

# BREXIT-VOTUM: SCHADEN ABWENDEN, EUROPA DURCH SUBSIDIARITÄT STÄRKEN

## **I. Einleitung**

## **II. Ökonomische Folgen eines Brexit**

1. Verflechtung des Vereinigten Königreichs mit der EU und Deutschland
2. Kurzfristige wirtschaftliche Auswirkungen
3. Langfristige wirtschaftliche Auswirkungen

## **III. Institutionelle Folgen eines Brexit**

1. Verschiebung der Machtbalance in EU-Gremien
2. Möglicher Richtungswechsel in EU-Politikbereichen
3. EU-Haushalt und andere Verflechtungen

## **IV. Die EU auf dem Prüfstand**

1. Subsidiarität stärken
2. Freizügigkeit bei verzögerter Integration in die Sozialsysteme
3. EU-Finanzen neu ordnen

## **V. Fazit: Das europäische Projekt durch mehr Subsidiarität stärken**

## **Eine andere Meinung**

## **Anhang**

## **Literatur**

## DAS WICHTIGSTE IN KÜRZE

Im Juni 2016 stimmte eine Mehrheit der britischen Wähler für den Austritt aus der Europäischen Union (EU). Die britische Regierung beabsichtigt, ein entsprechendes **Austrittsgesuch bis Frühjahr 2017** zu stellen und den Austritt bis zum Frühjahr 2019 zu vollziehen. Der Austritt eines der drei größten Mitgliedstaaten wäre ein bedeutender Einschnitt für das europäische Projekt.

Der Sachverständigenrat erwartet, dass die **kurzfristigen ökonomischen Effekte** des Brexit-Votums **moderat** bleiben. Eine konjunkturelle Eintrübung im Vereinigten Königreich ist erkennbar, ein scharfer Einbruch erscheint jedoch nicht sehr wahrscheinlich. Die langfristigen ökonomischen Auswirkungen eines Austritts sind zurzeit nur schwer abschätzbar. Sie hängen maßgeblich von der Ausgestaltung der zukünftigen wirtschaftlichen Beziehungen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich ab.

Negative ökonomische Effekte dürften das Vereinigte Königreich selbst am stärksten treffen. Die Auswirkungen auf die verbleibenden EU-Mitgliedstaaten und insbesondere Deutschland wären voraussichtlich weniger stark. Aus institutioneller Sicht würde sich die **Machtbalance verschieben**, wenn mit dem Vereinigten Königreich einer der am stärksten marktorientierten Mitgliedstaaten aus der EU austreten würde. Zusätzlich würde einer der größten Nettozahler des EU-Haushalts wegfallen.

Bei den Verhandlungen über den Austritt des Vereinigten Königreichs gilt es, zwischen dem Erhalt der engen wirtschaftlichen Verflechtungen und der Gefahr abzuwägen, dass ein Präzedenzfall Nachahmer schafft. Der Sachverständigenrat plädiert dafür, durch konstruktive Verhandlungen einen Austritt zu verhindern oder zumindest ein Nachfolgeabkommen zu schließen, das für beide Seiten den Schaden minimiert. Die **vier Grundfreiheiten** der EU dürfen aus Sicht des Sachverständigenrates jedoch **nicht beeinträchtigt** werden. Dies lässt hinsichtlich der Personenfreizügigkeit möglicherweise verwaltungstechnische Korrekturen wie den in der Schweiz geplanten „Inländervorrang light“ zu. Eine **verzögerte Integration in die Sozialsysteme** stellt hingegen keinen Verstoß gegen die Personenfreizügigkeit dar.

Ähnlich wie im Vereinigten Königreich haben in anderen Mitgliedstaaten europakritische politische Bewegungen Auftrieb erhalten. Auf der Suche nach Antworten auf diese Entwicklung dreht sich die aktuelle öffentliche Diskussion um einen grundlegenden Umbau der EU. Eine übereilte Integration wäre jedoch die falsche politische Antwort, insbesondere im Bereich der Fiskal-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Der Sachverständigenrat plädiert stattdessen dafür, das **Subsidiaritätsprinzip** in den Vordergrund zu rücken und die EU effizienter auf ihre Kernaufgaben zu konzentrieren. Eine größere Rolle sollte die EU im Bereich der inneren Sicherheit, der Kontrolle der Außengrenzen und der Klimapolitik übernehmen. Zudem sollte die Kapitalmarktunion vorangetrieben werden.

## I. EINLEITUNG

287. Am 23. Juni 2016 haben die Briten im Rahmen einer **Volksbefragung** mehrheitlich für den Austritt aus der Europäischen Union (EU), den „Brexit“, gestimmt. Von 72 % der wahlberechtigten britischen Bevölkerung, die an der Volksbefragung teilnahmen, stimmten 52 % für den Brexit. Wenige Wochen nach dem Referendum trat Premierminister David Cameron zurück. Im Oktober 2016 verkündete die neue Premierministerin Theresa May, dass die britische Regierung bis März 2017 ein Austrittsgesuch nach Artikel 50 des EU-Vertrages (EUV) stellen wird.
288. Sollte der Austritt vollzogen werden, würde die EU einen ihrer größten Mitgliedstaaten verlieren, der 13 % der Bevölkerung der EU sowie 18 % ihres Bruttoinlandsprodukts (BIP) repräsentiert. Dies wäre ein schwerwiegender **Rückschritt für das europäische Projekt**, das in den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg als Friedensgarant und als Wohlstandsmotor gedient hat.

Im Fall des Brexit ist zum einen mit negativen **ökonomischen Auswirkungen** zu rechnen. Kurzfristig dürften diese zwar moderat sein. Je nachdem, wie die zukünftigen wirtschaftlichen Beziehungen mit der EU ausgestaltet werden, können die negativen Effekte aber langfristig insbesondere für das Vereinigte Königreich erheblich ausfallen. Die verbliebenen Mitgliedstaaten der EU wären durch den Austritt ebenfalls negativ betroffen, jedoch in deutlich geringerem Ausmaß. Zum anderen ergeben sich **institutionelle Auswirkungen**, insbesondere weil die EU durch den Austritt des Vereinigten Königreichs eine wichtige Stimme für marktorientierte Positionen sowie den zweitgrößten Nettozahler verlieren würde.

