

Braml, Martin; Felbermayr, Gabriel

Article

Quo vadis, Britannia?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Braml, Martin; Felbermayr, Gabriel (2019) : Quo vadis, Britannia?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 72, Iss. 02, pp. 32-39

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/198714>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Martin T. Braml und Gabriel J. Felbermayr

Quo vadis Britannia?*

Am Dienstag, dem 15. Januar, befindet das britische Unterhaus über das Austrittsabkommen¹ des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union. Eine Mehrheit dafür erscheint ebenso illusorisch, wie sie es schon vor Weihnachten war, als die Abstimmung in Ermangelung an Erfolgsaussichten verschoben wurde. Eine Niederlage für Premierministerin May zeichnet sich schon allein deshalb ab, weil sich an den möglichen Alternativen nichts geändert hat und – das machten die Debatten der vergangenen Wochen deutlich – das Austrittsabkommen für eine Mehrheit der Abgeordneten weiterhin unannehmbar scheint. Dieser Beitrag diskutiert die nun zur Auswahl stehenden Alternativen mit Blick auf ihre politökonomischen Konsequenzen und ihre Implikationen für die Zukunft Europas, wobei wir versuchen, uns sowohl möglichst von Wunschenken als auch von Denkverboten frei zu machen.

WARUM DER »BACKSTOP« UNANNEHMBAR IST

»Le nationalisme, c'est la guerre« – mit diesen Worten verabschiedete sich François Mitterand vom Europäischen Parlament, was sinngemäß auch mit Helmut Kohls »Europa ist eine Frage von Krieg und Frieden« übersetzt werden könnte. Mag das friedenssichernde Vermächtnis der europäischen Einigung historisch unbestritten sein, ist mit derlei Pathos heute keine Stimmung mehr für die EU zu machen. Das liegt vielleicht sogar am Erfolg der EU selbst: Diejenigen, die die Schrecken des Zweiten Weltkriegs überlebten, sind nun selbst nicht mehr am Leben oder zu alt, um sich und ihre Erfahrungen in die politische Debatte einzubringen. Gleichwohl seit Churchill kein britischer Premierminister ähnlich klingende Zitate hervorbrachte, wird die Frage nach Krieg und Frieden in der EU nirgends sichtbarer als an der irischen Grenze², um deren Konflikt zwischen 1969 und 1998 etwa 3 500 Menschen ihr Leben ließen.³ Die Debatte um die Unannehmbarkeit des Austrittsabkommens hat genau dort ihren Kern.

Aus der gut gemeinten Idee heraus, eine harte Grenze – also eine Grenze mit Güter- und Personen-

kontrollen – zu vermeiden, ist die sogenannte »Backstop«-Lösung geboren: Laut Austrittsabkommen soll Großbritannien (ohne Nordirland) für eine Übergangsperiode der Europäischen Zollunion beitreten, während Nordirland sogar Teil des EU-Binnenmarkts bleibt. So soll Irland und Nordirlands, auch weiterhin nur durch eine unsichtbare Grenze getrennt sein. Die territoriale Integrität des Vereinigten Königreichs wird dadurch allerdings in Frage gestellt, weil die Seegrenze zwischen Großbritannien und Nordirland plötzlich zu einer Grenze des EU-Binnenmarkts wird, an der Handelsbeschränkungen⁴ vorliegen können. Nach aktuellen Bekundungen soll dieses Provisorium durch ein Freihandelsabkommen des Vereinigten Königreichs mit der EU abgelöst werden; unilateral kann das Vereinigte Königreich aber nicht aus der Zollunion austreten, so dass Befürchtungen laut wurden, dieses Provisorium werde zur Dauerlösung. Wie wir zeigen werden, birgt dieser Vorschlag für das Vereinigte Königreich tatsächlich das Risiko, zur Handelskolonie der EU degradiert zu werden.

Grundsätzlich haben eine Zollunion und ein Freihandelsabkommen gemein, dass unter ihren Mitgliedern der Warenverkehr zollfrei abgewickelt wird. Bei beiden besteht allerdings die Gefahr, dass Güter von Drittstaaten unter Ausnutzung von Zolldifferenzen über ein Mitglied in ein anderes Mitgliedsland gelangen. Da bei einer Zollunion gilt, dass alle ihre

* Der Artikel wurde am 14. Januar 2019 abgeschlossen und als Vorabdruck veröffentlicht.

¹ Das Abkommen, wie es am 25. November 2018 vom Europäischen Rat beschlossen wurde, kann hier heruntergeladen werden: <https://www.gov.uk/government/publications/withdrawal-agreement-and-political-declaration>

² Gemeint ist die Landgrenze zwischen der Republik Irland und dem Vereinigten Königreich in seiner Provinz Nordirland.

³ Vgl. <http://cain.ulst.ac.uk/sutton/tables/Year.html>, aufgerufen am 10. Januar 2019.

⁴ Sogenannte nicht-tarifäre Handelsbeschränkungen, da unter der Annahme des Verbleibs Großbritanniens in der Zollunion keine weiteren Zölle anfallen können. Diese treten beispielsweise dann auf, wenn Großbritannien und die EU unterschiedliche Produktstandards setzen.

