkerung des Vereinigten Königreichs hat sich am 23. Juni 2016 mit knapper Mehrheit für den Austritt des Landes aus der Europäischen Union (EU) entschieden. In der Kampagne für den Austritt spielten die Arbeitnehmerfreizügigkeit, die Regulation durch das Europäische Recht, die Entscheidungsverfahren der EU und die Beiträge des Vereinigten Königreichs zum EU-Haushalt eine zentrale Rolle.

Das Austrittsverfahren ist in Artikel 50 des Vertrags von Lissabon geregelt: Beschließt ein Mitgliedsstaat den Austritt, macht er eine Mitteilung an den Europäischen Rat.¹ Nach den Leitlinien des Europäischen Rats wird ein Abkommen über die Einzelheiten des Austritts und die künftigen Beziehungen des Mitgliedsstaates zur EU verhandelt. Das Abkommen wird im Namen der EU vom Europäischen Rat mit qualifizierter Mehrheit nach Zustimmung des Europäischen Parlaments beschlossen. Kommt innerhalb von zwei Jahren kein Abkommen zustande, finden die Europäischen Verträge keine Anwendung mehr. Die Frist kann auf einstimmigen Beschluss des Europäischen Rats verlängert werden.

Die neue Premierministerin des Vereinigten Königreichs, Theresa May, hat erklärt, dass die Entscheidung für den Austritt aus der EU umgesetzt wird. Offen ist jedoch, wann das Vereinigte Königreich eine Mitteilung an den Europäischen Rat machen wird. Auch ist noch nicht klar, welche Ziele das Vereinigte Königreich in den Austrittsverhandlungen verfolgen wird. Von den Vertretern des Brexit-Lagers wird u.a. gefordert, dass (i) der vollständige Zugang zum gemeinsamen Binnenmarkt erhalten, (ii) die Arbeitnehmerfreizügigkeit beendet, (iii) die Gesetzgebung der EU nicht länger übernommen und (iv) keine Beiträge an den EU-Haushalt mehr geleistet werden sollen. Inwieweit sich die neue britische Regierung diese Vorstellungen zu eigen machen wird, ist gegenwärtig noch offen. Unklar ist auch, welche Verhandlungsstrategie die EU und ihre verschiedenen Akteure wie der Europäische Rat, die Europäische Kommission und das Europäische Parlament verfolgen werden.

Vor dem Hintergrund dieser unübersichtlichen Lage wird hier anhand verschiedener Szenarien diskutiert, welche Optionen bestehen und welche Folgen sich daraus für die Arbeitnehmerfreizügigkeit und die Migration in Europa ergeben würden.²

¹ Der Europäische Rat ist das Gremium der Staats- und Regierungschefs.

² Für eine Diskussion über potenzielle Auswirkungen des Austritts auf den bilateralen Handel siehe Capuano/ Stepanok (2016). Für eine Einschätzung der politischen und wirtschaftlichen Folgen des Austritts siehe Weber/Hutter (2016).

2 Optionen für den Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU

2.1 Beibehaltung des vollständigen Zugangs zum Gemeinsamen Binnenmarkt

Der Gemeinsame Binnenmarkt³ wurde in seiner heutigen Form 1993 beschlossen, setzt sich aber bereits seit den Römischen Verträgen von 1957 aus den vier Grundfreiheiten des freien Warenverkehrs, der Personenfreizügigkeit, der Dienstleistungsfreiheit und des freien Kapital- und Zahlungsverkehrs zusammen. Der Gemeinsame Binnenmarkt ist auch eine Zollunion, d.h. es werden gemeinsame Außenzölle festgelegt, wodurch ohne Ursprungsregeln der freie Handel von Waren, die in die EU eingeführt wurden, möglich ist. Zum Gemeinsamen Binnenmarkt gehört auch die Rechtsangleichung technischer Normen und Produktregulierungen, eine beschränkte Angleichung der Verbrauchssteuern, die Regelung des Zugangs zu Sozialleistungen, u.ä. Dies ermöglicht den freien Marktzugang in andere Mitgliedsstaaten ohne erneute Produktzulassungen. Damit ist aber auch eine Verständigung auf einen gemeinsamen Rechtsrahmen für die Regulierung der Güter-, Dienstleistungs-, Kapital- und Arbeitsmärkte verbunden, die u.a. von den Befürwortern des EU-Austritts Großbritanniens stark kritisiert wurden.