289. Aufgrund der Tragweite sollten die politischen Akteure aus Sicht des Sachverständigenrates den **Brexit nicht zu früh als gegeben hinnehmen**. Selbst nach einer Benachrichtigung über die Absicht eines Austritts nach Artikel 50 EUV könnte dieser noch gestoppt werden. Die Rechtsmeinung zu der Frage, ob das Vereinigte Königreich diesen Prozess einseitig aufhalten kann, ist nicht eindeutig. Die Frage wird vom ehemaligen Richter des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) David Edward bejaht (European Union Committee, 2016), die Verfassungsrechtler Barber, Hickman und King (2016) widersprechen dem jedoch, und der Rechtsdienst des Europäischen Parlamentes (2016) kommt zu keiner eindeutigen Aussage. Zusammen mit den anderen Mitgliedstaaten ist es jedenfalls möglich, einen Austritt nach Artikel 50 EUV aufzuhalten.

Es besteht also nach wie vor eine Chance, durch konstruktive Verhandlungen einen Austritt zu verhindern oder zumindest ein Nachfolgeabkommen zu verhandeln, das für beide Seiten den Schaden minimiert. Letztlich ist hierbei die richtige Balance zu wahren. Zugeständnisse an das Vereinigte Königreich im Detail dürfen zwar nicht tabu sein. Die **vier Grundfreiheiten** sind aus Sicht des Sachverständigenrates gleichwohl unverzichtbar. Eine zu entgegenkommende Haltung könnte eine Signalwirkung mit unabsehbaren Folgen entfalten, indem sie Nachahmer animiert.

290. Die kritische Haltung gegenüber der EU ist kein Alleinstellungsmerkmal der britischen Bevölkerung. In vielen anderen Mitgliedstaaten haben **europakritische politische Bewegungen** hohen Zulauf erhalten. Als Reaktion auf dieses Votum ist es hilfreich, die Beweggründe derjenigen Briten zu verstehen, die bei der Befragung für den Brexit gestimmt haben. [↪ KASTEN 8](#) Bei dieser Analyse zeigt sich, dass viele Brexit-Befürworter vermutlich die Mitgliedschaft in der EU unter anderem für die eigene wirtschaftliche Misere oder diejenige ihrer Region verantwortlich gemacht haben. Dies dürfte auch in anderen Mitgliedstaaten Widerstände gegen die europäische Integration verstärken.
291. Es geht somit mehr denn je darum, die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der EU durch ein geeignetes Regelwerk zu stützen. Nach Einschätzung des Sachverständigenrates sollte sich die EU verstärkt auf ihre **Kernaufgaben** beschränken und das **Subsidiaritätsprinzip in den Vordergrund** rücken. Dabei sollten etwa Teile der inneren Sicherheit, die Sicherung der Außengrenzen, die Klimapolitik und die Finanzmarktaufsicht auf europäischer Ebene verortet sein. Die Arbeitsmarkt- und Fiskalpolitik gehören indes ebenso in die nationale Verantwortung wie die Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme. Ein Verzicht auf eine weitergehende Integration in diesen Bereichen wäre aus Sicht des Sachverständigenrates die richtige politische Antwort, um den zunehmenden Fliehkräften innerhalb der EU wirksam zu begegnen.

#### [↪ KASTEN 8](#)

##### Analyse des Abstimmungsverhaltens im Brexit-Votum

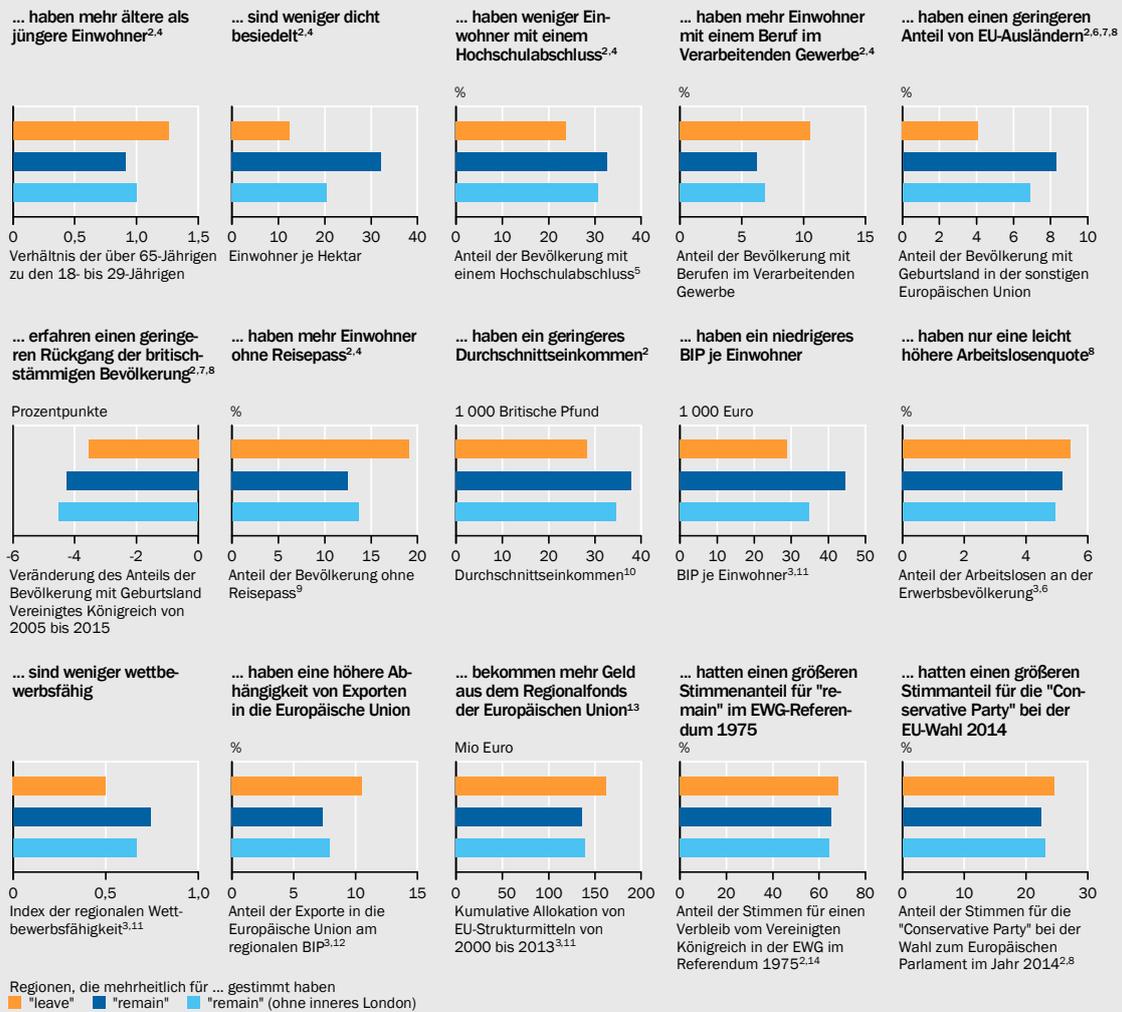
Anhaltspunkte für die Gründe für das Abstimmungsverhalten der britischen Wähler finden sich in einer Analyse der Abstimmungsergebnisse von bis zu 398 britischen Regionen (für Details zu den Berechnungen siehe [↪ ANHANG](#)). Regionen, die mehrheitlich für den Brexit gestimmt haben, sind **tendenziell wirtschaftlich weniger leistungsfähig**. [↪ ABBILDUNG 35](#) Sie weisen ein geringeres durchschnittliches Lohnniveau und Lohnwachstum, ein niedrigeres BIP je Einwohner und BIP-Wachstum je Einwohner sowie eine niedrigere Wettbewerbsfähigkeit auf. Ferner war der Stimmenanteil der Brexit-Befürworter in denjenigen Regionen besonders hoch, in denen ein höherer Anteil der Bevölkerung im Verarbeitenden Gewerbe arbeitet. Dies steht laut Arnorsson und Zoega (2016) mit einem starken Strukturwandel weg vom Verarbeitenden Gewerbe in Zusammenhang, was jedoch in eigenen ökonomischen Schätzungen nicht bestätigt werden kann: Regionen, die durch einen starken Rückgang des Anteils des Verarbeitenden Gewerbes seit dem Jahr 1981 gekennzeichnet sind, weisen eher einen niedrigeren Stimmenanteil der Brexit-Befürworter auf. [↪ ANHANG](#)