Teilnehmer gegenüber Drittstaaten gleich hohe Zölle erheben, besteht dieses Risiko nicht. Es gibt keine Außenzolldifferenzen, die man ausnutzen könnte. Bei einem Freihandelsabkommen hingegen hat jeder Teilnehmer Autonomie über seine Zölle gegenüber Drittstaaten. Ein oben beschriebener »Transithandel« wird dadurch vermieden, dass für Güter Ursprungsnachweise geführt werden müssen, die den Herstellungsprozess dokumentieren und ein Gut nur von Zöllen ausnehmen, wenn es tatsächlich in einem Teilnehmerland produziert wurde. Vereinfacht kann man sich diese Ursprungsnachweise als eine Art Stammbaum eines Gutes vorstellen, in dem der heimische und ausländische Wertschöpfungsanteil aufgeschlüsselt sind. Der Nachteil an den Ursprungsregeln ist, dass sie mit hohen bürokratischen Kosten einhergehen, die aus der Dokumentationspflicht resultieren. Selbst bei gleichen Außenzöllen, die einen Transithandel ohnehin unrentabel machen, sind sie notwendig, und oftmals entscheiden sich Unternehmen gegen den Ursprungsnachweis, weil seine Kosten höher als der zu entrichtende Zoll sind. Echter Freihandel sieht also anders aus. Anders verhält es sich bei einer Zollunion. Hier ist jedoch der Nachteil, dass die Teilnehmerstaaten keine eigenständige Handelspolitik mehr betreiben können, weil sie die Zollsätze nicht selbst festsetzen, sondern diejenigen der Zollunion anwenden müssen. Und mehr noch: Als Teilnehmer an der Europäischen Zollunion sitzt die Türkei aktuell nicht am Verhandlungstisch, wenn die EU mit Japan oder Kanada ein Handelsabkommen abschließt. Nach Abschluss der Abkommen musste die Türkei ihre Zölle gegenüber diesen Ländern ebenfalls senken und erhält im Gegenzug nicht automatisch selbst Zollsenkungen, weil sie nicht Teil der entsprechenden Freihandelsabkommen ist. Die EU kann also den Verhandlungspartnern den türkischen Markt mit anbieten und Konzessionen dafür einfordern, ohne dass die Türkei selbst davon profitieren muss.⁵ Im schlechtesten Fall führt die fehlende Reziprozität sogar zu Wohlfahrtsverlusten. Deshalb kann die Teilnahme an der Europäischen Zollunion nur eine temporäre Lösung auf dem Weg zu weiteren Integrationsschritten, niemals aber ein dauerhaft angewandtes Regime sein. Die Zollunion bedeutet also weniger Bürokratie, aber Grenzkontrollen schließt sie ebenfalls nicht ganz aus: Um ein Produkt in der EU verkaufen zu können, bedarf es einer Zulassung, die Qualität und Einhaltung von Standards überprüft. Bei Freihandelsabkommen werden diesbezüglich oftmals Vereinbarungen zur gegenseitigen Anerkennung getroffen (*Mutual Recognition Agreement, MRA*). Sie bedeuten in den genannten Beispielen, dass ein in Kanada oder Japan zugelassenes

Produkt auch in der EU verkauft werden kann.⁶ Um eine Zollunion also ohne Grenzkontrollen stattfinden lassen zu können, müssen die EU und das Vereinigte Königreich auch solche MRAs schließen.

Verhandlungsmacht bei internationalen Handelsabkommen entsteht durch Marktgröße – deshalb verhandelt auch die EU darüber und nicht jedes der 28 Mitglieder einzeln. Nun stelle man sich vor, dass das Vereinigte Königreich mit seinen 65 Millionen kaufkräftigen Bewohnern als Teil der Zollunion an die EU angehängt bliebe. Den Markt der zweitgrößten Volkswirtschaft Europas in künftigen Verhandlungen mitverkaufen zu können, ohne dass dessen Vertreter mit am Tisch sitzen und die Gegenseite keine Reziprozität gewähren muss, ist ein kaum zu überschätzender Vorteil für die EU. Polemisch ausgedrückt, unterschreibe das Vereinigte Königreich mit dem Austrittsabkommen die Möglichkeit, zur Handelskolonie der EU zu verkommen. Ohne den EU-Vertretern pauschal absprechen zu wollen, dass die Zollunion tatsächlich als Provisorium zur Offenhaltung der irischen Grenze gedacht ist, erscheinen die britischen Einwände berechtigt. Man begäbe sich in die totale handelspolitische Abhängigkeit der EU und wäre noch dazu gehindert, eigene Handelsabkommen etwa im Rahmen des *Commonwealth of Nations* abzuschließen. Zudem steht die Einheit des Königreichs auf dem Spiel, die ohnehin durch neu aufflammende schottische Unabhängigkeitsbemühungen in Zukunft gefährdet sein dürfte. Nach den Erfahrungen bei den letzten großen Freihandelsabkommen mit Kanada und Japan ist mit einem Vertragsabschluss zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich nicht vor Mitte des nächsten Jahrzehnts zu rechnen; sowie dann die heute verantwortlichen politischen Akteure von der Bühne verschwunden sein werden, will sich im Vereinigten Königreich zu Recht niemand auf ein einmal gegebenes Wort verlassen, sondern vertragliche Garantien einfordern, die einen unilateralen Austritt aus der Zollunion theoretisch ermöglichen. Und genau aus diesen Gründen ist es schlichtweg nicht vorstellbar, dass die Mehrheit des Unterhauses das Austrittsabkommen in seiner aktuellen Fassung annehmen kann.

Der britischen Regierungschefin wird seitens ihrer Kritiker und Widersacher vorgeworfen, einen schlechten Deal in Brüssel verhandelt zu haben. Die Schwächen des Deals sind offenkundig, die relevante Frage aber lautet, ob es Möglichkeiten für einen besseren Deal gegeben hätte. Handelspolitisch autonom zu werden und gleichzeitig die irische Grenze offen zu halten, gleicht der Quadratur des Kreises. Die »Backstop«-Lösung wurde zur EU-Verhandlungsposition, weil wohl die Iren hier starken Druck ausgeübt hatten und sich die EU-Mitgliedstaaten nicht auseinanderdividieren lassen wollten. Die Position Irlands wiederum

⁵ Es ist der Türkei bisher häufig gelungen, mit den Freihandelspartnern der EU selbst Freihandelsabkommen abzuschließen, die ihr in diesen Ländern Zollvorteile verschafft. Dabei hat sie allerdings eine sehr schlechte Verhandlungsposition. Mit Kanada und Japan, mit denen die EU als zuletzt wichtige Freihandelsabkommen geschlossen hat, führt die Türkei bisher noch nicht einmal offizielle (d.h. bei der WTO notifizierte) Verhandlungen.

