

Schrader, Klaus

Article

Brexit und Ausländerbeschäftigung in Großbritannien: vom Musterland zum Bollwerk?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Schrader, Klaus (2018) : Brexit und Ausländerbeschäftigung in Großbritannien: vom Musterland zum Bollwerk?, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Springer, Heidelberg, Vol. 98, Iss. 8, pp. 558-564,
<https://doi.org/10.1007/s10273-018-2331-6>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/213670>

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.

Klaus Schrader

Brexit und Ausländerbeschäftigung in Großbritannien: vom Musterland zum Bollwerk?

Im Zuge der EU-Osterweiterung war Großbritannien eines der wenigen EU15-Länder, das von Anfang an die Möglichkeiten der Arbeitnehmerfreizügigkeit nutzte und mit dieser Strategie durchaus erfolgreich war. Wie die empirische Analyse zeigt, war die Arbeitsmigration aus den Beitrittsländern kein entscheidender Faktor für das Brexit-Votum. Es war eher eine Angst vor dem Statusverlust der weniger gebildeten Wähler, die die Vertiefung und Erweiterung der EU als Bedrohung für ihren sozialen Status und ihre nationale Identität ansehen. Eine politische Diskussion über eine EU mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten erweist sich als ratsam.

Die Einführung der Arbeitnehmerfreizügigkeit im Zuge der Osterweiterung der EU sahen viele alte Mitgliedstaaten von vornherein als problematisch an. Sie befürchteten, die westeuropäischen Arbeitsmärkte würden mit billigen Arbeitskräften aus Mittel- und Osteuropa überschwemmt. Daher wurden bereits 2001 Übergangsregeln vereinbart, die eine Abschottung nationaler Arbeitsmärkte über einen Zeitraum von bis zu sieben Jahren erlaubten. Während Deutschland diese Karenzzeit voll ausschöpfte, öffnete Großbritannien seinen Arbeitsmarkt bereits zum 1. Mai 2004 ohne wesentliche Einschränkungen. Doch nicht einmal zwölf Jahre später wird das britische Votum für den EU-Austritt in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Arbeitsmigration aus Mittel- und Osteuropa gesehen. Großbritannien erscheint nicht länger als ein Profiteur der Arbeitnehmerfreizügigkeit, sondern als ein Opfer seiner liberalen Öffnungspolitik. Kann es sein, dass das ambivalente Verhältnis der Briten zur EU ausgerechnet durch die vorbildliche Öffnung des britischen Arbeitsmarkts den entscheidenden Riss erhalten hat und Großbritannien im Zuge des Brexit zum Bollwerk wird?

Britische Willkommenskultur

Der Göteborger Kompromiss aus dem Jahr 2001 enthielt Übergangsregelungen, die es den Mitgliedstaaten ermöglichten, die Öffnung ihrer Arbeitsmärkte für Arbeitskräfte aus den Beitrittsländern über einen Zeitraum von

insgesamt sieben Jahren in drei Phasen hinauszuzögern. Lediglich Großbritannien, Irland und Schweden verzichteten auf eine Übergangsphase und öffneten ihre Arbeitsmärkte bereits zum 1. Mai 2004 vollständig. Viele EU-Staaten folgten diesen liberalen Vorreitern erst zwei bis drei Jahre später. Deutschland und Österreich schöpften die Übergangsregelungen als einzige Altmitglieder hingegen komplett aus.¹

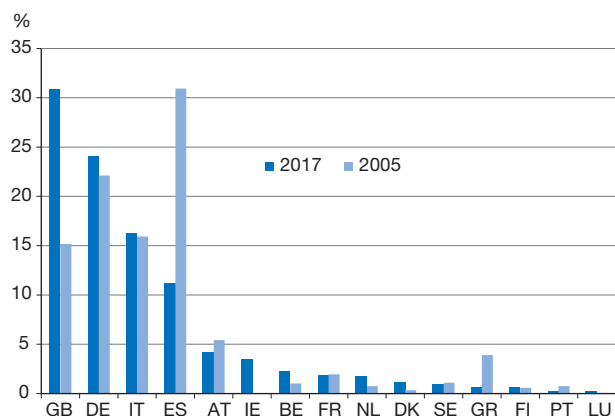
Großbritannien entwickelte sich in den Folgejahren zum Profiteur der Arbeitnehmerfreizügigkeit: Schon 2005 hatten mehr als 15 % der Arbeitnehmer aus den später zwölf Beitrittsländern (E12), die in den EU15-Staaten Beschäftigung fanden, ihren Arbeitsplatz in Großbritannien (vgl. Abbildung 1). Nur Spanien, Deutschland und Italien wiesen jeweils mehr Beschäftigte aus den Beitrittsländern auf. Doch 2017 führte Großbritannien diese Rangfolge mit einem Anteil von 31 % deutlich vor Deutschland an. Dabei ist bemerkenswert, dass von 2005 bis 2017 die Zahl der E12-Beschäftigten in den EU15-Staaten auf das Dreifache anstieg, aber in Großbritannien sogar um das 7,5-Fache zunahm. In diesem Zeitraum sank die Zahl der Arbeitnehmer aus den Beitrittsländern selbst in den Krisen Jahren bzw. bei nachlassender Konjunktur nicht – es verlangsamte sich lediglich der Anstieg (vgl. Abbildung 2).

