

Geht die Anziehungskraft der EU verloren? Oder: Wie groß ist die Gefahr eines Brexit?

Renate Ohr, Göttingen

Erschienen in: Wirtschaftspolitische Blätter, 62. Jg., Heft 2/2015, S. 377 – 388

Abstract:

Der Beitrag untersucht, warum in Großbritannien die im Vertrag von Lissabon aufgenommene Austrittsoption mittlerweile als eine durchaus ernst zu nehmende Alternative angesehen wird. Neben den generellen Gründen für die Anziehungskraft der EU einerseits und für zunehmende separatistische Tendenzen andererseits werden die speziellen Aspekte diskutiert, die die überdurchschnittlich skeptische Haltung der Briten gegenüber der EU-Mitgliedschaft erklären könnten. Auch wenn die meisten Studien zu den Folgen eines Austritts aus der EU gewisse Einkommensverluste für Großbritannien prognostizieren, sind die Risiken durchaus überschaubar. Für einen möglichen Austritt spricht, dass es auch Risiken bei einem Verbleib in der EU gibt, insbesondere, wenn keine tragfähige Lösung für die Probleme der Eurozone gefunden wird und eine Übertragung der Instabilitäten dort auf die gesamte EU zu befürchten ist. Wenn etwa durch einen Grexit die Stabilität in der Eurozone und damit auch in der EU zurückgewonnen würde, könnte dies jedoch die Gefahr eines Brexits verringern.

1. Einleitung

Am 7. Mai 2015 fanden die jüngsten britischen Unterhauswahlen statt. Am 8. Mai stand fest, dass David Cameron, der unter anderem mit der Ankündigung eines Referendums über den Verbleib in der EU den Wahlkampf geführt hatte, die absolute Mehrheit gewonnen hatte. Schon in den siebziger Jahren – gerade zwei Jahre nach dem Beitritt – hatte in Großbritannien eine Volksabstimmung über den Verbleib in der europäischen Gemeinschaft stattgefunden. Damals gab es ein klares Votum für die weitere Mitgliedschaft. Seitdem hat sich die Gemeinschaft in vielfältiger Form weiterentwickelt: Sowohl Schritte der Vertiefung als auch der Erweiterung wurden in immer kürzeren Abständen vorgenommen. Politiker betonen dabei häufig das Ziel einer „immer enger werdenden Europäischen Union“. Andererseits ist im Vertrag von Lissabon (2009), Artikel 50, zum ersten Mal in der Geschichte der Gemeinschaft explizit eine Austrittsoption aufgenommen worden, die offiziell belegt, dass dieser Integrationsweg nicht unumkehrbar sein muss. Was sind nun die Gründe dafür, dass in Großbritannien diese Austrittsoption mittlerweile als eine durchaus ernst zu nehmende Alternative angesehen wird? Und könnte eine solche Rückentwicklung des europäischen Integrationsprozesses vermieden werden?

2. Was bestimmt die Anziehungskraft einer regionalen Integrationsgemeinschaft?

Regionale wirtschaftliche Integrationsräume entstehen zum einen über Fortschritte im freien Austausch von Gütern, Dienstleistungen und Produktionsfaktoren, also über eine verstärkte Verflechtung der Märkte (Marktintegration). Zum anderen kann Integration aber auch durch Fortschritte in der grenzüberschreitenden Abstimmung, Harmonisierung und Vereinheitlichung institutioneller Rahmenbedingungen geprägt sein, die bis zur gemeinsamen zentralen Gestaltung von Politikbereichen gehen können (institutionelle Integration). Während Marktintegration vor allem mit Liberalisierung und Deregulierung im zwischenstaatlichen Wirtschaftsgeschehen verbunden ist, zielt die institutionelle Integration auf verstärkte Zentralisierung und gemeinsame Regulierung (Mussler/Streit, 1996, 265 ff). Die Mitglieder der Gemeinschaft partizipieren dabei jeweils an den Integrationserträgen, müssen sich dafür aber auch an der Finanzierung der Produktion der Gemeinschaftsgüter beteiligen.¹

Die Anziehungskraft einer solchen regionalen Integration ist dabei abhängig von der Art der Integration (Marktintegration versus Institutionelle Integration), aber auch von der Zusammensetzung des Integrationsraums, d.h. von der Interessenlage, der Finanzlage und den Präferenzen der anderen Teilnehmer. Die Marktintegration ermöglicht u.a. Wohlfahrtsgewinne aus einer intensivierten internationalen Arbeitsteilung, einem erleichterten Zugang zu internationalem Kapital, einer verbesserten Allokation der Produktionsfaktoren und einer größeren Produktvielfalt für die Verbraucher (Ahrens/Hoen /Ohr, 2005, 421 ff). Diese Vorteile aus einem gemeinsamen Markt (Binnenmarkt) sind zudem weitgehend durch positive Externalitäten gekennzeichnet, d.h., sie erhöhen sich durch jedes weitere Mitgliedsland.²

