

FORUM

Brexit: warum, was nun und wie?

*Iain Begg**

Jetzt, da das Unerwartete geschehen ist, wird der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union wahrscheinlich Realität, obwohl die Hälfte der britischen Wählerschaft ihn ablehnt. Es könnte sogar mehr als die Hälfte sein, wenn jene Bürger hinzugerechnet werden, die nur aus Protest und nicht aus Überzeugung für den Brexit gestimmt haben. Einige Beobachter bezweifeln daher, dass der Austritt überhaupt vollzogen wird. Hier könnte entscheidend werden, dass es keine geschriebene Verfassung gibt, da die fehlende Festlegung eines Verfahrens große Handlungsspielräume eröffnet. Die beispiellose Geschwindigkeit, mit der Theresa May David Cameron im Amt des Premierministers nachgefolgt ist, und die Besetzung ihres Kabinetts mit mehreren ausgesprochenen Europaskeptikern deuten jedoch darauf hin, dass für diese Regierung keine Kehrtwende möglich ist. Trotzdem bleiben viele Faktoren hinsichtlich des Austrittsprozesses und des Zeitplans sowie ein wahrscheinliches Verhandlungsergebnis und dessen Folgen für die Zukunft der europäischen Integration unvorhersehbar.

Großbritannien hat seit jeher eine am eigenen Nutzen orientierte und weniger politische Sicht der Europäischen Union als die meisten anderen Mitgliedstaaten. Obwohl das Land 1956 an den Messina-Gesprächen teilnahm, die zu den Römischen Verträgen führten, entschloss es sich, nicht der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft beizutreten. Die wirtschaftliche Entwicklung in den 1960er Jahren erforderte allerdings eine Verlagerung der britischen Handelsprioritäten von den Ländern des Commonwealth hin zum dynamischen kontinentaleuropäischen Markt. Auch die Entscheidung unter Premierminister Gordon Brown, nicht der Eurozone beizutreten, entsprang eher einem wirtschaftlichen Kalkül auf Basis von Browns „five economic tests“,¹ als dass es eine politische Entscheidung war.²

Diese Grundhaltung belastete regelmäßig die Beziehung Großbritanniens zu den anderen Mitgliedstaaten, obwohl es häufig Fürsprecher kontroverser Positionen war, die von anderen Mitgliedstaaten stillschweigend geteilt wurden. Die im Februar 2016 von Cameron neu ausgehandelten Zugeständnisse an das Vereinigte Königreich³ waren einmal mehr Ausdruck dieser britischen Sonderstellung. Ironischerweise spielten sie in der Kampagne vor dem Referendum allenfalls eine untergeordnete Rolle. Der „Beschluss der im Europäischen Rat vereinigten Staats- und Regierungschefs“⁴ tritt nach der Entscheidung der Bri-

* Prof. Dr. Iain Begg, Professorial Research Fellow, European Institute, London School of Economics and Political Science, London.

Der Beitrag ist die deutsche Übersetzung des Artikels „Brexit: Why, What Next and How?“, der zuerst erschienen ist in: CESifo Forum 2/2016, S. 30-36.

1 HM Treasury: UK Membership of the single currency, An assessment of the five economic tests, Juni 2003, abrufbar unter: http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/international_issues/the_euro/assessment/report/euro_assess03_repintro.cfm (letzter Zugriff: 4.8.2016).

2 Vgl. Gordon Brown: Britain: Leading, Not Leaving. The Patriotic Case for Remaining in Europe, Selkirk 2016.

3 Europäischer Rat: Tagung des Europäischen Rates (18. und 19. Februar 2016). Schlussfolgerungen, EUCO 1/16.

4 Ebenda.

ten nun zwar nicht in Kraft, es bleibt dennoch ungewiss, ob die Büchse der Pandora differenzierter Integration geöffnet wurde und bald andere Mitgliedstaaten auf Konzessionen drängen werden.

Dieser Beitrag zielt darauf ab, die wirtschaftlichen Folgen eines Brexit zu analysieren, die Ursachen des negativen Votums zu beleuchten und dessen mögliche Konsequenzen für die Zukunft Großbritanniens und der Europäischen Union zu untersuchen.

Die wirtschaftlichen Folgen eines Brexit

Im Verlauf der Referendumskampagne wurde eine Vielzahl von Studien zu wahrscheinlichen Konsequenzen eines Brexit veröffentlicht. Wenig überraschend stammten die meisten positiven Einschätzungen von Unterstützern eines Austritts (zum Beispiel von „Economists for Brexit“⁵) und umgekehrt die meisten negativen Szenarien von Gegnern. Vermehrt schalteten sich auch internationale Organisationen wie der Internationale Währungsfonds (IWF) und die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) in die Debatte ein, jedoch eher mit Blick auf die globalen Folgen. Derweil betonte die Bank of England in Stellungnahmen mehrfach ihre Pflicht, auf die Risiken eines Brexit insbesondere für die Finanzmarktstabilität aufmerksam zu machen. Andere Studien beschäftigten sich mit bestimmten Aspekten eines Brexit wie beispielsweise den Folgen für die öffentlichen Haushalte,⁶ durch EU-Vorschriften entstehenden Kosten oder den Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt.

Eine ausführliche Studie des Finanzministeriums⁷ gibt die offizielle Haltung der britischen Regierung wieder und kann dem akademischen Mainstream zugeordnet werden. Zu weiteren einflussreichen Studien, die auch der Mehrheitsmeinung unter den Ökonomen zugerechnet werden können, gehört eine Reihe von Publikationen der Ökonomen am Centre for Economic Performance der London School of Economics and Political Science, von Oxford Economics und am National Institute for Economic and Social Research. Alle genannten Studien kamen zu dem Ergebnis, dass ein Brexit im Vergleich zu einem Verbleib in der Europäischen Union langfristig das Bruttoinlandsprodukt (BIP) senkt, wobei das Ausmaß der Verluste von den genauen Bedingungen der Handels- und Investitionsabkommen nach einem Austritt abhängen wird.