⁶ Dabei gibt es viele Abstufungen. Oft wird nicht die Marktzulassung eines Produkts selbst anerkannt, sondern die Tests oder Analysen, die zur Erhebung der entscheidungsrelevanten Daten verwendet werden.

ist nachvollziehbar, Irland wäre – gemäß einer ganzen Reihe quantitativer Studien (vgl. beispielsweise Felbermayr et al. 2017) – ohnehin das durch einen harten Brexit am stärksten betroffene Land (mehr noch als das Vereinigte Königreich selbst) und will deshalb an seiner Grenze Frieden um jeden Preis.

Bezüglich der irischen Grenze sei noch Folgendes angeführt: Weder die Republik Irland noch das Vereinigte Königreich (inkl. Nordirland) sind Teil des Schengen-Raums, an dessen Binnengrenzen Personenkontrollen entfallen. In der Common Travel Area (CTA), der u.a. Irland und das Vereinigten Königreich angehören, finden ebenfalls keine Grenzkontrollen statt.⁷ De facto bilden also die beiden Inseln ihren eigenen kleinen Schengen-Raum, mit Grenzkontrollen nach außen – jeder Tourist in London kennt dies – aber keiner sichtbaren Grenze nach innen. Sollte nun die harte Grenze Realität werden, beträfe sie zunächst nur den Güter-, nicht aber den Personenverkehr, denn die CTA gilt weiterhin, und die Republik Irland macht keine Anstalten, Teil des Schengen-Raums zu werden (was ein Ausscheiden aus der CTA bedeutete). Kontrollen des Güterverkehrs werden immer mit gewissen wirtschaftlichen Einbußen einhergehen; daher sollte man viel daran setzen, sie unter Zuhilfenahme zur Verfügung stehender technischer Lösungen auf ein Minimum zu reduzieren. Dennoch muss eine solcherart »harte« Grenze nicht gleichbedeutend mit Schlagbäumen an der Grenze und mit langen Wartezeiten für den Personenverkehr sein.

WAS NACH DEM SCHEITERN DES ABKOMMENS ZU ERWARTEN IST

Im Folgenden wollen wir zunächst den Ereignisraum, also die Menge aller für uns denkbaren Alternativen, aufzeigen. Dabei formulieren wir zunächst zwei Hauptalternativen, die sich darin unterscheiden, ob es ein weiteres Referendum geben wird. Anschließend unterteilen wir die Alternativen weiter. In einem letzten Schritt werden mittels Rückwärtsinduktion diejenigen Politikempfehlungen abgeleitet, die wünschenswerte Outcomes hervorbringen.

Hauptalternative I: Kein Referendum

Nachdem das Austrittsabkommen durch das Parlament nicht angenommen wurde, kann die britische Regierung wie folgt vorgehen:

1. Sie kann einfach nichts tun und dem Parlament vor Ablauf des Austritts am 29. März das Abkommen erneut zur Abstimmung vorlegen. Mögen viele Kritiker darauf hoffen, dass sie mit ihrem

⁷ Vgl. <https://www.gov.uk/government/publications/travelling-in-the-common-travel-area-if-there-is-no-brexite-deal/travelling-within-the-common-travel-area-and-the-associated-rights-of-british-and-irish-citizens-if-there-is-no-brexite-deal>, aufgerufen am 14. Januar 2019.

Nein bei der ersten Abstimmung neue Alternativen erwirken (beispielsweise durch Nachverhandlungen mit der EU), würde die Regierung so das Spiel auf zwei Outcomes reduzieren: No-Deal- bzw. ungeordneter Brexit, oder das Austrittsabkommen wird in seiner jetzigen Form angenommen. Damit stünden die Abgeordneten vor der Wahl des geringeren Übels; vielleicht lassen sich angesichts dramatischer Szenen, wie sie sich mit näher rückendem Brexit-Termin abspielen werden, noch genügend Abgeordnete vom Abkommen überzeugen.

2. Die britische Regierung bittet um Nachverhandlungen mit der EU, wird aber seitens der EU abgewiesen. Nun greift wieder Alternative (1).
3. Auf Bitten der britischen Regierung kommt es zu Nachverhandlungen mit der EU. Ein Ja zu Nachverhandlungen bedeutet implizit, dass den Briten substanzielle Verbesserungen angeboten werden. Andernfalls wären Nachverhandlungen obsolet. Gleichzeitig muss die irische Grenze offengehalten werden, andernfalls könnten beide Seiten auch gleich auf das No-Deal-Szenario zurückfallen. Somit können Nachverhandlungen nur die Zollunion betreffen. Die Autoren sehen dafür folgende Möglichkeit: Das Vereinigte Königreich wird ein rechtlich vollwertiges Mitglied der Zollunion sein; d. h., es erhielte Mitbestimmungsrechte im Rat und im Parlament und würde Beamte in die Generaldirektion Handel der Kommission entsenden. Die Briten hätten dann zwar keine zollrechtliche Selbständigkeit, sie wären aber keine zollpolitische Kolonie der Europäer; sie wären aber auch nicht Mitglied des Binnenmarkts. Damit eine solche Lösung keine innere Grenze in Irland entstehen lässt, müsste sie mit enger Kooperation in regulatorischen Fragen, z.B. durch Abschluss von gegenseitigen Anerkennungsverträgen, begleitet werden. Die genauen Modalitäten dazu müssten in der Übergangsphase nach Verabschiedung des Trennungsabkommens verhandelt werden.