Auch von der institutionellen Integration in Form gemeinsamer Regulierungen werden oft positive Wohlfahrteffekte erwartet, insbesondere wenn hierdurch Transaktionskosten gesenkt werden oder wenn grenzüberschreitende externe Effekte vorliegen. Allerdings muss hier immer überprüft werden, inwieweit eine zentrale, länderübergreifende Politik wirklich den nationalen Steuerungslösungen überlegen ist. Je mehr supra-national harmonisiert und interveniert wird, umso weniger kann auf regionale und nationale Besonderheiten reagiert werden, was eine gegebenenfalls notwendige nationale Anpassungsflexibilität behindert. Generell sollte daher das Subsidiaritätsprinzip gelten, d.h. Entscheidungskompetenzen sollten stets auf möglichst niedriger Ebene angesiedelt werden. So betont auch der Vertrag von Lissabon (in Artikel 5, Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union), dass die Europäische Union nur dann tätig werden sollte, wenn nachgewiesenermaßen auf dieser zentralen Ebene bessere Ergebnisse erzielt werden können als auf nationaler Ebene.

Vorteile aus der Mitgliedschaft in einem Integrationsraum ergeben sich schließlich auch durch eine gemeinsame Außenhandelspolitik gegenüber Drittländern. Generell ist ein Land

¹ Diese Zusammenhänge können auch mit clubtheoretischen Überlegungen gestützt werden (Ohr, 2007).

² Je mehr Länder sich etwa an einer Freihandelszone beteiligen, umso größer sind die daraus resultierenden Freihandelsgewinne für jedes einzelne Mitgliedsland. Auch die Vorteile aus der Einsparung von Transaktionskosten bei einer gemeinsamen Währung sind für jedes beteiligte Land umso größer, je mehr Mitglieder die Währungsgemeinschaft hat.

als Mitglied einer größeren Gemeinschaft in globalen Verhandlungen besser vertreten. Nicht zuletzt ist die eigene Mitgliedschaft in einem Integrationsraum dann vorteilhaft, wenn dieser schon sehr groß ist, so dass Entscheidungen der Integrationsgemeinschaft einen „Outsider“ auf jeden Fall mit betreffen, ohne dass dieser aber selbst Einfluss auf die Entscheidungen nehmen könnte.

3. Ambivalenz einer EU-Mitgliedschaft

Die Anziehungskraft der EU resultierte zunächst primär aus der Teilnahme am gemeinsamen Binnenmarkt. Allerdings nimmt in der EU neben der Marktintegration auch die institutionelle Integration einen großen Raum ein. Nicht in allen Bereichen z. B. der gemeinsamen Agrarpolitik, der Regional- und Strukturpolitik, der Währungspolitik oder der Verbraucherpolitik wird aber das Prinzip der Subsidiarität stringent verfolgt. Zudem bewirkt die große Heterogenität der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen und Interessen in der EU bei allen EU-weit getroffenen Vereinbarungen hohe sogenannte Entscheidungskosten (Buchanan/Tullock, 1962). Diese können zwei alternative Formen annehmen: So kann die Mehrheit der Mitgliedsländer eine – dann für alle geltende – Entscheidung treffen, die nicht den Präferenzen der Minderheit entspricht. Den überstimmten Mitgliedern entstehen dann die sogenannten Kosten der Entscheidungsduldung. Umgekehrt können jedoch auch Kosten dadurch entstehen, dass eine Entscheidung, die der Mehrheit der Mitgliedsländer nützen würde, durch ein Veto eines oder mehrerer Teilnehmerstaaten unterbleibt. Sowohl bei Mehrheitsbeschlüssen als auch bei Entscheidungen, die Einstimmigkeit erfordern, entstehen also in der Regel jeweils für einen Teil der EU-Staaten Kosten. Hinzu kommen noch die Entscheidungsfindungskosten selbst, d.h. all jene Transaktionskosten, die damit verbunden sind, überhaupt zu einem gemeinschaftlich akzeptierten Ergebnis zu gelangen (z.B. aufgewendete Zeit für Verhandlungen oder Zugeständnisse in anderen Bereichen, um die Zustimmung eines Landes zu erhalten). Auch diese Kosten sind umso höher, je größer und heterogener die EU ist.

Die Anziehungskraft der EU kann sich somit zum Einen mit der Größe der Gemeinschaft ändern, wobei mit steigender Mitgliederzahl zwar viele Vorteile aus dem Binnenmarkt zunehmen, aber auch die Entscheidungskosten steigen. Zum anderen hängt die Anziehungskraft negativ vom Grad der Heterogenität der Teilnehmer ab und von der Anzahl an Entscheidungen, bei denen die Mitglieder sehr unterschiedliche Präferenzen haben.