Die vollständige Beteiligung am Gemeinsamen Binnenmarkt setzt also nicht nur die Beibehaltung der Personenfreizügigkeit, sondern auch die vollständige Übernahme aller Rechtsakte der EU („acquis communautaire“), die den Gemeinsamen Binnenmarkt betreffen, voraus. Damit kann das Vereinigte Königreich wesentliche Versprechungen, die von den Austrittsbefürwortern in der Austrittskampagne gemacht wurden, nicht einhalten. Insofern wird der vollständige Zugang zum Gemeinsamen Binnenmarkt voraussichtlich von der Regierung des Vereinigten Königreichs gar nicht angestrebt werden – er wäre nur möglich, wenn die meisten Forderungen der Austrittsbefürworter nicht umgesetzt werden.

2.2 Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum

Dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) gehören neben den 28 Mitgliedsstaaten der EU auch Island, Liechtenstein und Norwegen an. Der Europäische Wirtschaftsraum wurde 1992 von der EU und den damaligen Mitgliedsstaaten der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) gegründet. Die EFTA war ursprünglich vom Vereinigten Königreich, Portugal, Österreich, den Skandinavischen Staaten und der Schweiz als alternatives Integrationsmodell zu EU bzw. ihren Vorläuferorganisationen ins Leben gerufen worden. Es wäre deshalb naheliegend, wenn sich das Vereinigte Königreich nach einem Austritt wieder an diesem Modell orientieren würde.

Der EWR beruht allerdings auf den gleichen vier Grundfreiheiten wie der Gemeinsame Binnenmarkt, d.h. die Personenfreizügigkeit ist elementarer Bestandteil des

³ Synonym wird auch der Begriff „Europäischer Binnenmarkt“ oder „Gemeinsamer Binnenmarkt der Mitgliedsstaaten der Europäischen Union“ verwendet. Zur Beschreibung der Grundlagen des gemeinsamen Binnenmarktes vgl. u.a. Baldwin/Wyplosz (2012).

EWR. Der EWR ist keine Zollunion, d.h. es gelten unterschiedliche Außenzölle, was wiederum erzwingt, dass bei Importen in die EU der Ursprung der Waren nachgewiesen werden muss. Auch müssen anders als bei der EU Verbrauchssteuern gezahlt werden. Insofern ist der Grad der Marktintegration geringer als beim Gemeinsamen Binnenmarkt. Es werden jedoch anders als bei einer gewöhnlichen Freihandelszone regelmäßig Anpassungen an das relevante EU-Recht vorgenommen, so dass rund 80 Prozent der Binnenmarktvorschriften auch im EWR gelten. Insofern müsste das Vereinigte Königreich auch weiterhin einen großen Teil der Marktregulierungen der EU übernehmen.

Der Beitritt zum EWR ist auch mit Zahlungen in den EU-Haushalt verbunden. So zahlt Norwegen gegenwärtig 388 Millionen Euro jährlich. Auf das Vereinigte Königreich würden bei dem gleichen Modell rund 4 Milliarden Euro entfallen.⁴

Das Vereinigte Königreich müsste also bei einem Beitritt zum EWR die Personenfreizügigkeit akzeptieren, große Teile des für den Gemeinsamen Binnenmarkt relevanten EU-Rechts übernehmen und weiter Beiträge an den EU-Haushalt entrichten. Für die Migration ergäben sich fast keine Auswirkungen, weil die Personenfreizügigkeit vollständig erhalten bliebe. Es könnten sich nur indirekte Effekte etwa durch eine Verringerung der Mittel für die Erasmus-Programme für Studenten, geringere Ausgaben für die Europäischen Forschungs- und Wissenschaftsprogramme oder die Verlagerung von Unternehmen in die EU ergeben, die im geringeren Umfang migrationsdämpfend wirken oder Wanderungen in die EU auslösen können.

