

Arbeitspapier

Forschungsgruppe EU/Europa
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Dr. Nicolai von Ondarza ist
stellvertretender Leiter der
Forschungsgruppe EU/Europa

Julia Becker ist Praktikantin in
der Forschungsgruppe
EU/Europa im Sommer 2016

SWP-Arbeitspapiere sind Online-
Veröffentlichungen der
Forschungsgruppen. Sie
durchlaufen kein förmliches
Gutachterverfahren wie SWP-
Studie, SWP-Aktuell und SWP-
Zeitschriftenschau.

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

Julia Becker / Nicolai von Ondarza

Die Kosten eines EU- Austritts

Ein systematischer Vergleich von
Studien zu den wirtschaftlichen
Konsequenzen eines Brexits

Arbeitspapier FG EU/Europa, 2016/Nr. 01, Juni 2016
SWP Berlin

Inhalt

Einleitung.....	3
Das Verfahren zum EU-Austritt	3
Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Studien	6
Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen	9
Handel mit Drittstaaten und Foreign Direct Investment	14
Migration	15
Deregulierung	17
Auswirkungen auf Deutschland und die übrigen EU-27	17
Schlussfolgerungen	20

Einleitung

Am 23. Juni 2016 stimmt die britische Bevölkerung darüber ab, ob das Vereinigte Königreich (UK) Mitglied der Europäischen Union (EU) bleibt oder diese verlässt. Die potentiellen wirtschaftlichen Auswirkungen eines Austritts sind sowohl für Großbritannien als auch die übrigen Mitgliedstaaten der EU ein zentraler Aspekt der „Brexit“-Debatte.

Seit David Cameron nach seiner Wiederwahl im Mai 2015 das Referendum auf den Weg gebracht hat, haben daher verschiedene Studien Prognosen erstellt, wie sich die partielle oder sogar vollständige Abkoppelung Großbritanniens aus dem Binnenmarkt der EU wirtschaftlich auswirken könnte. Die Spannweite der Einschätzungen bis 2030 ist enorm: Sie liegt zwischen Einbußen im Bruttoinlandsprodukt (BIP) von bis zu -14 Prozent und sogar zusätzlichem Wachstum von +1,55 Prozent relativ zum Verbleib in der EU. Der Verlust der zweitgrößten Volkswirtschaft und des drittgrößten Nettozahlers in der EU würde auch an den Handelspartnern Großbritanniens nicht spurlos vorübergehen, von denen Deutschland innerhalb Europas der Größte ist. Zur Einordnung der wirtschaftlichen Prognosen bietet dieses Arbeitspapier daher einen systematischen Vergleich bisheriger Studien in Bezug auf ihre gesamtwirtschaftlichen Einschätzungen, die prognostizierten Konsequenzen für andere EU-Staaten sowie erwartete Entwicklungen in wichtigen und/oder umstrittenen Einzelbereichen wie Auslandsinvestitionen, Migration und (De-) Regulierung.

Das Verfahren zum EU-Austritt

Wirtschaftliche Prognosen zu den Auswirkungen eines EU-Austritts Großbritanniens stehen vor einer doppelten Herausforderung. Auf der einen Seite müssen sie als Maßstab für die Konsequenzen des Brexits eine Fortsetzung des Status Quo modellieren, also der wirtschaftlichen Entwicklung Großbritanniens bei einem Verbleib in der EU. Auf der anderen Seite müssen sie für die Berechnung der Konsequenzen modellieren, welche Änderungen der EU-Austritt durch eine Reihe, sich zum Teil gegenseitig beeinflussender Faktoren herbeiführt – erschwerter Zugang zum EU-Binnenmarkt, Rückkehr von Handelshemmnissen, veränderte Preis- und Wechselkursentwicklung, freiwerdende Haushaltsmittel durch Wegfall der Nettozahlungen an den EU-Haushalt, Änderung und/oder Zurücknahme von EU-Regulierung, veränderte Handelsbeziehungen zu Drittstaaten usw.

Der wichtigste, übergeordnete Faktor ist dabei das Verfahren zum EU-Austritt und der zukünftige Zugang Großbritanniens zum europäischen Binnenmarkt. Alle Studien zu den wirtschaftlichen Konsequenzen eines Brexits modellieren daher mindestens zwei verschiedene Szenarien, je nachdem, auf welche Art von Zugang Großbritannien und die EU sich einigen. Zum Verständnis der Prognosen sind daher zwei Aspekte des Verfahrens zum EU-Austritt von zentraler Bedeutung:

Erstens ist ein EU-Austritt kein singuläres Ereignis, sondern ein langwieriger Prozess. Gemäß Art. 50 EUV hat jeder EU-Mitgliedstaat die Möglichkeit, aus der Union auszutreten.¹ Hierzu muss die Regierung des betreffenden Landes den Europäischen Rat vom Austrittswunsch formell in Kenntnis setzen, anschließend wird über ein Austrittsabkommen verhandelt. Bis zum Inkrafttreten dieses Abkommens oder bis zum Ablauf einer Zwei-Jahres-Frist bliebe Großbritannien Mitglied der EU. Die Frist kann zudem einvernehmlich verlängert werden. Entscheidend für die wirtschaftlichen Prognosen ist hierbei, dass der EU-Vertrag es offen lässt, ob das Austrittsabkommen nur die Übergangsbestimmungen regelt, zum Beispiel den Status von in Großbritannien arbeitenden EU-Bürgern, oder ob Brüssel und London gleichzeitig bereits den zukünftigen Zugang zum Binnenmarkt vereinbaren. Im ersten Fall würden zumindest bis zu einer weiteren Vereinbarung erhebliche Handelsschranken für Großbritannien aufgebaut werden. Doch schon während der Verhandlungen drohen aufgrund erhöhter Unsicherheit und bereits veränderter Investitionsentscheidungen wirtschaftliche Veränderungen im Vergleich zu einer Fortsetzung des Status quo.

Zweitens ist das Spektrum an Möglichkeiten des Zugangs Großbritanniens zum EU-Markt, einschließlich Deutschland, sehr groß. Jede dieser Optionen hätte jeweils unterschiedliche Auswirkungen auf die wirtschaftliche Entwicklung in Großbritannien, aber auch in anderen EU-Staaten. Die meisten Studien nutzen mindestens zwei der auch in der politikwissenschaftlichen Debatte etablierten Szenarien für die Beziehungen Großbritanniens zur EU:²

- Einbindung in den Europäischen Wirtschaftsraum (**EWR-Szenario**). Dieses Szenario geht davon aus, dass sich Großbritannien wie Norwegen dem EWR anschließt. Als EWR-Mitglied hätte das Vereinigte Königreich bis auf wenige Ausnahmen vollen Zugang zum Binnenmarkt mit seinen vier Freiheiten, müsste dafür aber in den EU-Haushalt einzahlen und in allen betroffenen Politikfeldern EU-Gesetzgebung ohne Mitspracherecht nachvollziehen.
- Bilaterale Abkommen (**Schweizer Szenario**). Das zweite Szenario sieht eine Reihe von sektoral-beschränkten bilateralen Abkommen vor, wie sie die EU mit der Schweiz vereinbart hat. Im Gegensatz

¹ Siehe z. B.: UK House of Lords – European Union Committee, *The Process of Withdrawing from the European Union*, 11th Report of Session 2015-16, 2016; Hannes Hofmeister, “Should I Stay or Should I go? – A Critical Analysis of the Right to Withdraw from the EU”, in: *European Law Review*, 16 (2010) 5, S. 589-603; Adam Łazowski, “Withdrawal from the European Union and Alternatives to Membership”, in: *European Law Review*, 35 (2012) 5, S.523-540. Bettina Rudloff/Evita Schmiege, *Zerfall der Europäischen Union. Handels- und Wirtschaftspolitik steht viel auf dem Spiel*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2016 (SWP-Aktuell 24/2016).