Die Anziehungskraft der EU ist dabei bei kleinen Ländern³ tendenziell stärker als bei größeren Ländern, da sie einen kleineren eigenen Binnenmarkt besitzen und damit einen begrenzteren Zugang zu Kapital, Arbeitskräften und Humankapital, aber auch zur Möglichkeit, durch den Absatz im eigenen Land Skaleneffekte zu realisieren. Hierdurch sind sie stärker auf Of-

³ In der EU sind von den 28 Mitgliedstaaten mindestens 20 als „kleine Länder“ zu bezeichnen, mit einer Bevölkerungszahl von maximal, meist aber weit unter 12 Mio. Die vier größten Länder (Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien) haben dagegen eine Bevölkerungszahl zwischen 60 und 80 Mio.

fenheit und internationale Wirtschaftsbeziehungen angewiesen. Zugleich ist ihre eigene wirtschaftliche und politische Macht gering, so dass sie durch die Mitgliedschaft in der EU auch einen gewissen Einfluss auf EU-Entscheidungen haben, von denen sie als (kleine) „Outsider“ sonst auch mit betroffen wären. Schließlich wird als EU-Mitglied auch ihre Position gegenüber Drittländern verstärkt.

Hat ein Land intensive wirtschaftliche Beziehungen zu Drittländern, so hat der EU-Binnenmarkt dagegen eine etwas geringere Anziehungskraft als in Ländern, die – unabhängig von einer Mitgliedschaft – schon stark auf den EU-Raum fokussiert sind. Und ist die ordnungspolitische Grundhaltung eher liberal als interventionistisch, so besteht zwar prinzipiell großes Interesse an einer Teilnahme am Binnenmarkt, aber weniger an den vielfältigen gemeinsamen Regulierungen und der zentralen Gestaltung von Politikbereichen. Schließlich ist die Anziehungskraft naturgemäß bei potentiellen Nettoempfängern größer als bei Nettozahlern.

4. Nehmen separatistische Tendenzen zu?

Die Beantwortung dieser Frage kann an den verschiedensten Theorien zur optimalen Größe eines Staates ansetzen – die im Wesentlichen auch übertragbar sind auf die optimale Größe eines Staatenbundes oder einer Integrationsgemeinschaft wie der EU. Nach Alesina/ Spolaore (1997) besteht ein eindeutiger trade off zwischen den Vorteilen einer großen Jurisdiktion und den Kosten der Heterogenität in einer solchen großen Gemeinschaft. Ein großes Land kann die Kosten der Erstellung der öffentlichen Güter auf viele Steuerzahler verteilen, aber ein großes Land hat auch eine sehr heterogene Bevölkerung, die schwer durch einheitliche Regierungsentscheidungen zu befriedigen ist.

Alesina/Spolaore differenzieren daher zwischen der politisch stabilen Anzahl von Ländern (die Länder sind kleiner und homogener, dadurch sind es aber mehr Länder) und der ökonomisch effizienten Anzahl von Ländern (in diesem Fall sind die Länder größer, mit größeren Binnenmärkten und daraus resultierenden Skaleneffekten, aber die Anzahl der Länder wird hierdurch geringer). D.h., für politische Stabilität ist die optimale Ländergröße kleiner als für wirtschaftliche Effizienz. Für wirtschaftliche Effizienz müssten die Länder größer sein, wodurch sie jedoch in sich heterogener und somit politisch instabiler wären.

Begründet wird diese Instabilität unter anderem auch damit, dass ein großer Staat auch Transferzahlungen zwischen den Regionen benötige, da die Unterschiede in den Präferenzen bezüglich der gemeinschaftlichen Politiken und institutionellen Vorgaben zu einer ungleichen Verteilung der Wohlfahrtseffekte der zentral gesteuerten Politik führen können. Gelingt es jedoch nicht, diese Transfers politisch durchzusetzen, so kann es für jene Regionen, die sich in ihren Präferenzen stark von den anderen unterscheiden, sinnvoll sein, sich zu separieren.

Diese Überlegungen sind gleichermaßen auf eine Integrationsgemeinschaft souveräner Staaten wie der EU zu übertragen (Ohr, 2007, 73 ff.). Dort ist das Problem, zufrieden stellende Kompensationsvereinbarungen für unterschiedlich hohe Vorteile aus dem jeweiligen Integrationsprojekt (z.B. Binnenmarkt oder Währungsunion) zu vereinbaren, noch viel größer als in einem einheitlichen Staatswesen. Durch die sehr unterschiedlichen wirtschaftlichen Strukturen und Präferenzen besteht dabei ein trade off zwischen den Vorteilen des Zusammenschlusses (Öffnung und Marktintegration) und den Nachteilen eines Verlusts an unabhängiger Politikgestaltung.

