

Vorträge im Plenum

Andreas Busch

Ist der Brexit ein Erfolg?



Der „Brexit“ – also der Austritt des Vereinigten Königreichs aus der Europäischen Union am 31. Januar 2020 nach 47 Jahren Mitgliedschaft – ist eines der bedeutendsten politischen Ereignisse der letzten Jahrzehnte.¹ Nach scheinbar unaufhaltsamer Expansion hat die Europäische Union zum ersten Mal ein Mitglied verloren, was eine Schwächung der europäischen Integration darstellt, zumal es sich um ein in den internationalen Beziehungen besonders wichtiges Land (Atommacht, permanentes Mitglied im UN-Sicherheitsrat) handelt. Für Großbritannien selbst ist der Brexit ein noch größeres Thema. Die Mitgliedschaft in der Europäischen Union war

1973 erst nach zähen Verhandlungen (und zwei französischen Vetos) erreicht und in einem Referendum 1975 mit Zwei-Drittel-Mehrheit bestätigt worden.² Und obwohl von britischer Seite wegweisende Beiträge geleistet worden waren – etwa die Vorbereitung der Währungs Kooperation unter dem britischen Kommissionspräsidenten Roy Jenkins Ende der 1970er Jahre oder der Anstoß zur Vollendung des Europäischen Binnenmarkts in der Regierungszeit von Margaret Thatcher –, war Großbritannien häufig als der „awkward partner“ (George 1998), das schwierige Mitglied der europäischen Integration angesehen worden. Die Mitgliedschaft blieb innenpolitisch umstritten, auch wenn die Skepsis von der politischen Linken in der Zeit der Delors-Kommission auf die politische Rechte wechselte. Ab den frühen 1990er Jahren waren die Konservativen tief zerstritten hinsichtlich der weiteren Mitgliedschaft des Landes in einem (so die Sicht der „Euroskeptiker“) entstehenden europäischen Superstaat. Man habe, so das sich entwickelnde Narrativ zur Rechtfertigung dieser Position, doch nicht den Staat unter Margaret Thatcher zurückgedrängt, um ihn sich durch die europäische Hintertür wieder ins Haus zu holen.

Drei konsekutive Wahlniederlagen gegen Tony Blair's „New Labour“ Partei bescherten den Konservativen lange Jahre auf den Oppositionsbänken. In dieser

¹ Dieser Aufsatz ist eine etwas erweiterte, aktualisierte und um Literaturangaben ergänzte Fassung eines Vortrags, den der Verfasser am 22. April 2022 vor der Niedersächsischen Akademie der Wissenschaften zu Göttingen gehalten hat.

² Ein guter Überblick zur Entwicklung der Beziehung findet sich beispielsweise bei Young (1998).

Zeit wuchs die Skepsis gegenüber der EU in den Reihen ihrer Abgeordneten. Der neue Parteichef David Cameron hatte seine Wahl 2006 durch ein frühes, euroskeptisches Signal abgesichert, nämlich das Versprechen, die MEPs seiner Partei aus der Gruppe der Europäischen Volkspartei (EVP) zurückzuziehen. Nach dem Sieg über die Labour Party und der Bildung einer Koalition mit der Liberaldemokratischen Partei im Jahr 2010 überdeckte der Modernisierungskurs des neuen Premierministers zunächst den wachsenden Druck in seiner Unterhausfraktion in Richtung eines Referendums über die EU-Mitgliedschaft Großbritanniens (Hayton 2018: 158f.). Unter zunehmendem Druck durch UKIP, die einen Austritt befürwortende „United Kingdom Independence Party“ unter Nigel Farage – die laut Umfragen eine attraktive Wahlalternative für viele Wähler der Konservativen darstellte –, verpflichtete sich David Cameron am 23. Januar 2013 in einer Rede zur Abhaltung eines solchen Referendums im Fall eines Wahlsieges der Konservativen Partei bei der nächsten Wahl.