Trotz der unvermeidbaren methodischen Unterschiede und divergierender Modellannahmen der einzelnen Studien kann jene des Finanzministeriums als repräsentativ gelten. Sie skizziert drei mögliche Szenarien für die Zeit nach einem Austritt, die auf jeweils anderen Annahmen hinsichtlich des künftigen Verhältnisses Großbritanniens zu den verbleibenden Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Rest-EU) beruhen: (1) ein ‚norwegisches Modell‘, in dem Großbritannien Teil des Binnenmarkts bleibt; (2) ein ‚kanadisches Modell‘, das auf dem gegenwärtig verhandelten Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Union und Kanada (CETA) beruht; und (3) ein ‚WTO-Modell‘, bei dem für das Vereinigte Königreich nur die Meistbegünstigungsklausel gilt, die auch auf andere Drittstaaten Anwendung findet, die Mitglied der Welthandelsorganisation (WTO) sind. Die

5 Vgl. Internetseite der Economists for Brexit, abrufbar unter: <http://www.economistsforbrexit.co.uk/> (letzter Zugriff: 4.8.2016).

6 Vgl. Iain Begg: Who pays for the EU and how much does it cost the UK? Disentangling fact from fiction in the EU Budget, in: The UK in a Changing Europe, 27.1.2016.

7 HM Government: HM Treasury analysis: the long-term economic impact of EU membership and the alternatives, Doc. Cm 9250, London, April 2016.

Kernaussage der Studie ist unmissverständlich: Großbritannien würde dauerhaft ärmer, sollte es die Europäische Union verlassen und eines der genannten Alternativmodelle wählen.

Patrick Minfords auf einem ‚rational expectations model‘ beruhende Arbeiten⁸ sind als prominenteste Gegenposition zur wirtschaftswissenschaftlichen Mehrheitsmeinung anerkannt. Er kommt zu dem Ergebnis, dass die britische Wirtschaft außerhalb der Europäischen Union florieren könnte. Zum einen geht er davon aus, dass der Brexit eine so einschneidende Entscheidung ist, dass bisher geltende statistische Gesetzmäßigkeiten wenig Relevanz haben – die klassische Lucas-Kritik. Zum anderen stützt sich die Analyse auf die Erwartung, dass die britischen Verbraucher vom Wegfall der Handelsbeschränkungen mit anderen Teilen der Welt profitieren werden, da sie nun zu günstigeren Weltmarktpreisen einkaufen können, und dass britische Unternehmen sich den kostspieligen ‚Brüsseler‘ Vorschriften entziehen können. Laut Minford summieren sich diese Vorteile auf eine Wachstumssteigerung von 4 Prozent des BIP.

Eine weitere Untersuchung des Finanzministeriums⁹ warnt vor beträchtlichen kurzfristigen Risiken eines Brexit wie einer Rezession infolge eines von der Austrittsentscheidung ausgelösten negativen Schocks, auch wenn diese im optimistischsten Szenario nur von kurzer Dauer ist. Ferner verweist die Untersuchung darauf, dass einige dieser Folgen die britische Wirtschaft in Form höherer Risikoaufschläge für britische Anleihen und eines sich verschlechternden Geschäftsklimas bereits belasten. Zu den drei erwarteten Elementen des Schocks gehören:

- der unmittelbare ‚Transitionseffekt‘ eines Übergangs zu weniger liberalen Handels- und Investitionsbedingungen, aufgrund derer die Arbeitgeber zu Kostensenkungen gezwungen sein werden und vermutlich Investitionen zurückstellen;
- die Unsicherheit, die Investoren veranlasst, Projekte aufzuschieben, was zu einer geringeren Binnennachfrage führt;
- die Auswirkungen auf die Haushaltsstabilität aufgrund einer Neubewertung des Risikos britischer Anleihen durch die Finanzmärkte.

Ein ‚mildes‘ Schockszenario prognostiziert einen Verlust in Höhe von 3,6 Prozent des BIP über zwei Jahre im Vergleich zum Status quo, höhere Arbeitslosenzahlen, aber auch eine höhere Inflation aufgrund eines sinkenden Wechselkurses des Britischen Pfunds. Letzteres ist seit dem 23. Juni 2016 bereits zu beobachten. Unter weniger optimistischen Annahmen würde das BIP innerhalb von zwei Jahren um 6 Prozent schrumpfen, die Folgen für den Arbeitsmarkt und die Inflation fielen schwerwiegender aus. Diese Prognose berücksichtigt jedoch keine vom Finanzministerium als ‚tipping points‘ bezeichneten Extrementwicklungen wie ein plötzlich nachlassendes Interesse der Finanzmärkte, das bereits große britische Haushaltsdefizit weiter zu finanzieren.

Wenig überraschend wurde diese Analyse von den Brexit-Befürwortern als Angstmacherei abgetan, obwohl die Ergebnisse mit anderen Untersuchungen darin übereinstimmen, dass die Unsicherheit hinsichtlich eines Austritts und möglicher wirtschaftlicher Verwerfungen zu Negativwachstum führen wird. Selbst die Economists for Brexit erwarten kurzfristige wirtschaftliche Schwierigkeiten. Die Einschätzungen der verschiedenen Ex-

8 Vgl. Economists for Brexit: Publications, abrufbar unter: <http://www.economistsforbrexit.co.uk/publications/> (letzter Zugriff: 4.8.2016).