Allerdings setzte mit dem EU-Beitritt Bulgariens und Rumäniens zum 1. Januar 2007 bereits ein Politikwechsel in Großbritannien ein: Wie auch andere EU15-Staaten nutzte das Land die siebenjährige Übergangsphase bis Ende 2013 vollständig aus, um einen freien Zugang bulgarischer und rumänischer Arbeitskräfte auf den britischen

Dr. Klaus Schrader leitet den Bereich Schwerpunktanalysen des Instituts für Weltwirtschaft (IfW) in Kiel.

¹ Vgl. im Detail H. H. Glismann, K. Schrader: Grenzenlose Freiheit auf Europas Arbeitsmärkten – Ausgrenzung in Deutschland?, in: Wirtschaftsdienst, 91. Jg. (2011), H. 5, S. 315-317, <https://archiv.wirtschaftsdienst.eu/jahr/2011/5/grenzenlose-freiheit-auf-europas-arbeitsmaerkten/> (2.8.2018).

Abbildung 1
Beschäftigung von Arbeitnehmern aus den E12-Beitrittsländern¹ in den EU15-Staaten²



¹ E12-Beitrittsländer: Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern. ² EU15-Staaten: AT = Österreich, BE = Belgien, DE = Deutschland, DK = Dänemark, ES = Spanien, FI = Finnland, FR = Frankreich, GB = Großbritannien, GR = Griechenland, IE = Irland, IT = Italien, LU = Luxemburg, NL = Niederlande, PT = Portugal, SE = Schweden.

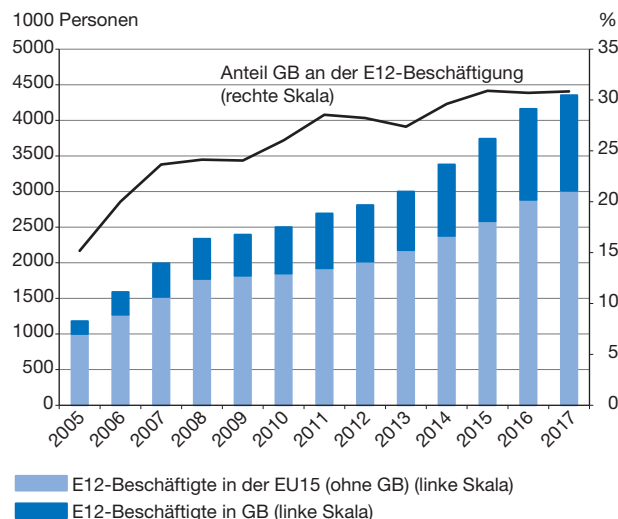
Quelle: Eurostat: Database: Labour Market: Employment by sex, age and citizenship (1000) [lfsa_egan], http://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node_code=lfsa_egan (15.5.2018); eigene Darstellung und Berechnungen.

Arbeitsmarkt zu verhindern. Diese Restriktionen sind insofern nachvollziehbar, da in diesen Übergangszeitraum die globale Wirtschafts- und Finanzkrise sowie der nachfolgende Abschwung auf dem Arbeitsmarkt fielen (vgl. Abbildung 3). Die britische Nachfrage nach ausländischen Arbeitskräften korrespondierte sehr eng mit der wirtschaftlichen Entwicklung, sodass mit der Erholung auf dem britischen Arbeitsmarkt 2013 auch die Zuwanderung wieder deutlich anstieg. Jedoch dominierten im Unterschied zu früheren Jahren nicht länger Arbeitskräfte aus Polen, sondern aus Bulgarien und Rumänien – alleine auf Rumänien entfiel bis 2017 fast die Hälfte aller zugewanderten Arbeitskräfte aus den Beitrittsländern. Die rumänischen und bulgarischen Arbeitskräfte wurden insbesondere von der Bauindustrie, dem Transportgewerbe sowie von Hotellerie und Gastronomie nachgefragt.² Erst am aktuellen Rand wurden weniger Arbeitskräfte aus den E12-Ländern in Großbritannien registriert.

Von der Offenheit des britischen Arbeitsmarkts für ausländische Arbeitskräfte profitieren nicht nur Arbeitnehmer aus den EU-Beitrittsländern, auf die ein Anteil von etwa 38 % entfällt. Hinzu kommen am aktuellen Rand mit einem Anteil von 27 % Arbeitnehmer aus den EU15-Staaten

² Vgl. dazu Office for National Statistics: Living abroad: dynamics of migration between the UK and the EU2, London 2017.

Abbildung 2
Beschäftigung von Arbeitnehmern aus den E12-Beitrittsländern in der EU15 und in Großbritannien



Quelle: Eurostat: Database: Labour Market: Employment by sex, age and citizenship (1000) [lfsa_egan], http://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node_code=lfsa_egan (15.5.2018); eigene Darstellung und Berechnungen.