In der heutigen globalisierten Welt beschränken die nationalen Grenzen die Beschaffungs- und Absatzmärkte allerdings nicht mehr so stark wie früher. Durch die globale Liberalisierung stehen somit eine Reihe der Handelsvorteile, die früher nur in einer Integrationsgemeinschaft erzielt werden konnten, mittlerweile auch weltweit zur Verfügung. Wenn die Marktintegration also zunehmend global wird, sind die sonstigen (institutionellen) Integrationsbereiche entscheidend für die Anziehungskraft einer regionalen Integrationsgemeinschaft. Wenn von dem einen oder anderen Land aber hier mehr Kosten als Nutzen gesehen werden, kann die Mitgliedschaft im regionalen Integrationsraum zunehmend an Attraktivität verlieren (Bolton/Roland/Spolaore, 1996). Nach Alesina/Spolaore/Wacziarg (2000) geht die Globalisierung der Märkte somit Hand in Hand mit politischem Separatismus.

Nicht zuletzt steigt die Wahrscheinlichkeit zur Abspaltung, wenn das Einkommens- bzw. Wohlstandsgefälle (also die Ungleichheit) innerhalb einer Gemeinschaft steigt (Berthold/Neumann, 2003). So setzen die in der EU vorgegebenen Umverteilungsmechanismen einerseits starke Beitrittsanreize für ärmere Kandidaten, andererseits führen sie zu steigenden Umverteilungslasten bei den Nettozahlern.

5. Besondere Interessenlage Großbritanniens

Die Tatsache, dass Großbritannien der EU deutlich skeptischer gegenüber steht als fast alle anderen Mitgliedsstaaten, zeigt sich unter anderem im sogenannten Eurobarometer. In dieser im halbjährlichen Abstand von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebenen öffentlichen Meinungsumfrage in den Ländern der EU werden bestimmte Fragen regelmäßig wiederholt. Die untenstehende Tabelle zeigt die jüngsten Antworten auf drei ausgewählte Fragen für Großbritannien und für den EU-Durchschnitt. Man sieht, dass die Briten deutlich weniger häufig als der durchschnittliche EU-Bürger der Meinung sind, dass ihre Interessen in der EU gut vertreten sind und sie Vertrauen in die EU haben können. Zugleich gibt es in Großbritannien deutlich mehr Stimmen als im EU-Durchschnitt, die behaupten, dem eigenen Land ginge es besser, wenn es nicht Mitglied der EU wäre. Allerdings fällt auf, dass auch in der gesamten EU die Bürger in nicht unbeträchtlichem Maße der Europäischen Union eher reserviert gegenüberstehen.

Unterschiedliche Einschätzungen der Vorteile einer EU-Mitgliedschaft*				
	Stimme zu		Stimme nicht zu	
	UK	EU	UK	EU
Die Interessen unseres Landes werden in der EU gut berücksichtigt.	33 %	40 %	57 %	50 %
Ich habe Vertrauen in die Europäische Union.	16 %	31 %	61 %	56 %
Unser Land wäre besser für die Zukunft gerüstet, wenn es nicht Mitglied der EU wäre.	42 %	30 %	43 %	58 %

*Eurobarometer Nr. 82, Dezember 2014. Die Prozentzahlen von „Stimme zu“ und „Stimme nicht zu“ für ein Land ergänzen sich nicht zu Hundert, da auch (hier nicht dargestellte) Antworten wie „Weiß nicht“ zugelassen waren.

Aus Sicht Großbritanniens gibt es derzeit eine Reihe von Gründen, die diese überdurchschnittlich skeptische Haltung gegenüber der EU-Mitgliedschaft erklären könnten:

Zwar geht die Marktintegration in der EU immer noch weit über die globale Handelsliberalisierung hinaus, so dass die Integrationsgemeinschaft grundsätzlich zusätzliche Handelsvorteile bietet. Doch weist Großbritannien seit 2008 ein stark wachsendes Leistungsbilanzdefizit gegenüber dem Euroraum auf (2014 sogar in Höhe von 5 % des BIP), wodurch die positive Sichtweise dieser Handelsintegration geschmälert werden kann.

Zudem werden gerade von den Briten viele EU-Regulierungen als nicht notwendig für das Funktionieren des gemeinsamen Marktes und damit als (unnötige) Kosten der Mitgliedschaft angesehen. Eine zunehmende Rückbesinnung auf das Subsidiaritätsprinzip und seine tatsächliche Umsetzung in Form eines Rückflusses an Macht von Brüssel zu den Nationalstaaten („power flowing back“, Liddle, 2015, 31 ff.) ist daher ein wesentliches Anliegen.

Entsprechend wird das eingangs erwähnte Ziel einer „immer engeren Union“ kritisch gesehen, insbesondere da es von manchen Politikern in der EU als Weg zu einer politischen Union interpretiert wird. Würde es nur – wie der Wortlaut der Präambel des AEUV eigentlich vorgibt⁴ – um einen „immer engeren Zusammenschluss der *europäischen Völker*“ gehen, also um eine engere Verbindung der europäischen *Bürger*, ohne gemeinsames Staatswesen, sondern mit weiterhin führender Rolle der Nationalstaaten, so wäre die Haltung vermutlich positiver.