Angesichts des sich im Wandel befindlichen britischen Parteiensystems schienen „hung parlaments“ (also solche ohne die Sitzmehrheit einer Partei) die Regel zu werden; und da sowohl die Liberaldemokraten (als gegenwärtiger und potentiell zukünftiger Koalitionspartner der Konservativen) als auch die Labour Party sich gegen ein Referendum aussprachen, musste 2013 eine Umsetzung des Cameron'schen Versprechens unwahrscheinlich erscheinen. Doch der Kollaps ihres liberaldemokratischen Koalitionspartners bei der Unterhauswahl am 7. Mai 2015 führte zu einer knappen Mehrheit der Sitze für die Konservativen – und zur Notwendigkeit, das versprochene Referendum nun tatsächlich abzuhalten.³

Das Referendum fand nach einem kurzen Wahlkampf am 23. Juni 2016 statt; eine knappe Mehrheit von 51,9 Prozent sprach sich *für*, eine große Minderheit von 48,1 Prozent *gegen* einen Austritt aus, bei einer gegenüber der Unterhauswahl von 2015 um 6 Prozentpunkte gestiegenen Wahlbeteiligung von 72,2 Prozent. Regional variierten die Verhältnisse erheblich: Während es in Schottland und Nordirland deutliche Mehrheiten für den Verbleib gab (ebenso im Großraum London und in vielen Universitätsstädten), votierte England (zumal im Norden) mehrheitlich für den Austritt.

Dieses Ergebnis setzte eine Kette von politischen Ereignissen in Gang, die die Jahre seit 2016 zu den wohl politisch turbulentesten in der neueren Geschichte des Vereinigten Königreichs gemacht haben: eine anhaltende politische Polarisierung, in der die Haltung zum Brexit stärker identitätsbildend wirkte als die Parteiidentifikation; fünf Premierminister in sechs Jahren (darunter Liz Truss mit lediglich 45 Tagen Amtszeit); zwei weitere Unterhauswahlen (2017 und 2019), von denen eine (unter

³ Das britische Mehrheitswahlsystem trug mit seinen verzerrenden Effekten zu einem erheblichen Teil zur absoluten Mehrheit der Sitze im Unterhaus bei. Die Konservativen erreichten 331 (von 650) Sitzen mit einem Anteil von lediglich 36,9 Prozent der abgegebenen Stimmen, also einem guten Drittel. Am stärksten wirkte die Disproportionalität übrigens bei UKIP: mit 12,6 Prozent der abgegebenen Stimmen erreichte die Partei lediglich einen einzigen Sitz (in einem Verhältniswahlsystem hätte sie 82 erhalten).

Premierministerin Theresa May) für die Konservativen mit dem Verlust der absoluten Mehrheit endete (und der Notwendigkeit der Tolerierung ihrer Regierung durch die nordirische DUP), während die andere (unter Premierminister Boris Johnson) mit dem besten Ergebnis seit 30 Jahren und einer Mehrheit von 80 Sitzen im Unterhaus endete; endlose Streitereien über den genauen Modus des „Brexit“, die in einer Blockade des Parlaments mündeten, und schließlich ein noch lange in seinen Details – etwa dem Nordirland-Protokoll – umstrittenes Austrittsabkommen mit der EU, das am 1. Januar 2021 in Kraft trat.

Über die Gründe der Entscheidung für den Brexit sind in den letzten Jahren (zumah in den Sozialwissenschaften) Berge von Büchern und Artikeln verfasst worden. Eine Vielzahl von Erklärungsansätzen wurde bemüht, die von der politischen Soziologie (etwa Hobolt 2016) über parteipolitische Taktik (etwa Hayton 2018) bis zur Suche nach Charakteristika nationaler Psychologie (etwa O’Toole 2018) reichten, bisher aber eher durch Vielfalt der Perspektiven als durch Eindeutigkeit der Ergebnisse beeindruckten. Deshalb soll die in diesem Beitrag verfolgte Fragestellung auch sehr viel bescheidener ansetzen. Angesichts der oben geschilderten, offenkundig enormen politischen Kosten soll der Frage nachgegangen werden, ob sich der Brexit in wirtschaftlicher Hinsicht gelohnt hat. Dabei werde ich zunächst auf die Erwartungen und Versprechen im Zusammenhang mit der Kampagne für den Brexit eingehen, bevor ich in einem weiteren Teil die Frage unter Verweis auf empirische Daten zu beantworten versuche.