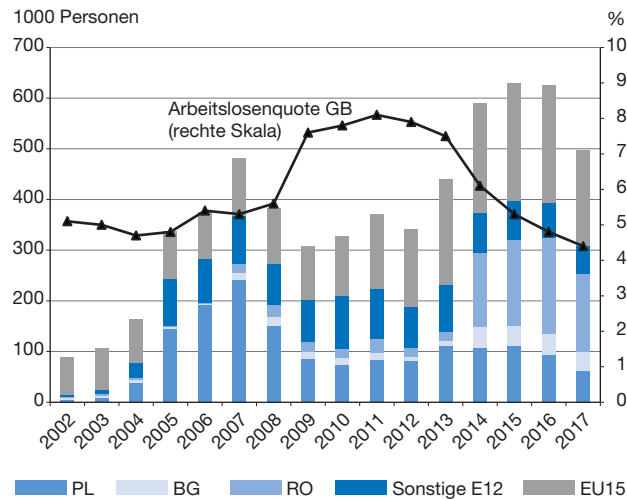
und von 35 % aus Nicht-EU-Staaten (vgl. Abbildung 4). Im Beobachtungszeitraum seit 2005 hat sich dabei der Anteil der ausländischen Arbeitnehmer an der britischen Gesamtbeschäftigung fast verdoppelt, wobei der Zuwachs insbesondere von den E12-Ländern getragen wurde. Großbritannien weist aufgrund dieser Entwicklung seit 2008 einen höheren Anteil ausländischer Arbeitnehmer auf als der Durchschnitt der EU-Staaten. Selbst nach dem Brexit-Votum ist Großbritannien für Ausländer attraktiv geblieben: Im letzten Beobachtungsjahr bis September 2017 gab es per saldo immer noch einen Zuwachs an EU-Bürgern, auch wenn dieser aufgrund einer geringeren Zahl an Arbeitsuchenden kleiner als in den Vorjahren ausfiel; dafür nahm die Nettozuwanderung von Nicht-EU-Bürgern nach Großbritannien weiter zu.³ Von einem Bollwerk gegen Ausländer kann also keine Rede sein.

Arbeitnehmerfreizügigkeit als Ursache für den Brexit?

Das britische Wählervotum für den Brexit wird häufig unmittelbar mit der Arbeitsmigration nach Großbritannien im Zuge der EU-Arbeitnehmerfreizügigkeit in Verbindung

³ Vgl. Office for National Statistics: Migration Statistics Quarterly Report: February 2018, London 2018.

Abbildung 3

Zuwanderung von Arbeitskräften aus der EU nach Großbritannien und britische Arbeitslosigkeit¹

PL = Polen, BG = Bulgarien, RO = Rumänien.

¹ Linke Skala: Jährliche Zuwanderung von Arbeitnehmern aus den EU-Ländern auf Basis der Registrierung bei der britischen Sozialversicherung („NINO-Registrierung“); rechte Skala: Harmonisierte Arbeitslosenquote in % der Erwerbspersonen.

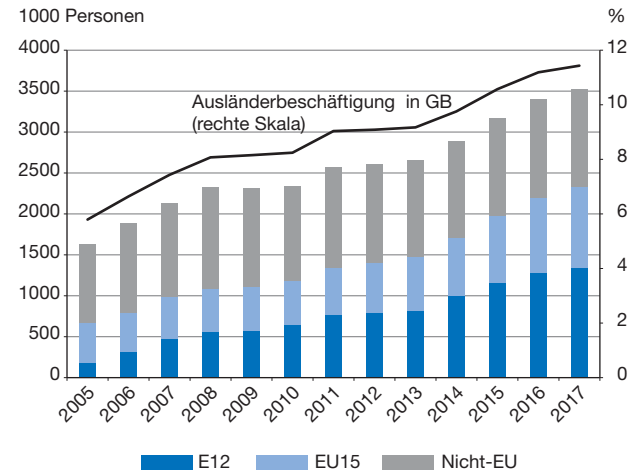
Quellen: Eurostat; Database: Labor Market: Unemployment – LFS adjusted series (une), unemployment by sex and age – annual average [une_rt_a], http://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node_code=une_rt_a (17.5.2018); Department for Work and Pensions: NINO Registrations To Adult Overseas Nationals Entering The UK; eigene Darstellung und Berechnungen.

gebracht.⁴ Diesen vermuteten Zusammenhang können Einfachregressionen auf Wahlkreisebene im Rahmen der verfügbaren Daten des „Office for National Statistics“ und des „Department for Work and Pensions“ jedoch nicht bestätigen.⁵ Im Vergleich der sozioökonomischen Indikatoren wird die Varianz des „Leave“-Stimmenanteils am besten durch das Bildungsniveau der Wähler erklärt, wie ein Überblick zeigt: Je höher der Bildungsstand der Wohnbevölkerung ist, desto geringer ist der Anteil der „Leave“-Stimmen. Besonders stark ist dieser Zusammenhang für die Gruppe mit hoher und höchster Qualifikation (korrigiertes $R^2 = 0,64$) – auch bei einer Erweiterung dieser Gruppe um mittlere Qualifikationen bleibt ein starker Zusammenhang bestehen (korrigiertes $R^2 = 0,52$).

4 Vgl. BBC: Eight reasons Leave won the UK's referendum on the EU, 24.6.2016, <https://www.bbc.com/news/uk-politics-eu-referendum-36574526> (14.3.2018).

5 Datenquellen: Department for Work and Pensions (DWP): NINO Registrations to Adult Overseas Nationals Entering the UK-Westminster Parliamentary Constituencies (Northern Ireland excluded) and Nationality by Quarter and Year of Registration; Office for National Statistics (ONS): Nomis – Official labour Market Statistics by Westminster Constituencies; eigene Berechnungen und Zusammenstellung.

Abbildung 4

Beschäftigung von ausländischen Arbeitnehmern in Großbritannien¹

¹ Linke Skala: Beschäftigte nach Herkunftsländern; rechte Skala: Anteil der ausländischen Arbeitnehmer an der britischen Gesamtbeschäftigung.