Die Regionen mit einer Mehrheit für den Brexit zeichnen sich zudem durch ein **geringeres Qualifikationsniveau** aus und sind ländlicher. Das niedrigere Qualifikationsniveau könnte darauf hindeuten, dass sich die Brexit-Befürworter in einer stärkeren Konkurrenzsituation mit geringer qualifizierten Migranten sehen und daher gegenüber der Personenfreizügigkeit innerhalb der EU besonders kritisch eingestellt sind. Die Regionen, in denen die Wähler mehrheitlich für den Brexit gestimmt haben, weisen einen kleineren Anteil von EU-Ausländern auf. Für diese Regionen war der Rückgang des Anteils der einheimischen Bevölkerung in den Jahren 2005 bis 2015 annähernd gleich groß, und die Arbeitslosenquote war sogar geringfügig höher als in jenen Regionen, die für den Verbleib in der EU stimmten. Dies lässt vermuten, dass der Wettbewerb mit geringqualifizierten Zuwanderern als Erklärungsfaktor allein nicht ausreicht.

Bemerkenswert ist zudem, dass gerade jene Regionen für den Brexit gestimmt haben, die durchschnittlich stärker von der EU abhängig sind und mehr **Mittel aus den Struktur- und Regionalmitteln der EU** erhalten. Dass ausgerechnet diese Regionen für den Austritt stimmen, legt zwar die Interpretation nahe, dass es die EU versäumt hat, der Bevölkerung ihre Vorteile zu kommunizieren. Allerdings ist die finanzielle Förderung eher ein Symptom der Probleme als ein eigenständiger Erklärungsfaktor.

↳ **ABBILDUNG 35**

**Abstimmungsverhalten bei der Volksbefragung zur EU-Mitgliedschaft 2016 im Vereinigten Königreich<sup>1</sup>**  
 Regionen, die für "leave" gestimmt haben, im Vergleich zu Regionen, die für "remain" gestimmt haben, ...



1 – Balken stellen Durchschnitte über britische Regionen (ohne Gibraltar) dar (gewichtet nach der Bevölkerungszahl aus dem Zensus 2011). Unterteilung der Regionen, je nachdem, ob sie überwiegend für "leave" oder "remain" gestimmt haben. 2 – Daten für Wahlkreise ("District" oder "Unitary authority"): insgesamt 398, 128 "remain", 270 "leave". 3 – Daten für NUTS2-Regionen: insgesamt 40, 13 "remain", 27 "leave". 4 – Aus Zensus 2011. 5 – Level 4 oder höhere Qualifikation ("Degree, Postgraduate qualifications, Masters, PhD, SVQ level 5 or equivalent, Professional qualifications"). 6 – Für das Jahr 2015. 7 – Annual Population Survey. 8 – Ohne Nordirland. 9 – Ohne Schottland. 10 – Survey of Personal Incomes 2013–14. 11 – Für das Jahr 2014. 12 – Für das Jahr 2010 von Springford et al. (2016), basierend auf den World Input-Output Database Tabellen mit interregionalen Erweiterungen. 13 – Europäischer Fonds für regionale Entwicklung. 14 – Resultate von 1975 aus Butler und Kitzinger (1976).

Quellen: Electoral Office for Northern Ireland, Europäische Kommission (Info-Regio), Eurostat, Northern Ireland Statistic & Research Agency (NISRA), Office of National Statistics (ONS), Springford et al. (2016), UK Electoral Commission, eigene Berechnungen

**Daten zur Abbildung**

Die Bevölkerung der Regionen, in denen mehrheitlich für den Brexit gestimmt wurde, hat weitere charakteristische **demografische und soziale Merkmale**. So hat sie etwa einen höheren Anteil an Älteren und Rentnern. Zudem scheint die Bevölkerung weitaus seltener zu verreisen. Der Anteil der Einwohner ohne Reisepass ist fast doppelt so hoch.

Aus diesen Beobachtungen können nur mit großer Vorsicht Schlussfolgerungen für die **Beweggründe** gezogen werden. Insgesamt deuten die Ergebnisse jedoch darauf hin, dass jene Bevölkerungsgruppen verstärkt für den Brexit gestimmt haben, die in wirtschaftlich schwächeren und in den zurückliegenden Jahren weiter zurückgefallenen Regionen leben. Außerdem befinden sie sich durch ein niedriges Qualifikationsniveau und die Zunahme von ausländischen Arbeitskräften zumindest gefühlt in einer verstärkten Konkurrenzsituation. Mit dem Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU dürfte für manche Wähler die Hoffnung verbunden gewesen sein, dass die alten, vermeintlich besseren Zeiten wiederkommen, deren Rückkehr aus ihrer Sicht die EU im Wege steht.