² Siehe z. B.: Vaughne Miller (Hg.), *Leaving the EU*, House of Commons Library Research Paper 13/42, Juli 2013; HM Government, *Alternatives to EU Membership: Possible Models for the United Kingdom Outside the European Union*, 2016; Jean-Claude Piriš, *If the UK Votes to Leave. The Seven Alternatives to EU Membership*, Centre for European Reform, 2016.

zum EWR ist der Zugang zum Binnenmarkt beschränkter, vor allem die für Großbritannien relevanten Bereiche Dienstleistungen und Finanzmarkt sind bei den bilateralen Abkommen mit der Schweiz ausgeklammert. Selbst beim Warenhandel gibt es Ausnahmen, in der Breite herrscht aber freier Warenverkehr. Die Schweiz zahlt hierfür ebenfalls in den EU-Haushalt ein und muss – in begrenzteren Maße – EU-Standards umsetzen, um den Zugang zum Binnenmarkt aufrechtzuerhalten.

- Die dritte Möglichkeit ist ein erweitertes Freihandelsabkommen (FTA), wie es die EU zuletzt etwa mit Kanada vereinbart hat (**FTA-Szenario**). Das Umfassende Wirtschafts- und Freihandelsabkommen EU-Kanada (CETA) beinhaltet einen schrittweisen Abbau der meisten Zölle, wobei diese gerade in Schlüsselsektoren wie der Automobilindustrie nur sehr langsam reduziert werden. Zwar sollen durch einen Regulierungsdialo g auch nicht-tarifäre Handelshemmnisse reduziert werden, insgesamt dürften diese aber auf absehbare Zeit substantiell bleiben. Die für Großbritannien so wichtigen Sektoren Dienstleistungen und Finanzmarkt sind weitgehend ausgeschlossen. Insgesamt wird der freie Warenverkehr mit einem CETA-ähnlichen Abkommen zwar weitgehend offen gehalten, dem Handel zwischen der EU und Großbritannien werden jedoch viele neue Hürden auferlegt.
- Zuletzt bleibt die Null-Option, der Handel nach den Regeln der Welthandelsorganisation (**WTO-Szenario**). Dies beinhaltet die Wiedereinführung von Zöllen und die schrittweise Entstehung neuer nicht-tarifärer Handelshemmnisse. Die Null-Option kann auch eine Zwischenlösung sein, falls die EU wie beschrieben erst nur die Übergangsbestimmungen mit Großbritannien aushandelt und sich erst nach dem vollzogenen Austritt über die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit Großbritannien einigt.

Potentiell gibt es noch weitere mögliche Szenarien, wie die EU ihre Beziehungen zu Großbritannien zukünftig organisieren könnte, die politisch aber zumindest vor dem Referendum nicht in Betracht gezogen werden. Hierzu gehört zum Beispiel die Zollunion der Türkei mit der EU, welche zwar die Zölle aufhebt, aber keinen erweiterten Zugang zum Markt bietet und zudem die Türkei an die Außenhandelsverträge der EU bindet. Zum anderen sind grundlegende strukturelle Änderungen am Aufbau der EU denkbar, welche den vollen Zugang zum Binnenmarkt auch für nicht Mitglieder möglich macht.

Die Übersicht über diese Modelle macht schnell deutlich, warum sich die wirtschaftlichen Prognosen je nach Modell so grundlegend unterscheiden. Die politischen Entscheidungsträger in Brüssel, Berlin und dem Rest der EU können kaum beeinflussen, wie sich die Briten am 23. Juni entscheiden. Die Verhandlungen mit Großbritannien nach einem potentiellen Austrittsvotum dürften jedoch substantielle wirtschaftliche und politische Auswirkungen haben.

Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Studien

Angesichts der enormen politischen wie wirtschaftlichen Bedeutung eines potentiellen EU-Austritts Großbritanniens haben bereits zahlreiche Studien die verschiedenen Konsequenzen eines Brexits analysiert.³ Dieses Arbeitspapier bietet einen systematischen Vergleich der Analysen, welche die makro-ökonomischen Folgen für Großbritannien und/oder die EU berechnen (siehe Tabelle 1). Noch ausstehend sind die Ergebnisse des Internationalen Währungsfonds (IWF), der seine Studie erst kurz vor dem Referendum am 16. Juni veröffentlichen wird. Bereits im Vorfeld hat sich IWF-Chefin Christine Lagarde jedoch gegen einen Brexit ausgesprochen und vor den volkswirtschaftlichen Folgen eines solchen gewarnt.⁴ Mit Ausnahme der Bertelsmann Stiftung beschränkt sich die Auswahl der aktuellsten Publikationen (2015-16)⁵ auf den angelsächsischen Raum. Die verschiedenen Prognosen reichen in der Regel bis 2030, einzelne Institutionen haben die eher kurzfristigen Folgen bis 2020 separat berechnet. Die Herangehensweise, die angewandten wirtschaftswissenschaftlichen Modelle, die Ergebnisse und auch die Transparenz der Studien unterscheiden sich erheblich.

³ Siehe z.B.: Mark Leonard, *The British Problem and what it means for Europe*, ECFR-Policy Brief, März 2015; Tim Oliver, "European and International Views of Brexit", in: *Journal of European Public Policy*, (2016) 4, S. 1-8; Nicolai von Ondarza, *Zwischen den Welten. Großbritannien als Partner für Deutschland in Europa nach dem EU-Referendum*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2016 (SWP-Aktuell 35/2016).

⁴ Chris Giles, "IMF warns Brexit could wreak severe damage in UK and beyond", in: *Financial Times*, 12.4.2016.

⁵ Bei allen Publikationen vor 2016 ist anzumerken, dass sie zu einem Zeitpunkt veröffentlicht wurden, zu dem das Datum des Referendums noch nicht feststand. In diesen Fällen wird in der Regel eine verzögerte Durchführung des Referendums bis Ende 2017 unterstellt.

Tabelle 1: Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Studien im Überblick

Organisation	Publikation	Zeitraum	Modell	Szenarien (Anzahl)
Bertelsmann/ifo	2015	2030	Static Model of General Equilibrium ⁶	FTA/WTO/Isolierung (3)
Finanzministerium (UK)	2016	2030	Gravity Modelling Approach	EWR/FTA/WTO (3)
CFS/LSE-CEP	2014/2015	2025	Static Model of General Equilibrium ⁶	FTA/WTO (2)
Economists for Brexit	2016	2020	Liverpool Model, Cardiff Research ⁷	k. A.
OECD	2016	2020 2030	National Institute Global Econometric Model (NiGEM) + OECD Trade Model (METRO)	FTA/WTO (2)
Open Europe	2015	2030	Computable General Equilibrium Model (CGE) ⁸	FTA (ambitious) /FTA 1-2 (midrange)/WTO (4)
Oxford Economics	2015	2030	Oxford Economics' Global Economic Model	(9)
PwC	2016	2020 2030	Computable General Equilibrium Model (CGE)	FTA/WTO (2)

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Um die Studien besser einordnen zu können, ist es zunächst hilfreich, die jeweilige Position der Herausgeber zum Brexit zu erfassen. Insgesamt spricht sich eine Mehrheit von fünf der ausgewählten acht Studien für einen Verbleib des UK in der EU aus. Die Bertelsmann Stiftung, das britische Finanzministerium, das CFS, die OECD und PwC berufen sich dabei auf die negativen wirtschaftlichen Folgen, welche sie für verschiedene Brexit-Szenarien skizzieren. Gerade für den Fall des Finanzministeriums ist jedoch anzumerken, dass sich dieses keineswegs frei von politischen Zwängen – oder zumindest einer gewissen Erwartungshaltung seitens der Regierung – machen kann. George Osborne, britischer Finanzminister und einer der wichtigsten Verfechter eines Verbleibs in der EU, hat seine Position und zwangsläufig auch die seines Ministeriums zuletzt

⁶ Arnaud Costinot/Andrés Rodríguez-Clare, "Trade theory with numbers: Quantifying the consequences of globalization", 2014, in Helpman Elhanan, Rogoff Kenneth and Gita Gopinath, (Hg.), *Handbook of International Economics*, 4. Aufl., Elsevier.

