

Nr. 175 Den Brexit-Schaden begrenzen*

Mit ihrem Votum für den Brexit haben die britischen Wähler den sogenannten politischen und wirtschaftlichen Eliten in London, Brüssel und ganz Europa eine schallende Ohrfeige verpasst. Wie bei jeder Ohrfeige ist es auch bei dieser nicht einfach, angemessen zu reagieren. Dem Brexit-Votum liegt ähnlich wie anderen Wutausbrüchen eine Mischung aus Irrationalität und Ärger über reale Probleme zugrunde. Die Irrationalität besteht darin, dass der EU-Austritt die britische Wirtschaft erheblich beeinträchtigen wird. Zwar leben viele der Brexit-Wähler abseits der wohlhabenden Zentren, die vom EU-Binnenmarkt am meisten profitieren. Trotzdem schädigen sie sich selbst. Sinkende Steuereinnahmen werden unausweichlich dazu führen, dass flächendeckend bereitgestellte öffentliche Leistungen wie etwa Schulen oder die Gesundheitsversorgung durch den National Health Service (NHS) abgebaut werden und Renten langsamer steigen. Diese Irrationalität wurde durch eine Leave-Kampagne befeuert, die mit teils absurden Fehlinformationen über die EU, dem Schüren von Ängsten vor Zuwanderung und unrealistischen Versprechungen viele Wähler an der Nase herumgeführt hat. Das konnte nur funktionieren, weil die Remain-Kampagne schlecht organisiert war. Eklatant versagt hat nicht nur Premierminister David Cameron, sondern auch der Chef der Labour Party, Jeremy Corbyn. Er hat sich geweigert, entschlossen für die EU einzutreten, weil sie ihm nicht sozialistisch genug ist.

Zu den realen Problemen gehören der Umgang der Politik in Europa mit Flüchtlings- und Eurokrise und die Beharrlichkeit, mit der die EU seit Jahrzehnten den größten Posten in ihrem Haushalt für Agrarsubventionen verschleudert. Gegen die Wünsche großer Bevölkerungsteile richtet sich auch die Doktrin, dass Kompetenzverlagerungen in Europa immer nur in Richtung Brüssel gehen dürfen. Zu den realen Problemen gehören darüber hinaus Versäumnisse der britischen Politik, nicht zuletzt die wachsende Entfremdung zwischen dem boomenden Südosten und den stagnierenden Regionen im Rest des Landes.

Nun geht es darum, den Schaden zu begrenzen. Dafür sind drei Fragen relevant. Erstens: Mit welchen wirtschaftlichen Folgen ist zu rechnen? Droht eine Rezession wie nach der Lehman-Pleite im Jahr 2008 oder ist alles halb so wild? Zweitens ist zu klären, wie der Austrittsprozess und die künftigen Beziehungen zum Vereinigten Königreich gestaltet werden. Drittens wirft der Brexit die Frage auf, ob sich die verbleibende EU ändern muss, um zu überleben.

Was die wirtschaftlichen Folgen angeht, haben Ökonomen vor dem Referendum in seltener Einmütigkeit prognostiziert, dass Großbritannien mit erheblichen wirtschaftlichen Einbußen rechnen muss. Für den Rest der EU wurden kleinere, aber trotzdem spürbare Verluste vorhergesagt. Man kann damit rechnen, dass sich die Effekte des Brexits in zwei Phasen entfalten. In der ersten Phase, die schon begonnen hat, wird über die Modalitäten des Austritts verhandelt. Die zweite Phase beginnt nach Abschluss dieser Verhandlungen.

In der ersten Phase spielen die Unsicherheit über die Zukunft und die Reaktion der Finanzmärkte eine zentrale Rolle. Zumindest in den nächsten zwei Jahren wird Großbritannien EU-Mitglied bleiben. Die Rahmenbedingungen für den grenzüberschreitenden Wirtschaftsverkehr ändern sich noch nicht. Aber längerfristige Planungen sind mit großer Unsicherheit behaftet. Viele Unternehmen werden Investitionsprojekte auf Eis legen, bis geklärt ist, ob es künftig trotz neuer Zollgrenzen rentabel bleibt, in Großbritannien zur Bedienung des EU-Binnenmarktes zu produzieren und umgekehrt. Hinzu kommt eine allgemeine Verunsicherung über die Stabilität und die Zukunft sowohl des Vereinigten Königreiches als auch der EU. Schottland hat bereits ein neues Referendum über seine Unabhängigkeit angekündigt, und europaweit wittern EU-kritische Bewegungen Morgenluft.

