

Brexit: Was jetzt?

Die Briten haben sich am 23. Juni 2016 gegen einen Verbleib in der Europäischen Union entschieden. Das Referendum hinterlässt ein gespaltenes Land: Junge Menschen, vor allem in Schottland und Nordirland, und die urbane Bevölkerung wären lieber in der EU verblieben; die älteren, weniger gut ausgebildeten außerhalb der großen Metropolen haben für den Austritt gestimmt. Resteuropa ist schockiert und verunsichert. Drei Fragen stellen sich: Wie ist es zum Brexit gekommen, wo doch die ökonomischen Vorteile einer fortgesetzten EU-Mitgliedschaft auf der Hand zu liegen scheinen? Welche Optionen gibt es neben einer Vollmitgliedschaft Großbritanniens in der EU? Welche Position soll die EU in den Verhandlungen einnehmen?

Wie konnte es nur so weit kommen? Die überwältigende Mehrheit der Ökonomen und nahezu alle Vertreter der Wirtschaft haben die negativen Folgen eines Brexit betont, wenn auch manche Zahl oder manches Argument eine Übertreibung dargestellt haben mag. Die Befürworter des Brexit müssen negative wirtschaftliche Effekte zugeben, doch ihre Argumente – ein Stopp der freien Einwanderung aus EU-Staaten nach Großbritannien, ein Ende der regulatorischen Einflussnahme Brüssels und keine Nettozahlungen an Europa – waren offenbar mächtiger. Das letztlich überzeugende Argument der Brexiteers war, dass durch den EU-Austritt Souveränität zurückgewonnen werden kann. Dahinter steckt die Hoffnung, ein von den Regeln der EU befreites Großbritannien könnte mehr gegen die soziale Spaltung tun, die in den letzten Jahren immer deutlicher wahrgenommen wurde. Die Ungleichheit der verfügbaren Haushaltsnettoeinkommen ist seit den 1970er Jahren beinahe ohne Unterbrechung gestiegen; in der letzten Dekade war vor allem das Einkommenswachstum der Mittelklasse schwach. Dazu kommt, dass die Kosten für Wohnraum und Bildung deutlich gestiegen sind, was – auch in Zeiten geringer allgemeiner Teuerungsraten – gerade für Bezieher geringer Einkommen ein Problem darstellt. Die Eliten, ob in London oder Brüssel, haben diesem Trend bisher wenig entgegenzusetzen gehabt. Im Gegenteil, die Finanzmarktkrise hat den Eindruck noch verstärkt, dass Wirtschaftskrisen von den Eliten verursacht, aber auf Kosten der „normalen“ Bürger gelöst werden. Und Europa hat die Bürger weder vor dem Chaos der Flüchtlingskrise noch vor grenzüberschreitendem Terrorismus geschützt.

Dieser Befund gilt auch in anderen EU-Staaten und führt auch dort zu Europaskeptizismus. Die Desintegration Europas ist also das Symptom einer gesellschaftlichen Desintegration und eines verschwundenen Vertrauens in die Eliten. Aus dieser Analyse folgt, dass – egal, wie nun mit dem Fall Großbritannien umgegangen wird – die Weiterführung des europäischen Integrationsprojektes eine Antwort auf die soziale Frage erfordert. Oder, um es noch eine Stufe weiter zu treiben: die wirtschaftliche Integration muss mit einem Mehr an ökonomischer, sozialer und physischer Sicherheit für die große Mehrheit der Bürger einhergehen. Ansonsten drohen weitere Referenden mit unerfreulichen Ergebnissen.

Welche Optionen liegen nun auf dem Tisch? Die EU hat eine Reihe von vertraglichen Abmachungen mit Nicht-Mitgliedern. Die weitreichendste Integration gibt es mit Norwegen, Island und Liechtenstein im Rahmen des Europäischen Wirtschaftsraumes (EWR). Diese Länder tragen in erheblichem Ausmaß zum Haushalt der EU bei, sie übernehmen den allergrößten Teil der EU-Regeln und sie akzeptieren die Arbeitnehmerfreizügigkeit. Die Lösung mit der Schweiz geht in eine ähnliche Richtung, allerdings auf der Basis zahlreicher bilateraler Abkommen, wobei die für Großbritannien elementaren Finanzdienstleistungen ausgeschlossen sind. Weder das EWR, noch das Schweizer Modell scheinen mit den Zielen der Brexiteers kompatibel zu sein.



Gabriel Felbermayr ist Direktor des ifo Zentrum für Außenwirtschaft am ifo Institut und Professor an der LMU München.