⁷ Patrick Minford/Stawant Marwaha/Kent Matthews/Alison Sprague, "The Liverpool Macroeconomic Model of the United Kingdom", *Economic Modelling*, 1 (1984) 1, S. 24-62; Patrick Minford/Sakshi Gupta/Vo Phuong Mai Le/Vidya Mahambare/Yongdeng Xu, *Should Britain Leave the EU? An Economic Analysis of a Troubled Relationship*, 2015, Edward Elgar in Association with the IEA, 2. Aufl., S. 197.

⁸ Auf Datengrundlage des Global Trade Analysis Project (GTAP).

in seiner Rede am 18. April in Bristol untermauert.⁹ Nach der Bertelsmann Stiftung hat das britische Finanzministerium auch die negativsten Konsequenzen im Falle eines Brexits errechnet.

Gegen einen Verbleib in der EU und somit für den Brexit positionieren sich eindeutig nur die Economists for Brexit. Der Zusammenschluss aus acht – nach eigener Aussage „unabhängigen und führenden“¹⁰ – Ökonomen rekrutiert sich u.a. aus einem ehemaligen Berater des letzten Londoner Bürgermeisters Boris Johnson. Sie besteht und veröffentlicht in dieser Zusammensetzung erst seit dem Aufkommen der Referendums-Debatte. Ihre Methodik und Ergebnisse wurden auch von unabhängigen Ökonomen in Großbritannien bereits scharf kritisiert.¹¹

Die beiden verbleibenden Studien von Open Europe und Oxford Economics hingegen sind keinem der beiden Lager eindeutig zuzuordnen und präsentieren sich betont unparteiisch. Der in London ansässigen Denkfabrik Open Europe wird in der Regel eine Brüssel-kritische Attitude und eine Nähe zur konservativen Partei unterstellt; ihr ehemaliger Direktor Mats Persson ist aktuell EU-Berater von Premier David Cameron.¹² Deren Zerrissenheit in Bezug auf das Referendum spiegelt sich in den Ergebnissen der Studie teilweise wider. Open Europe hat sich in der Folge auch öffentlich als neutral in Bezug auf den Brexit erklärt.¹³ Oxford Economics spricht trotz der prognostizierten Einkommensverluste von „asymmetrischen wirtschaftlichen Risiken und Chancen“¹⁴ eines EU-Austritts. Eine klare Positionierung ist jedoch nicht erkennbar.

Insgesamt werden sechs verschiedene ökonomische Modelle angewandt, die insbesondere in der Berücksichtigung statischer und dynamischer Effekte variieren. Sowohl die Bertelsmann- als auch die CFS-Studie illustrieren die Auswirkungen ökonomischer Integration auf Innovation und Investment (dynamische Effekte) separat und kommen zu dem Schluss, dass eine rein statische Analyse die Kosten eines Brexits unterschätzt, da der Produktivitätsrückgang vernachlässigt wird. Einkommensverluste aufgrund statischer Effekte resultieren ausschließlich aus dem geringeren Handelsniveau nach einem Brexit. Dynamische Effekte berücksichtigen hingegen nachlassende grenzüberschreitende Handelsaktivitäten und

⁹ George Osborne, *HM Treasury Analysis on the Referendum, Speech at the National Composite Centre*, Bristol, April 2016, online: <https://www.gov.uk/government/speeches/hm-treasury-analysis-on-the-eu-referendum-george-osbornes-speech> (Zugriff am 30.5.2016).

¹⁰ Economists for Brexit, online: <http://www.economistsforbrexit.co.uk/> (Zugriff am 30.5.2016).

¹¹ Thomas Sampson/SwatiDhingra/Gianmarco Ottaviano/John Van Reenen, *Economists for Brexit: A Critique*, Centre for Economic Performance & London School of Economics and Political Science, 2016, online: <http://cep.lse.ac.uk/pubs/download/brexit06.pdf> (Zugriff am 2.6.2016).

¹² Sam Coates, “Swede in No 10 holds key to European plan”, in *The Times*, 20.6.2015.

¹³ Open Europe, *Our Vision*, 2016, online: <http://openeurope.org.uk/today/vision/> (Zugriff am 2.6.2016).

¹⁴ Oxford Economics, *Assessing the Economic Implications of Brexit: Executive Summary*, 2015, S. 3, online: <http://eagni.com/wp-content/uploads/2016/03/Assessing-the-Implications-of-Brexit-Executive-Summary.pdf> (Zugriff am 30.5.2016).

damit einhergehend Produktivitätsverluste sowie ausbleibende Wachstumsimpulse durch zukünftige bilaterale Freihandelsabkommen zwischen der EU und Drittstaaten, die zum jetzigen Zeitpunkt kurz vor der Ratifizierung stehen (u.a. mit Indien, Japan, Kanada, Singapur, USA). Die Ergebnisse der übrigen Studien berücksichtigen dynamische Effekte in der Regel von vornherein oder führen ihre Vorgehensweise nicht explizit aus.

Wenn auch unterschiedliche Modellannahmen getroffen werden, so beschränken sich die Studien in der Regel auf drei mögliche Szenarien, die grundlegend entlang der Dimension „Handelsintegration“ variieren. Die Ausgestaltung der zukünftigen Handelsbeziehungen zwischen dem UK und der EU wird übereinstimmend als das richtungsweisende Kriterium definiert. Dabei werden die Tiefe der Handelsintegration und das Verhältnis zum europäischen Binnenmarkt als Stellschrauben verstanden, die den Spielraum der Verhandlungen eingrenzen.

Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen

Die wichtigste Kennzahl zur Einschätzung der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen sind die prognostizierten Veränderungen im Bruttoinlandsprodukt (BIP) Großbritanniens. Dennoch sind auch hier die Ergebnisse der verschiedenen Studien nur bedingt vergleichbar, da sie zum einen auf unterschiedlichen Annahmen und Basisjahren beruhen, zum anderen verschiedene makro-ökonomische Indikatoren berücksichtigen. Eine Besonderheit einiger Brexit-Studien ist, dass diese neben dem Pro-Kopf-Einkommen auch das Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Haushalt berechnen. Insbesondere Letzteres wird von beiden Kampagnen immer wieder aufgegriffen, um Verluste bzw. Gewinne pro Haushalt zu veranschaulichen.¹⁵ Problematisch ist dabei, dass die Pauschalisierung aggregierter Daten über urbane und ländliche Regionen hinweg nur bedingt repräsentativ ist.

Für die Einschätzung der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen werden im Folgenden jedoch nur die prozentualen Veränderungen des realen BIP verglichen (siehe Tabelle 2). Eine wichtige Grundlage zum Verständnis der Prognosen ist, dass sich die Einbußen nicht auf einen Vergleich zum Status Quo beziehen, sondern auf den Vergleich mit einer jeweiligen Prognose beim Verbleib in der EU. Der Worst-Case des britischen Finanzministeriums von -9,5 Prozent besagt also nicht, dass die britische Wirtschaft bis 2030 um 9,5 Prozent schrumpfen soll, sondern nur um 9,5 Prozent weniger wachsen wird als mit EU-Mitgliedschaft.

¹⁵ Laut der Berechnungen des britischen Finanzministeriums wären jährliche BIP-Einbußen pro Haushalt zwischen 2.400 und 6.600 britischen Pfund (GBP) bis 2030 zu verzeichnen.