Quelle: Eurostat; Database: Labour Market: Employment by sex, age and citizenship (1000) [lfsa_egan], http://ec.europa.eu/eurostat/data/database?node_code=lfsa_egan (15.5.2018); eigene Darstellung und Berechnungen.

Bei einer weiteren Gruppe von Indikatoren ist ebenfalls ein Zusammenhang mit dem Anteil der „Leave“-Stimmen erkennbar, aber der Erklärungsgehalt ist deutlich geringer. Dazu zählen:

- die Höhe des Durchschnittseinkommens in den Wahlkreisen, das negativ mit dem „Leave“-Stimmenanteil korreliert ist (korrigiertes $R^2 = 0,25$);
- der Anteil Einheimischer ohne Migrationshintergrund, der positiv korreliert ist (korrigiertes $R^2 = 0,28$);
- der Anteil der über 60-Jährigen an der Wohnbevölkerung, der positiv korreliert ist, aber noch weniger zur Erklärung beiträgt (korrigiertes $R^2 = 0,18$).

Keinen nennenswerten Erklärungsgehalt haben einschlägige Arbeitsmarktindikatoren: Die Arbeitslosenquote, die Veränderung der Arbeitslosenquote im Beobachtungszeitraum von 2004 bis 2015 und der Anteil der Arbeitslosengeldbezieher können die Varianz des „Leave“-Stimmenanteils nicht erklären. Letzteres gilt auch für die Mehrzahl der Indikatoren, mit denen die Beschäftigung von ausländischen Arbeitskräften in den Wahlkreisen erfasst wird. Keine Rolle spielen entsprechend Indikatoren, die die Registrierung ausländischer Arbeitskräfte (National Insurance number, NINO) aus den mittel- und osteuropä-

Tabelle 1

Erklärungen für die Brexit-Abstimmung vom 23.6.2016: Regressionsanalyse auf Wahlkreisebene^a

Erklärende Variablen	Abhängige Variable: „Leave-Stimmen“ auf Wahlkreisebene in %					
	Modell 1		Modell 2		Modell 3	
	Koeffi- zient	Standard- fehler	Koeffi- zient	Standard- fehler	Koeffi- zient	Standard- fehler
Höherqualifizierte (NVQ4+) in % der Wohnbevölkerung (Alter 16 bis 64) 2015 ^b	-0,77	0,04***	-0,71	0,04 ***	-0,73	0,04 ***
Nicht-Qualifizierte in % der Wohnbevölkerung (Alter 16 bis 64) 2015	0,03	0,09	-0,02	0,09	0,06	0,09
Über 60-Jährige in % der Wohnbevölkerung 2015	0,32	0,08***	0,40	0,08 ***	0,35	0,08 ***
Einheimische Bevölkerungsgruppen in % der Wohnbevölkerung 2011	0,08	0,02***	0,02	0,03	0,13	0,03 ***
Durchschnittliches Bruttojahreseinkommen in % des Landesdurchschnitts 2015	0,04	0,02**	0,03	0,02 *	0,05	0,02 ***
Arbeitslosenquote 2015	-0,05	0,13	0,00	0,13	-0,06	0,13
Empfänger von Arbeitslosenunterstützung in % der Einwohner (Alter 16 bis 64) 2014/2015	-0,43	0,37	-0,26	0,36	-0,45	0,37
NINo-Registrierungen pro 1000 Wähler 2014/2015 ^c			-0,03	0,01 ***		
Veränderung der NINo-Registrierungen 2004 bis 2015 in %			0,02	0,00 ***		
NINo-Registrierungen von E10-Arbeitnehmern ^d pro 1000 Wähler (2014/2015)					0,05	0,02 ***
Veränderung der NINo-Registrierungen von E10-Arbeitnehmern ^d 2004 bis 2015 in %					0,00	0,00 ***
Konstante	64,61	3,49	63,92	4,30	54,32	4,28
Zahl der Beobachtungen	508		508		490	
Korrigiertes R ²	0,74		0,75		0,76	

^a Ordinary-Least-Squares-Analyse (OLS-Analyse); Auswahl der Variablen nach Akaike und dem bayesianischen Informationskriterium; Signifikanzniveaus: *** 1 %, ** 5 %, * 10 % Irrtumswahrscheinlichkeit. ^b Qualifikationsniveaus nach den fünfstufigen „National Vocational Qualifications“ (NVQ), hier: Einwohner mit einem Bildungsniveau Stufe 4 und höher. ^c Zu den NINo-Registrierungen siehe Abbildung 3. ^d E10 = E12-Beitrittsländer ohne Malta und Zypern.

Quellen: Department for Work and Pensions (DWP): NINo Registrations to Adult Overseas Nationals Entering the UK-Westminster Parliamentary Constituencies (Northern Ireland excluded) and Nationality by Quarter and Year of Registration; Office for National Statistics (ONS): Nomis – Official Labour Market Statistics by Westminster Constituencies; eigene Berechnungen und Zusammenstellung.

ischen EU-Beitrittsländern (E10) oder deren Veränderung in den Wahlkreisen abbilden – dies gilt auch dann, wenn separat die Untergruppen „Beitrittsländer 2004“ (E8) und „Bulgarien und Rumänien“ (E2) betrachtet werden.⁶