Hauptalternative II: Erneutes Referendum

Nachdem das Austrittsabkommen durch das Parlament nicht angenommen wurde, kann das Parlament beschließen, das Volk in einem weiteren Referendum zu befragen. Dies kann bedeuten:

1. Die Alternativen bei dem Referendum lauten »Annahme des Trennungsabkommens« oder »No-Deal-Brexit«. Damit hätte man die Bevölkerung vor exakt dieselbe Wahl gestellt, vor der das Parlament stand und offensichtlich gescheitert ist. Damit würde das Parlament seiner Glaubwürdigkeit verlustig gehen, da es nach einem Referendum vom Volk überstimmt werden könnte

und es einen Beschluss umsetzen müsste⁸, hinter dem es mehrheitlich nicht steht.

2. Die Alternativen bei dem Referendum lauten »Verbleib in der EU« oder »No-Deal-Brexit«. Dieses Referendum ähnelte insofern dem aus dem Jahr 2015, als dass es die grundsätzliche Frage aufwirft, ob ein Brexit vollzogen werden soll. Dies könnte allerdings damit gerechtfertigt sein, dass nun neue Informationen zugänglich sind bezüglich der Austrittsmodalitäten. Bei dieser Alternative hätte das Parlament immerhin sein Gesicht gewahrt, denn das von ihm abgelehnte Trennungsabkommen würde verworfen.
3. Die Alternativen bei dem Referendum lauten »Verbleib in der EU« oder »Brexit mit Austrittsabkommen«. Auch diese Alternative wird das Parlament nicht zulassen, weil es die Möglichkeit birgt, dass das Abkommen angenommen wird, gegen das sich eine Parlamentsmehrheit ausgesprochen hat. Zudem verkennt diese Alternative die politische Realität, nach der das Hard-Brexit-Lager im Parlament zu mächtig ist, um sich beim Agenda-Setting derart übergehen zu lassen.
4. Es kommt zu einer Kombination aus (2) und (1) in einem mehrstufigen Referendum. Die erste Frage lautet »Verbleib in der EU« oder »Austritt aus der EU«; die zweite Frage lautet »Brexit mit Austrittsabkommen« oder »No-Deal-Brexit«. Sie ist konditional zu verstehen, dass eine Mehrheit in der ersten Teilfrage mit »Austritt« votiert.
5. Angesichts der verfahrenen Lage wird ein Memorandum ausgerufen, in der das Vereinigte Königreich weiterhin Mitglied der EU bleibt; diese Möglichkeit ist in Art. 50 Absatz 3 EU-Vertrag vorgesehen. Die EU reformiert sich selbst in strittigen Bereichen, um weiterhin attraktiv für ihre Mitglieder zu bleiben. Dies betrifft insbesondere die Personenfreizügigkeit und die Sozialstaatsinklusion. Im Anschluss wird ein Referendum mit den Alternativen »Verbleib in der EU« oder »No-Deal-Brexit« abgehalten.

Verhandlungsziele und Strategien

Alternative (I.1) wurde bereits vom britischen Parlament antizipiert, das am 9. Januar dafür votierte, dass bei einem Scheitern der Abstimmung am 15. Januar die Regierung binnen drei Tagen einen Alternativplan präsentieren muss.⁹ Unklar ist jedoch, welche Bindungswirkung dieser Beschluss entfalten kann: Was passiert, wenn die Regierung schlichtweg keinen Alternativplan aus dem Hut zaubern kann? Selbst nach einem Regierungswechsel wird eine neue Regierung keinen Alternativplan parat haben, der auch seitens der EU angenommen wird. Formal ist es nicht

⁸ Referenden sind im Vereinigten Königreich rechtlich nicht bindend, die politischen Zwänge machen sie aber de facto bindend.

⁹ Vgl. <http://www.spiegel.de/politik/ausland/brexit-parlament-gibt-theresa-may-nur-drei-tage-zeit-fuer-plan-b-a-1247216.html>, aufgerufen am 10. Januar 2019.

unwahrscheinlich, dass die Regierung um Nachverhandlungen bittet, dann sind Alternative (I.1) und (I.3) relevant.

Die EU hat es also mit ihren Nachverhandlungen in der Hand, entweder Outcome (I.3) mit Sicherheit zu erwirken oder das Teilspiel (I.1) unter Unsicherheit, d. h. unter Unkenntnis über das tatsächliche Ergebnis, zu wählen. Für das Vereinigte Königreich gibt es in diesem Teilspiel keine dominante Strategie. Bei einem No-Deal-Szenario müsste man konstatieren, dass weder die EU noch die Briten ihre Verhandlungsziele erreicht hätten. Es käme zu einer harten irischen Grenze und beträchtlicher Beeinträchtigungen im Handel. Dem sicheren Outcome (I.3) werden wir uns noch eingehender widmen und nennen ihn mit Blick auf die Flexibilisierung der EU »Flexible EU«.

Auf der anderen Spielhälfte käme Alternative II.1 der Selbstaufgabe des Unterhauses gleich, weshalb wir von ihr abstrahieren. Alternative II.3 ist theoretisch denkbar, scheitert aber an den politischen Realitäten. Alternative II.4 ist reizvoll und wäre sinnvoll, weil sie die tatsächlichen Präferenzen der Wähler abfragt und strategisches Wahlverhalten ausschließt; den Autoren sind aber keine derlei komplexen Referenden bekannt, so dass im Weiteren ebenfalls davon abstrahiert werden soll. Es wird gemutmaßt, dass der Verhandlungsführer der EU, Michel Barnier, ein Anhänger von Alternative II.2 sein sollte, um die Briten angesichts eines chaotischen No-Deal-Szenarios und eines unannehmbaren Abkommens in der EU zu halten. Da diese Strategie den No-Deal-Brexit und damit die Schließung der irischen Grenze nicht ausschließt, ist sie sehr riskant. Wir nennen diese Alternative ob ihrer Kompromisslosigkeit in der Sache »Starre EU«. Für Alternative II.5 hat sich u.a. Hans-Werner Sinn ausgesprochen.¹⁰ Wir nennen sie aus naheliegenden Gründen »Reformierte EU«.