Tabelle 2: Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen (reales BIP in Prozent)

Organisation	Basisjahr	Zeitraum	Best-Case	Worst-Case	Steuerersparnis ¹⁶
Bertelsmann/IFO <i>statisch</i> <i>dynamisch</i>	2014	2030	-0,6 % -2,0 %	-3,0 % -14,0 %	0,53 %
Finanzministerium (UK)	2015	2030	-3,4 %	-9,5 %	0,4 %
CFS/LSE-CEP <i>statisch</i> <i>dynamisch</i>	2013	2025	-1,1 % -2,2 %	-3,1 % -6,3 – 9,5 %	0,53 %
Economists for Brexit	2016	2020	+0,9 % ¹⁷	n. A.	0,8 %
OECD	2015	2020 2030	-3,3 % -2,7 %	-3,3 % -7,7 %	0,3 – 0,4 %
Open Europe	2015	2030	+1,55 %	-2,2 %	0,53 %
Oxford Economics	2015	2030	-0,1 %	-3,9 %	0,5 %
PwC	2015	2020 2030	-3,1 % -1,2 %	-5,5 % -3,5 %	0,5 %

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Eine erste wesentliche Erkenntnis aus dem Vergleich der Studien besteht darin, dass mehrheitlich selbst unter optimistischen Annahmen ein Wohlfahrtsverlust für das UK prognostiziert wird. Die Spannbreite ist allerdings selbst innerhalb der einzelnen Studien enorm – sie reicht teilweise von -2,2 bis -9,5 Prozent innerhalb einzelner Analysen. Ausreißer aus den grundsätzlich negativen Einschätzungen sind lediglich die Economists für Brexit und Open Europe. Letzteres ermittelt beispielsweise eine politisch realistische Bandbreite der wirtschaftlichen Wachstumseffekte eines Brexits zwischen einem 0,6 Prozent höherem und einem 0,8 Prozent niedrigeren BIP bis 2030.¹⁸

¹⁶ Nettobetrag der Einsparungen durch den Wegfall der Zahlungen (UK) an den EU-Haushalt.

¹⁷ Die Economists for Brexit beziehen das Worst-Case-Szenario auf den Fall, in dem ein Brexit nicht eintritt und unterstellen für diese Option ein Wirtschaftswachstum um 2,5 Prozent. Bei einem Austritt aus der EU wäre die Wachstumsrate um 0,9 Prozentpunkte höher und läge bei 3,4 Prozent.

¹⁸ Open Europe, *What if...? The Consequences, Challenges & Opportunities Facing Britain outside the EU*, Report 03/2015, S. 4, online: <http://2ihmoy1d3v7630ar9h2rsglp.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2015/03/150507-Open-Europe-What-If-Report-Final-Digital->

Die verschiedenen Ergebnisse sind zum Teil den unterschiedlichen Modellannahmen geschuldet. Unabhängig von der Wahl des Szenarios werden beispielsweise potentielle Steuereinsparungen durch ausbleibende Zahlungen an den EU-Haushalt unterschiedlich berechnet (vgl. Tabelle 2). Während die meisten Studien eine Ersparnis von rund 0,5 Prozent als Anteil des realen BIP unterstellen, sind die OECD (0,3-0,4 Prozent)¹⁹ und insbesondere die Economists for Brexit (0,8 Prozent)²⁰ als Ausreißer zu nennen. Im Wesentlichen hängt das Ausmaß der Wohlfahrtsveränderungen jedoch von der Ausgestaltung der Szenarien und somit von der Tiefe der Handelsintegration ab. Gleichzeitig bedeutet dies, dass die wichtigste Variable für das Ausmaß der wirtschaftlichen Konsequenzen erst politisch in den Verhandlungen zwischen EU und Großbritannien festgelegt wird. Auch für den Post-Brexit-Verhandlungsprozess ist es daher wichtig, die Varianz der Prognosen separat für die drei wesentlichen Szenarien (siehe oben) zu betrachten:

1. **EWR-Szenario:** Dieses Szenario wird so explizit nur vom britischen Finanzministerium aufgegriffen, da die meisten Studien nur zwischen einem optimistischen und einem pessimistischen Szenario unterscheiden. Das sogenannte „Norwegen-Modell“ wird dabei oft als eine mögliche Spielart eines Freihandelsabkommens behandelt, obwohl es eigentlich auch als eigenständiges Szenario in Abgrenzung zum „Schweizer Modell“ verstanden werden kann. Das britische Finanzministerium behandelt das EWR-Szenario zwar als optimales Verhandlungsergebnis nach einem EU-Austritt, berechnet für diesen Fall dennoch einen BIP-Rückgang um 3,4 Prozent im Vergleich zum Verbleib in der EU.²¹
2. **FTA-Szenario:** Der Abschluss eines bilateralen Freihandelsabkommens zwischen dem UK und der EU wird mehrheitlich als Best-Case-Szenario analysiert (Bertelsmann, CFS, OECD, Open Europe, PwC). Das britische Finanzministerium hingegen behandelt dieses Szenario als zweitbestes Ergebnis nach dem EWR-Szenario und rechnet mit Einbußen zwischen 4,6 und 7,8 Prozent des BIP im Vergleich zum Verbleib in der EU.²² Die übrigen Ergebnisse fallen verhältnismäßig moderat aus und bewegen sich zwischen +1,55 Prozent (Open Europe)²³ und -2,7 Prozent (OECD)²⁴ für das Jahr 2030.

Copy .pdf (Zugriff am 30.5.2016).

¹⁹ OECD, *The Economic Consequences of Brexit: a Taxing Decision*, OECD Economic Policy Paper, No. 16, 2016, S. 7, online: <https://www.oecd.org/eco/The-Economic-consequences-of-Brexit-27-april-2016.pdf> (Zugriff am 30.5.2016).

²⁰ Economists for Brexit, *The Economy after Brexit*, 2016, online: https://issuu.com/efbkl/docs/economists_for_brexit_-_the_economy (Zugriff am 30.5.2016).

²¹ HM Government, *HM Treasury Analysis: The Long-Term Economic Impact of EU membership and the alternatives*, 2016, S. 7, online: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/517415/treasury_analysis_economic_impact_of_eu_membership_w eb.pdf (Zugriff: 30.5.2016).

²² Ebd., S. 7.

²³ Open Europe, *What if...?* [wie Fn. 18], S. 5.

3. **WTO-Szenario:** Den größten gesamtwirtschaftlichen Schaden erwarten die meisten Studien, falls jegliche Bemühungen, ein bilaterales Freihandelsabkommen abzuschließen, scheitern. Diese Null-Option wird entsprechend von fünf der acht Studien als Worst-Case-Szenario begriffen. In diesem Fall wird mit Einbußen des britischen BIP zwischen 2,2 Prozent (Open Europe)²⁵ und 9,5 Prozent (Finanzministerium)²⁶ gerechnet. Lediglich die Bertelsmann Stiftung gibt sich noch pessimistischer und zieht ein Isolations-Szenario heran, welches allerdings von der Studie selbst als unrealistisch eingestuft wird. Dieses würde zollfremde Handelshemmnisse implizieren und die Handelsbeziehungen zwischen dem UK und der EU in den Zustand vor dem EU-Beitritt Großbritanniens (1973) versetzen. Es überrascht daher nicht, dass das Worst-Case-Szenario der Bertelsmann Stiftung einen BIP-Rückgang von 14 Prozent im Vergleich zum Verbleib in der EU prognostiziert.²⁷

Eine zweite wichtige Erkenntnis ist hinsichtlich des Zeithorizonts der Studien zu gewinnen. Die kurz- und langfristigen Prognosen unterscheiden sich insofern voneinander, als dass die Ergebnisse auf lange Sicht stärker auseinander driften. Während kurzfristig das Ausmaß des wirtschaftlichen Schadens leicht variiert, fällt die langfristige Einschätzung deutlich differenzierter aus.