9 HM Government: HM Treasury analysis: the immediate economic impact of leaving the EU, Doc. Cm 9292, London, Mai 2016.

perten unterscheiden sich jedoch darin, ob sie eine Rezession prognostizieren und ob sie erwarten, dass die Folgen dauerhaft sein werden oder es sich nur um kurzfristige Kosten handelt.

Laut dem turnusmäßigen Länderbericht des IWF¹⁰ zur wirtschaftlichen Lage in Großbritannien von 2016 besteht das größte kurzfristige Risiko des Referendums zur EU-Mitgliedschaft in der Unsicherheit bezüglich der künftigen Handelsbeziehung des Vereinigten Königreichs zur Rest-EU, den 60 anderen Staaten, mit denen die Europäische Union Handelsabkommen geschlossen hat, und weiteren 67 Ländern, mit denen sie momentan verhandelt. Wie viele andere Beobachter argumentiert der IWF, dass die Verhandlungen über neue Handelsabkommen ein langwieriger Prozess werden. Der IWF-Länderbericht weist besonders auf die Gefahr hin, dass ein Brexit andere Risiken für die britische Wirtschaft, wie die geringe Produktivität britischer Unternehmen, die überbewerteten Immobilienmarktpreise oder das erhebliche Leistungsbilanzdefizit, verschlimmern könnte. Laut Kierzenkowski et al.¹¹ könnte ein Rückgang der ausländischen Direktinvestitionen die bereits geringe Produktivität weiter verschlechtern und somit das Wachstum schwächen.

Konkurrierende Methoden

Die verschiedenen Untersuchungen werfen die Frage auf, wie ein solch einschneidendes Ereignis wie der Brexit am besten in einem ökonomischen Modell dargestellt werden kann. Viele der gängigen Herangehensweisen basieren auf sogenannten Gravitationsmodellen, die engere Handels- und Investitionsflüsse zwischen Ländern erwarten, die geografisch nah beieinanderliegen. Sowohl die theoretischen Grundlagen als auch die empirischen Ergebnisse¹² liefern überzeugende Argumente für diesen Ansatz. Minford steht den Gravitationsmodellen jedoch sehr kritisch gegenüber, obwohl diese, wie er einräumt, Handelsvolumina statistisch präzise voraussagen, aber nur wenn alle anderen Annahmen konstant sind, zum Beispiel über exogene Schocks und Prämissen, die in die empirische Analyse mit einfließen, wie Zölle, Änderungen der Politik und technische Entwicklungen. Er kritisiert, dass im Falle einer tiefgreifenden Veränderung – nicht nur in Bezug auf die Handelspolitik, sondern auf die gesamte Rechtssetzung – statistische Gesetzmäßigkeiten, auf denen die Gravitationsmodelle basieren, nicht mehr zuverlässig gelten. Er geht ferner davon aus, dass die Veränderung der statistischen Zusammenhänge von Art und Ausmaß des tiefgreifenden Umbruchs abhängt. Die Folgen geringfügiger Änderungen eines Zolltarifs von beispielsweise 10 auf 8 Prozent könnten mithilfe eines solchen Modells vorhergesagt werden, aber nicht die eines grundlegenden Systemwandels. Kernpunkt seiner Kritik ist, dass die Europäische Union als Zollunion Zölle auf Importe aus Drittstaaten erhebt und so wie auch durch nichttarifäre Handelshemmnisse, insbesondere im Dienstleistungssektor, den Handel begrenzt.

In ihrer schonungslosen Replik¹³ auf Minfords Kritik stellen die Autoren vom Centre for Economic Performance fest, dass die Schlussfolgerung, alle unliebsamen Faktoren

10 Internationaler Währungsfonds: 2016 Article IV Consultation—Press Release; and Staff Report, IMF Country Report No. 16/168, Juni 2016.

11 Rafal Kierzenkowski/Nigel Pain/Elena Rusticelli/Sanne Zwart: The Economic Consequences of Brexit: A Taxing Decision, OECD: OECD Economic Policy Paper 16/2016.

12 Thomas Sampson/Swati Dhingra/Gianmarco Ottaviano/John Van Reenen: Economists for Brexit: A Critique, Centre for Economic Performance/London School of Economics and Political Science: CEP Brexit Analysis Nr. 6.

13 Sampson/Dhingra/Ottaviano/Van Reenen: Economists for Brexit: A Critique, 2006.

ignorieren zu können, weil eine ökonomische Berechnung niemals perfekt sein wird, unwissenschaftlich ist. Eine weitere Schwäche von Minfords Arbeit sei, dass er sich auf theoretische Annahmen von fragwürdigem Wert stützt.

Der Einfluss der Arbeitnehmerfreizügigkeit

Angesichts der gegenwärtigen Debatte ist es wichtig zu betonen, dass Einwanderung eine treibende Kraft des britischen Wirtschaftswachstums ist. Laut Kierzenkowski et al.¹⁴ ist sie für etwa die Hälfte des jüngsten Aufschwungs verantwortlich. Gegner der Arbeitnehmerfreizügigkeit kritisieren jedoch, dass das höhere Wachstum keine Vorteile für die einheimische Bevölkerung bringe. Migranten aus Mitgliedsländern der Europäischen Union haben eine höhere Beschäftigungsquote als Briten, tragen mehr zu den öffentlichen Haushalten bei als sie herausbekommen und helfen dabei, fehlende Arbeitskräfte beispielsweise in der Gesundheitsbranche oder Landwirtschaft zu ersetzen. Außerdem studieren viele der als Migranten aus Mitgliedstaaten der Europäischen Union Bezeichneten und sind damit praktisch das Exportgut einer global wettbewerbsfähigen Branche: der britischen Universitäten.