2.3 Zugang zum Binnenmarkt nach dem Schweizer Modell

Die Regierung der Schweiz wollte ursprünglich dem EWR beitreten, in einem Referendum wurde dies aber von der Bevölkerung abgelehnt. Ein Freihandelsabkommen mit der EU existierte bereits vorher im Rahmen von Vereinbarungen der EFTA mit der EU. Die Schweiz handelte nach dem Scheitern des Referendums mit der EU sieben bilaterale Verträge aus, die u.a. ein Abkommen über die Personenfreizügigkeit, die gegenseitige Anerkennung von Produktstandards, Handel von landwirtschaftlichen Gütern, Luft- und Landverkehr, Technik- und Wissenschaftsförderung umfassen. Die sieben Verträge sind zwar formal unabhängig, mit der Kündigung eines Vertrages werden jedoch automatisch auch alle anderen Verträge gekündigt. Diese Regelung wurde explizit aufgenommen, um ein „Rosinenpicken“ zu vermeiden. Nachdem die Schweizer Regierung durch ein weiteres Referendum aufgefordert wurde, das Abkommen zur Personenfreizügigkeit neu zu verhandeln, ist offen, ob die bilateralen Verträge gekündigt werden. Anders als beim EWR wird das Recht zur Angleichung der Produktstandards nicht laufend übernommen, sondern schrittweise nachverhandelt.

Im Grundsatz bauen die bilateralen Verträge der EU mit der Schweiz auch auf den vier Grundfreiheiten des Gemeinsamen Binnenmarktes auf, allerdings wurden im Be-

⁴ Großbritannien auf der Suche nach Vorbildern, FAZ Online, 4.7.2016.

reich des Kapital- und Zahlungsverkehrs bereits Ausnahmen gemacht. Die Marktintegration ist schwächer ausgeprägt als beim EWR, da sie durch die verzögerte Anpassung an das EU-Recht erschwert wird.

Wenn das Vereinigte Königreich exakt das Modell der Schweiz übernimmt, müsste es weiterhin alle vier Grundfreiheiten einschließlich der Personenfreizügigkeit akzeptieren, einen Teil des Europäischen Rechts übernehmen und Beiträge an den EU-Haushalt leisten. Es entstünden aber größere Spielräume bei der Verhandlung über die Regulation der Güter-, Dienstleistungs-, Kapital- und Arbeitsmärkte. Dies wäre vor allem für die Regulierung der Finanz- und Kapitalmärkte relevant.

Auch wenn nicht alle Regelungen wie in der Schweiz übernommen werden, ist es durchaus vorstellbar, dass das Vereinigte Königreich ähnlich wie die Schweiz bilaterale Verträge anstrebt und versucht, in den Verhandlungen dieser Verträge seine Vorstellungen etwa bei der Personenfreizügigkeit oder der Kapitalmarktregulierung durchzusetzen. Die Auswirkungen auf die Migration hingen in diesem Falle sehr stark von den Regelungen zur Personenfreizügigkeit ab.

2.4 Freihandelszone

Eine Freihandelszone unterscheidet sich grundsätzlich vom gemeinsamen Binnenmarkt. Zum einen beschränkt sich die Marktintegration auf Güter und Dienstleistungen, die anderen Grundfreiheiten des Gemeinsamen Binnenmarktes gelten nicht. Zum anderen würde eine Freihandelszone nur die Zollschranken beseitigen. Alle anderen Handelshemmnisse, die sich aus unterschiedlichen Produktstandards und anderen Regulierungen ergeben, blieben erhalten. Dies würde das Handelsvolumen deutlich verringern. Auch für die Kapital- und Finanzmärkte wären erhebliche Folgen zu erwarten. So hätten Banken aus Drittstaaten mit einer britischen Banklizenz nicht mehr automatisch den Zugang zu den Märkten der EU. Dies könnte zu einer Verlagerung von Banken und anderen Finanzdienstleistern führen.