Wenn die EU und Großbritannien sich letztlich geeinigt haben, beginnt die zweite Phase der ökonomischen Auswirkungen. In dieser Phase wird sich die Wirtschaft in Europa an die neuen Spielregeln anpassen. Falls die britische Wirtschaft größtenteils in den Binnenmarkt integriert bleibt, dürfte der langfristige wirtschaftliche Schaden überschaubar sein. Es ist aber alles andere als sicher, dass es so kommt. Man muss auch befürchten, dass die Politik der EU ohne die Briten

protektionistischer und dirigistischer wird. Wenn das passiert, wäre Deutschland wegen seiner Exportabhängigkeit einer der Verlierer.

Ein Indikator dafür, dass der Brexit erhebliche Kosten verursachen könnte, ist die Reaktion der Finanzmärkte am Tag nach der Abstimmung. Zwar reflektieren diese Reaktionen teilweise Stimmungen und Herdenverhalten. Aber in ihnen bündeln sich viele Informationen und Einschätzungen. Erwartungsgemäß hat die britische Währung deutlich an Wert verloren, gegenüber dem Dollar um 7,6 Prozent. Der Euro hat gegenüber dem britischen Pfund aufgewertet, gegenüber dem Dollar aber um 2 Prozent abgewertet. Viele Investoren sind aus riskanten Investitionen geflüchtet und haben Gold und Staatsanleihen gekauft.

Der britische Aktienindex ist „nur“ um 3,2 Prozent gefallen, dabei hat jedoch die Pfundabwertung stabilisierend gewirkt. Gemessen in Dollar haben die britischen Unternehmen rund 11 Prozent an Wert eingebüßt. In anderen EU-Staaten sind die Verluste teilweise noch höher. Wenn man sie ebenfalls in Dollar misst, sind die Einbrüche in Griechenland mit 15 Prozent am höchsten, gefolgt von Spanien und Italien mit je ungefähr 14 Prozent. In den mit Großbritannien am stärksten verbundenen EU-Staaten wie Irland oder den Niederlanden sind die Verluste geringer, sie liegen zwischen 7 und knapp 10 Prozent, ähnlich wie in Deutschland und Frankreich. Diese Zahlen machen deutlich, dass der flexible Wechselkurs des britischen Pfundes einen Teil des ökonomischen Schocks abfedert. Sie sprechen außerdem dafür, dass der Brexit negative Auswirkungen auf die Eurozone hat.

Wie sollte die EU die Austrittsverhandlungen gestalten, und welches Ergebnis sollte sie anstreben? Derzeit fordern viele, den Briten den Zugang zum Europäischen Binnenmarkt künftig so schwer wie möglich zu machen, damit der Schaden für die britische Wirtschaft hinreichend groß ausfällt. Dass dadurch auch im Rest der EU Kosten entstehen und Arbeitsplätze zerstört werden, wird in Kauf genommen. Das Ziel besteht darin, ein Exempel zu statuieren. Es soll andere Mitgliedstaaten davon abschrecken, auszutreten.

Diese Strategie würde den Zerfall der EU beschleunigen, statt ihn aufzuhalten. Es zeichnet sich bereits ab, dass die britische Wirtschaft infolge der Austrittsentscheidung leidet. Wenn andere Mitgliedstaaten den Briten folgen, dann sicherlich nicht, weil ein EU-Austritt ohne ökonomische Risiken möglich erscheint. Eine Lehre aus dem britischen Referendum besteht darin, dass drohende ökonomische Nachteile austrittswillige Wähler kaum abschrecken. Populisten wie Nigel Farage haben im britischen Wahlkampf behauptet, die EU sei eine skrupellose Organisation, die alles niedermacht, was sich dem Ausbau ihrer Macht entgegenstellt. Großbritannien für seinen Austritt zu bestrafen würde bedeuten, ihm Recht zu geben. Das wäre Wasser auf die Mühlen der EU-Gegner in anderen Mitgliedstaaten. Wenn die EU so unattraktiv wäre, dass sie ihre Mitglieder nur mit Drohungen bei der Stange halten könnte, dann hätte sie keine Zukunft, und zwar zu Recht. Glücklicherweise ist das nicht der Fall.

Das Ziel der Austrittsverhandlungen sollte darin bestehen, den wirtschaftlichen und politischen Schaden des Brexit für alle Beteiligten zu minimieren. Das wird erreicht, wenn die britische Wirtschaft so weit wie möglich in den Binnenmarkt integriert bleibt. Dabei geht es weniger um die Frage, ob man dem austretenden Land „Rosinenpickerei“ erlauben darf. Es geht darum festzulegen, in welchen Sektoren Handelshemmnisse errichtet werden, ob EU-Bürger auch künftig in Großbritannien wohnen und arbeiten dürfen und umgekehrt und welchen finanziellen Beitrag London künftig zu EU-Programmen leistet. Es spricht außerdem nichts dagegen, die im Binnenmarkt geltenden Spielregeln im Lichte der britischen Reformvorschläge zu überprüfen, die vor dem Referendum auf dem Tisch lagen. Ein zentrales Anliegen Großbritanniens besteht darin, Einwanderung in die nationalen Sozialsysteme zu verhindern. Dieses Anliegen ist berechtigt. Die EU sollte im Interesse aller Mitgliedstaaten Regelungen finden, die diese Form der Migration wirksam eindämmen. Der mit David Cameron vereinbarte Weg, Zuwanderern erst nach einigen Jahren die gleichen Sozialleistungen wie Inländern zu gewähren, ist vernünftig.