Laut Katerina Lisenkovas und Miguel Sanchez-Martinez¹⁵ Zusammenstellung von Statistiken hat sich zwischen 1995 und 2014 der Anteil von Migranten an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter auf 17 Prozent verdoppelt. Dies hatte jedoch keinen nachteiligen Einfluss auf die Beschäftigungsquote der Einheimischen, nicht einmal unter Geringqualifizierten, wobei es Anzeichen eines leichten Rückgangs bei den Löhnen gibt.¹⁶ Entsprechend den Berechnungen von Christian Dustmann und Tommaso Frattini¹⁷ haben Einwanderer dauerhaft einen Nettobeitrag zu den öffentlichen Haushalten geleistet. Es ist dabei jedoch zu beachten, dass unter dem Begriff Einwanderer sowohl Fachkräfte in sehr hohen Einkommenssegmenten als auch geringqualifizierte Erwerbstätige gefasst werden, die zu meist nur den Mindestlohn verdienen.

Dennoch war Einwanderung aus einem offensichtlichen, aber kaum gewürdigten Grund der wichtigste Faktor in der Brexit-Debatte: Die Vorteile auf gesellschaftlicher Ebene spiegeln sich nur selten in den individuellen Erfahrungen der Bürger wider. Starker Wettbewerb um Schulplätze, der Kostendruck im Gesundheitswesen sowie zu wenige Sozialwohnungen führen dazu, dass viele Bürger konkret die negativen Folgen der Einwanderung erfahren, wohingegen die makroökonomischen Vorteile abstrakt bleiben. Stimmen, die die sozialen Missstände der Regierung und nicht der Einwanderung zuschrieben, wurden kaum gehört. Für die Verwendung von Aggregatdaten in politischen Diskussionen lässt sich daraus die folgende Lehre ziehen: Unabhängig davon, ob es um die wirtschaftlichen Folgen von Migration oder das Wirtschaftswachstum geht, sind solche Zahlen fernab von der Lebenswirklichkeit der Menschen. Schließlich gibt es den sprichwörtlichen Otto Normalverbraucher nicht, sodass Verweise auf Durchschnittswerte in politischen Debatten immer Gefahr laufen, eine gegenteilige Reaktion bei den Bürgern hervorzurufen.

14 Kierzenkowski/Pain/Rusticelli/Zwart: *The Economic Consequences of Brexit*, 2016.

15 Katerina Lisenkova/Miguel Sanchez-Martinez: *The long-term macroeconomic effects of migration to the UK*, The National Institute of Economic and Social Research: NIESR Discussion Paper 460/2016.

16 Da jedoch fallende Löhne wesentlich zur Anpassung des Arbeitsmarkts während der Krisenjahre beitrugen, war der Einfluss der Einwanderung darauf nur minimal.

17 Christian Dustmann/Tommaso Frattini: *The Fiscal Effects of Immigration to the UK*, in: *The Economic Journal* 580/2014, S. F593-F643.

Lässt sich die Entscheidung erklären?

Obwohl die zuvor zitierten Analysen eine wichtige Rolle in der Brexit-Debatte spielten und zu den schlagkräftigsten Argumenten der Remain-Kampagne gehörten, wurden sie von den Befürwortern eines Brexit als Angstmacherei gebrandmarkt, die daraus das Narrativ eines ‚project fear‘ entwickeln und den Brexit positiv darstellen konnten. Durch die Kombination eines starken Fokus auf den Slogan ‚take back control‘ und – wie viele Beobachter kritisieren – zynischer Falschbehauptungen, wie angeblich riesige Haushaltseinsparungen durch einen Brexit oder ein bevorstehender EU-Beitritt der Türkei verbunden mit neuen ‚Migrationswellen‘, konnten die Europaskeptiker eine optimistischere Vision für das Land entwerfen.

Das Referendum brachte auf beiden Seiten der Kampagne ungewöhnliche Koalitionen hervor, was eine Reihe von Spaltungen innerhalb der britischen Gesellschaft offenbart. Ältere und weniger Gebildete stimmten überproportional für einen Austritt, wohingegen Junge und besser Gebildete zumeist für einen Verbleib stimmten. London und Schottland votierten eindeutig für einen Verbleib in der Europäischen Union, aber auch in Nordirland gab es eine Mehrheit dafür. In England und Wales dagegen war jeweils eine Mehrheit für einen Austritt. Die Kernwählerschaft der Labour Party in England erwies sich als wahrscheinlich ausschlaggebend, da sie überwiegend für einen Brexit und somit gegen die Parteilinie stimmte. Mancherorts wirft dieser Trend angesichts der Struktur der lokalen Wirtschaft Fragen auf: In Sunderland, der Heimat einer großen Autofabrik von Nissan, die mehr als die Hälfte ihrer Produktion in die Europäische Union exportiert, stimmte nur knapp ein Drittel der Bürger für einen Verbleib in der Europäischen Union. Folglich scheint wirtschaftliches Eigeninteresse nicht das ausschlaggebende Motiv für viele Wähler gewesen zu sein.