⁴ AEUV: Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union

Ein aktuell besonders häufig diskutiertes Thema ist zudem der angebliche Sozialtourismus durch die im Europäischen Binnenmarkt ermöglichte Freizügigkeit. Obwohl es mittlerweile einige Studien gibt, die belegen, dass gerade die Zuwanderer aus den europäischen Partnerländern der britischen Wirtschaft insgesamt mehr Vorteile als Nachteile gebracht haben (Springford/Tilford/Whyte, 2014, Chapter 4; Harari/Thompson, 2013; Dustmann/Frattini, 2014), besteht immer noch vielfach die Sorge, dass durch die im Binnenmarkt verbrieft Freizügigkeit Bürger aus anderen EU-Ländern vor allem einreisen, um höhere Sozialleistungen in Anspruch nehmen zu können.

Nicht zuletzt zeigt das Eurobarometer, dass das Vertrauen in die EU in allen Mitgliedsländern, und damit auch in Großbritannien, durch die Eurokrise sehr stark zurückgegangen ist und auch hierdurch in den letzten Jahren ein zunehmender EU-Skeptizismus festzustellen ist. Instabilitäten in der Gemeinschaft üben somit auch in den zunächst nicht betroffenen Partnerstaaten einen klaren negativen Einfluss auf die öffentliche und politische Meinung zur EU aus. Insbesondere das wenig überzeugende Krisenmanagement im Zusammenhang mit der seit Jahren anhaltenden griechischen Schuldenproblematik stellen das institutionelle Regelwerk des Euroraums und damit die Stabilität dieses Teils der EU zunehmend in Frage. Die ursprünglich vorgesehenen stabilitätspolitischen Pfeiler der Europäischen Währungsunion – Stabilitäts- und Wachstumspakt, No-bailout-Klausel⁵ und Unabhängigkeit der Europäischen Zentralbank – haben weitgehend an Glaubwürdigkeit verloren. Die implementierten monetären und fiskalischen „Rettungsprogramme“ und „Notkredite“ gaben stattdessen eher Anreiz zu weiterem regelwidrigem Verhalten. Solche anhaltenden Stabilitätsprobleme in anderen Ländern der Gemeinschaft, aber auch die politische Hilflosigkeit bei ihrer Lösung – insbesondere innerhalb der Eurozone – führen dann zu der Sorge, dass sich all dies auch auf das eigene Land übertragen könnte (Ioannou/Jamet/Kleibl, 2015).

Hinzu kommt, dass mittlerweile durch die geänderten Abstimmungsmodalitäten im Vertrag von Lissabon die Eurozone bei Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit die (notwendige) doppelte Mehrheit erreichen kann, wenn ihre Mitglieder mit einer Stimme sprechen. Vor dem Hintergrund der Turbulenzen in der Eurozone erscheint es daher aus britischer Sicht nicht ungefährlich, wenn die Eurozone mittlerweile durch ihre Stimmenmehrheit wesentliche Entscheidungen für die EU als Ganzes treffen könnte.⁶

6. Folgen eines Austritts für Großbritannien

⁵ Ausschluss der Haftung der Europäischen Union sowie aller Mitgliedstaaten für Verbindlichkeiten einzelner EU-Länder.

⁶ Ein Austritt Griechenlands aus der Eurozone würde im Übrigen dieses Problem wieder lösen, da die verbleibende Eurozone dann die für eine qualifizierte Mehrheit notwendige Bevölkerungszahl nicht mehr erreichen würde.

Für ein Land, das seit mehr als 40 Jahren Mitglied einer solchen Integrationsgemeinschaft wie der EU ist, würde ein Austritt sicherlich signifikante ökonomische und politische Veränderungen bedeuten.⁷ Zunächst sind natürlich gewisse negative Folgen auf Handel und Direktinvestitionen zu erwarten, deren Ausmaß aber ganz entscheidend vom Alternativszenario zur bisherigen Mitgliedschaft abhängt. Dabei werden meist drei verschiedene Szenarien diskutiert (Miller, 2013, 16 ff; Busch, 2014, 17 ff; Böttcher/Schmithausen, 2014, 17):

Norwegen-Option: Norwegen hat sehr enge Beziehungen zur EU. Es ist Mitglied des Europäischen Wirtschaftsraums (EWR) und hat hierdurch Zugang zu allen vier Grundfreiheiten des EU-Binnenmarktes. Allerdings ist Norwegen damit auch verpflichtet, alle EU-Regelungen und Rechtsvorschriften bezüglich des Binnenmarktes zu übernehmen. Zusätzlich leistet Norwegen als EWR-Mitglied auch einen gewissen finanziellen Beitrag zum EU-Budget. Die negativen Auswirkungen auf Handel und Direktinvestitionen Großbritanniens wären in einem solchen Fall am geringsten. Großbritannien könnte weiterhin ein interessanter Standort für Direktinvestitionen (als Exportplattform in den EU-Raum) bleiben, allerdings bietet diese Option auch nicht die Vorteile, die sich Großbritannien von einem Austritt erhoffen würde.