Um eine gute Lösung für die künftige Anbindung Großbritanniens an die EU zu finden, muss verhindert werden, dass sich diejenigen in den Austrittsverhandlungen durchsetzen, die das Land bestrafen und zum Beispiel den britischen Finanzsektor vom Binnenmarkt abschneiden wollen. Die Außenminister der EU-Gründungsstaaten haben die britische Regierung aufgefordert, möglichst

schnell offiziell zu erklären, dass das Land austreten will. Die Briten werden kaum so leichtsinnig sein, das zu tun. Diese Erklärung würde das im Artikel 50 des EU-Vertrags vorgesehene Austrittsverfahren in Gang setzen. Dieses Verfahren benachteiligt das austretende Land massiv. Mit der Austrittserklärung beginnt eine Frist von zwei Jahren. Wenn diese Frist endet, erlischt die Mitgliedschaft des austrittswilligen Landes automatisch. Die Frist kann nur durch einen einstimmigen Beschluss des Rates verlängert werden. Um den Abschluss eines Abkommens innerhalb dieser Frist zu blockieren, reicht eine Sperrminorität von 35 Prozent im Europäischen Rat. In diesem Verfahren könnte eine kleine Gruppe von Staaten, die den wirtschaftlichen Schaden durch den Brexit maximieren will, sich leicht durchsetzen. Wer dagegen den Schaden gering halten will, muss konstruktiv sein und ein Abkommen durchsetzen, das die britische Wirtschaft im Binnenmarkt hält. Dafür braucht man eine qualifizierte Mehrheit, also 55 Prozent der Stimmen von Mitgliedstaaten, die 65 Prozent der Bevölkerung vertreten. Bundeskanzlerin Angela Merkel hat sich deshalb zu Recht gegen die Forderung der Außenminister gewandt, das Vereinigte Königreich zu einer schnellen Austrittserklärung zu drängen. Damit ist das Problem allerdings nicht gelöst. Die britische Regierung wird darauf bestehen, dass verhandelt wird, bevor das Land seinen Austritt offiziell erklärt. Wenn die anderen EU-Staaten sich darauf nicht einlassen, entsteht ein Schwebestand. Man darf gespannt sein, wer sich dann zuerst bewegt.

Derzeit mehren sich die Stimmen innerhalb und außerhalb Großbritanniens, die fordern, den Brexit trotz des Referendums aufzuhalten. Wie könnte das funktionieren? Wenn sich die britische Regierung aus den genannten Gründen weigert, das Verfahren zu beginnen, und stattdessen Neuwahlen ausruft, könnten die Labour Party und die Liberaldemokraten mit dem Programm antreten, das Land in der EU zu halten und eine Abspaltung Schottlands zu verhindern. Dieser Weg würde allerdings den Eindruck verstärken, dass die politischen Eliten in Europa demokratische Entscheidungen missachten, wenn sie ihnen nicht passen. Dass der Austritt Großbritanniens aus der EU noch zu verhindern ist, kann man nicht ausschließen, verlassen sollte man sich darauf aber nicht.

Welche Konsequenzen hat das Brexit-Votum für die verbleibende EU? Viele Politiker sehen jetzt die Gelegenheit, ihre Vorstellungen darüber, wie die EU aussehen sollte, durchzusetzen. Kritiker tieferer Integration fordern, die Macht der EU zu beschneiden und politische Kompetenzen in großem Stil zu renationalisieren. Befürworter eines föderalen Europas fordern, den Brexit zum Anlass zu nehmen, die Vertiefung der EU voranzutreiben, das Ausscheiden der widerspenstigen Briten biete eine einmalige Chance dazu. Der griechische Regierungschef Alexis Tsipras beispielsweise fordert den Ausbau der Umverteilungspolitiken in der EU. Von EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker wird berichtet, er wolle nun allen Ernstes vorschlagen, den Euro auf alle Mitgliedstaaten der EU auszudehnen.