Für die Migration hätte ein solcher Weg weitreichende Folgen: Die Personenfreizügigkeit würde aufgehoben. Damit wäre die Regelung des Zugangs zum Arbeitsmarkt eine souveräne Entscheidung des Vereinigten Königreichs. Dies muss nicht bedeuten, dass die Zuwanderung aus der EU ganz ausgeschlossen wird, aber sie könnte zumindest stark reduziert werden. So wollte die Regierung Cameron die Nettozuwanderung auf unter 100.000 Personen jährlich begrenzen. Gegenwärtig beträgt sie mehr als 300.000 Personen. Zu erwarten wäre, dass die Zuwanderung aus der EU künftig deutlich reduziert und nach Kriterien gesteuert werden würde.

Unklar ist, welchen Aufenthaltsstatus dann die im Vereinigten Königreich lebenden Staatsbürger aus der EU haben würden. Möglicherweise wird wechselseitig eine Bestandssicherung beschlossen, d.h., dass britischen Staatsbürgern in der EU und EU-Staatsbürgern im Vereinigten Königreich ein temporäres oder dauerhaftes Aufenthalts- und Arbeitsrecht eingeräumt würde.

2.5 Scheitern der Verhandlungen

Wenn die Verhandlungen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich nicht innerhalb von zwei Jahren, nachdem der Austrittswunsch nach Artikel 50 erklärt wurde, abgeschlossen worden sind, würde das Vereinigte Königreich aus der EU ausscheiden, sofern der Europäische Rat keine Verlängerung der Verhandlungen beschließt. In diesem Fall hätte das Vereinigte Königreich den Status eines Drittstaates, d.h., es würden im Bereich des Handels die Regelungen der Welthandelsorganisation gelten. Die EU würde den Meistbegünstigungszollsatz auf Einfuhren aus dem Vereinigten Königreich anwenden, es gäbe auch keine gemeinsame Regulierung der Güter-, Dienstleistungs-, Kapital- und Arbeitsmärkte mehr. Die Personenfreizügigkeit würde aufgehoben, so dass sich für die Migration ähnliche Effekte wie im Fall einer Freihandelszone ergäben.

3 Folgen für Migration

Das Vereinigte Königreich ist in absoluten Größen eines der wichtigsten Zielländer der Migration in Europa. Im Vereinigten Königreich lebten zum Jahresende 2014 5,3 Millionen ausländische Staatsbürger, davon 2,9 Millionen Staatsbürger aus Mitgliedsstaaten der EU. Davon wiederum stammten gut 1,3 Millionen aus den acht neuen Mitgliedsstaaten der ersten Osterweiterungsrunde und 234.000 aus Bulgarien und Rumänien. Ein Großteil der Staatsbürger aus den neuen Mitgliedsstaaten der EU sind nach dem EU-Beitritt im Jahr 2004 in das Vereinigte Königreich gewandert, u.a. weil das Vereinigte Königreich für die acht neuen Mitgliedsstaaten der EU der ersten Osterweiterungsrunde die Arbeitnehmerfreizügigkeit ohne Übergangsfristen eingeführt hat. Dies hat einen Umlenkungsprozess in das Vereinigte Königreich ausgelöst. Im Falle des Beitritts von Bulgarien und Rumänien hat auch das Vereinigte Königreich Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit angewendet.

Im Zuge der Finanzkrise ist die Migration in das Vereinigte Königreich kurzfristig leicht zurückgegangen, hat sich aber schnell wieder erholt. Nach den vorläufigen Angaben des Nationalen Statistischen Amtes sind 2015 547.000 ausländische Staatsbürger in das Vereinigte Königreich zugezogen, davon 270.000 Staatsbürger aus der EU. Der Wanderungssaldo der Ausländer belief sich auf 373.000 Personen, der Wanderungssaldo der EU-Staatsbürger auf 184.000 Personen.⁵ Es entfiel also rund die Hälfte der Zuwanderung und des Wanderungssaldos auf Staatsbürger der EU.

Die Auswirkungen der Aufhebung der Arbeitnehmerfreizügigkeit können nicht quantifiziert werden. Dazu fehlt es an historischen Präzedenzfällen, auf die sich eine Schätzung stützen könnte. Zudem sind die Regelungen, die in diesem Falle gelten werden, heute noch nicht bekannt. Es können aber qualitative Überlegungen über die Wirkungen einer Aufhebung der Personenfreizügigkeit getroffen werden:

⁵ Die Angaben beruhen auf Schätzungen der International Passenger Survey, vgl. ONS (2016).