Gleichzeitig darf nicht übersehen werden, dass Schuldzuweisungen und Fehlinterpretationen der wirtschaftlichen Entwicklung nur einen Teil des Abstimmungsausgangs erklären können. So gaben 49 % der Wähler, die angeben, für einen Brexit gestimmt zu haben, in der Nachwahlbefragung von Lord Ashcroft Polls (2016) an, dass die **Zurückgewinnung der Souveränität** ihr entscheidendes Wahlmotiv war. Die **Einschränkung der Migration** als Motiv nannten 33 % der Befragten. Zusätzlich zeigen Hobolt und Wratil (2016) dass ein generelles Misstrauen gegenüber Premierminister Cameron und der Regierung ein wichtiges Wahlmotiv gewesen ist. Eine bessere Aufklärung über die Vorteile der EU allein hätte diesen Beweggründen nicht begegnen können.

## II. ÖKONOMISCHE FOLGEN EINES BREXIT

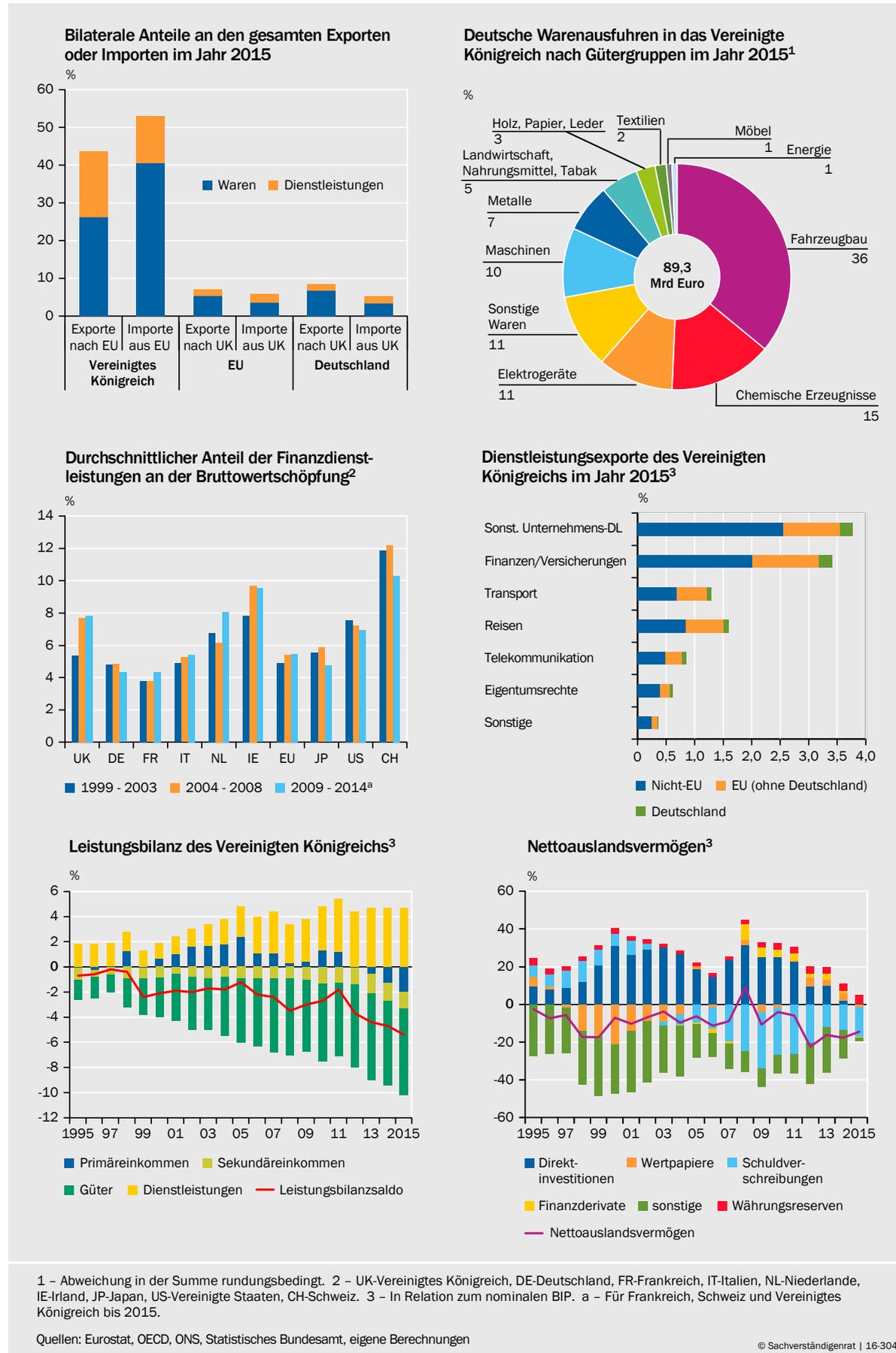
292. Die Europäische Union ist der **größte Binnenmarkt der Welt**. Ihr zentrales Charakteristikum sind die vier Grundfreiheiten. Diese ermöglichen den freien und unbeschränkten Austausch von Waren, Dienstleistungen sowie Kapital und erlauben den Einwohnern dank der Personenfreizügigkeit die freie Wahl ihres Wohn- und Arbeitsorts. Dies hat in den zurückliegenden Jahrzehnten zu einer ausgeprägten wirtschaftlichen Verflechtung der Mitgliedstaaten und so zu Wachstum und Wohlstand geführt (Baldwin, 1989, 1992; Landau, 1995; Henrekson et al., 1997; Feld, 2006).

### 1. Verflechtung des Vereinigten Königreichs mit der EU und Deutschland

293. Zwischen dem Vereinigten Königreich und den übrigen Staaten der EU bestehen **enge Handelsverflechtungen**. Zwar hat die Bedeutung der EU im Vergleich zu den außereuropäischen Partnern über die zurückliegenden Jahre im Trend abgenommen. Noch immer kommen aber über 50 % der britischen Importe aus den übrigen EU-Staaten und nahezu 44 % der britischen Exporte gehen in den Rest der EU. [↘ ABBILDUNG 36 OBEN LINKS](#) Die spiegelbildlichen Anteile sind aufgrund des Größenunterschieds erheblich kleiner. Immerhin gehen aber rund 7 % der Exporte der übrigen EU-Staaten in das Vereinigte Königreich, und 6 % der Importe kommen aus dem Vereinigten Königreich.
294. Das Vereinigte Königreich ist der **fünfwichtigste Handelspartner Deutschlands**. Das Handelsvolumen betrug im Jahr 2015 rund 130 Mrd Euro (rund 4 % des deutschen BIP), und der Handelsüberschuss lag bei über 50 Mrd Euro. Rund ein Fünftel des gesamten deutschen Handelsüberschusses von fast