Eine Deutung des Abstimmungsergebnisses ist, dass die britischen Wähler stattdessen ihre politische und wirtschaftliche Elite abgestraft und deren Warnungen vor negativen wirtschaftlichen Folgen ignoriert haben – eine Tendenz, die sich auch in anderen älteren Demokratien zeigt. Nationalistische Parteien sind in Frankreich, Deutschland und den Niederlanden im Aufschwung. Im krisengeplagten Griechenland und in Portugal konnten Parteien, die den wirtschaftspolitischen Mainstream ablehnen, große Gewinne verbuchen. Ähnlich zeugt auch die Popularität der Anti-Establishment-Kandidaten Donald Trump und Bernie Sanders in den Vereinigten Staaten von Amerika von einer weitverbreiteten Ernüchterung über die Folgen der Globalisierung. Es ist wahrscheinlich noch verfrüht, die Sterbeglocke für die Globalisierung zu läuten, es bleibt aber festzuhalten, dass sich ihr Bild in den letzten 100 Jahren bei den Bevölkerungen grundlegend verändert hat.

Die Ergebnisse der Meinungsumfragen waren die gesamte Kampagne hindurch unbeständig und die Demoskopon hatten erhebliche Schwierigkeiten, die Abstimmungsabsicht der Bürger zu erfassen. Am Tag der Abstimmung tendierten sie wie auch die Prognosen der Buchmacher zum Verbleib. Dass sie so weit daneben lagen, hatte verschiedene Ursachen. Erstens unterschätzten viele das Ausmaß der Ablehnung gegenüber Migranten in der Bevölkerung, besonders bei Arbeitern. Zweitens sind Referenden in Großbritannien eine Ausnahme, sodass die Meinungsforscher, anders als bei Parlamentswahlen, wenig Erfahrung haben, aus den Umfragen das Abstimmungsergebnis hochzurechnen. Grundsätzlich reflektiert die Brexit-Entscheidung eine veränderte Stimmungslage in der Wählerschaft, die Ausdruck einer neuen Spaltung zwischen den Bürgern und Eliten beziehungsweise Ex-

perten ist. Zu Letzteren können auch die Meinungsforscher gezählt werden, sodass ihnen ebenfalls wenig Vertrauen entgegengebracht wird.

Die Tonlage der Kampagnen hatte einen erheblichen Einfluss auf das Abstimmungsergebnis. Den Gegnern der EU-Mitgliedschaft gelang es, eine positive Zukunft für das Land nach einem Austritt zu zeichnen, wohingegen die Befürworter in die Defensive gerieten, primär auf die negativen Risiken eines Austritts hinwiesen und wenige positive Argumente lieferten. Rückblickend hat das jahrelange Brüssel-Bashing aller Parteien Spuren hinterlassen und die Glaubhaftigkeit der Remain-Kampagne untergraben. Zwei Beispiele illustrieren dies anschaulich:

Während der Nachverhandlungen der Konditionen der britischen EU-Mitgliedschaft im Februar 2016 drohte Cameron, dass er, falls die ohnehin zurückhaltenden Forderungen seiner Regierung nicht erfüllt würden, dem britischen Volk einen Austritt empfehlen werde. Vor dem Hintergrund dieser Aussage war seine Warnung, dass ein Brexit den Weltfrieden bedrohe, wenig überzeugend.

Der Parteivorsitzende der Labour Party stand in den 1980er Jahren den linken EU-Gegnern nah. Als er zu seiner neuen EU-Begeisterung befragt wurde, sagte Jeremy Corbyn, dass er die Europäische Union mit „sieben, siebeneinhalb, vielleicht sieben“¹⁸ von zehn möglichen Punkten bewerte. Im gleichen Interview bekräftigte er, dass er nicht gemeinsam mit Cameron für einen Verbleib in der Europäischen Union kämpfen werde, weil sich seine Gründe für die Unterstützung der Europäischen Union zu stark von jenen Camerons unterschieden.

Es ist nicht überraschend, dass potenzielle Remain-Wähler, besonders die traditionellen Unterstützer der Labour Party aus der Arbeiterklasse, von den ambivalenten Botschaften verunsichert wurden. Schlussendlich spitzte sich die Kampagne auf einen emotionalen Aufruf zur Rückgewinnung britischer Identität, den Erhalt von Grenzkontrollen und die Begrenzung von Einwanderung einerseits und einen Appell an die wirtschaftliche Vernunft andererseits zu.

Was nun?

Es ist schwierig abzuschätzen, welche Prioritäten Großbritannien in den Brexit-Verhandlungen mit der Rest-EU setzen wird, ganz zu schweigen davon, wie diese ausgehen werden. Die in den wirtschaftlichen Berechnungen verwendeten Modelle sind mögliche Optionen, sie haben aber alle Schwachstellen. Das ‚norwegische Modell‘ würde es Großbritannien erlauben, Teil des Binnenmarkts zu bleiben, brächte aber auch drei schwerwiegende Probleme mit sich: Erstens würde es bedeuten, dass Großbritannien weiter einen Nettobeitrag in den EU-Haushalt zahlt. Zweitens müsste es die Personenfreizügigkeit akzeptieren. Drittens wäre es auch weiterhin gezwungen, zahlreiche EU-Vorschriften umzusetzen, ohne diese aber wie bisher beeinflussen zu können. Vor dem Hintergrund, dass die Einsparung des britischen EU-Haushaltsbeitrags, die Begrenzung von Einwanderung und ‚taking back control‘ Leitmotive der Leave-Kampagne waren, scheint das ‚norwegische Modell‘ unattraktiv. Wahrscheinlich würde es auch von der Rest-EU abgelehnt werden, um Nachahmer abzuschrecken.