CHERRY-PICKING, REFORMEN ODER WEITER WIE BISHER?

Europa ist ein Produkt seiner komplexen Geschichte, die durch verschiedene kulturelle Einflüsse geprägt wurde und geformt ist durch eine zergliederte Geographie. Europa kennt erhebliche institutionelle Unterschiede – man denke hier an die Rechtsprechung (Römisches Recht vs. dem Common Law) – und spricht eine Vielzahl an Sprachen. Und es ist nicht zuletzt auch durch die christlichen Schismen getrennt. Ein unitärer Staat nach dem Vorbild der Vereinigten Staaten von Amerika mag vordergründig erstrebenswert erscheinen, er verkennt bei genauerer Betrachtung Europas gewachsenes Erbe auf dramatische Art und Weise. Aus diesen Gründen ist europäische Politik so komplex; und deshalb stehen einfache Lösungen nicht zur

¹⁰ Beispielsweise bei seinem Vortrag »Die Bedeutung des Brexit für Deutschland und Europa« auf dem Münchner Seminar am 17. Dezember 2018 an der Ludwig-Maximilians-Universität München, abrufbar unter: <http://mediathek.cesifo-group.de/iptv/player/macros/cesifo/mediathek>.

Verfügung. Dies sei den nachfolgenden Überlegungen vorangestellt.

Die Vorschläge »Starre EU« und »Reformierte EU« bergen in sich das Risiko, dass sie bei Referenden scheitern können. Bei letztgenannter Alternative müsste zudem Einigkeit unter den 28 EU-Mitgliedstaaten hinsichtlich bisher sehr kontroversen Reformen hergestellt werden, was mindestens ambitioniert erscheint. Die »Flexible EU« genießt den Vorteil, dass sie unter weniger Unsicherheit darstellbar ist, wenn denn die EU den politischen Willen dazu verfolgt.

Die »Flexible EU« würde mit dem Junktim der vier Freiheiten des Binnenmarkts brechen. Bei seinem Eintreten scheidet das Vereinigte Königreich aus der politischen Union aus und wäre am gemeinsamen Wirtschaftsraum zunächst nur durch die Zollunion und am Binnenmarkt (EWR) nur nach Maßgabe eines in der Übergangsphase zu verhandelnden Freihandelsabkommens beteiligt. Die Lösung könnte sein: bilaterale Verträge + vollwertige Zollunion. Es muss also Personenfreizügigkeit nicht zulassen. Im EWR gelten die vier Freiheiten uneingeschränkt, dies gilt auch für seine Nicht-EU-Mitglieder, die sich zur EFTA¹¹ zusammenschlossen und dem EWR beigetreten sind.¹² Die EU als großer Marktplatz stellt für seine Mitglieder wie für die weiteren Teilnehmer gleichermaßen einen Mehrwert bereit. Die Kosten tragen alle – EU-Mitglieder wie Nicht-Mitglieder – gemeinschaftlich, und eine Vergrößerung dieses Marktplatzes ist im Interesse aller Beteiligten. Die vier Grundfreiheiten sind lediglich ein politisches Dogma und nicht aus der ökonomischen Theorie ableitbar. Sowohl Freihandel (freier Güter- und Dienstleistungsverkehr) als auch Faktormobilität (freier Personen- und Kapitalverkehr) sind jeweils ein hinreichendes Argument für Markteffizienz und bedingen sich keineswegs gegenseitig. Was spricht also dagegen, den Briten eine neue Form der Zusammenarbeit anzubieten, die über die Zollunionen hinausgeht und nicht gleichbedeutend mit der Integration in den EWR ist? Die EU müsste sich hierzu von ihrem *One-size-fits-all*-Prinzip lossagen und anstelle dessen pragmatische Lösungen nach dem Prinzip *whatever works* suchen. Ein Modell, wie man es beispielsweise für die Schweiz gefunden hat, die zwar Mitglied in der EFTA ist, aber nicht am EWR teilnimmt und dennoch innerhalb des Schengen-Raums liegt. Dazu waren viele bilaterale Verträge notwendig, doch heute ist die Schweiz in vielen Bereichen sehr eng an die EU angebunden. Freilich bestünde die Gefahr der Beliebigkeit, wenn es um maßgeschneiderte Lösungen geht, und die Verringerung an Komplexität hat ebenfalls einen Wert. Um der Beliebigkeit entgegenzuwirken, könnte die EU zwei oder vielleicht sogar mehr Pakete anbieten, über die nicht verhandelt wird, sondern die entweder

angenommen oder abgelehnt werden. Diese Pakete könnten verschiedene Politikfelder enthalten, vorstellbar wäre neben der Vollmitgliedschaft eine aufgewertete Zollunion (inkl. Mitspracherechten und der Produktmarktdimension des EWR). Bilaterale Verträge könnten diese Pakete zudem ergänzen und beispielsweise eine Teilnahme an weiteren EU-Projekten ermöglichen, die schon jetzt keine EU-Mitgliedschaft verlangen (Erasmus, Schengen). Die EU-Mitgliedschaft ist somit keine rein binäre Angelegenheit mehr (was sie ja auch jetzt schon, wie oben gezeigt, nicht wirklich ist), sondern wird zu einem gewissen Grad, den die EU durch das Agenda-Setting bestimmt, flexibilisiert.