Die mit dem Brexit verbundenen Ziele und Hoffnungen

Die Auseinandersetzung um den „Brexit“ hatte für die Austrittsbefürworter mehrere Dimensionen, die man vielleicht *staatspolitisch*, *sozialpolitisch* und *wirtschaftspolitisch* nennen kann. So ging es zum einen um die Frage von nationaler Souveränität (am besten zusammengefasst im zentralen Slogan von „Vote Leave. Let’s take back control.“), zum anderen um die Verwendung von finanziellen Ressourcen für die nationale Ebene statt für die EU (ikonisch mit dem auf einem roten Bus angebrachten Aufruf: „We send the EU £ 350 million a week. Let’s fund our NHS instead.“) und schließlich um die Vorstellung, die EU-Mitgliedschaft bremse wirtschaftliche Möglichkeiten, während ein unabhängiges Großbritannien seine neugewonnene Freiheit (etwa durch den Abschluss neuer Handelsabkommen mit stark wachsenden Staaten wie Indien, China oder Brasilien) zu seinem Vorteil nutzen könne.⁴ Auf dieser letzten, der wirtschaftspolitischen Dimension, soll in diesem Beitrag der Fokus liegen.

Beim Referendum über die schottische Unabhängigkeit im Jahr 2014 hatte es einen intensiven Informationsprozess gegeben, u.a. mit der Erstellung eines 670-seitigen Weißbuchs („Scotland’s Future“), in dem die das Referendum initiiierende SNP-Regierung in zehn Kapiteln detailliert Auskunft über ihre Pläne für die Unab-

⁴ Siehe für Details die Website der offiziellen Kampagne für den Austritt aus der EU, „Vote Leave“ unter http://www.voteleavetakecontrol.org/why_vote_leave.html.

hängigkeit gab. Hier wurde auf Fragen der staatlichen Finanzen, notwendige Änderungen (etwa die Schaffung eines eigenen Rentensystems) und einen konkreten Zeitplan eingegangen.⁵

Nichts vergleichbares an systematischer Information gab es im Fall des Brexit-Referendums. So waren die Wähler auf die Informationen der beiden Kampagnen angewiesen, die jedoch keinerlei Überprüfung unterlagen. Die Voraussagen der „Britain Stronger in Europe“-Kampagne über die negativen wirtschaftlichen Folgen eines EU-Austritts wurden von ihren politischen Gegnern als „Project Fear“ abgetan; gleichzeitig gab es jenseits von allgemeinen Aussagen über wirtschaftliche Chancen keine klaren Aussagen.⁶

Auch die Abstimmung war ja sehr unspezifisch. Die Frage auf dem Wahlzettel lautete lediglich: „Should the United Kingdom remain a member of the European Union or leave the European Union?“ mit den beiden Antwortmöglichkeiten „Remain a member of the European Union“ und „Leave the European Union“. Dass es bei einem Austritt ganz verschiedene Optionen gab – von einer weiterbestehenden Mitgliedschaft im Binnenmarkt über die Möglichkeit einer Zollunion mit der EU bis zu einem Austritt aus beiden entweder mit oder ohne Austrittsabkommen – wurde im Vorfeld des Volksentscheids praktisch nicht diskutiert. Die Definitionsmacht darüber, was die (sehr knappe) Entscheidung (in einem zudem ja ausdrücklich lediglich konsultativen Referendum) politisch bedeuten sollte, lag also in den Händen der Regierung – die aber schon am Morgen nach dem Referendum führungslos war, da Premierminister Cameron seinen Rücktritt angekündigt hatte.

Die Details der folgenden politischen Wirren sollen hier nicht nachgezeichnet werden. Wichtig ist im Hinblick auf die wirtschaftspolitische Einschätzung der Effekte des Brexit lediglich der Hinweis, dass die Entscheidung über die genaue Ausgestaltung des Austritts aus der EU hochumstritten war und die Regierungen May und Johnson ihr Land in Richtung eines (auf dem Spektrum möglicher Ergebnisse) vergleichsweise „harten“ Brexit steuerten. Sie taten das im Wissen darum, dass jeglicher Brexit Dilemmata beinhaltet, denn der Austritt aus der Europäischen Union schuf zwar Möglichkeiten, von den Regulierungen der EU abzuweichen und eigene Regeln zu setzen, doch würde die Wahrnehmung dieser neuen Freiheiten gleichzeitig Kosten verursachen, da sie Zollkontrollen notwendig und eine Einschränkung des Marktzugangs wahrscheinlich machte. Eine Belastung des Handelsvolumens mit dem mit Abstand größten Handelspartner (46 Prozent der Exporte,