Schweiz-Option: Die Schweiz hat seine wirtschaftlichen Beziehungen zur EU durch eine Vielzahl bilateraler Verträge geregelt, die aber nicht alle Bereiche des Binnenmarktes umfassen. Auch die Schweiz muss sich finanziell in die EU einbringen. Die Schweiz hat aber die Möglichkeit, unabhängig von der EU mit anderen Ländern einzelne Handelsabkommen zu schließen. Hier stellt sich die Frage, inwieweit die EU bereit wäre, auch mit einem „abtrünnigen“ Großbritannien solche bilateralen Vereinbarungen einzugehen.

WTO-Option: Würde Großbritannien nach einem Austritt keine speziellen Beziehungen mehr zur EU aufnehmen wollen, dann würden auch für die wirtschaftlichen Beziehungen zwischen Großbritannien und der EU die allgemeinen Konditionen der WTO gelten. Hier stellt sich dann die Frage, wie gravierend sich die Unterschiede zwischen der weltweit bestehenden Liberalisierung internationaler Wirtschaftsbeziehungen durch die WTO und den zuvor bestandenen Freiheiten im EU-Binnenmarkt auf den Außenhandel, die Kapitalströme und Arbeitskräftewanderungen tatsächlich auswirken würden. Zahlungen an die EU entfielen ganz.

Neben den direkten Folgen für Außenhandel und Direktinvestitionen sind auch noch die Auswirkungen auf die Zukunft des globalen Finanzplatzes London zu beachten und inwieweit eine Abkoppelung vom EU-Binnenmarkt auch den Finanzdienstleistungshandel beeinträchtigen würde (Hilton, 2015; Springford/ Tilford/Whyte, 2014, Chapter 3).

Daneben wären aber auch positive Effekte zu erwarten, die jedoch schwerer zu quantifizieren sind: So würde sich ein Nutzenzuwachs durch den kompletten Wegfall von EU-Regularien, durch eine vollkommene wirtschaftspolitische und außenhandelspolitische Sou-

⁷ So findet etwa die Hälfte des Außenhandels, der ausländischen Direktinvestitionen und der Arbeitskräftewanderung Großbritanniens mit Partnerstaaten aus der EU statt.

veränität (z.B. in den Handelsbeziehungen zu Drittstaaten⁸), durch den Wegfall der Nettotransfers an die EU, sowie durch eine noch stärkere Abschottung von den Folgen der Entwicklungen im Euroraum ergeben können.

Mittlerweile gibt es eine ganze Reihe von Studien zur Quantifizierung der möglichen ökonomischen Folgen eines Brexit für Großbritannien (z. B. Aichele/Felbermayr, 2015; Booth/Howarth u.a., 2015; Mansfield, 2014; Ottaviano/Pessoa/Sampson, 2014; Pain/Young, 2004; Springford/Tilford/Whyte, 2014). Berechnet werden in der Regel die kumulierten Auswirkungen nach Abschluss der Anpassungsprozesse, hierfür werden meist 10 – 15 Jahre angesetzt.

Die Vorgehensweisen sind dabei recht unterschiedlich. Zum Teil werden nur statische Handelseffekte berücksichtigt, zum Teil auch dynamische Effekte über die Auswirkungen einer sinkenden Handelsoffenheit auf die Produktivität. Seltener ist die explizite Berücksichtigung veränderter Direktinvestitionen. Meist nicht einbezogen werden Kosteneinsparungen durch den Wegfall von Regulierungen oder auch der voraussichtlich steigende Handel mit Drittländern (also eine Handelsumlenkung von Handel mit der EU nun zu Drittländern). Stattdessen wird oft unterstellt, die EU würde auch mit Drittländern künftig weitere Handelsliberalisierungen vereinbaren, an denen Großbritannien dann nicht beteiligt sei. Eine verringerte Immigration wird zumeist mit negativen Wirkungen für Großbritannien verbunden. Mögliche negative spill-overs aus krisenhaften Entwicklungen in der Eurozone werden nicht thematisiert.

Werden schließlich verschiedene Szenarien im Sinne der o.g. drei Optionen durchgerechnet, so ergibt sich für ein realistisches Szenario, in dem Großbritannien nach wie vor substantielle Handelsbeziehungen mit der EU pflegen wird, letztlich eine Bandbreite der Ergebnisse von 0 bis 3% Rückgang beim BIP resp. beim Pro-Kopf-Einkommen – kumuliert nach Abschluss aller Anpassungsprozesse, also nach 10 – 15 Jahren.⁹

Auch wenn die Prognosen über die letztendlichen Auswirkungen eines Brexit auf das britische Sozialprodukt insgesamt recht unsicher sind, werden in den meisten Fällen zwar gewisse Verluste, aber keine unüberschaubaren Risiken erwartet. Eine verlässliche Aussage für die Austrittswahrscheinlichkeit ist daher daraus nicht ableitbar.