Im Rahmen einer multiplen Regressionsanalyse bestätigen sich weitgehend diese Zusammenhänge aus den Einfachregressionen (vgl. Tabelle 1). Ein Modellansatz ohne Variablen, die registrierte ausländische Arbeitskräfte erfassen, kann die Varianz des „Leave“-Stimmenanteils bereits gut erklären (korrigiertes R² = 0,74) (Modell 1). Bei einer Irrtumswahrscheinlichkeit von weniger als 1 % hat die Variable „Anteil an Höherqualifizierten“ den größten Einfluss auf den „Leave“-Stimmenanteil, der mit steigendem Höherqualifiziertenanteil abnimmt. In gleicher Weise statistisch abgesichert ist die Variable „Anteil der über 60-Jährigen“ mit dem zweitgrößten Einfluss – der „Leave“-Stimmenanteil ist umso höher, je mehr Ältere in einem Wahlkreis wohnen. Auch die Variable „Anteil der

Bürger ohne Migrationshintergrund“ ist in diesem Modell statistisch hochsignifikant, sie hat aber einen vergleichsweise geringen positiven Einfluss. Statistisch schwächer abgesichert ist die Variable „Einkommenshöhe“ mit einem noch geringeren Einfluss auf den „Leave“-Stimmenanteil. Statistisch insignifikant sind sämtliche Arbeitsmarktindikatoren und der Anteil der Nicht-Qualifizierten.⁷

Wenn dieses Modell um Variablen erweitert wird, die die Registrierung ausländischer Arbeitskräfte (NINo-Registrierungen) in den Wahlkreisen erfassen, steigt der Erklärungsgehalt nur in geringem Maße an (korrigiertes R² = 0,75) (Modell 2). Die zusätzlichen Variablen sind zwar hochsignifikant, ihr Einfluss auf den Anteil der „Leave“-Stimmen ist aber nur gering. Dabei hat der Koeffizient der

6 Zu den NINo-Statistiken vgl. Department for Work and Pensions: Statistics on National Insurance Number Allocations to Adult Overseas Nationals, Assessment Report, Nr. 321, London 2017.

7 Wenn in diesem Modell auf die Variable „Höherqualifiziertenanteil“ verzichtet wird und nur die Variable „Nicht-Qualifiziertenanteil“ den Einfluss des Bildungsniveaus auf den „Leave“-Anteil erklärt, wird diese Variable hochsignifikant, ihr Koeffizient nimmt bei einem positiven Vorzeichen einen relativ hohen Wert an; das „Einkommen“ gewinnt bei einem negativen Vorzeichen an Signifikanz und Erklärungskraft; „Alter“ und „britische Nationalität“ gewinnen ebenfalls an Erklärungskraft – allerdings sinkt der Erklärungsgehalt des Modells insgesamt (korrigiertes R² = 0,55). Die Kernaussagen von Modell 1 bleiben damit unverändert.

Bestandsvariablen ein negatives Vorzeichen, während der Koeffizient der Veränderungsvariablen ein positives Vorzeichen aufweist. D. h., dass hier der Zuwachs bei ausländischen Arbeitskräften zu einem höheren „Leave“-Anteil führt, während ein höherer Bestand an ausländischen Arbeitskräften eher mit einem geringeren „Leave“-Anteil verbunden ist. Wenn im Modell stattdessen nur der Bestand und die Veränderung der NINo-Registrierungen von Arbeitskräften aus den E10-Beitrittsländern berücksichtigt werden, bleibt dieser Befund weitgehend unverändert (Modell 3). Die Koeffizienten der E10-Variablen weisen zwar abweichend beide ein positives Vorzeichen auf, sie sind aber genauso klein – nur der Erklärungsgehalt ist insgesamt etwas höher (korrigiertes $R^2 = 0,76$).

So legen die Regressionsanalysen auf Wahlkreisebene die Schlussfolgerung nahe, dass das Bildungsniveau der Wähler die größte Erklärungskraft für den „Leave“-Stimmenanteil beim Brexit-Referendum hatte. Je höher das Bildungsniveau in einem Wahlkreis war, desto geringer war der „Leave“-Anteil. In diesen Wählerschichten scheint man sich der Vorteilhaftigkeit der EU-Mitgliedschaft Großbritanniens bewusst zu sein. Dahinter können vielfältige Gründe stehen: Informationsvorsprünge, fehlende Verlustangst, eine kosmopolitische Grundeinstellung oder eigene wirtschaftliche Vorteile wären denkbar. Bei Geringqualifizierten scheinen hingegen diese Vorteile nicht relevant zu sein oder auch nicht der eigenen Erfahrung zu entsprechen. In die gleiche Richtung dürfte die stärkere Befürwortung des „Leave“ durch ältere Wähler gehen, die ebenfalls statt der Vorteile eher die Gefahren einer EU-Mitgliedschaft sehen. Die tatsächliche wirtschaftliche Situation der Wähler hatte hingegen keinen unmittelbaren Einfluss auf das Stimmverhalten. Der Bestand an ausländischen Arbeitskräften spielte ebenfalls keine große Rolle, nur der Zuwachs an ausländischen Arbeitskräften als Folge der EU-Arbeitnehmerfreizügigkeit hatte einen schwachen Einfluss zugunsten des „Leave“.