Das ‚kanadische Modell‘ würde ein Freihandelsabkommen mit der Rest-EU umfassen, das einen nahezu unbeschränkten Güterhandel ermöglicht, um erhebliche Zölle auf Aus-

18 BBC: Jeremy Corbyn: ‘Nothing wrong’ with EU migration, 14.4.2016.

führen in die Rest-EU zu verhindern, die Bestandteil des ‚WTO-Modells‘ wären. Besonders Autohersteller wären vom gemeinsamen Außenzoll des EU-Binnenmarkts in Höhe von 10 Prozent betroffen. Allerdings würde das ‚kanadische Modell‘ nur wenige der nicht-tarifären Handelshemmnisse beseitigen, die vor allem Finanz- und Beratungsdienstleistungen der City of London trafen. Entsprechend wenig verwunderlich ist, dass die City dieses Modell ablehnt. Im Allgemeinen wird zudem vergessen, dass sowohl für das ‚WTO-‘ als auch das ‚kanadische Modell‘ ein sinkendes Handelsvolumen zwischen Großbritannien und der Rest-EU prognostiziert wird, wahrscheinlich zum gegenseitigen Nachteil.

Außerhalb der Europäischen Union wird es sicherlich schwieriger für die City of London, ihren Status als wichtigstes Finanzzentrum Europas aufrechtzuerhalten, da die Europäische Zentralbank möglicherweise darauf drängen wird, bestimmte Aktivitäten wie zum Beispiel das ‚clearing‘ nur innerhalb der Europäischen Union zu erlauben. Einige Großbanken mit Sitz in London haben bereits angekündigt, Arbeitsplätze in die Eurozone zu verlagern. All dies deutet auf einen sinkenden Umsatz in der City. Sie bleibt jedoch ein globales Finanzzentrum und hat sich in der Vergangenheit immer gut auf neue Herausforderungen einstellen können. Andere europäische Finanzzentren wie Frankfurt oder Paris werden vermutlich nur geringfügig von den Londoner Einbußen profitieren. Wahrscheinlicher ist, dass es global gesehen auf einen Verlust für Europa und nicht ein Nullsummenspiel zwischen Mitgliedstaaten hinausläuft.

Der Einfluss eines Brexit und des zukünftigen britischen Verhältnisses zur Rest-EU auf andere Politikbereiche hat trotz ihrer Wichtigkeit wenig Aufmerksamkeit erfahren. Großbritannien ist etwa ein führender Akteur in der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Hierüber dürfte es in naher Zukunft eine Übereinkunft geben, aber die Entscheidung für einen Brexit hat das Vertrauen zwischen dem Vereinigten Königreich und der Europäischen Union zerstört. In einigen Bereichen wird sich aber nichts ändern: Das Land bleibt weiterhin ständiges Mitglied im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, eine einflussreiche Stimme im IWF und eine führende Kraft in der NATO sowie eine der größten Volkswirtschaften der Welt. Es riskiert jedoch, sich zu isolieren, anstatt eine treibende Kraft im weltweit größten Handelsblock zu sein.

Wirtschaftliche Folgen

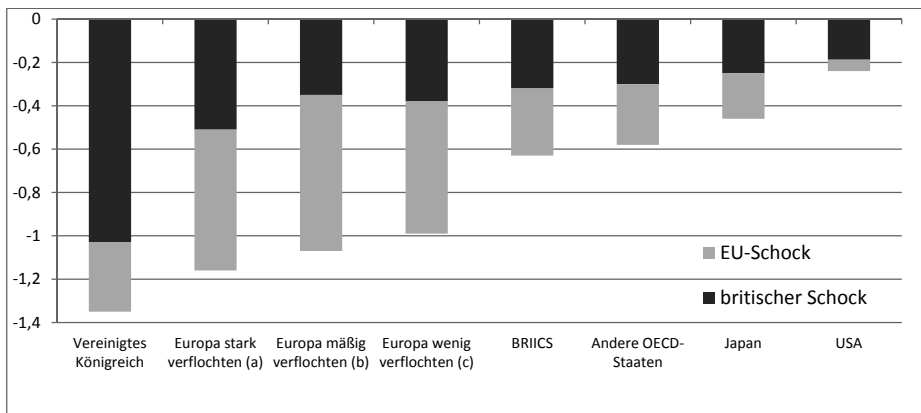
Internationale Organisationen, insbesondere der IWF und die OECD, warnen in einer Reihe von Publikationen vor den Risiken eines Brexit sowohl für die britische als auch für die Weltwirtschaft. Im letzten vor dem Referendum veröffentlichten Economic Outlook bezeichnet die OECD die Möglichkeit eines Brexit als ein wesentliches Risiko für die Weltwirtschaft, selbst für den Fall eines Verbleibs Großbritanniens in der Europäischen Union. Sollten die Briten für einen Austritt stimmen, würde sich die Instabilität der Finanzmärkte weiter verschärfen und bei Anlegern Verluste verursachen. Selbst Janet Yellen, die Präsidentin des US-amerikanischen Federal Reserve Board, identifizierte den Brexit als ein Risiko für die US-amerikanische Wirtschaft, infolgedessen sie die Normalisierung der Geldmengenpolitik weiter hinauszögerte.¹⁹

Die OECD-Analyse der Auswirkungen eines Brexit für die Weltwirtschaft differenziert zwischen den Folgen des britischen und des EU-Schocks. Die Folgen werden hauptsächlich durch finanzielle Effekte, Handelseffekte und Auswirkungen auf ausländische Direkt-

19 Janet Yellen: Current Conditions and the Outlook for the U.S. Economy, 6.6.2016, abrufbar unter: <https://www.federalreserve.gov/newsevents/speech/yellen20160606a.htm> (letzter Zugriff: 10.8.2016).