Die EU hat mit circa drei Duzend Drittstaaten Freihandelsabkommen. Gerade liegt ein umfassendes Vertragswerk mit Kanada zur Ratifizierung vor. Könnte Großbritannien nicht ein ähnliches Abkommen mit der EU schließen? Das ist wohl möglich. Doch selbst die neuen Abkommen bleiben deutlich hinter dem EWR-Modell zurück; sie enthalten z.B. keine gegenseitige Anerkennung zu Finanzdienstleistungen. Die Abkommen müssen jahrelang mühsam verhandelt werden, und Konzessionen werden nur für entsprechende Gegenleistungen gewährt. Dazu kommt, dass Freihandel in vielen Ländern zurzeit eine schlechte Presse hat.

Schließlich gibt es die Möglichkeit, auf den WTO-Status zurückzufallen. Dann würde die EU Großbritannien so behandeln wie andere WTO-Mitglieder auch. Es würden dann sogar wieder Zölle erhoben, z.B. 10% auf Autos. Zwar kann Großbritannien einseitig auf Zölle verzichten, wie das etwa Singapur tut. Das wäre besser, als Barrieren aufzuziehen; ein solcher Liberalismus würde aber die soziale Desintegration – die fundamentale Ursache des Brexit – nur verschärfen. Ganz offensichtlich taugt keine der genannten Optionen als Schablone. Ein neuer Wurf muss her – und dafür werden London und auch Brüssel Kompromisse machen müssen. Die Brexiteers werden den versprochenen Zugang zum EU-Binnenmarkt ohne Auflagen nicht durchsetzen können. Aber auch Europa wird sich etwas einfallen lassen müssen: die WTO-Lösung ist für alle die denkbar schlechteste.

Wie sollen sich die restlichen 27 EU-Mitglieder verhalten? Die Rest-EU befindet sich in einem strategischen Dilemma. Denn es gibt nun zwei grobe Möglichkeiten: einen harten Kurs, der den Briten den Zugang zum EU-Binnenmarkt verweigert, wenn sie nicht ähnliche Zugeständnisse machen wie Norwegen oder die Schweiz; oder aber einen entgegenkommenden Kurs, der den Briten gibt, was sie verlangen, damit die europäische Industrie den präferenziellen Zugang zum zweitgrößten Markt Europas nicht verliert. Die erste Option hat hohe wirtschaftliche Kosten, z.B. für Irland, das Land, das am meisten verlieren würde, für die deutsche Autoindustrie mit ihrer starken Präsenz in England oder für französische Versorgungsunternehmen, die öffentliche Dienstleistungen für Wasser oder Strom bereitstellen. Der Druck auf die EU-Führung, pragmatisch zu handeln, wird sehr groß sein, denn es geht um Jobs und Gewinne. Dazu kommt, dass bei einem Kollaps der Kooperationsbereitschaft ineffiziente Ergebnisse drohen: z.B., wenn sich Großbritannien und die EU in einen für alle ruinösen Systemwettbewerb begeben, um bisher in London angesiedelte internationale Unternehmen dort zu halten oder abzuwerben.

Wenn man aber zu sehr nachgibt, dann läuft man Gefahr, in ein paar Jahren feststellen zu müssen: Die Briten sind aus der EU ausgetreten und haben sich unbeliebter Fesseln entledigt. Doch ein wahrnehmbarer wirtschaftlicher Schaden ist ausgeblieben. Dann werden alle Nettobeitragszahler die berechnete Frage stellen: Was bringt eine EU-Vollmitgliedschaft? Dänemark, die Niederlande oder Österreich könnten den Däxit, Hexit oder Öxit verlangen. Das wirtschaftliche Argument, das in der Brexit-Abstimmung nicht gestochen hat, wäre dann auch empirisch widerlegt.

Das Dilemma wird dadurch verkompliziert, dass Resteuropa eigentlich nicht weiß, wohin es will. Jetzt endlich den europäischen Bundesstaat angehen oder doch einen Rückbau Europas auf Kernkompetenzen? Ein einheitliches Europa oder eines mit variabler Geometrie? Um gut verhandeln zu können, müssten diese Fragen eigentlich geklärt sein. Doch eine für alle Mitgliedstaaten akzeptable Antwort scheint in den für Verhandlungen zur Verfügung stehenden zwei Jahren unerreichbar. Viel wahrscheinlicher ist es, dass am Ende ein schmutziger Kompromiss als Alternative zur Vollmitgliedschaft auf dem Tisch liegt. Vielleicht kommt es dann zu einem neuen Referendum. Zumindest wäre dann klar, worüber abgestimmt wird.

Gabriel Felbermayr
ifo Institut
Felbermayr@ifo.de