ABBILDUNG 36

Verflechtungen des Vereinigten Königreichs mit der EU und Deutschland



Daten zur Abbildung

250 Mrd Euro resultiert somit aus dem Handel von Gütern und Dienstleistungen mit dem Vereinigten Königreich. Von großer Bedeutung sind dabei die deutschen Wareneinfuhren, insbesondere von Fahrzeugen, Chemierzeugnissen und Maschinen. [↘ ABBILDUNG 36 OBEN RECHTS](#)

295. Während der Schwerpunkt der deutschen Exportwirtschaft traditionell bei Produkten des Verarbeitenden Gewerbes liegt, hat sich das Vereinigte Königreich im Zuge der internationalen Arbeitsteilung auf Dienstleistungsexporte spezialisiert. [↘ ABBILDUNG 36 MITTE RECHTS](#) So ist der Anteil des **Finanzsektors** an der gesamten Bruttowertschöpfung in den zurückliegenden Jahren auf etwa 8 % gestiegen, ein Wert knapp 40 % oberhalb des EU-Durchschnitts. [↘ ABBILDUNG 36 MITTE LINKS](#) Dieser Prozess wurde von einem beachtlichen Konzentrationsprozess bei einzelnen Finanzdienstleistungen begleitet. So wurde im Vereinigten Königreich im Jahr 2013 beispielsweise rund ein Drittel der gesamten europäischen Wholesale-Finanzdienstleistungen erbracht (PwC, 2014).

296. Die starken britischen Dienstleistungsexporte gehen einher mit einem hohen **Überschuss der Dienstleistungsbilanz** von zuletzt etwa 5 % des BIP. Dieser reicht jedoch nicht aus, um das **Defizit der Güterbilanz** auszugleichen, sodass die zusammengefasste Bilanz des Güter- und Dienstleistungsverkehrs seit nunmehr zwei Dekaden permanent defizitär ist. Auffällig ist die Entwicklung des Saldos der Primäreinkommensbilanz. Seit dem Jahr 2011 erklärt allein dessen Rückgang die Verschlechterung des Leistungsbilanzsaldos um mehr als 3 % des BIP. Ökonomisch reflektiert dies den relativen Anstieg der an Ausländer zu zahlenden Einkommen aus deren Investitionstätigkeit im Vereinigten Königreich.

Die **Leistungsbilanz** spiegelt diese Entwicklung wider: das Vereinigte Königreich ist seit den 1990er-Jahren Nettokapitalimporteur. Im Trend der zurückliegenden Jahre ist das Defizit der Leistungsbilanz deutlich gestiegen, auf zuletzt über 5 % des BIP. [↘ ABBILDUNG 36 UNTEN LINKS](#)

297. Die Finanzierung des britischen Leistungsbilanzdefizits erfordert jedes Jahr einen Zustrom ausländischen Kapitals in gleicher Höhe. Hierdurch verschlechtert sich der Auslandsvermögensstatus des Vereinigten Königreichs. [↘ ABBILDUNG 36 UNTEN RECHTS](#) Von den einzelnen Posten kommen den **Portfolioinvestitionen in Schuldverschreibungen** eine besonders große Rolle zu. Das Vereinigte Königreich ist seit dem Jahr 2003 Nettoschuldner in dieser Kategorie. Bei den **Direktinvestitionen** steht dieser Schritt kurz bevor. Der Bestand britischer Direktinvestitionen im Ausland wurde seit dem Jahr 2005 nur um 40 % ausgeweitet, während sich zeitgleich der Bestand ausländischer Direktinvestitionen im Vereinigten Königreich mehr als verdoppelte. Inzwischen liegt er bei über 1,3 Billionen Britischen Pfund im Jahr 2015 (75 % des BIP).

298. Rund die Hälfte dieser Direktinvestitionen kommt aus den übrigen EU-Staaten. Zudem erhält das Vereinigte Königreich aber unter allen Mitgliedstaaten der EU die höchsten **Zuflüsse an Direktinvestitionen aus dem außereuropäischen Ausland**. Insgesamt etwa ein Drittel der in die EU einfließenden Direktinvestitionen geht in das Vereinigte Königreich. Ein wichtiger Grund hierfür dürfte sein, dass das Vereinigte Königreich als Tor zum europäischen Binnenmarkt fungiert. Im Wettbewerb mit den übrigen Mitgliedstaaten könnte das

Vereinigtes Königreich aufgrund der vergleichsweise geringen Regulierung der britischen Güter- und Faktormärkte besonders attraktiv sein.