Die gewählte Integrationsform wäre langfristig stabil, weil niemand zur Aufgabe der Autonomie in Bereiche gezwungen ist, in denen er das nicht möchte. Die »Flexible EU« würde anerkennen, dass die politische Union, wie schon die Währungsunion, zwar das Endziel eines Kerneuropas ist, aber nicht unbedingt für alle Länder der Peripherie. Man würde also der Tatsache Rechnung tragen, dass Länder wie das Vereinigte Königreich vor allem am wirtschaftlichen Teil der EU interessiert sind – was aber auch für die anderen Länder besser ist, als wenn sie gar nicht dabei wären. Man kann sich deshalb vorstellen, dass das vorgeschlagene Modell auch für die Türkei, Serbien, die Ukraine und letztlich sogar einmal für Russland attraktiv werden könnte, wenn die Vollmitgliedschaft keine Option für die EU oder die genannten Länder ist, es aber ein starkes beiderseitiges Interesse an wirtschaftlicher Integration gäbe. Bei der Ausarbeitung einer *Lex Britannica* sollte man also im Blick haben, welche integrierende Wirkung sie künftig für Europas Peripherie haben kann.

Anhänger der »Starren EU« verweisen häufig darauf, dass das sogenannte *Cherry-Picking*, wie es bei der »Flexiblen EU« aufträte, eine Instabilität erzeuge, weil es Nachahmer hervorbrächte. Nun sei dahingestellt, ob die aktuellen Geschehnisse in Bezug auf den Brexit tatsächlich nachahmungswürdig erscheinen;¹³ der Kern ist jedenfalls richtig: Weitere Länder könnten auf die Idee kommen, durch eine Austrittsdrohung Zugeständnisse zu erwirken. Faktisch wird dies nur den großen Ländern vorbehalten sein, weil manch europäischer Zwergstaat andernfalls Gefahr liefe, dass sein angedrohter Austritt nicht einmal bemerkt würde. Die EU bietet auf diese Art eine *One-size-fits-all*-Mitgliedschaft an und erzwingt den Zusammenhalt damit, den potenziellen Ausscheider am langen Arm verhungern zu lassen. Man muss nicht unbedingt auf Napoleon, Hitler oder Stalin verweisen, um zur Erkenntnis zu gelangen, dass Europa nicht durch Zwang geeinigt werden sollte. Es genügt der Verweis auf das Eherecht: Eine Ehe ist ein freiwillig eingegangener Bund, den beide Partner im Prin-

¹¹ *European Free Trade Association*, Europäische Freihandelszone. Zu ihr gehören Island, Liechtenstein, Norwegen und die Schweiz.

¹² Alle mit Ausnahme der Schweiz, mit der bilaterale Abkommen die EFTA-Regeln ergänzen.

¹³ Hier sei auf Forschungsarbeiten verwiesen, die sich mit den schon vor dem tatsächlichen Brexit eingetretenen wirtschaftlichen Schäden beschäftigten z.B. Born et al. (2017).

zip zu jeder Zeit kündigen können. Die Möglichkeit der Scheidung führt dazu, dass kein Partner den anderen zu sehr übervorteilen oder gar ausbeuten kann. Denn sobald eine Scheidung für einen Partner die bessere Alternative zum Status quo darstellt, wird er von ihr Gebrauch machen. Umgekehrt gesprochen: Je höher die Hürden für eine Scheidung sind, desto mehr Schaden kann ein Partner dem anderen zufügen. Die praktischen Konsequenzen sind gemeinhin bekannt, und darum gilt das moderne Scheidungsrecht zu Recht als zivilisatorischer Fortschritt. Hohe Austrittshürden aus der EU setzen die Mitglieder implizit dem Zwang aus, dabeizubleiben, auch wenn dies zu ihrem Nachteil geschieht. Somit wird eine Ausbeutung der Minderheit durch die Mehrheit zumindest nicht ausgeschlossen. Die politischen Folgen solcher auf Zwang zum Zusammenhalt basierender Verbände war stets deren Auflösung. Vor 100 Jahren zerfielen das Habsburger und das Osmanische Reich, die Sowjetunion ging 1991 unter, und der jugoslawische Vielvölkerstaat implodierte sehr blutig mitten in Europa. Eine »Starre EU« ist unserer Meinung nach inhärent instabil und kein langfristig gangbarer Weg. Vielleicht mag Michel Barnier richtig gesetzt haben, um mit diesem eingeschlagenen Weg die Briten erstmal in der EU zu halten. Doch wie viel ist eine EU wert, in der manche Länder nur zähneknirschend dabei sind (Vereinigtes Königreich) und andere nur deshalb, weil man das Volk dazu lieber gar nicht befragt (Italien)? Eine konstruktive Zusammenarbeit wird kaum die Folge sein.

Die Alternative »Reformierte EU« setzt voraus, dass das britische Austrittsvotum kein idiosynkratischer Schock (etwa ein »Irrtum der Geschichte«) war, sondern strukturelle Dinge in der EU im Argen liegen. Das Brexit-Votum ist eine komplexe Entscheidung, die monokausal sicher nicht erklärbar ist. Hier sei auf die Arbeit von Becker et al. (2017) verwiesen. Dennoch gab es Gründe, die heute tatsächlich nachvollziehbar erscheinen: Die Anhänger der *Leave*-Kampagne warnten unter anderem auch vor dem Ziel der EU der *ever closer union*. Auch wenn die rechtsverbindliche Wirkung dieser Zielsetzung unklar ist, ist ihre Konformität mit dem Prinzip der Subsidiarität höchst zweifelhaft. Dieses besagt, dass die Union auf den Feldern tätig wird, auf denen die Nationalstaaten überfordert sind, weil es der Koordination oder des Ausgleichs grenzüberschreitender Externalitäten bedarf. Wenn die Probleme dies immer mehr erfordern, ist eine *ever closer union* die logische Folge. Das Mittel wurde hier aber zum expliziten Ziel erklärt und verkommt zum Selbstzweck. Dass sich die EU, wie oftmals kritisiert wird, in der Mikroregulierung nachrangiger Themen verliert, könnte die Folge sein. Viel Bedeutung wurde auch der Migration beigemessen: Viele Jahre lang war das Vereinigte Königreich dank seiner prosperierenden Wirtschaft Anziehungspunkt für viele EU-Binnenmigranten. Ökonomisch betrachtet, herrscht weitgehende Einigkeit darüber,