Einordnung der Untersuchungsergebnisse

Die vorliegenden Untersuchungsergebnisse und deren Interpretation stehen im Einklang mit einer Reihe von alternativen Analysen, die ebenfalls den Ausgang des Brexit-Referendums empirisch zu erklären versuchen. Dazu zählen insbesondere die Arbeiten von Goodwin und Heath.⁸ Diese zeigen auf der Ebene der Auszählbezirke, dass vor allem entlang der Bildungsgrenzen eine Polari-

sierung der britischen Wählerschaft eingetreten ist. Weniger Gebildete und Geringqualifizierte haben unabhängig von ihrer sonstigen politischen Bindung tendenziell für „Leave“ gestimmt. Zu den Wählern der EU-feindlichen UKIP und Anhängern des europa-skeptischen Flügels der Konservativen gesellten sich offensichtlich auch viele Labour-Wähler. Die Analyse der Autoren macht deutlich, dass Altersunterschiede weniger entscheidend für das Abstimmungsergebnis waren als Bildungsunterschiede – weniger gebildete Jüngere stimmten eher für „Leave“, während gebildete Ältere eher für den EU-Verbleib stimmten. Generell schlussfolgern Goodwin und Heath, dass armutsgefährdete Gruppen – Geringverdiener, Rentner, geringqualifizierte Arbeitslose – aus Furcht vor einem Wandel der Wirtschafts- und Sozialstrukturen und vor kulturellen Umbrüchen einen EU-Austritt Großbritanniens unterstützen. Diese Gruppen unterscheiden sich signifikant von den überwiegend kosmopolitisch eingestellten britischen „Eliten“, die auch persönlich von der EU und der Globalisierung profitieren. Hingegen hatte auch bei Goodwin und Heath der EU-Migrantenanteil einen allenfalls geringen Einfluss auf das Abstimmungsergebnis. Lediglich der kräftige Anstieg der Arbeitsmigration aus den Beitrittsländern in Mittel- und Osteuropa innerhalb eines relativ kurzen Zeitraums hat offensichtlich der EU-Skepsis über die Grenzen der politischen Lager hinaus einen zusätzlichen Schub versetzt.

Ähnliche Erklärungen des „Leave“-Stimmenanteils finden Becker, Fetzter und Novy, die eine ökonometrische Analyse auf Bezirksebene durchführen.⁹ Auch sie sehen die Ursachen für das Abstimmungsergebnis darin, dass sich größere Bevölkerungsgruppen zunehmend wirtschaftlich und sozial an den Rand gedrängt fühlten. In ihrer Analyse zeigen sie zum einen, dass mit sinkendem Bildungs- bzw. Qualifikationsniveau der „Leave“-Anteil signifikant steigt. Zum anderen steigt der „Leave“-Anteil mit der Arbeitslosenquote und dem Anteil der über 60-Jährigen. Dieses Bild wird von den Autoren darüber hinaus mit einer Zahl weiterer Indikatoren bestätigt: Wer von Lohnzuwächsen wenig profitiert, wem keine ausreichenden Gesundheitsleistungen zur Verfügung stehen, wer besonders unter staatlichen Sparmaßnahmen leidet und wer kein London-Pendler ist, hat tendenziell für den Brexit gestimmt.

Die Autoren verdeutlichen, dass vor diesem Hintergrund die Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte für das Ab-

⁸ Vgl. M. Goodwin, O. Heath: The 2016 Referendum, Brexit and the Left Behind: An Aggregate-Level Analysis of the Result, in: The Political Quarterly, 87. Jg. (2016), H. 3, S. 323-332; dies.: Brexit vote explained: poverty, low skills and lack of opportunities, <https://www.jrf.org.uk/report/brexit-vote-explained-poverty-low-skills-and-lack-opportunities> (28.2.2018).

⁹ Vgl. S. O. Becker, T. Fetzter, D. Novy: Who voted for Brexit? A Comprehensive District-Level Analysis, CEP Discussion Paper, Nr. 1480, London 2017; sowie dies.: Welche Abstimmungsmuster liegen dem Brexit-Referendum zugrunde?, in: Wirtschaftsdienst, 98. Jg. (2018), H. 13, S. 41-45; ergänzend S. O. Becker, T. Fetzter: Does Migration Cause Extreme Voting?, [http://www.ceistorvergata.it/public/CEIS/file/seminari/2017/Becker\(1\).pdf](http://www.ceistorvergata.it/public/CEIS/file/seminari/2017/Becker(1).pdf) (28.2.2018).

stimmungsergebnis nicht entscheidend sein konnte: Der „Leave“-Stimmenanteil ist zwar mit dem Zuwachs an Migranten aus den mittel- und osteuropäischen Beitrittsländern positiv korreliert, allerdings statistisch nur schwach abgesichert. Der Anteil der Migranten aus der EU15 und aus nicht-europäischen Herkunftsländern ist sogar negativ mit den „Leave“-Stimmen korreliert. Als Erklärung wird angeführt, dass die Migranten aus den E12-Staaten als Geringqualifizierte die Löhne am unteren Rand drücken und die Mieten für einfachen Wohnraum verteuern könnten, womit einheimische Geringqualifizierte in Bedrängnis gerieten. Die E12-Migranten erscheinen als Verstärker für bestehende Probleme in bereits benachteiligten sozialen Milieus. In kosmopolitisch geprägten Milieus mit höheren Einkommen, wo sich die Bewohner als Nutznießer der „Europäisierung“ sehen, wird hingegen Arbeitsmigration als nutzbringend angesehen, der „Leave“-Anteil ist entsprechend geringer.¹⁰