## 2. Kurzfristige wirtschaftliche Auswirkungen

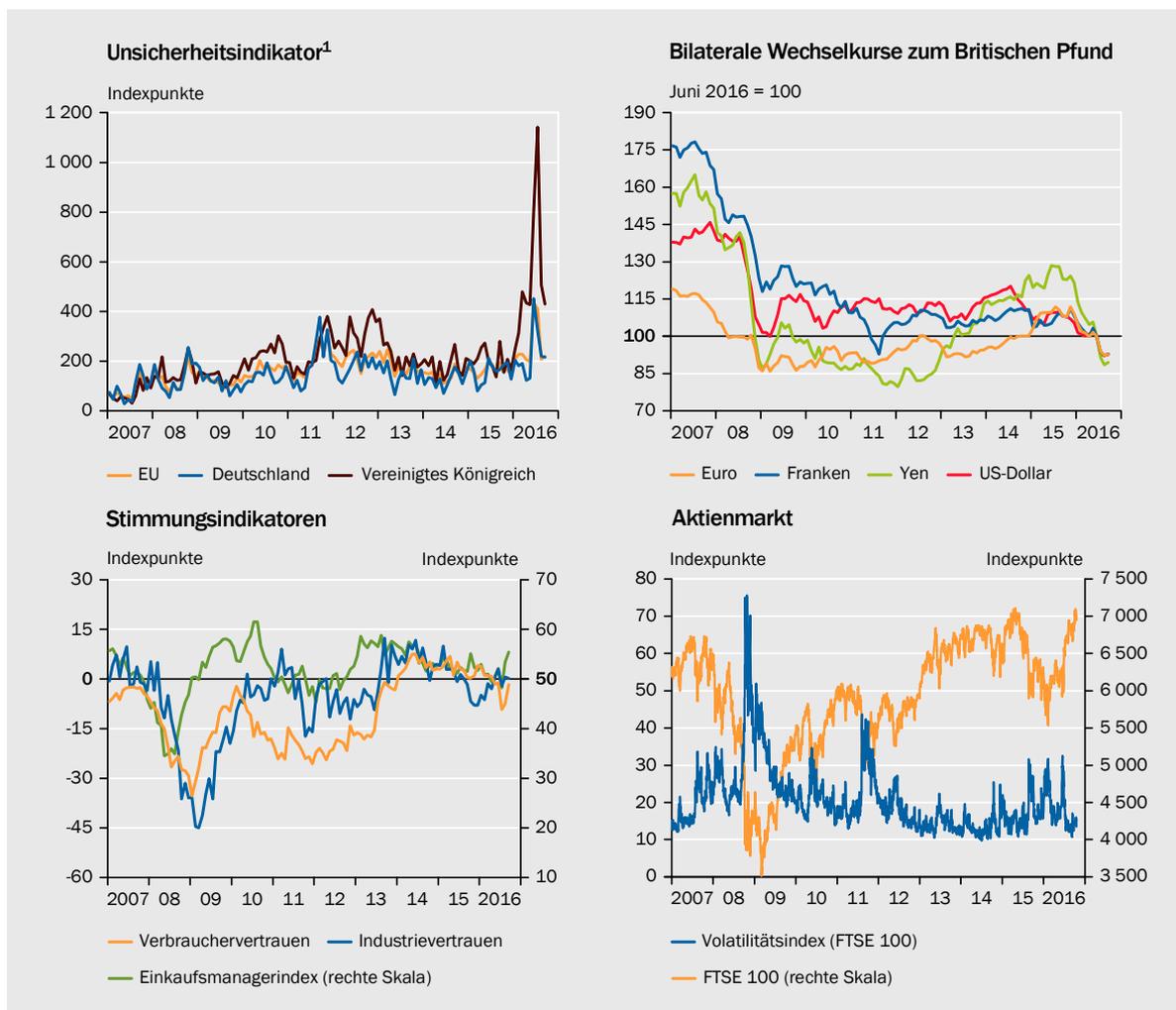
299. Das Vereinigte Königreich bleibt bis zur Umsetzung des Brexit ein Mitglied des europäischen Binnenmarkts. Die kurzfristigen ökonomischen Effekte des Brexit-Votums hängen daher vor allem davon ab, inwieweit die politischen Prozesse zu einem Anstieg der Unsicherheit und zu einer Eintrübung der Stimmung von Unternehmen und Haushalten führen. Nach Bekanntgabe des Abstimmungsergebnisses stiegen **Unsicherheitsindikatoren** zunächst sprunghaft an und strahlten vom Vereinigten Königreich auf andere Volkswirtschaften aus. [↘ ABBILDUNG 37 OBEN LINKS UND UNTEN RECHTS](#) Parallel sackten die **Stimmungsindikatoren** für das Vereinigte Königreich zeitweise ab. [↘ ABBILDUNG 37 UNTEN LINKS](#) Es ist daher zu erwarten, dass Unternehmen sich im zweiten Halbjahr 2016 zögerlicher bei Investitionen und Neueinstellungen zeigen. Zudem dürften ausländische Investoren ihre Direktinvestitionen reduzieren und Konsumenten geplante Anschaffungen verschieben.
300. Im Bereich der Geld- und Fiskalpolitik wurden Maßnahmen ergriffen, um einem möglichen Konjunkturerinbruch entgegenzuwirken. So hat die neue Regierung bereits eine **Abkehr vom bisherigen Konsolidierungskurs** angedeutet und konkrete Pläne hierzu für das „Autumn Statement“ des britischen Schatzkanzlers Hammond am 23. November 2016 angekündigt (Hammond, 2016). Zudem hat die **Bank of England (BoE)** im August **neue Lockerungsmaßnahmen** zur Stützung der Wirtschaft beschlossen (Bank of England, 2016). Unter anderem zählen dazu eine Leitzinszinssenkung auf 0,25 % und ein neues Ankaufprogramm für Staatsanleihen im Umfang von 60 Mrd Britischen Pfund über sechs Monate. Ferner wurden ein Ankaufprogramm für Unternehmensanleihen mit einem Volumen von 10 Mrd Britischen Pfund über 18 Monate beschlossen und die antizyklischen Kapitalpuffer von 0,5 % auf 0 % gesenkt.
301. Ein Wirkungskanal dieser Geldpolitik läuft über den **Wechselkurs**. Unmittelbar nach Bekanntwerden des Abstimmungsergebnisses war es auf den Devisenmärkten bereits zu einem Rückzug aus Anlagen in Britischen Pfund und einer **Abwertung** gegenüber den anderen wichtigen Währungen gekommen. [↘ ABBILDUNG 37 OBEN RECHTS](#) Die anschließende Lockerung der Geldpolitik ging mit einer weiteren Abwertung einher. Hierdurch verbessern sich die preisliche Wettbewerbsfähigkeit und die Absatzaussichten für die britische Exportindustrie. Gleichzeitig führt der relative Anstieg der ausländischen Preise zu einer Substitution von Importgütern durch inländisch hergestellte Produkte. All dies wirkt dem Einbruch der Wirtschaftsleistung entgegen. Jedoch bringt die Abwertung einen Anstieg der Verbraucherpreise mit sich, der sich negativ auf die real verfügbare Einkommen auswirkt. Zumindest ein Teil des ansonsten expansiven Effekts wird hierdurch wieder rückgängig gemacht.
302. Im langjährigen Vergleich ist die Verschlechterung der Indikatoren mehrheitlich nicht dramatisch. Bei vielen Indikatoren war bereits im Juli und August 2016 eine positive Gegenbewegung zu beobachten. Vor diesem Hintergrund erscheint

ein **drastischer Wirtschaftseinbruch** in der zweiten Jahreshälfte **unwahrscheinlich**. Kurzfristig sind eher moderate Effekte zu erwarten. Der Sachverständigenrat hat seine BIP-Prognose für das Vereinigte Königreich in den Jahren 2016 und 2017 um 0,1 beziehungsweise 0,4 Prozentpunkte auf 1,9 % beziehungsweise 1,4 % nach unten korrigiert. [↪ ZIFFER 156](#)

303. Die Preis- und Nachfrageänderungen übertragen sich über den **internationalen Handel** vom Vereinigten Königreich auf die anderen EU-Mitgliedstaaten. Kurzfristig wirken die Abwertung des Britischen Pfund und der Nachfragerückgang negativ auf die Partnerländer. Dabei variiert das länderspezifische Ausmaß in Abhängigkeit der Handelsintensität. Angesichts der moderaten erwarteten Auswirkungen im Vereinigten Königreich ist für den **Rest der EU**, insbesondere den **Euro-Raum, nicht mit gravierenden konjunkturellen Effekten** zu rechnen. Dies deckt sich unter anderem mit den Einschätzungen der EZB, die in ihrer jüngsten Prognose für den Euro-Raum zwar von dämpfenden Effekten auf das Exportwachstum ausgeht, die Erholungsaussichten insgesamt aber weitgehend unberührt vom Abstimmungsergebnis sieht (EZB, 2016).