dass Migration die Gesamtwohlfahrt fördert, allerdings über den Weg des Arbeitsmarkts Verteilungseffekte erzeugt.¹⁴ Es gibt also Gewinner und Verlierer, und auch wenn die Gewinner mehr gewinnen, als die Verlierer verlieren, verliert eben niemand gern, und so entstand eine migrationskritische Stimmung im Vereinigten Königreich. Das Problem wird durch den Sozialstaat noch verschärft: Zweifelsfrei stellt dieser eine große Errungenschaft dar, doch er generiert Fehlreize, die sich auch auf eine Migrationsentscheidung auswirken. Ist Migration durch bessere Arbeitsmarktchancen motiviert, spricht man von einer effizienteren Faktorallokation (weil beispielsweise die Arbeitskraft eines polnischen Handwerkers in London mehr Ertrag bringt als zuhause). Ist sie dadurch motiviert, dass der Migrant die sozialstaatlichen Leistungen des Ziellands ins Visier nimmt, wird die dort lebende Bevölkerung durch die Migration schlechter gestellt. Es gibt also ein Spannungsfeld zwischen freier Migration und dem Sozialstaat. Hans-Werner Sinn schlägt deshalb vor, freie Migration zuzulassen, aber sie von der sozialstaatlichen Inklusion zu entkoppeln. Vereinfacht gesagt soll jeder sein Glück in welchem Land der EU auch immer versuchen, aber sobald er zum Sozialfall wird, entscheidet nicht der Wohnort, sondern der Pass, wer für die soziale Sicherung zuständig ist. Da es sich mit rumänischer Grundsicherung in Westeuropa kaum leben lässt, käme die sozialstaatliche motivierte Migration zum Erliegen. Und selbst wenn die rumänische Grundsicherung dafür reicht, ist es auch in Ordnung, weil der Migrant im Zielland niemandem auf der Tasche liegt. Deshalb sollte die EU genau diese beiden Reformen umsetzen: sich von der *ever closer union* verabschieden und die sozialstaatliche Inklusion von Migranten verzögern und graduell stattfinden lassen. Dann, so die Vermutung, wären die Briten sicherlich wieder bereit, vollwertig der EU anzugehören. Gleichzeitig nimmt es auch all jenen EU-feindlichen Stimmen in den noch stabilen westeuropäischen Staaten mit hoher EU-Akzeptanz, deren ausgeprägte Sozialstaaten ebenfalls Migranten anziehen, den Wind aus den Segeln. Deutschland und Frankreich als politische Schwergewichte der Union sollten deshalb die Anliegen der Briten teilen.

Eine abschließende Bewertung der drei näher betrachteten Modelle für Europa ist schwierig, jedoch tendieren die Autoren aus genannten Gründen von der Idee der »Starren EU« Abstand zu nehmen. Man muss jedoch konstatieren, dass die von der EU gewählte Verhandlungsstrategie genau die Strategie ist, die man spielen müsste, um in das oben beschriebene Spiel II.2. mit dem Outcome des Verbleibs des Vereinigten Königreichs in der Status-quo-EU zu gelangen – freilich auch auf das Risiko hin, dass es zum harten Bruch kommt. Auch wenn eine Flexibilisierung oder Reformen mühsam sind, sind es die Anstren-

¹⁴ Dies geschieht beispielsweise über den Weg der Komplementarität bzw. der Substituierbarkeit von Arbeit. Einen Überblick über die Literatur geben Borjas und van Ours (2010).

gungen wert, um Stabilität zu erzeugen und Zwiertacht unter den europäischen Völkern zu vermeiden. Dies gelingt, wenn sich die Briten von der Vorstellung verabschieden, eine umfassend eigenständige Handelspolitik zu betreiben; nur die handelspolitische Anlehnung an den EWR trägt den ökonomischen Realitäten Rechnung, und die Bündelung von Verhandlungsmacht ist in beiderseitigem Interesse. Genauso sollte die EU auf das Junktim der vier Freiheiten verzichten und bei der Personenfreizügigkeit Kompromisse machen. In einem Beitrag für den *Tagesspiegel* forderte dies jüngst auch der ehemalige deutsche Außenminister Sigmar Gabriel und verwies zudem darauf, dass sich auch deutsche Oberbürgermeister wünschten, »es gäbe mehr Instrumente, um die ungerechtfertigte Zuwanderung in Sozialsysteme besser zu verhindern.«¹⁵

Unser favorisierter Vorschlag, die »Flexible EU«, will letztlich eine Art »Schweizer Modell« für das Vereinigte Königreich, das das Vereinigte Königreich zwar aus der politischen Union ausscheiden lässt, eine enge Kooperation auf so vielen Politikfeldern wie möglich aber durch eine Vielzahl an bilateralen Abkommen erreicht. Kern dessen ist die Teilnahme des Vereinigten Königreichs an der Zollunion, wobei ihm eine Mitsprache bei handelspolitischen Entscheidungen eingeräumt werden muss. Diesen Weg halten wir für gangbar und gesichtswahrend. Zudem hat dieser Vorschlag den unübersehbaren Vorteil, dass er auch eine Lösung für die Türkei und langfristig sogar für den postsowjetischen Raum darstellt.

ABSCHLIESSENDE BEMERKUNG

Kommt eine neue Regierung?

Abseits der Frage nach der grundsätzlichen Ausrichtung der Union sollte auch Folgendes bedacht werden: Eine entscheidende Frage für den weiteren Verlauf der Gespräche und der schlussendlichen Ausgestaltung eines Brexit ist, ob sich Premierministerin May im Amt halten können wird, sollte das Austrittsabkommen vom Parlament wie erwartet abgelehnt werden. Auch wenn sie all jene stets eines Besseren belehrt, die schon oft auf ihren Abgang angestimmt haben, sind auch ihre politischen Überlebenskräfte endlich. Dabei sollte die EU im Blick haben, ob weitere Konzessionen an das Vereinigte Königreich nicht auch unter dem Gesichtspunkt diskutiert werden müssen, die Lebenszeit der aktuellen Regierung zu verlängern; denn unter realistischen Annahmen wird die Zusammenarbeit mit einer neuen Regierung weder in der Sache einfacher noch im Stil konzilianter. Man denke hier nur an Boris Johnson oder Jeremy Corbyn als in Frage kommende Kandidaten.