investitionen sichtbar. Grafik 1 zeigt diese Berechnungen und offenbart, dass der britische Schock größere Folgen als der europäische für die Weltwirtschaft hat. Im Gegensatz dazu hat der Schock in der Europäischen Union größere Auswirkungen auf die EU-Mitgliedstaaten, wenn auch in unterschiedlichem Maße. Der Bericht gruppiert – auf Basis der Handelsbilanz mit dem Vereinigten Königreich, der Direktinvestitionen, die aus dem jeweiligen Land in Großbritannien getätigt wurden, und der sogenannten ‚big data indicators of linkages‘ von ‚Google trends‘ – die EU-Mitgliedstaaten entsprechend dem Grad ihrer wirtschaftlichen Verflechtungen mit Großbritannien in drei Kategorien. Wenig überraschend sind Irland, die Niederlande, aber auch Luxemburg am engsten mit dem Vereinigten Königreich verflochten (Europa stark verflochten), wohingegen Italien und der Großteil Mittel- und Osteuropas die geringsten Verflechtungen aufweisen (Europa wenig verflochten). Die mittlere Gruppe (Europa mäßig verflochten) besteht aus Deutschland, das sich bisher eher wohlwollend zu den Post-Brexit-Forderungen Großbritanniens geäußert hat, aber auch aus Frankreich und Spanien, die einen härteren Standpunkt in den Verhandlungen vertreten werden.

Grafik 1: Die Auswirkungen eines Brexit auf das Wirtschaftswachstum in verschiedenen Regionen bis 2018



Veränderungen in Prozent des BIP im Vergleich zur Basislinie.

(a) Europa stark verflochten: Irland, Niederlande, Norwegen und Schweiz.

(b) Europa mäßig verflochten: Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Österreich, Schweden und Spanien.

(c) Europa wenig verflochten: Estland, Italien, Lettland, Litauen, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn.

Quelle: Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: OECD Wirtschaftsausblick 99/2016.

Öffentliche Haushalte

Mit dem Austritt Großbritanniens verliert die Europäische Union einen wichtigen Nettbeitragszahler zum EU-Haushalt. Die Höhe des Verlustes wird davon abhängen, ob die künftigen Beziehungen des Vereinigten Königreichs mit der Rest-EU einen finanziellen Beitrag der Briten zum EU-Haushalt vorsehen, wie im Fall der EFTA-Mitgliedstaaten, oder nicht. Der gegenwärtige britische Haushaltsbeitrag ohne Rabatt ist ungefähr so groß

wie das gesamte Budget des Programms „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Jobs“ oder ein Drittel des Budgets der Kohäsionspolitik.

Teile des britischen Beitrags fließen auf anderem Weg zurück ins Land, sodass der Nettobeitrag geringer ist. Insgesamt müsste die Europäische Union aber ein großes Loch im Haushalt schließen, was die offensichtliche Frage aufwirft, ob andere Nettozahler bereit sind, mehr zu zahlen, oder ob die Nettoempfänger weniger Unterstützung akzeptieren müssen. Rechtlich sind die Ausgabenpläne der Europäischen Union im mittelfristigen Finanzrahmen festgelegt, der auch den Haushaltsbeitrag der Mitgliedstaaten festschreibt. Wird der mittelfristige Finanzrahmen nicht angepasst, werden sich die Nettozahler (insbesondere Deutschland) zu einem politisch ungünstigen Zeitpunkt auf höhere Zahlungen einstellen müssen.

Diese direkten Auswirkungen werden indes im Vergleich zu den generellen Auswirkungen eines Brexit auf die Konjunkturaussichten eher unbedeutend sein. Ein niedrigeres BIP bedeutet unter ansonsten gleichen Bedingungen geringere Staatseinnahmen und steigende öffentliche Ausgaben, nicht nur in Großbritannien, sondern auch in der Rest-EU, was einem wirtschaftlichen Lose-lose-Szenario gleichkommt.

Ein Wort zu Schottland

Es wird zurzeit viel über einen möglichen Zerfall des Vereinigten Königreichs spekuliert, da Schottland eindeutig und Nordirland weniger deutlich für den Verbleib in der Europäischen Union gestimmt haben. Die schottischen Nationalisten sind nun mit einem ‚Trilemma‘ konfrontiert: Dass Schottland nach der Referendumsentscheidung gegen seinen erklärten Willen die Europäische Union verlassen müssen, bietet den schottischen Nationalisten die Chance, die Unabhängigkeit zu erreichen und den Widerstand gegen den Beitritt eines unabhängigen Schottlands zur Europäischen Union zu überwinden. Jedoch ist es trotz mehrerer Wahlsiege der Scottish National Party ungewiss, ob genügend der 55 Prozent der schottischen Wähler, die im letzten Unabhängigkeitsreferendum für den Verbleib im Vereinigten Königreich gestimmt hatten, ihre Meinung künftig ändern werden.

Ein weiterer Unsicherheitsfaktor sind die wirtschaftliche Lage und deren Folgen für die öffentlichen Haushalte. Nachdem bereits die Unklarheit, welche Währung ein unabhängiges Schottland hätte, die wirtschaftspolitische Kompetenz der Nationalisten während der Kampagne vor dem Unabhängigkeitsreferendum im Jahre 2014 infrage stellte, hat der Einbruch des Ölpreises die Staatseinnahmen drastisch sinken lassen. Ein auf Einnahmen aus der Ölförderung angewiesenes unabhängiges Schottland würde heute ein gefährlich hohes Haushaltsdefizit aufweisen und möglicherweise sogar einen Bail-out der Europäischen Union benötigen.

Bewertung

Obwohl die Meinungsforscher ein knappes Ergebnis prognostiziert hatten, kam der Ausgang des Referendums für viele überraschend. Im Nachgang zur Abstimmung wurde deutlich, dass die Brexit-Befürworter keinen konkreten Plan zur Umsetzung der Entscheidung haben. Art. 50 des Vertrags über die Europäische Union (EUV), der den Austritt eines Landes regelt, ist bereits viel diskutiert worden. Trotz des Drängens der EU-Organe und einiger Mitgliedstaaten kann Großbritannien über den Zeitpunkt des Beginns der Verhandlungen gem. Art. 50 EUV frei entscheiden. Es scheint momentan, als ob Premier-

ministerin May und Brexit-Minister David Davis das Artikel-50-Verfahren nicht vor Ende des Jahres 2016 einleiten wollen.