[↪ ABBILDUNG 37](#)

Ausgewählte Indikatoren zur konjunkturellen Entwicklung im Vereinigten Königreich



1 - Basierend auf den Unsicherheitsindikatoren von Baker, Bloom und Davies ([www.policyuncertainty.com](http://www.policyuncertainty.com)). Berechnet wird der Indikator aus zwei Komponenten. Die erste Komponente misst die Anzahl von Zeitungsmeldungen, die sich mit politikbezogener wirtschaftlicher Unsicherheit befassen. Die zweite Komponente betrachtet die Uneinigkeit unter Konjunkturbeobachtern als Indikator für Unsicherheit.

Quellen: Economic Policy Uncertainty, EU, FTSE, Markit Economics

© Sachverständigenrat | 16-303

Daten zur Abbildung

304. Für **Deutschland** ist aufgrund der vergleichsweise engen Handelsbeziehungen zwar ein stärkerer Effekt über den Handelskanal zu erwarten als für den Durchschnitt der EU-Länder. Der unmittelbare Exporteffekt wird jedoch durch mehrere gegenläufige Effekte abgefedert. Zum einen muss ein entsprechender Rückgang der exportbedingten Importe berücksichtigt werden. Die gesamten deutschen Ausfuhren ins Vereinigte Königreich haben nur einen Anteil von etwa 2 % an der gesamten inländischen Wertschöpfung (Deutsche Bundesbank, 2016). Zum anderen dürfte die Unsicherheit über die zukünftige Zugehörigkeit des Vereinigten Königreichs zum Binnenmarkt die relative Standortattraktivität Deutschlands steigern, mit positiven Partialeffekten auf die Inlandsinvestitionen und die Beschäftigung. Insgesamt lassen aktuelle Umfrageindikatoren für Deutschland keine starken kurzfristigen Effekte erwarten. [↪ ZIFFER 221](#)
305. Bei der Prognose der kurzfristigen Effekte ist zu beachten, dass **große Abwärtsrisiken** bestehen. Die Marktteilnehmer sind nervös und die politische Unsicherheit ist nach wie vor erhöht. [↪ ABBILDUNG 37 OBEN LINKS](#) Erst jüngst, als Premierministerin May verkündete, Artikel 50 EUV im Frühjahr 2017 aktivieren zu wollen, kamen schlagartig Sorgen vor einem folgenschweren, harten Brexit auf. Kräftige Kapitalabflüsse innerhalb weniger Tage und eine weitere Abwertung des Britischen Pfund waren die Folge. Die Lage hat sich inzwischen wieder etwas beruhigt. Allerdings hätte eine plötzliche und bleibende Umkehrung der Kapitalströme angesichts des hohen Leistungsbilanzdefizits des Vereinigten Königreichs in der Tat schmerzhaft Anpassungsprozesse zur Folge.

### 3. Langfristige wirtschaftliche Auswirkungen

306. Ein Rückgang der Investitionen im Vereinigten Königreich hat nicht nur einen kurzfristigen Nachfrageeffekt, er beeinflusst zudem die langfristig verfügbaren Produktionskapazitäten und die Produktivität. Die Höhe der **langfristigen Effekte** des Brexit hängt jedoch primär von der noch zu verhandelnden, zukünftigen Ausgestaltung der Handelsbeziehungen ab. Nach heutigem Stand kann angenommen werden, dass das Verhandlungsergebnis in keine Schablone passen dürfte. Die existierenden Handelsabkommen der EU mit Drittländern spannen eine ganze Bandbreite von Alternativen auf. [↪ KASTEN 10 SEITE 150](#) Sie reichen von einer Mitgliedschaft im Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) über bilaterale Freihandelsabkommen bis hin zum Rückfall auf die Regeln der Welthandelsorganisation (WTO). Entsprechend unsicher ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine Abschätzung der langfristigen Effekte.
307. Weitgehend unstrittig ist, dass ein Verlust des Zugangs zum Binnenmarkt mit **anhaltend negativen Effekten für das Vereinigte Königreich** verbunden wäre. Dies liegt daran, dass in einem solchen Szenario die Handelsschranken gegenüber der EU und gegenüber Drittstaaten wieder verstärkt würden, mit negativen Folgen für die Vernetzung der britischen Wirtschaft innerhalb der internationalen Arbeitsteilung. Zuvor erzielte Effizienzgewinne in der Produktion würden teilweise eingebüßt, und die Produktionskosten würden steigen. Zudem wären langwierige angebotsseitige Anpassungen notwendig, um den zu Exportzwecken aufgebauten Dienstleistungssektor zugunsten anderer Sektoren zu ver-

kleinern. Insbesondere für den großen Finanzdienstleistungssektor ist der Zugang des Vereinigten Königreichs zum EU-Markt wichtig. [↪ KASTEN 9](#)

[↪ KASTEN 9](#)

### Die Bedeutung der Passporting-Rechte für das Vereinigte Königreich

Das Vereinigte Königreich beheimatet mit London einen der wichtigsten Finanzplätze der Welt. Der Standort zeichnet sich durch eine hohe Attraktivität aufgrund der englischen Landessprache, des hohen Angebots an Fachkräften sowie der flexiblen Arbeitsmarktbedingungen aus (McMahon, 2016). Nicht zuletzt leistet aber die EU-Mitgliedschaft einen wichtigen Beitrag zur **Attraktivität des Standorts**. Einerseits können aufgrund der Freizügigkeit innerhalb der EU Fachkräfte leichter rekrutiert werden. Andererseits verleiht die EU-Mitgliedschaft Passporting-Rechte.

Das Passporting gewährt britischen Banken und im Vereinigten Königreich ansässigen Tochtergesellschaften außereuropäischer Banken das Recht, innerhalb der EU und dem EWR Zweigstellen zu eröffnen und grenzüberschreitende Bankaktivitäten durchzuführen (Jackson, 2016). Während **Zweigstellen** rechtlich unselbstständige Betriebsstätten eines Instituts sind und aus ihrem Heimatland heraus beaufsichtigt werden, sind **Tochtergesellschaften** rechtlich unabhängige Einheiten, die über eine eigene Banklizenz verfügen müssen und der jeweils national zuständigen Bankenaufsicht unterliegen (CEPS, 2014).