¹⁵ Vgl. <https://www.tagesspiegel.de/politik/vor-dem-eu-austritt-grossbritanniens-haltet-die-uhr-an/23856656.html>, aufgerufen am 14. Januar 2019.

Außerdem muss man für die weltpolitische Gesamtlage Folgendes festhalten: Die Supermacht USA sind aktuell kein verlässlicher Partner und ihr Herausforderer, die Volksrepublik China, verwandelt sich in einen Führerstaat mit wachsender globaler Machtprojektion. In unmittelbarer europäischer Nachbarschaft befinden sich ein revanchistisch gesinntes Russland und eine neo-osmanische Türkei. Innerhalb der EU beschwören osteuropäische Politiker die »illiberale Demokratie«, während in Italien die regierenden Populisten eine Anti-EU-Stimmung verbreiten und sich in Frankreich ein eifriger Präsident den Krawallen der Straße beugen muss. Können wir angesichts dieser Situation auf das Vereinigte Königreich als halbwegs stabile und ordnende Macht verzichten? Die Frage ist rhetorischer Natur, und darum sollten die weiteren Schritte der EU auch auf ihre politischen Konsequenzen bezüglich des Fortbestands der Regierung May geprüft werden.

Warum Deutschland und Europa die Briten brauchen

Betrachtet man die EU als Konstrukt, in dem vier Mächte dominieren, stellt man fest, dass es eine stabile Balance und somit einen steten Interessensausgleich unter ihnen gibt. Während Frankreich und Italien protektionistischen Versuchungen eher gerne nachgeben (siehe EU-Landwirtschaftspolitik), vertrauen das Vereinigte Königreich und Deutschland auf die Segnungen des freien Markts und einer eigenverantwortlichen, auf dem Prinzip der Subsidiarität gründenden Politik. Dieser gleichgewichtige Antagonismus zwang die Beteiligten und damit die gesamte EU immer zu Kompromissen; er gerät aber mit dem Ausscheiden des Vereinigten Königreichs ins Wanken – und zwar zu Ungunsten Deutschlands. Deshalb ist es in Deutschlands höchstem Interesse, die Briten mit dabei zu behalten oder mindestens so nah wie möglich an die EU zu binden (gemeint ist damit freilich keine Handelskolonie!).

Für Europa als Ganzes geht es um nichts Geringeres als um seinen gleichberechtigten Platz im internationalen Mächtekonkordat neben China und den USA, den es ohne das Vereinigte Königreich in der Form nicht hat. Alle drei Blöcke weisen aktuell annähernd ein Viertel der globalen Wirtschaftskraft auf. Mit dem Vereinigten Königreich und Frankreich hat die EU de facto zwei Sitze im UN-Sicherheitsrat, und britische Atomwaffen stehen bereit, in den Strukturen der NATO Europa zu verteidigen (was Frankreich bis heute verweigert¹⁶). Über Jahrhunderte hat das Vereinigte Königreich den Gang der Weltpolitik maßgeblich mitentschieden und verfügt noch heute über eine bedeutende *Soft Power* in vielen Teilen der Welt, die

¹⁶ Frankreich ist nicht Teil der nuklearen Planungsgruppe der NATO, somit steht die Force de Frappe nicht unter alliierter Oberkommando. Frankreich behält sich den Kernwaffeneinsatz nach eigenem Ermessen und nicht nach international abgestimmten Einsatzregeln vor.

für ganz Europa wertvoll sein kann. Gleichzeitig rüstet es seine Marine mit Indienststellung zweier Flugzeugträgergruppen derart auf, dass es eine Seemacht ersten Ranges, die in Europa ihresgleichen sucht, bleibt. Womit will das vom Handel abhängige Europa die Freiheit der Seewege garantieren, wenn die USA dies nicht mehr uneingeschränkt tun? Die geostrategischen Ambitionen der EU und des Vereinigten Königreichs sind derart kongruent und unter Bündelung der militärischen und diplomatischen Kapazitäten miteinander so wirkmächtig, dass eine engste Kooperation auch in Zukunft unser überragendes Interesse sein muss. Jegliche Form des sich gegenseitig Bestrafens verbietet sich folglich. Vielleicht wäre es politisch kurzfristig opportun, die langfristigen strategischen Konsequenzen aber wären fatal. Sollte keine für alle Seiten gütliche und gesichtswahrende Lösung gefunden werden, wäre dies eines Europas unwürdig, das dank seiner Gründerväter eine Epoche jahrzehntewährenden Friedens und beispielloser Prosperität geerbt hat und beides jetzt leichtfertig aufs Spiel setzt.

LITERATUR

Becker, S. O., Fetzter, T., & Novy, D. (2017), »Who voted for Brexit? A comprehensive district-level analysis«, *Economic Policy* 32(92), 601–650.

Borjas, G. J. und J. C. Van Ours (2010), *Labor economics*, McGraw-Hill/Irwin, Boston.

Born, B., G. J. Müller, M. Schularick und P. Sedlacek (2017), The economic consequences of the Brexit vote, CFM Discussion Paper Series, verfügbar unter: http://www.benjaminborn.de/pdf/BMSS2017_WP.pdf.

Felbermayr, G., J. Gröschl, I. Heiland, M. Braml und M. Steininger (2017), *Ökonomische Effekte eines Brexit auf die deutsche und europäische Wirtschaft*, ifo Forschungsberichte Nr. 85, ifo Institut, München.