Wahrnehmung und Wirklichkeit

Die empirischen Analysen des Brexit-Referendums hinterlassen den Eindruck, dass nicht ökonomische Fakten den Ausschlag für den „Leave“-Stimmenanteil gegeben haben, sondern überwiegend diffuse Verlustängste. Damit im Einklang steht, dass sich aus der tatsächlichen Einkommensentwicklung in Großbritannien nach der EU-Osterweiterung kaum Anhaltspunkte für Einkommensverluste ergeben. Die Arbeitsmigranten hatten allenfalls einen geringen dämpfenden Einfluss auf den Lohnzuwachs bei geringqualifizierten und ungelernten Arbeitskräften.¹¹ Dennoch stieg das verfügbare Medianeinkommen des unteren Fünftels der britischen Bevölkerung alleine in den zehn Jahren nach der Wirtschafts- und Finanzkrise um 15 %, während das Medianeinkommen des obersten Fünftels nur um 0,5 % stieg. Entsprechend ging in diesem Zeitraum die Ungleichheit bei der Verteilung der Einkommen in Großbritannien zurück, was ein sinkender Gini-Koeffizient als Maß für die Ungleichheit der Einkommensverteilung zeigt.¹²

10 Eine Analyse der BBC über die Gründe für den Sieg des „Leave“-Lagers bestätigt das Bild einer gespaltenen britischen Gesellschaft: Den politischen und wirtschaftlichen Eliten, die die EU als nutzbringend erfahren, stehen Geringqualifizierte, Ältere und Euro-Skeptiker gegenüber, die einen sozialen Abstieg und den Verlust nationaler Identität befürchten, vgl. BBC, a. a. O. Auch Whyman und Petrescu zeigen in einer Migrationsanalyse, dass zwar die britische Wirtschaft von der Zuwanderung Hochqualifizierter profitiert, aber Geringqualifizierte einem, wenn auch geringen, Lohndruck durch EU-Arbeitsmigranten ausgesetzt sind. Vgl. P. B. Whyman, A. I. Petrescu: The Economics of Brexit, London 2017, S. 185-221.

11 Vgl. S. Nickell, J. Saleheen: The impact of immigration on occupational wages: evidence from Britain, Bank of England, Staff Working Paper, Nr. 574, London 2015.

12 Office for National Statistics: Household disposable income and inequality in the UK: financial year ending 2017, London 2018, S. 7-12.

Auch die Rentnerhaushalte erfuhren schon vor den 2000er Jahren eine absolute und relative Einkommensverbesserung: Ihre Einkommen wuchsen seit den späten 1970er Jahren in den meisten Jahren noch wesentlich schneller als die von Nicht-Rentnerhaushalten. Für beide Haushaltstypen ging zudem die Ungleichverteilung der Einkommen zurück. Daher können Verlustängste von Älteren kaum auf systematische Einkommensverluste oder eine wachsende Einkommensspreizung zurückgeführt werden.¹³

Ergänzend zeigen Untersuchungen, dass seit den 2000er Jahren Geringverdiener- und Rentnerhaushalte im Durchschnitt keine Kaufkraftverluste infolge steigender allgemeiner Lebenshaltungskosten hinnehmen mussten. Eine nennenswerte Ausnahme bildet die Erschwinglichkeit von Wohneigentum, das sich vor allem in den Wachstumsregionen London sowie Südost- und Ost-England während der letzten fünf Jahre überproportional verteuert hat. Die Chancen von Geringverdienern, dort erschwinglichen Wohnraum zu erwerben, sind deutlich gesunken, was aber eher ein Urbanisierungsphänomen ist.¹⁴

Schließlich rechtfertigt auch die Empfängerstruktur bei den Sozialleistungen keine Verlustängste, da eine Verdrängung einheimischer Bedürftiger durch Migranten nicht zu beobachten ist. Anfang 2017 waren gerade einmal 7,4 % der Empfänger Nicht-Briten, auf die EU-Bürger aus Mittel- und Osteuropa entfiel ein Anteil von 1,1 %. Zu Beginn des Jahrzehnts lagen diese Anteile zwar bei 6 % bzw. weniger als 0,5 %, diese Entwicklung kann aber nicht als dramatisch angesehen werden – zumal sich bei den nicht-britischen Empfängern die absolute Zahl wenig verändert hat und diese am aktuellen Rand sogar rückläufig war.¹⁵ Eine massenhafte Einwanderung in die Sozialsysteme als Folge der Arbeitnehmerfreizügigkeit hat nicht stattgefunden.

Lehren aus dem Brexit

Vor dem Hintergrund der vorliegenden Analyse kann Großbritannien bis zum aktuellen Rand als großer Profiteur der EU-Arbeitnehmerfreizügigkeit angesehen werden. Es konnte die für seine Wohlstandsentwicklung benötigten Arbeitskräfte auf dem europäischen Arbeitsmarkt gewinnen und damit über alle Qualifikationsstufen

13 Vgl. ebenda, S. 13-17.

14 Vgl. Office for National Statistics: Household Costs Indices, UK: preliminary estimates 2008 to 2017, London 2018, S. 13-25; dasselbe: Housing affordability in England and Wales: 2017, London 2018.

15 Department for Work and Pensions: Statistics: Nationality at point of NINo registration of DWP working age benefit recipients: data to Feb 2017, <https://www.gov.uk/government/statistics/nationality-at-point-of-nino-registration-of-dwp-working-age-benefit-recipients-data-to-feb-2017> (8.8.2018).

die eigenen Knappheiten ausgleichen. Die Zuwanderung von Arbeitskräften aus den EU-Beitrittsländern erwies sich als konjunkturreagibel, trotz Zuwanderung sank die britische Arbeitslosigkeit und für alle Haushaltstypen war ein Anstieg von Einkommen und Kaufkraft zu verzeichnen, während eine nennenswerte Einwanderung in die britischen Sozialsysteme nicht stattfand.¹⁶ Der Bedarf der britischen Wirtschaft an ausländischen Arbeitskräften wird sich durch den Brexit nicht ändern. Daher dürfte auch eine zukünftig nationale Kontrolle der Arbeitsmigration Großbritannien nicht in ein Bollwerk verwandeln.