⁵ Siehe das Material auf der archivierten Website des Referendums unter <https://www.webarchive.org.uk/wayback/archive/20150120011619/https://www.scotreferendum.com/scotlandsfuture/> (Link funktioniert 2024 nicht mehr)

⁶ Erst im Januar 2022 (also sechs Jahre nach dem Referendum) veröffentlichte die konservative Regierung ein offizielles Dokument über „The benefits of Brexit“. Doch stand eine überbordende Rhetorik („... seize the incredible opportunities that our freedom presents [...] making our businesses more competitive and our people more prosperous [...] The bolder we are, the greater the gains will be for us all.“) in scharfem Kontrast zu wenigen Fakten; es überwogen weiter Absichtserklärungen.

49 Prozent der Importe, vgl. OECD 2022: 19) würde die Folge sein und damit ein Sinken des gesamtgesellschaftlichen Wohlstands.⁷

Das war jedenfalls die Erwartung des deutlich überwiegenden Teils der wirtschaftswissenschaftlichen Untersuchungen zu den Folgen eines Brexit. Nettowohlfahrtsverluste wurden erwartet als Folge sinkenden Handels, sinkender ausländischer Direktinvestitionen sowie sinkender Migration, auch wenn der genaue Effekt schwer abzuschätzen sei (Sampson 2017: 163, 174). Andere Untersuchungen wiesen darauf hin, dass es bereits direkt nach dem Referendum bis Ende 2018 durch angepasste Erwartungen zu einer Verringerung des BIP zwischen 1,7 und 2,5 Prozentpunkten gekommen sei (Born et al. 2019: 2742); nach Berücksichtigung aller Effekte und unter der Annahme, dass die Wohlfahrtsverluste relativ gleichmäßig über die Einkommensgruppen verteilt seien, sei mit einem Sinken des Pro-Kopf-Einkommens in Großbritannien zwischen 6,3 und 9,4 Prozent zu rechnen (Dhingra et al. 2017: 691). Auch internationale Organisationen wie die OECD warnten in ihren Analysen vor den negativen Folgen des Brexit, v.a. im Bereich Wirtschaftswachstum und Produktivität (OECD 2017: 14, 18).

Entwicklung der wirtschaftlichen Daten seit dem Brexit

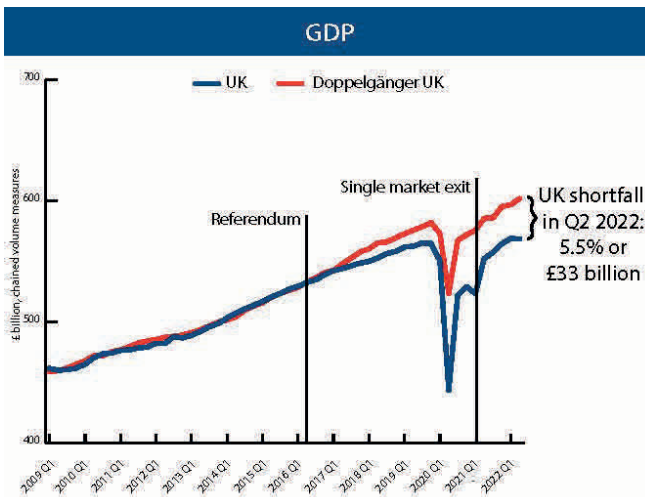
Die wirtschaftliche Entwicklung seit dem Inkrafttreten des Brexit ist in Großbritannien ein politisch hochumstrittenes Feld, da es sich dabei um ein implizites Urteil über die Behauptungen beim Referendum handelt. Negative Effekte in der Wirtschaftsentwicklung wurden daher von Gegnern des Austritts aus der EU gerne dem Brexit zugeschrieben, während Befürworter zunächst auf das Ausbleiben der angeblich katastrophalen Prophezeihungen der Brexit-Gegner verwiesen und nach 2020 negative Entwicklungen der COVID19-Pandemie zuschrieben.