7. Fazit: Wird Großbritannien EU-Mitglied bleiben?

⁸ Großbritannien steht etwa (u.a. aufgrund seiner größeren wirtschaftlichen Nähe zu den USA) dem TTIP sehr viel positiver gegenüber als Deutschland und manche andere EU-Staaten. Außerhalb der EU könnte Großbritannien ein solches Abkommen, das die EU unter Umständen ablehnen wird, dann schließen.

⁹ Es gibt allerdings auch Berechnungen, die unter optimistischen Annahmen sogar einen Anstieg des BIP Großbritanniens erwarten (Booth/Howarth u.a., 2015, Mansfield, 2014), aber auch andere, die unter sehr pessimistischen Annahmen einen kumulierten BIP-Rückgang von bis zu 9 % berechnen (Ottaviano/Pessoa/Sampson, 2014).

Die Entwicklungen innerhalb der EU in den letzten Jahren (steigende Heterogenität der Gemeinschaft durch die letzten Erweiterungen, zunehmende Regulierungen, weiter wachsende Einflussnahme der EU-Kommission, nicht enden wollende Griechenlandkrise) können sich auf das Kosten-Nutzen-Verhältnis einer Mitgliedschaft auswirken. Somit wird das eine oder andere Land prüfen, ob die Vorteile der Integrationsgemeinschaft immer noch so groß sind, dass sie mögliche Nachteile der Gemeinschaftsaktivitäten überwiegen. Bestehen hier Bedenken, so kann ein Austritt zur Option werden. Da aber auch der Austritt aus der Gemeinschaft eine unsichere Perspektive hat und mit „versunkenen Kosten“ verbunden ist, wird das betreffende Land zunächst versuchen, entweder weitere Entwicklungen, die nicht im Interesse des eigenen Landes sind, zu verhindern oder zumindest Kompensationen dafür auszuhandeln. Die mit dem Vertrag von Lissabon vereinbarte offizielle *Austrittsmöglichkeit* aus der EU bietet daher die Chance, auch die *Austrittsdrohung* nun als Instrument in den Verhandlungen einzusetzen und damit auch als Minderheit wieder mehr Einfluss auf Entscheidungen innerhalb der EU zu haben (Lechner/Ohr, 2011).

Auch in Großbritannien scheint zunächst noch die *Austrittsdrohung* im Vordergrund zu stehen und nicht der tatsächliche Austritt. Eine Austrittsdrohung kann zu Ausgleichsmaßnahmen führen, die mögliche Nachteile der EU-Politik für das betreffende Land abmildern können, sie kann aber auch bewirken, dass bestimmte kritisierte Maßnahmen von Seiten der EU letztlich doch gar nicht getroffen oder wieder zurückgenommen werden. Letzteres wird dann der Fall sein, wenn die geforderten Ausgleichsmaßnahmen den Nutzen der kritisierten Maßnahmen für die übrigen Mitgliedsländer überkompensieren würden, die EU aber auch nicht riskieren will, das Mitgliedsland zu verlieren. Gerade wenn ein Land wie Großbritannien austreten würde, sind die Kosten eines Austritts für die EU unter Umständen sogar höher als die Kosten für das scheidende Land. Denn der Austritt hätte nicht nur finanzielle Effekte (Großbritannien ist Nettozahler), sondern vor allem der innere Zusammenhalt und das politische Gewicht der EU im internationalen Kontext würden sich gravierend verringern (Oliver, 2013). Dies wäre eine immense politische Sprengkraft für die gesamte EU.

Schließlich muss aber auch eine tragfähige Lösung für die Probleme der Eurozone gefunden werden, um eine Übertragung der Instabilitäten dort auf die gesamte EU zu vermeiden. Je länger zugelassen wird, dass alle Vereinbarungen und das gesamte Regelwerk der Europäischen Währungsunion dem politischen Opportunismus zum Opfer fallen und nationale Partikularinteressen sich ungehemmt gegenüber dem Gemeinwohl durchsetzen können, desto geringer wird für ein Land wie Großbritannien auch die Anziehungskraft der EU insgesamt. Erst wenn es gelingt, eine nachhaltige Lösung für die Eurozone umzusetzen – und dies kann auch mit einem Ausscheiden Griechenlands aus der Eurozone (Grexit) verbunden sein – kann auch die EU Stabilität, Effizienz und Glaubwürdigkeit zurückerlangen und somit helfen, einen Austritt Großbritanniens zu verhindern. Gelingt dies nicht und erfolgt tatsächlich ein Brexit, so kann dies den Scheitelpunkt in der Entwicklung der europäischen Integration bedeuten.