Vor derartigen Schnellschüssen kann man nur warnen. Umverteilung schafft Gewinner und Verlierer. Die Verlierer werden sich von der EU abwenden. Schon heute wächst die Skepsis gegenüber der EU in den Ländern besonders schnell, die durch einen Ausbau von Umverteilungspolitiken belastet würden – vor allem in den Niederlanden und den skandinavischen Mitgliedstaaten. Der Vorschlag, die Eurozone in ihrem fragilen und unfertigen Zustand auf die gesamte EU auszudehnen, ist ebenfalls irreführend. Er wird in Ländern wie Schweden oder Polen allenfalls ein müdes Lächeln hervorrufen.

Was ist zu tun? Es ist unvermeidlich, dass dem Schock des Brexit eine Reflexionsphase folgt. Die sollte allerdings nicht allzu lange dauern. Um die Fliehkräfte zu zügeln, sollte die europäische Politik zwei Dinge tun: Erstens muss die EU ihre Ressourcen stärker in Politikbereiche leiten, in denen sie wirklich einen Mehrwert schaffen kann, von dem alle Mitgliedstaaten profitieren können. Das sind beispielsweise die Außen- und Sicherheitspolitik, die Terrorismusbekämpfung und die Migrationspolitik. Das größte Hindernis liegt hier darin, dass eine erfolgreiche Tätigkeit der EU auf diesen Feldern ohne einen gewissen Souveränitätsverzicht der Mitgliedstaaten nicht erreichbar ist. Die Bereitschaft dazu ist in verschiedenen Mitgliedstaaten unterschiedlich ausgeprägt. Sie ist in Deutschland beispielsweise sicherlich größer als in einigen osteuropäischen Mitgliedstaaten. Deshalb ist es ratsam, dass eine Teilgruppe von Staaten vorangehen kann und gemeinsame Politiken vereinbart. Das führt zur zweiten Konsequenz aus dem Referendum. Es führt kein Weg daran vorbei, dass sich die EU in Richtung flexiblerer Integrationskonzepte entwickelt. Das gilt zum einen für die Vertiefung der politischen Integration, zum anderen aber für die Zusammenarbeit mit Staaten, die keine Vollmitgliedschaft wollen.

Wichtig ist darüber hinaus die Frage, welche Konsequenzen der Brexit für die größte Baustelle der EU hat, die Reform der Eurozone. Der Austritt Großbritanniens verstärkt ohnehin vorhandene Zweifel daran, dass der europäische Integrationsprozess nachhaltig ist. Viele fordern derzeit, diesen Zweifeln durch ein starkes Signal der Integrationsbereitschaft entgegenzutreten. Ein Beispiel dafür ist die Forderung, nun endlich eine Fiskalunion mit einer Solidarhaftung für Staatsschulden und einer zentralen Kontrolle über die Staatsverschuldung zu errichten.

Dabei wird übersehen, dass es triftige Gründe gibt, aus denen ein solcher Integrationsschritt bisher nicht erfolgt ist. Diese Gründe bestehen auch nach dem britischen Referendum fort. Die Bürger in den meisten Mitgliedstaaten würden die dafür erforderliche Machtverlagerung nach Brüssel ablehnen. Die divergierenden Auffassungen unter den Mitgliedstaaten der Eurozone über die richtige Fiskalpolitik würden zu massiven Konflikten führen. Die Erfahrungen mit den bisherigen Versuchen, zu einer effektiven politischen Schuldenkontrolle auf europäischer Ebene zu kommen, sind ernüchternd.

Aussichtsreicher ist es zu versuchen, Fortschritte bei weniger ehrgeizigen und trotzdem wichtigen Projekten zu erzielen, insbesondere bei der Sanierung des europäischen Bankensystems. Drei Schritte wären wichtig. Erstens müssen faule Kredite, die viele Banken, nicht nur italienische, nach wie vor in ihren Büchern haben, abgeschrieben und die betroffenen Banken rekapitalisiert oder abgewickelt werden. Zweitens muss die Ausstattung aller Banken mit Eigenkapital deutlich verbessert werden. Drittens sollten Banken Staatsanleihen, die sie halten, mit Eigenkapital unterlegen. Das Ergebnis wäre ein deutlich solideres Bankensystem, das in der Lage ist, in hinreichendem Umfang Investitionen zu finanzieren. Wenn die europäische Politik zeigen würde, dass sie diese vergleichsweise überschaubare Reformagenda umsetzen kann, würde das die Erholung der Wirtschaft in Europa voranbringen und das Vertrauen in die Zukunft der Währungsunion und des europäischen Integrationsprozesses stärken. Das wäre nützlicher als das Ausrufen visionärer, aber kontroverser Reformprojekte für die EU, die dann an mangelnder politischer Unterstützung scheitern.

* Erschienen als „Den Brexit-Schaden begrenzen“, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 1. Juli 2016, S. 20.