Seit dem Referendum ist eine zunehmende Volatilität an den Finanzmärkten zu beobachten, die zusammen mit den vom IWF bereits vor der Volksabstimmung festgestellten Rückgängen im Immobilienhandel die Bank of England veranlasst hat, ihre Geldpolitik zu lockern. Auch in der Rest-EU sind die Auswirkungen bereits spürbar, nicht zuletzt in Form wachsenden Drucks auf italienische Banken. Auch wenn deren Probleme mit faulen Krediten nicht in einem ursächlichen Zusammenhang mit der Brexit-Entscheidung stehen, hat die Unsicherheit zum schwindenden Vertrauen der Finanzmärkte in die italienischen Banken beigetragen.

Die Brexit-Entscheidung ist reichlich widersprüchlich. Erstens ist allgemein anerkannt, dass sich die britische Wirtschaft besser als andere Staaten von der Krise im Jahre 2008 erholt hat, obwohl sie so eng mit den krisengeschüttelten Mitgliedsländern der Europäischen Union verflochten ist. Die positive wirtschaftliche Entwicklung seit dem EU-Beitritt des Landes im Jahre 1973 ist unbestritten, obgleich die Brexit-Befürworter den wirtschaftlichen Erfolg Margaret Thatchers angebotsorientierten Reformen und nicht der EU-Mitgliedschaft zuschreiben.

Zweitens ist die Europäische Union zunehmend auf die Präferenzen Großbritanniens eingegangen und von den politischen Positionen anderer Mitgliedstaaten wie Frankreich zu deren Missfallen abgerückt. Der Binnenmarkt, ‚better regulation‘ und eine globale Ausrichtung sind Schlagworte für die britischen Prioritäten, die auf Kosten föderaler Ambitionen zunehmend die Agenda der Europäischen Union bestimmen. Weiterhin ist es paradox, dass Regionen wie Wales und Teile Englands (Cornwall ist ein bekanntes Beispiel), die als Empfänger finanzieller Unterstützung im Rahmen der Kohäsionspolitik sehr von der EU-Mitgliedschaft profitiert haben, eindeutig gegen den Verbleib stimmten.

Ferner überrascht die Feindseligkeit gegenüber Migranten – ein Kernthema der Leave-Kampagne – die besonders in Regionen ausgeprägt ist, in denen nur wenige Migranten leben. London mit einem hohen Migrantenanteil votierte klar für den Verbleib in der Europäischen Union, wohingegen sich viele Teile des *l'angleterre profonde* für den Austritt aussprachen. Aber auch in Regionen, in denen viele Migranten geringqualifizierten Berufen nachgehen, wie zum Beispiel in Boston im ostenglischen Lincolnshire, war die Ablehnung von Migration abstimmungsentscheidend. Migranten werden dort vor allem von den Einheimischen, die sich als Verlierer der Globalisierung und wirtschaftlichen Integration sehen, für die defizitäre öffentliche Daseinsvorsorge und sinkende Löhne am unteren Ende der Lohnskala verantwortlich gemacht.

Die Konsequenzen für die Europäische Union sind nicht nur wirtschaftliche, sondern betreffen auch politische und konstitutionelle Fragen. Auf den Punkt gebracht stellt sich die Frage, ob ein Brexit den Zerfall des Integrationsprojekts beschleunigen oder ob das Ausscheiden des oftmals schwierigen Partners den Integrationsprozess beflügeln wird. Daneben gilt es zu fragen, ob es nicht an der Zeit ist, die historische Debatte über mehr oder weniger Europa zu überwinden. Jean-Claude Juncker räumte in seiner Rede zur Lage der Union 2015 ein: „Unsere Europäische Union befindet sich in keinem guten Zustand [...]. Es fehlt an Europa in dieser Union. Und es fehlt an Union in dieser Union.“²⁰

20 Jean-Claude Juncker: Lage der Union 2015: Zeit für Ehrlichkeit, Einigkeit und Solidarität, 9.9.2015, SPEECH/15/5614.

In einigen Bereichen hat er recht: Eine funktionierende Eurozone bedarf weiterer Integration, insbesondere mit Blick auf viele der im Fünf-Präsidenten-Bericht unterbreiteten Vorschläge zur Fiskal- und politischen Union. Bisher sind diese Vorschläge auch aufgrund von Meinungsverschiedenheiten hinsichtlich der Zukunft der europäischen Integration zwischen den Präsidenten Jean-Claude Juncker und Donald Tusk sowie verschiedenen Staats- und Regierungschefs nicht ernsthaft weiterverfolgt worden. Um die Wirtschafts- und Währungsunion zu vollenden, müssen diese Reformvorschläge aber zeitnah angegangen werden. Das wahre Vermächtnis eines Brexit könnte jedoch sein, dass die Zukunft der Europäischen Union in differenzierter Integration²¹ und nicht in einem föderalen Europa liegt.

Übersetzung aus dem Englischen: Leonard Schütte.

21 Frank Schimmelfennig/Thomas Winzen: Instrumental and Constitutional Differentiation in the European Union, in: *Journal of Common Market Studies* 2/2014, S. 354-370; vgl. auch Funda Tekin: Was folgt aus dem Brexit? Mögliche Szenarien differenzierter (Des-)Integration, in diesem Band, S. 183-197.