In der Tat hat die Pandemie starke negative wirtschaftliche Folgen ausgelöst, und es war zunächst nicht einfach, diese von den Effekten des Brexit zu trennen. Doch sind mittlerweile die methodischen Überlegungen sowie auch die Daten hinreichend weit entwickelt, um ein relativ eindeutiges Bild zu zeichnen. So schätzt das *Office for Budget Responsibility* (OBR – die unabhängige Haushaltsbehörde des Vereinigten Königreichs), dass der Brexit mittelfristig eine Reduktion des BIP um *vier Prozent* gegenüber einer Situation ohne Austritt zur Folge haben wird (Office for Budget Responsibility 2022: 63). Hauptgrund für diesen Wohlfahrtsverlust ist der Rückgang des Handels vor allem mit der Europäischen Union, der erhebliche Ausmaße angenommen hat: Nach einem zunächst sehr scharfen Einbruch beim Inkrafttreten des Austrittsabkommens im Januar 2021 (um 45 Prozent) verringerte sich das Minus bis August 2021 auf immer noch beträchtliche 15 Prozent, ein Niveau, auf dem nach

⁷ Der positive Zusammenhang zwischen geografischer Nähe und Handelsvolumen zwischen zwei Ländern bzw. Wirtschaftsräumen ist empirisch gut erwiesen im Rahmen der sogenannten „gravity theory of trade“, vgl. Carrère et al. (2020). Sie wurde von den Befürwortern des Brexit ignoriert, die stattdessen von einer beginnenden „post geography trading world“ fabulierten (ebd.: 880).

Erwartung des OBR sowohl Exporte wie auch Importe verharren werden (Office for Budget Responsibility 2021: 58). Dass es sich dabei v.a. um Brexit-spezifische Effekte handelt, wird daran deutlich, dass der UK-Güterhandel mit dem Rest der Welt (der zu Beginn der Pandemie in ähnlichem Umfang eingebrochen war) sich bis zum August 2021 wieder deutlich erholt hatte (ebd.).

Was aber ist mit den neuen Handelsabkommen, die laut Aussagen der Brexit-Befürworter den positiven Wachstumsimpuls für Großbritannien auslösen sollten? In der Tat hat die britische Regierung bis zum Beginn des Jahres 2023 nicht weniger als 71 Handelsabkommen abgeschlossen – von denen jedoch die allermeisten bloße Kopien der Abkommen mit der EU sind, die diese Länder haben. Wirklich neue Abkommen gibt es gegenwärtig nur mit Australien und mit Neuseeland (das angestrebte Abkommen mit den USA kommt wohl nicht zustande); doch ist der Beitrag dieser neuen Handelsabkommen zum BIP-Wachstum selbst nach den Berechnungen der Regierung praktisch vernachlässigbar, da er sich in der Größenordnung von einigen Hundertstel Prozentpunkten bewegt: für Australien bei 0,01 bis 0,02 Prozent, bei Neuseeland noch darunter, und selbst im Fall der USA lediglich zwischen 0,07 und 0,16 Prozent (UK in a Changing Europe 2022: 9).



Grafik 1: Effekt des Brexit auf das Wirtschaftswachstum

Eine interessante Berechnungsmethode für den Effekt des Brexit hat der Ökonom John Springford vom Centre for European Reform (CER) entwickelt und in mehreren Durchgängen in den letzten Jahren verfeinert: Aus den ökonomischen Daten von 22 hochentwickelten Volkswirtschaften hat er vermittels Auswahl und Gewichtung eine Gruppe von Ländern erstellt, deren wirtschaftliche Entwicklung der des Vereinigten Königreichs entspricht. Dieses „*doppelgänger UK*“ hat in vielen Variablen dieselben Werte wie Großbritannien, etwa beim Wirtschaftswachstum,

Pro-Kopf-BIP, der Inflationsrate, bezüglich des Anteils an Handel und Industrieproduktion am BIP etc.⁸ Nach seiner Analyse ergab sich aus den Vergleichsdaten des Vereinigten Königreichs mit dem synthetischen Doppelgänger bis Juni 2022 eine *Verminderung* des BIP als Effekt des Brexit um 5,5 Prozent oder (in gegenwärtigen Preisen) um 33 Mrd. Pfund (Springford 2022a: 2).