- **Kurzfristig (bis 2020):** Ein kurzfristiger gesamtwirtschaftlicher Schaden wird mehrheitlich unterstellt und vor allem den zeitaufwendigen Neuverhandlungen eines Handelsabkommens zwischen dem UK und der EU zugeschrieben. In seiner aktuellsten Veröffentlichung erfasst das britische Finanzministerium die unmittelbaren Auswirkungen für die Jahre 2017-18 und prognostiziert infolge eines Brexits einen BIP-Rückgang um 3,6 bis 6 Prozent.²⁸ Anders als bei der langfristigen Prognose handelt es sich dabei nicht um einen Vergleich mit der Entwicklung beim Verbleib, sondern das Finanzministerium erwartet eine direkte Rezession. Die Prognosen der OECD für 2016 hingegen unterstellen inzwischen selbst bei einem Verbleib in der EU einen moderaten Wachstumsrückgang um bis zu 1,75 Prozent. Diese Entwicklung wird nicht zuletzt auf die Unsicherheit über den Ausgang des Referendums zurückgeführt.²⁹

²⁴ OECD, *The Economic Consequences* [wie Fn. 19], S. 7.

²⁵ Open Europe, *What if...?* [wie Fn. 18], S. 5.

²⁶ HM Government, *The Long-Term Economic Impact* [wie Fn. 21], S. 7.

²⁷ Bertelsmann Stiftung/ifo, *Costs and Benefits of a United Kingdom exit from the European Union*, 2015, S. 50, online: https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/BREXIT_EN.pdf (Zugriff: 30.5.2016).

²⁸ HM Government, HM Treasury Analysis: *The Immediate Economic Impact of Leaving the EU*, 2016, S. 9, online: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/524967/hm_treasury_analysis_the_immediate_economic_impact_of_leaving_the_eu_web.pdf (Zugriff am 30.5.2016).

²⁹ OECD, *Economic Forecast 2016: UK*, 2016, online: <http://www.oecd.org/eco/outlook/economic-forecast-United-Kingdom-June-2016.pdf> (Zugriff am 2.6.2016).

Explizite Prognosen für das Jahr 2020 liefern die Economists for Brexit (+3,4 Prozent)³⁰, die OECD (-3,3 Prozent)³¹ und PwC (-3,1 Prozent)³². Diese negativen bzw. positiven Prognosen treffen laut den jeweiligen Studien schon vor Ende der Verhandlungen zwischen EU und Großbritannien ein, weil Wirtschaftsakteure in Antizipation des Austritts und der entstehenden Unsicherheit bereits ihre Investitionsentscheidungen ändern.

- **Langfristig (bis 2030):** Die Bandbreite reicht von langfristig nahezu unverändertem Wachstum (z.B. Oxford Economics) über Anzeichen der Erholung (z.B. Economists for Brexit, Open Europe) bis hin zu dauerhaft niedrigeren Wachstumsprognosen (z.B. Finanzministerium, OECD). Bei den Worst-Case-Szenarien der Bertelsmann Stiftung und des britischen Finanzministeriums kann von einem „sanften Ausstieg“ in der Tat keine Rede mehr sein. In Anbetracht einer solchen „do-it-yourself recession“³³, wie sich George Osborne kürzlich ausdrückte, sähen selbst die Auswirkungen der globalen Finanzkrise (2008-2009) auf das UK (-4,3 Prozent, Eurostat³⁴) vergleichsweise moderat aus.

Vergleicht man die beiden Zeithorizonte miteinander, wird deutlich, dass im Gegensatz zur kurzfristigen Prognose langfristig oft eine Erholung erwartet wird. Besonders deutlich wird dies bei den OECD- und PwC-Studien, welche die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen über Zeit sowohl für 2020 als auch für 2030 erheben. Lediglich das Worst-Case-Szenario der OECD für das Jahr 2030 stellt eine Ausnahme dar. Diese Beobachtung ist möglicherweise dadurch zu erklären, dass die OECD potentielle Einsparungen durch Deregulierung nur kurzfristig berücksichtigt, diese jedoch langfristig vernachlässigt.³⁵ Hinzu kommt der Zeitaufwand, welcher für die Verhandlungen zu neuen Freihandelsabkommen mit der EU und anderen Drittstaaten erforderlich sein wird.

Um die Dimension der wirtschaftlichen Auswirkungen eines EU-Austritts besser einordnen zu können, ist ein Vergleich mit vergangenen Wirtschaftskrisen und Rezessionen naheliegend. Wären die Folgen eines EU-Austritts ähnlich oder gar verheerender für die britische Wirtschaft? Die Auswirkungen der Banken- (ab 2007) und Staatsschuldenkrise (ab 2010) in Europa sind noch vergleichsweise gegenwärtig. In Großbritannien

³⁰ Economists for Brexit, *The Economy after Brexit* [wie Fn. 20], S. 31.

³¹ OECD, *The Economic Consequences* [wie Fn. 19], S. 7.

³² PwC, *Leaving the EU: Implications for the UK Economy*, 2016, S. 8, online: <http://news.cbi.org.uk/news/leaving-eu-would-cause-a-serious-shock-to-uk-economy-new-pwc-analysis/leaving-the-eu-implications-for-the-uk-economy/> (Zugriff am 30.5.2016).

³³ George Osborne, *HM Treasury Analysis on the immediate economic impact of leaving the EU (Speech)*, May 2016, online: <https://www.gov.uk/government/speeches/hm-treasury-analysis-on-the-immediate-economic-impact-of-leaving-the-eu-george-osbornes-speech> (Zugriff am 2.6.2016).

³⁴ Eurostat, *GDP and main components*, 2015, online: <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do> (Zugriff am 30.5.2016).

³⁵ OECD, *The Economic Consequences* [wie Fn. 19], S. 7.

erreichte die Krise 2009 ihren Höhepunkt mit einem Rückgang des realen BIP um 4,3 Prozent (Eurostat). Das Vorkrisenniveau des BIP konnte erst 2014 überschritten werden, Großbritannien brauchte also fast fünf Jahre zur wirtschaftlichen Erholung.³⁶ Deutlich schwerer hat die Finanz- und vor allem Schuldenkrise bekanntermaßen Griechenland getroffen. Das Land hatte beispielsweise allein 2011 mit BIP-Einbußen von rund 9 Prozent zu kämpfen, und lag 2014 insgesamt 35 Prozent unter seinem Vorkrisenniveau. Eine solch einschneidende Rezession wird selbst in den negativsten Szenarien nicht für Großbritannien nach dem Brexit erwartet.

Handel mit Drittstaaten und Foreign Direct Investment

Infolge eines Brexits wäre die Zukunft der britischen Handelsbeziehungen sowohl mit der EU als auch mit Drittstaaten zunächst ungewiss. Als EU-Mitglied profitiert Großbritannien nicht nur vom Zugang zum europäischen Binnenmarkt. Durch bilaterale Freihandelsabkommen zwischen der EU und Drittstaaten ist zudem der Zugang zu globalen Märkten gewährleistet; als ausschließliche Kompetenz der EU können die Mitgliedstaaten in diesem Bereich auch keine eigenen Abkommen mehr abschließen. Das britische Finanzministerium verweist darauf, dass Großbritannien nach Abschluss der noch in Verhandlung befindlichen Abkommen über 80 Prozent³⁷ seiner Exporte an EU-Staaten oder Drittstaaten liefert, mit denen die EU externe Handelsabkommen abgeschlossen hat. Um diese Handelsbeziehungen nach einem EU-Austritt zu erhalten, müsste das UK nicht nur mit der EU sondern mit über 50 Drittstaaten neue Handelsabkommen abschließen und in Verhandlungen mit weiteren 67 Staaten treten.³⁸ Über die Dauer und den Ausgang solcher Verhandlungen kann ebenfalls nur spekuliert werden. US-Präsident Obama hat zumindest angekündigt, dass sich Großbritannien trotz der „besonderen Beziehung“ zwischen USA und Vereinigtem Königreich „ans Ende der Reihe stellen müsste“, was die Aushandlung neuer Freihandelsabkommen angeht.³⁹

Es gilt zudem als empirisch belegt, dass die EU-Mitgliedschaft einen positiven Effekt auf ausländische Direktinvestitionen (FDI) sowohl aus EU- als auch aus nicht-EU-Staaten hat.⁴⁰ Als größter europäischer Empfänger von FDI (rund 35 Prozent der EU-15, 2014)⁴¹ würde Großbritannien wichtige Investitionsanreize aufgeben. Über 70 Prozent aller ausländischen Investoren nennen den Zugang zum europäischen Binnenmarkt als Investitionsgrund.⁴² Außerdem wird ein Zusammenhang zwischen FDI

³⁶ BBC, „UK economy back at pre-crisis level“, in: *BBC online*, 25.7.2014, online: <http://www.bbc.com/news/business-28479902> (Zugriff am 2.6.2016).