- Migration ist eine Investitionsentscheidung, die wie andere Investitionsentscheidungen stark von der Ungewissheit über die künftigen wirtschaftlichen und institutionellen Rahmenbedingungen beeinflusst wird. Insofern ist damit zu rechnen, dass die Ungewissheit bereits heute migrationsdämpfend wirkt und potenzielle Migranten aus der EU die Migration entweder verschieben oder sich für andere Zielländer entscheiden.
- Die Ungewissheit kann auch dazu führen, dass EU-Staatsbürger im Vereinigten Königreich Rückwanderungsentscheidungen vorziehen oder in andere Zielländer wandern. Dies dürfte in geringerem Umfang geschehen, weil diese Wanderungen mit erheblichen Kosten verbunden sind.
- Eine Verschlechterung der institutionellen Rahmenbedingungen wirkt auch migrationsdämpfend. Aufgrund von sprachlichen und kulturellen, aber auch von geografischen und wirtschaftlichen Aspekten sind Länder keine vollkommenen Substitute, so dass nicht die gesamten Migrationsströme von EU-Staatsbürgern aus dem Vereinigten Königreich in andere EU-Staaten umgelenkt werden können. Ein Teil der potenziellen Migranten verbleibt deshalb in den Heimatländern oder kehrt dorthin zurück.
- Langfristig ist damit zu rechnen, dass verschlechterte institutionelle Bedingungen in Abhängigkeit von ihrer Ausgestaltung zu einer Migrationsumlenkung in andere Zielländer führen. Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Wanderungsstrukturen und wirtschaftlichen Bedingungen wäre eine Umlenkung nach Deutschland, Irland, in die skandinavischen Länder und die Niederlande am wahrscheinlichsten.

4 Fazit

Die Erfahrungen mit der EU-Osterweiterung und der Finanzkrise haben gezeigt, dass die Migrationsströme in Europa heute regional sehr viel flexibler sind als in der Vergangenheit (Bertoli et al., 2016). Insofern kann der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU, sofern er zur Aufhebung der Personenfreizügigkeit führt, eine erhebliche Umlenkung von Migrationsströmen bewirken. Dies kann aufgrund der hohen Ungewissheit bereits in Kürze einsetzen, wird aber erst in vollem Umfang sichtbar werden, wenn die neuen Regelungen bekannt sind. Es ist jedoch nicht damit zu rechnen, dass die Zuwanderung von EU-Staatsbürgern vollständig nach Deutschland umgelenkt wird. Zum einen wird sich nur ein Teil der potenziellen Migranten für ein anderes Zielland entscheiden, zum anderen werden neben Deutschland auch andere Zielländer vermehrt Migranten anziehen, die früher in das Vereinigte Königreich gewandert sind.

Literatur

- Baldwin, Richard; Wyplosz, Charles (2012), *The Economics of European Integration*. 3. Auflage, McGraw-Hill.
- Bertoli, Simone; Brücker, Herbert; Fernández-Huertas Moraga, Jesús (2016): *The European crisis and migration to Germany*. *Regional Studies and Urban Economics* (im Erscheinen).
- Capuano, Stella; Stepanok, Ignat (2016): *Exchange Rate Effects of a Potential Brexit on German-UK Bilateral Trade*. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Aktuelle Berichte 11/2016.
- Office for National Statistics (2016): *Migration Statistics Quarterly Report: May 2016*.
- Weber, Enzo; Hutter, Christian (2016): *Auswirkungen des Brexit auf den deutschen Arbeitsmarkt (erweiterte Fassung)*. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Aktuelle Berichte 14/2016.

Impressum

Herausgeber

Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung,
Regensburger Straße 104,
90478 Nürnberg

Autoren

- Prof. Dr. Herbert Brücker
- Dr. Ehsan Vallizadeh

Veröffentlicht am

28. Juli 2016

Technische Herstellung

Christine Weidmann

Rechte

Nachdruck - auch auszugsweise - nur mit Genehmigung des IAB gestattet

Website

www.iab.de

Bezugsmöglichkeit

http://doku.iab.de/aktuell/2016/aktueller_bericht_1616.pdf