Zusammenfassend kann man also sagen, dass sich der Brexit als Wachstumshemmnis und nicht als Wirtschaftsturbo herausgestellt hat. Die neuen Handelsabkommen, die ein von den angeblichen Fesseln der Europäischen Union befreites Vereinigtes Königreich nach Ansicht der Austrittsbefürworter würde abschließen können, haben nur sehr geringe Wachstumseffekte erbracht. Verbesserungen in den Konditionen der zahlreichen von der EU übernommenen Abkommen hat Großbritannien nicht erreichen können – dies zu erwarten, war wohl nie realistisch, denn bei Handelsabkommen geht es für beide es um knallharte Interessendurchsetzung, nicht um Sympathie. Die durch das Verlassen von EU, Binnenmarkt und Zollunion entstandenen Handelsverluste mit dem größten Handelspartner des Landes, der Europäischen Union, haben hingegen deutliche Verluste ergeben, die das Land spürbar ärmer gemacht haben. Über die Folgen, die dieser relative wirtschaftliche Niedergang Großbritanniens in den nächsten Jahren etwa in politischer Hinsicht nach sich ziehen wird, kann man gegenwärtig nur spekulieren. Der Fall Brexit und Großbritannien wird sehr wahrscheinlich ein faszinierendes Beobachtungs- und Analyseobjekt bleiben!

Literatur

Born, Benjamin, Gernot J Müller, Moritz Schularick und Petr Sedláček. 2019. The Costs of Economic Nationalism: Evidence from the Brexit Experiment. *The Economic Journal* 129(623): 2722–2744.

Carrère, Céline, Monika Mrázová und J Peter Neary. 2020. Gravity Without Apology: the Science of Elasticities, Distance and Trade. *The Economic Journal* 130(628): 880–910.

Dhingra, Swati, Hanwei Huang, Gianmarco Ottaviano, João Paulo Pessoa, Thomas Sampson und John Van Reenen. 2017. The costs and benefits of leaving the EU: trade effects. *Economic Policy* 32(92): 651–705.

George, Stephen. 1998. *An awkward partner: Britain in the European Community*. Oxford [u.a.]: Oxford University Press.

Hayton, Richard. 2018. Brexit and the Conservative Party. In *The Routledge handbook of the politics of Brexit*, hrsg. von Patrick Diamond, Peter Nedergaard, Ben Rosamond und Christian Lequesne, Abingdon; New York: Routledge, 157–166.

Hobolt, Sara B. 2016. The Brexit vote: a divided nation, a divided continent. *Journal of European Public Policy* 23(9): 1259–1277.

O’Toole, Fintan. 2018. *Heroic failure: Brexit and the politics of pain*. London: Head of Zeus.

⁸ Zur genaueren Beschreibung der Methodik siehe Springford (2022b).

OECD. 2017. *OECD Economic Surveys: United Kingdom*. Paris: OECD.

OECD. 2022. *OECD Economic Surveys: United Kingdom*. Paris: OECD.

Office for Budget Responsibility. 2021. Economic and fiscal outlook. Presented to Parliament by the Exchequer Secretary to the Treasury by Command of Her Majesty, London: HMSO
(https://obr.uk/docs/dlm_uploads/CCS1021486854-001_OBR-EFO-October-2021.pdf).

Office for Budget Responsibility. 2022. Fiscal risks and sustainability, London: HMSO
(https://obr.uk//docs/dlm_uploads/Fiscal_risks_and_sustainability_2022-1.pdf).

Sampson, Thomas. 2017. Brexit: The Economics of International Disintegration. *Journal of Economic Perspectives* 31(4): 163–184.

Springford, John. 2022a. The cost of Brexit to June 2022, London, Brussels, Berlin: Centre for European Reform
(https://www.cer.eu/sites/default/files/insight_JS_costbrexit_21.12.22.pdf).

Springford, John. 2022b. What can we know about the cost of Brexit so far?, London, Brussels, Berlin: Centre for European Reform
(https://www.cer.eu/sites/default/files/pbrief_costofbrexit_8.6.22_0.pdf).

UK in a Changing Europe. 2022. Doing things differently? Policy after Brexit, London: Kings College London
(https://ukandeu.ac.uk/wp-content/uploads/2022/01/UKICE-Policy-Report_FINAL.pdf).

Young, Hugo. 1998. *This Blessed Plot: Britain And Europe From Churchill To Blair*. London; Basingstoke: Macmillan.