³⁷ HM Government, *The Long-Term Economic Impact* [wie Fn. 21], S. 108

³⁸ Ebd., S. 10.

³⁹ George Parker/Jim Pickard, „Obama gives powerful warning against Brexit“, in *Financial Times*, 22.4.2016.

⁴⁰ HM Government, *The Long-Term Economic Impact* [wie Fn. 21], S. 129.

⁴¹ OECD, *The Economic Consequences* [wie Fn. 19], S. 24.

⁴² HM Government, *The Long-Term Economic Impact* [wie Fn. 21], S. 130.

und Technologie-Transfer bzw. -Diffusion unterstellt. Das Ausmaß ausbleibender Investitionen wird von einigen Studien erfasst. Infolge eines Brexits erwartet das britische Finanzministerium einen FDI-Rückgang von 10 bis zu 26 Prozent.⁴³ Die OECD prognostiziert sogar einen Rückgang um bis zu 45 Prozent in ihrem Worst-Case-Szenario.⁴⁴ Open Europe hält die Auswirkungen eines EU-Austritts auf FDI jedoch für überschätzt. Die Studie verweist hingegen auf mögliche Verdrängungseffekte inländischer Investitionen und nur geringe Wettbewerbsnachteile und Produktivitätseinbußen infolge sinkender Direktinvestitionen aus dem Ausland.

Migration

Die Kontrolle über die Migration insbesondere aus der EU ist neben den wirtschaftlichen Konsequenzen das Hauptthema der bisherigen EU-Referendumsdebatte. Brexit-Befürworter wie Nigel Farage von UKIP, aber auch der ehemalige Londoner Bürgermeister Boris Johnson wollen den Zuzug aus der EU deutlich reduzieren.⁴⁵ Doch aus Sicht der meisten unabhängigen Studien würde eine Begrenzung der Migration nach Großbritannien zu zusätzlichen Wohlfahrtsverlusten führen. Die OECD etwa geht davon aus, dass 75 Prozent der ausbleibenden Migranten Erwerbstätige wären.⁴⁶ Es bleibt daher abzuwarten, inwiefern umfangreiche Restriktionen in puncto Personenfreizügigkeit tatsächlich umgesetzt würden.

Der Einbezug des Faktors Migration in die wirtschaftlichen Prognosen ist zudem in doppelter Hinsicht spekulativ, da die Entwicklung der Nettomigration maßgeblich von der Ausgestaltung der zukünftigen Handelsbeziehungen und dem britischen Verhältnis zum europäischen Binnenmarkt abhängt. So wären selbst im Falle eines EU-Austritts Szenarien denkbar, die eine flexible Immigrations-Politik z.B. mit Ausnahmeregelungen für hochqualifizierte Arbeitskräfte aus EU- und nicht-EU-Staaten vorsehen. Eine solche Haltung in der Einwanderungs-Politik wird selbst von Brüssel-kritischen Stimmen, wie dem Think Tank Open Europe, explizit unterstützt, die für ihr Positiv-Szenario nach dem Brexit von einer Aufrechterhaltung des jetzigen Migrationsniveaus ausgehen⁴⁷ – was politisch allerdings dem Ziel der meisten Brexit-Befürworter widersprechen würde. Letztendlich ergibt sich für sie ein Trade-Off zwischen den Bestrebungen, die Personenfreizügigkeit einzuschränken und der Notwendigkeit, ein vorteilhaftes Freihandelsabkommen mit der EU abzuschließen, das idealerweise den Zugang zum Binnenmarkt wahrt.

Denkbare Optionen lassen sich anhand der Szenarien veranschaulichen. Falls das UK Mitglied des EWR bliebe, würden sich hinsichtlich der

⁴³ Ebd., S. 131.

⁴⁴ OECD, *The Economic Consequences* [wie Fn. 19], S. 31.

⁴⁵ George Parker, "Brexit campaigners set out migration plan", in: *Financial Times*, 1.6.2016.

⁴⁶ OECD, *The Economic Consequences* [wie Fn. 19], S. 31.

⁴⁷ Open Europe, *What if...?* [wie Fn. 18], S. 86-87.

Personenfreizügigkeit zunächst keine Veränderungen ergeben, da die vier Freiheiten des Binnenmarktes weiterhin gälten. Auch bei bilateralen Abkommen koppelt die EU bislang den Zugang zum Binnenmarkt an die Personenfreizügigkeit. Diese Erfahrung musste auch die Schweiz im Zuge seiner Initiative gegen Einwanderung im Februar 2014 machen, welche die Grundsätze der Freizügigkeit und des Binnenmarktes in Frage stellt. Seitdem sind die bilateralen Beziehungen erheblich belastet.⁴⁸ Lediglich das erweiterte Freihandelsabkommen etwa mit Kanada kommt ohne Personenfreizügigkeit aus, hätte aber aufgrund deutlich beschränkterem Zugang zum EU-Markt – insbesondere in den Bereichen Dienstleistungen und Finanzmarkt – bei Studien wie derjenigen des britischen Finanzministeriums oder der OECD die größten Wohlfahrtsverluste zur Folge. Vollkommen ungewiss ist die zukünftige Handhabung der Personenfreizügigkeit hingegen in einem Szenario, in dem das UK weder Mitglied des EWR bleibt, noch ein bilaterales Freihandelsabkommen mit der EU zustande kommt. Es ist jedoch sehr wahrscheinlich, dass jegliche britische Bestrebungen, die Zuwanderung aus EU-Staaten zu reduzieren, im Gegenzug auf gleichartige Maßnahmen seitens der EU stieße.

Gerade wegen dieser vielen Unbekannten halten sich die meisten Studien bedeckt, was konkrete Zahlen zukünftiger Migrationsentwicklungen betrifft. Unabhängig von einem bestimmten Szenario rechnet das britische Finanzministerium infolge eines EU-Austritts mit einem jährlichen Rückgang der Nettomigration um 144.000 ab 2021.⁴⁹ Die langfristige Einschätzung der OECD schwankt zwischen jährlich 56.000 und 116.000 Migranten weniger bis 2030.⁵⁰ Die langfristigen Wohlfahrtsverluste berechnet Bertelsmann als ein Rückgang um 0,5 bis maximal 6,2 Prozent des Pro-Kopf-Einkommens, wobei sowohl statische als auch dynamische Effekte berücksichtigt werden. Dieses Intervall würde einem Rückgang der EU-Immigration um 10 bis 50 Prozent entsprechen.⁵¹

⁴⁸ Europäisches Parlament, *Kurzdarstellungen zur Europäischen Union: Der Europäische Wirtschaftsraum (EWR), die Schweiz und der Norden*, online: http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/de/displayFtu.html?ftuId=FTU_6.5.3.html (Zugriff am 31.5.2016).

⁴⁹ HM Government, *The Long-Term Economic Impact* [wie Fn. 21], S. 136.

⁵⁰ OECD, *The Economic Consequences* [wie Fn. 19], S. 31.

⁵¹ Bertelsmann Stiftung/ifo, *Costs and Benefits* [wie Fn. 27], S. 53.

Deregulierung

Ein zentrales Argument der Brexit-Befürworter, warum ein EU-Austritt auch positive wirtschaftliche Effekte haben könnte, ist eine erwartete Deregulierung nach dem Wegfall von EU-Vorgaben. Doch selbst wenn man diesen Annahmen über Wirtschaftswachstum durch Deregulierung folgt, ist auch die weitere Bedeutung des EU-Rechtsrahmens an die letztlich verhandelte Alternative zur EU-Mitgliedschaft gebunden.