Die empirische Analyse des Abstimmungsergebnisses stützt ebenfalls nicht die Hypothese, dass die Arbeitnehmerfreizügigkeit der EU ein wichtiger Faktor für die Mehrheit des „Leave“-Lagers war. Der Erklärungsgehalt von Indikatoren, die den Bestand und den Zuwachs der ausländischen Arbeitskräfte in den Wahlkreisen erfassen, ist denkbar gering. Die persönliche Erfahrung mit ausländischen Arbeitskräften war nicht ausschlaggebend für den „Leave“-Stimmenanteil, eher im Gegenteil. Eine Ausnahme besteht nur beim raschen Anstieg der Arbeitsmigration aus Mittel- und Osteuropa. Die starke Zuwanderung innerhalb eines sehr kurzen Zeitraums kann diffuse Ängste der Überfremdung und die Furcht vor Kontrollverlusten verstärkt haben – auch wenn Großbritannien aufgrund seines kolonialen Erbes traditionell ein Zuwanderungsland ist.

Statt der Arbeitnehmerfreizügigkeit war vielmehr eine zunehmende Ablehnung der britischen EU-Integration durch Wähler mit einem geringeren Bildungsniveau – gleich welchen Alters und welcher politischen Orientierung – entscheidend. Diese Wählerschicht verstärkte das bis dahin nicht mehrheitsfähige Lager der traditionellen EU-Skeptiker. Die Mehrheit für den Brexit kann als Ablehnung eines „Elitenprojekts“ durch diejenigen angesehen werden, die für sich eher Nachteile aus einer europäischen Integration erwarten. Unabhängig von ihrer tatsächlichen Situation scheinen bei diesen Wählern Verlustängste vorzuherr-

schen: Für sie bedroht die „Europäisierung“ Großbritanniens die soziale Sicherheit sowie die nationale Identität und die damit verbundenen kulturellen Werte. Die EU wird offensichtlich nicht als Schutz vor zukünftigen Gefahren wahrgenommen, sondern vielmehr zu den Bedrohungsursachen gezählt. Aus dieser Sicht wird etwa der Zustrom von EU-Arbeitskräften als Vorgeschmack auf eine „Flutung“ des britischen Arbeitsmarkts im Zuge künftiger Erweiterungsrounds wahrgenommen. Die gleichzeitige Vertiefung der EU durch die Vergemeinschaftung weiterer Politikbereiche wird als fortschreitender nationaler Kontrollverlust verstanden, durch den ein Abschmelzen sozialer Besitzstände wahrscheinlicher wird. Anders als bei der kosmopolitischen Bildungselite herrschen bei den „Leave“-Unterstützern offenkundig Zweifel an der eigenen Durchsetzungsfähigkeit in einer europäischen Gesellschaft vor. Das Ergebnis des Referendums spiegelt daher keine temporäre Stimmung wider, sondern offenbart einen tiefen Riss durch die britische Gesellschaft.

Da solche gesellschaftlichen Spannungen keineswegs nur in Großbritannien bestehen, kann die europäische Politik nicht einfach zur Tagesordnung übergehen. Sie sollte allerdings auch der Versuchung widerstehen, an Großbritannien ein Exempel zu statuieren und damit der europäischen Zusammenarbeit weiteren Schaden zuzufügen. Der Brexit sollte vielmehr Anlass für eine Grundsatzdiskussion sein: Wäre nicht ein Verzicht auf neue Erweiterungsrounds solange angeraten, bis das wirtschaftliche Gefälle innerhalb der EU stärker abgebaut ist und auch die möglichen Erweiterungskandidaten sichtbar aufgeholt haben? Und was spricht gegen eine Beschränkung der EU auf Kernkompetenzen nach einem strengen Subsidiaritätsprinzip, wobei es den einzelnen Mitgliedstaaten überlassen bliebe, über ihre Integrationsschritte in eigener Souveränität zu entscheiden?¹⁷ Denn eine gesellschaftliche Spaltung in den Mitgliedsländern durch ein „zu viel an Europa“ würde den Populismus weiter befördern und dem europäischen Projekt nur weiteren Schaden zufügen.

16 Vgl. auch H. H. Glismann, K. Schrader, a. a. O., S. 320-322.

17 Vgl. etwa J. Stehn: Das Kern-Problem der EU, Kiel Policy Brief, Nr. 106, Kiel 2017.

Title: *Brexit and Labour Migration in the United Kingdom: Transition of a Model Country into a Bulwark?*

Abstract: *In the course of the EU's Eastern enlargement, the United Kingdom was one of the few EU15 countries which took advantage of the opportunities provided by the freedom of movement for workers from the beginning. Since then, the United Kingdom is prospering and still relies heavily on migrant workers. As the empirical analysis shows, labour migration from the accession countries was not a determining factor in the outcome of the Brexit vote. It was rather the less educated voters who perceive a threat to their social status and their national identity as the EU's grows. As a result, a policy discussion on varying EU policies is advisable.*

JEL Classification: D72, F22, R23