Literatur:

- Ahrens, J./Hoen, H./ Ohr, R., Deepening integration in an enlarged EU: A club-theoretical perspective, *European Integration* 27 (2005) 417 – 439.
- Aichele, R./Felbermayr, G., Kosten und Nutzen eines Austritts des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union, Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, ifo-Institut, München (2015).
- Alesina, A./Spolaore, E., On the Number and Size of Nations, *The Quarterly Journal of Economics* CXII (1997) 1027 – 1056.
- Alesina, A./Spolaore, E./Wacziarg, R., Economic Integration and Political Disintegration, *American Economic Review* 90 (2000) 1276 – 1296.
- Berthold, N./Neumann, M., Opting Out-Klauseln im europäischen Einigungsprozess, *List Forum für Wirtschafts- und Finanzpolitik* 29 (2003) 137 – 158.
- Böttcher, B./Schmithausen, E., Eine Zukunft in der EU?, *EU-Monitor*, Deutsche Bank Research, Frankfurt (2014).
- Bolton, P./Roland, G. / Spolaore, E., Economic theories of the break-up and integration of nations, *European Economic Review* 40 (1996) 697 – 705.
- Booth, S./Howarth, C. u.a., What if...? The consequences, challenges & opportunities facing Britain outside EU, *Open Europe*, Report 03/2015, London (2015); www.openeurope.org.uk/intelligence/britain-and-the-eu/what-if-there-were-a-brexite/ (30.6.2015)
- Buchanan, J.M. /Tullock, G., *The calculus of consent: Logical foundations of constitutional democracy*, Ann Arbor (1962).
- Busch, B., *Das Vereinigte Königreich vor dem Austritt aus der Europäischen Union?*, IW Policy Paper 9/2014, Institut der deutschen Wirtschaft, Köln (2014).
- Dustmann, C./Frattini, T., The Fiscal Effects of Immigration to the UK, *The Economic Journal* 124 (2014) F593 – F643.
- Harari, D. /Thompson G., *The Economic Impact of EU membership on the UK*, House of Commons Library, SN/EP/6730, London (2013).
- Hilton, A., *The City and Brexit. A CSFI survey of the financial services sector's views on Britain and the EU*, London (2015).
- Ioannou, D./Jamet, F./Kleibl, J., *Spillovers and Euroscepticism*, ECB Working Paper No. 1815, Frankfurt (2015).
- Lechner, S./Ohr, R., The Right of Withdrawal in the Treaty of Lisbon: A game theoretic reflection on different decision-processes in the EU, *European Journal of Law and Economics* 32 (2011) 357 – 375.
- Liddle, R., *The Risk of Brexit: Britain and Europe in 2015*, Policy Network, London (2015); www.policy-network.net/publications/4812/The-risk-of-Brexit (15.1.2015).

- Mansfield, I., A Blueprint for Britain: Openness not Isolation, Institute of Economic Affairs (IEA), London (2014); www.iea.org.uk/publications/research/the-iea-brexite-prize-a-blueprint-for-britain-openness-not-isolation (30.6.2015).
- Miller, V., Leaving the EU, House of Commons Library Research Paper 13/42, London (2013).
- Mussler, W./Streit, M., Integrationspolitische Strategien in der EU, in Ohr (1996) 265 – 292.
- Ohr, R., Europäische Integration, Stuttgart (1996).
- Ohr, R., Clubs im Club – Europas Zukunft, ORDO Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft 58 (2007) 67 – 82.
- Oliver, T., Europe without Britain, SWP Research Paper 7, Berlin (2013)
- Ottaviano, G./Pessoa, J. P./Sampson, T., Brexit or Fixit? The Trade and Welfare Effects of Leaving the European Union, CEP Policy Analysis, Paper No CEPPA016, London (2014).
- Pain, N./Young, G., The macroeconomic impact of UK withdrawal from the EU, Economic Modelling 21 (2004) 387 – 408.
- Springford, J./Tilford, S./Whyte, P., The economic consequences of leaving the EU, The final report of the CER commission on the UK and the EU single market, Centre for European Reform, London (2014).

Has the attractiveness of the EU been lost? Or: How big is the risk of Brexit?

We examine why the exit option agreed in the Treaty of Lisbon is now considered to be a quite serious alternative for UK. In addition to the general reasons for the attractiveness of the EU on the one hand and for political separatism on the other hand, the specific aspects are discussed, which could explain the above-average skeptical attitude of the British towards the European Union membership. Although most studies on the consequences of a withdrawal from the EU predict certain losses for the UK, the risks seem quite manageable. The UK also faces risks remaining in the EU, particularly when no viable solution to the problems of the euro zone is found and a transfer of instability to the entire EU is feared. If – as by a Grexit – the stability would be recovered within the euro zone and therefore also in the EU, this could reduce the risk of a Brexit.

JEL CLASSIFICATION: D 72, E 02, F 02, F 15