So wird es bisher von der EU nicht akzeptiert, von den Vorzügen des Binnenmarktes zu profitieren, ohne die betreffenden Rechtsvorschriften umzusetzen. Norwegen muss aufgrund seiner EWR-Mitgliedschaft beispielsweise rund 80 Prozent der EU-Gesetzgebung umsetzen, ohne allerdings ein Mitspracherecht zu haben.⁵² Das Beispiel zeigt auch, dass der EU-Rechtsrahmen ein integraler Bestandteil der Funktionsweise des Binnenmarktes ist. Doch selbst das erweiterte Freihandelsabkommen mit Kanada enthält Elemente der Angleichung von Regulierung, um nicht-tarifäre Handelshemmnisse zu vermeiden. Dementsprechend hängt die Dimension möglicher Einsparungen maßgeblich von der Ausgestaltung eines Freihandelsabkommens mit der EU ab.

Konkrete Zahlen werden auch in diesem Zusammenhang nur sporadisch genannt. Es wird außerdem darauf verwiesen, dass vor allem Unternehmen – wenn auch in begrenztem Ausmaß – von einer Deregulierung profitieren könnten. Ungewiss ist jedoch, inwiefern Abweichungen oder sogar Widersprüche geltender Rechtsvorschriften den Handel zwischen dem UK und der EU erschweren bzw. zu zollfremden Handelshemmnissen führen würden. Im Falle besonders ambitionierter Deregulierungs-Maßnahmen wird ein BIP-Zuwachs von 0,3 Prozent (PwC)⁵³ bzw. zwischen 0,7 und 1,3 Prozent (Open Europe)⁵⁴ prognostiziert. Ausgesprochen optimistisch ist die Einschätzung der Economists for Brexit, die in den Regulierungs-Bestimmungen der EU eine schwere Bremse wirtschaftlichen Wachstums und liberaler Marktformen sehen: Der Abbau von EU-Regulierungen wird als Rückgang des gesetzlichen Arbeitgeberbeitrags zur Sozialversicherung um 2 Prozent abgebildet.⁵⁵

Auswirkungen auf Deutschland und die übrigen EU-27

Ogleich sich die meisten Studien auf Großbritannien selbst konzentrieren, sind aus deutscher Perspektive die Auswirkungen auf EU, Eurozone und Deutschland mindestens ebenso entscheidend. Größtenteils werden die Folgen eines Brexits für die übrigen EU-27 als vergleichsweise moderat eingeschätzt, wobei auf regionale Unterschiede verwiesen wird.

Als drittgrößter Nettozahler⁵⁶ und zweitgrößte Wirtschaftskraft der

⁵² Karl-Heinz Otto, EWR (Europäischer Wirtschaftsraum, in: Bergmann (Hg.), *Handlexikon der Europäischen Union*, Baden-Baden 2012.

⁵³ PwC, *Leaving the EU* [wie in Fn. 32], S. 8-9.

⁵⁴ Open Europe, *What if...?* [wie Fn. 18], S. 88-89.

⁵⁵ Economists for Brexit, *The Economy after Brexit* [wie Fn. 20], S. 29.

⁵⁶ Bundeszentrale für Politische Bildung (bpd), *Nettozahler und Nettoempfänger in der EU*,

EU⁵⁷ kann Großbritannien nach einem Austritt nicht als vollständig losgelöst von den verbleibenden EU-27 betrachtet werden. Ganz im Gegenteil herrscht ein breiter Konsens darüber, dass man auf beiden Seiten des Ärmelkanals von einem Verbleib des UK in der EU und weiteren gemeinsamen Reformbestrebungen in Bezug auf den Binnenmarkt nur profitieren könne. Ähnlich wie bereits während der zunächst angelsächsischen Finanzkrise sind Spillover-Effekte zu erwarten, insbesondere weil ein mindestens zwei-jähriger Austrittsprozess an den Volkswirtschaften vom Rest der EU und Großbritannien nicht spurlos vorüber ginge.

Die konkreten wirtschaftlichen Folgen für die verbleibenden Mitgliedstaaten werden nicht von allen Studien explizit erhoben bzw. quantifiziert. Auch in diesem Kontext wird zwischen kurzfristigen (2020) und langfristigen (2030) sowie Best- und Worst-Case-Prognosen unterschieden. Während Bertelsmann den langfristigen Rückgang des BIP je Einwohner bestenfalls mit 0,1 Prozent und im Falle einer Isolierung mit 0,4 Prozent bemisst⁵⁸, erwartet die OECD einen BIP-Rückgang um 1 Prozent bis 2020.⁵⁹ Diese Ergebnisse sind nicht notwendigerweise widersprüchlich, sondern legen ggf. nur die Aussicht einer langfristigen Erholung nahe. Übergreifend prognostizieren die Studien weniger drastische Effekte auf die übrigen EU-27 als auf Großbritannien.

Für die Eurozone gibt es sogar eine positive Einschätzung seitens der Edmond de Rothschild Gruppe.⁶⁰ Deren Argumentation beruht auf der Annahme, dass nach dem Referendum und unabhängig von dessen Ausgang eine Verlagerung der derzeit in Großbritannien ansässigen Abrechnungssysteme für Euro-Transaktionen in Länder der Eurozone stattfindet. Den daraus entstehenden Mittelzufluss in die Eurozone bemisst die Analyse mit 860 Milliarden Euro – ein Betrag, der 34 Prozent des britischen BIP und mehr als 8 Prozent des BIP der gesamten Eurozone entspricht. Diesen Berechnungen zufolge könnte das BIP der Eurozone im Falle eines Brexits innerhalb von zwei Jahren sogar um 1,3 Prozent zusätzlich wachsen.⁶¹ Andere europäische Finanzzentren, die mit London eng verknüpft sind (Frankfurt, Paris, Luxemburg), könnten davon profitieren. Diese Einschätzung trifft jedoch auf Widerstand. Gerade vor dem Hintergrund, dass der Anteil an Warenexporten nach Großbritannien⁶² in den letzten Jahren deutlich zugenommen hat, verweist die DZ Bank in ihrer aktuellen Konjunktur- und Kapitalmarktanalyse auf die Bedeutung Großbritanniens als Handelspartner für den Euroraum. Die Unsicherheit der Investoren gepaart mit einem geringeren Exportwachstum würde

2014, online: http://www.bpb.de/wissen/P16RQL,0,Top_5_Nettozahler_und_Nettoempf% E4nger_der_EU.html (Zugriff am 2.6.2016).

⁵⁷ IMF, *World Economic Outlook*, April 2015.

⁵⁸ Bertelsmann Stiftung/ifo, *Costs and Benefits* [wie Fn. 27], S. 48.

⁵⁹ OECD, *The Economic Consequences* [wie Fn. 19], S. 22.

⁶⁰ Mathilde Lemoine, *Brexit or no Brexit – Die Eurozone kann nur gewinnen*, Edmond de Rothschild Gruppe, 2016.

⁶¹ Ebd., S. 2.

⁶² Rund 7,5 Prozent aller Warenexporte aus der Eurozone ins UK (2015).

demzufolge zu einem Rückgang des Wirtschaftswachstums um bis zu 0,3 Prozent bis 2017 führen.⁶³

Die potentiellen wirtschaftlichen Konsequenzen eines Brexits dürften für die übrigen EU-Staaten stark variieren, je nachdem wie eng sie wirtschaftlich mit Großbritannien verknüpft sind. Für Deutschland wären die wirtschaftlichen Folgen branchenspezifischer Natur, wobei insbesondere die Exportindustrien getroffen wären. Als drittgrößter Abnehmer deutscher Ausfuhren ist das Vereinigte Königreich einer der wichtigsten Handelspartner Deutschlands. Im schlimmsten Fall wäre laut Prognosen der DZ Bank sogar mit einer leichten Rezession zwischen 2016 und 2017 zu rechnen. Selbst in einem glimpflicheren Szenario wird ein Wachstumsrückgang um 0,25 Prozent unterstellt.⁶⁴ Die Bertelsmann Stiftung berechnet die Auswirkungen der abnehmenden Handelsaktivitäten mit Großbritannien für Deutschland bis 2030 mit einem realen BIP-Rückgang je Einwohner um 0,1 bis 0,3 Prozent.⁶⁵ Unter Berücksichtigung dynamischer Effekte schwanken die Prognosen sogar zwischen 0,3 bis 2 Prozent. Gerade die Automobil-Branche wäre besonders anfällig. Mit einem Rückgang sektoraler Wertschöpfung um bis zu 2 Prozent wäre die Branche am stärksten betroffen. Auch in der Metall- und Elektroindustrie sowie der Lebensmittelbranche wären Einschnitte zu verzeichnen. In einer Umfrage des BDIs gaben 71 Prozent der befragten deutschen Unternehmen an, negative Konsequenzen auf den Finanzmärkten zu erwarten, immerhin 57 befürchten Verluste für den europäischen Wirtschaftsraum als Ganzes. Allerdings rechnen nur 30 Prozent der Befragten fest mit negativen Folgen für das eigene Unternehmen.⁶⁶ Nicht zuletzt müssten die ausbleibenden britischen Zahlungen an den EU-Haushalt kompensiert werden. Die dadurch entstehenden zusätzlichen Brutto-Ausgaben für Deutschland werden auf rund 2,5 Milliarden Euro pro Jahr geschätzt.⁶⁷

Neben Deutschland findet vor allem Irland in mehreren Studien Beachtung. Das Land trat der EU im selben Jahr bei wie Großbritannien (1973) und ist aufgrund der geographischen wie historisch-kulturellen Nähe in besonderem Maße wirtschaftlich mit Großbritannien verknüpft; Großbritannien exportiert beispielsweise immer noch mehr nach Irland als nach China.⁶⁸ Laut OECD-Angaben konnte Irland sein Pro-Kopf-Einkommen zudem seit seiner EU-Mitgliedschaft annähernd vervierfachen.⁶⁹ Insbesondere Oxford Economics hebt daher die Verwundbarkeit Irlands hervor, welche sich gerade aus den engen Handels- und Investitionsbeziehungen mit dem UK ergibt. Die Prognosen schwanken zwischen einem BIP-

⁶³ DZ Bank AG, *Brexit: Folgen für die Konjunktur, Konjunktur und Kapitalmarkt*, 2016.

⁶⁴ Ebd., S. 8.

⁶⁵ Bertelsmann Stiftung/ifo, *Costs and Benefits* [wie Fn. 27], S. 48.

⁶⁶ Bund Deutscher Industrie, *EU Referendum. Brexit und die Folgen für deutsche Unternehmen*, Juni 2016.

⁶⁷ Bertelsmann Stiftung/ifo, *Costs and Benefits* [wie Fn. 27], S. 36, 46, 51.

⁶⁸ Office for National Statistics (ONS), *Statistical Bulletin: UK Trade*, March 2016, online: <http://www.ons.gov.uk/economy/nationalaccounts/balanceofpayments/bulletins/uktrade/mar2016#trade-in-goods-analysis-by-area> (Zugriff am 2.6.2016).

⁶⁹ OECD, *The Economic Consequences* [wie Fn. 19], S. 8.

Rückgang von 0,8 bis 2,7 Prozent bis 2030.⁷⁰ Dies wäre ein besonders harter Rückschlag für die gesamte Eurozone, nachdem sich Irland überraschend gut von der Eurokrise erholt hat.

Schlussfolgerungen

In einem Punkt sind sich die meisten Studien einig: Sollte die EU tatsächlich mit Großbritannien ihr erstes Mitglied verlieren, hätte dieser Schritt negative Auswirkungen auf die britische Wirtschaft. Auch wenn der eigentliche Austritt erst frühestens 2018 erfolgen würde, ist bereits während der Verhandlungsphase mit unmittelbaren konjunkturellen Belastungen zu rechnen. Davon bliebe auch das Wirtschaftswachstum in Deutschland und den übrigen EU-27 nicht unberührt. Jenseits des Ärmelkanals würden die Auswirkungen regional und branchenspezifisch unterschiedlich ausfallen. In Deutschland wäre unter den Exportindustrien vor allem die Automobilbranche betroffen. Zudem müsste sich Deutschland an der Kompensation ausbleibender Zahlungen an den EU-Haushalt beteiligen. Irland, das ehemalige Sorgenkind der Eurozone, pflegt besonders enge Handels- und Investitionsbeziehungen mit Großbritannien und gilt daher als ausgesprochen anfällig. Ein „Rückfall“ Irlands könnte weitreichende Folgen für die gesamte Eurozone haben, deren Regeneration nach der letzten Eurokrise noch nicht vollständig abgeschlossen ist.

Migration, Investitionen und Deregulierung sind weitere wichtige Stellschrauben für die Ausgestaltung eines Post-Brexit-Szenarios. Bemerkenswerterweise warnen Studien wie von der OECD oder Open Europe vor zusätzlichen Wohlfahrtseinbußen, falls Großbritannien, wie von vielen führenden Brexit-Befürwortern verlangt, nach dem Austritt die Migration aus der EU einschränkt. Während optimistische Prognosen zwar davon ausgehen, dass sich die Nachfrage auf dem britischen Arbeitsmarkt langfristig an das gesunkene Arbeitskräfteangebot anpassen wird, ist mindestens kurzfristig mit erheblichen Wettbewerbs- und Produktivitätsverlusten zu rechnen. Das britische Wirtschaftswachstum würde zusätzlich durch sinkende Investitionen belastet werden. Noch genießt das UK uneingeschränkten Zugang zum Binnenmarkt. Gerade für ausländische Investoren ist dies ein entscheidender Standortvorteil, der im Falle eines Brexits gefährdet wäre. Bereits im Verlauf der Austritts-Verhandlungen sind Geschäftsverlagerungen nicht auszuschließen, wovon vor allem der Finanzdienstleistungssektor und die Industrie betroffen wären.⁷¹ Es ist fraglich, ob umfassende Deregulierungsmaßnahmen infolge eines EU-Austritts überhaupt realistisch sind und inwiefern sie der abnehmenden Wirtschaftstätigkeit tatsächlich entgegen wirken könnten. Je nach Ausgestaltung der zukünftigen Handelsbeziehungen mit den verbleibenden EU-27 wäre eine bestimmte Schnittmenge gemeinsamer Mindeststan-

⁷⁰ Bertelsmann Stiftung/ifo, *Costs and Benefits* [wie Fn. 27], S. 48; Oxford Economics, *Assessing the Economic Implications* [wie Fn. 14], S. 5.

⁷¹ DZ Bank AG, *Brexit* [wie Fn.63], S. 2.

dards unabdingbar – ganz zu schweigen von den vier Freiheiten des Binnenmarktes.

Letztlich wird über alle Studien hinweg deutlich, wie zentral die politischen Verhandlungen zwischen dem Rest der EU und Großbritannien sein werden, was die langfristigen wirtschaftlichen Konsequenzen eines Brexits angeht. Gerade die Bundesregierung, aber etwa auch die Regierung in Dublin, wird bei den Austrittsverhandlungen vor einem schwierigen Dilemma stehen. Auf der einen Seite hat die EU das Potential, die britische Wirtschaft zumindest mittelfristig erheblich zu schwächen und damit ein abschreckendes Signal an EU-Skeptiker in ganz Europa zu senden. Ein solcher Zustand würde jedoch auch Großbritanniens Handels- und Investitionspartner in der EU in unterschiedlichem Ausmaß treffen. Auf der anderen Seite besteht die Möglichkeit, bei einer Einigung mit britischem Zugang zum Binnenmarkt die negativen Konsequenzen auf beiden Seiten des Verhandlungstisches in Grenzen zu halten. Wirtschaftlich wie politisch erwarten die EU daher nach einem Brexit-Votum gleichermaßen schwierige wie bedeutende Verhandlungen.