Rund 5 500 unter britischer Aufsicht zugelassene Firmen nutzen Passporting-Rechte, um Finanzdienstleistungen in den übrigen Mitgliedstaaten anzubieten. Demgegenüber nutzen rund 8 000 Firmen aus den übrigen EU-Staaten Passporting-Rechte, um Finanzdienstleistungen im Vereinigten Königreich anzubieten (Bailey, 2016). Etwa die Hälfte der **globalen Finanzunternehmen** unterhält derzeit ihren europäischen Hauptsitz in London, und etwa ein Viertel der Erträge aus europäischen Finanzdienstleistungen wird in London generiert (Hill, 2016). Der potenzielle Verlust der Passporting-Rechte ist insbesondere für die Finanzdienstleistungsexporte bedeutend. So flossen im Jahr 2015 rund 44 % der britischen Finanzdienstleistungsexporte in die EU, was etwa 1,4 % des britischen BIP entspricht.

Ohne Passporting-Rechte könnten Finanzdienstleistungen für das EU-Ausland über **Tochtergesellschaften in der EU** abgewickelt werden. Zum Teil unterhalten sowohl britische als auch nichteuropäische Banken Tochtergesellschaften in anderen Ländern der EU (Jackson, 2016; Schoenmaker, 2016). Der Regulierer des jeweiligen Landes legt dabei die Anforderungen an die Tochtergesellschaften fest. So wird verlangt, dass die Tochtergesellschaften einen substantiellen Teil der Bankgeschäfte, die sie in der EU anbieten, vor Ort durchführen. Es ist somit fraglich, ob die Regulierer anerkennen würden, dass Banken ihre Geschäfte weiterhin aus London heraus führen, sie jedoch lediglich über eine Tochtergesellschaft in anderen Ländern der EU verbuchen (McMahon, 2016).

Im Rahmen einer **Drittstaatenäquivalenzregelung** besteht die Möglichkeit, Zugang zum gemeinsamen Binnenmarkt zu erhalten. Dies ist möglich, sofern die Finanzmarktregulierung des Heimatlandes mit den Standards der EU vergleichbar ist (Woodford, 2015; Jackson, 2016). Äquivalenzentscheidungen werden jedoch einseitig von der Europäischen Kommission getroffen und können jederzeit widerrufen werden. Ein Vergleich der Drittstaatenregime zeigt, dass diese sehr komplex ausgestaltet sind und der Zugang zum gemeinsamen EU-Markt in Abhängigkeit des Geschäftsbereiches unterschiedlich stark eingeschränkt ist. Das bedeutet, dass im Vereinigten Königreich ansässige Finanzfirmen mit Drittstaatenregelungen in Zukunft einen eingeschränkten Zugang zum EU-Markt erhalten würden. Besonders betroffen wären dabei große integrierte Finanzinstitute (Lannoo, 2016).

Insgesamt lässt sich festhalten, dass ein Verlust der Passporting-Rechte **spürbare Folgen für den Finanzplatz London** haben könnte. Allerdings hängt das Ausmaß der erforderlichen Standortverlagerungen davon ab, inwieweit bestehende Tochtergesellschaften auf dem restlichen Gebiet der EU für ein Passporting anerkannt werden und inwieweit Drittstaatenregelungen vereinbart werden können.

308. Ohne einen Fortbestand der Personenfreizügigkeit wäre mit einem Rückgang der **Migration** zu rechnen. Entgegen den Äußerungen der Brexit-Kampagne war die Zuwanderung in den vergangenen Jahren eine wichtige Stütze des Wirtschaftswachstums im Vereinigten Königreich (OECD, 2016; IWF, 2016a).
309. Darüber hinaus wäre mit einem dauerhaften **Rückgang der Direktinvestitionen** zu rechnen. Mehrere Studien legen nahe, dass eine enge Verbindung zwischen den zufließenden Direktinvestitionen und dem Zugang zum Binnenmarkt besteht (Fournier et al., 2015; Bruno et al., 2016). In den vergangenen Jahren leisteten die Nettokapitalimporte positive Impulse für den Kapitalstock und die Produktivität des Vereinigten Königreichs, ein Rückgang dieser würde daher langfristig die Wachstumsperspektiven trüben. All diesen langfristig negativen Effekten stünde lediglich die Möglichkeit zusätzlicher Steuervergünstigungen sowie einer weitergehenden Deregulierung der Güter- und Faktormärkte gegenüber. In Anbetracht der im Vereinigten Königreich bereits erfolgten Deregulierung dürften die daraus erwachsenden Effizienzgewinne eher gering sein.
310. Die **Quantifizierung aller Teileffekte** ist mit hoher Unsicherheit behaftet. Gleichwohl liegen zahlreiche Studien vor, die mit verschiedenen Modellen versuchen, den langfristigen Effekt für das BIP des Vereinigten Königreichs abzuschätzen. Der Unsicherheit über die künftige Ausgestaltung der Handelsbeziehungen begegnen die Studien in der Regel durch unterschiedliche Szenarien. Dies und die Variation anderer Annahmen führen in der Mehrzahl der Studien zur Angabe einer Bandbreite von denkbaren Effekten. [↘ TABELLE 17](#)
311. Die in den Studien gewählten Modelle zur Schätzung der langfristigen Auswirkungen lassen sich grob in zwei Gruppen einordnen. Die erste Gruppe bilden jene Studien, die auf **statische allgemeine Gleichgewichtsmodelle** zurückgreifen. Diese modellieren detailliert den Handel für eine Vielzahl von Ländern und Sektoren. Ein Ausscheiden des Vereinigten Königreichs aus der EU wäre aufgrund des Anstiegs von tarifären und nicht-tarifären Handelsbeschränkungen mit einer Erhöhung der Handelskosten verbunden. Die Autoren der Studien treffen für die verschiedenen Szenarien Abschätzungen über die Höhe dieses Kostenanstiegs und erhalten endogen aus dem Modell den Gesamteffekt der Handelsverschiebungen auf das BIP. Die unterschiedliche Höhe der Effekte hängt vor allem mit den gewählten Szenarien und den unterstellten Handelskostensteigerungen zusammen.
- Dem aus dem Modell resultierenden Handelseffekt stellt ein Teil der Studien abschließend einen geschätzten Wert für die in der Zukunft eingesparten Nettobeitragszahlungen des Vereinigten Königreichs an die EU gegenüber, um so einen Nettoeffekt zu bestimmen. Ein Nachteil dieser Modelle besteht darin, dass sie den zeitlichen Übergang in das neue Gleichgewicht nicht abbilden.
312. Um den zeitlichen Übergang in das neue Gleichgewicht abbilden zu können, greifen Studien der zweiten Gruppe auf **dynamische makroökonomische Modelle** zurück. Auf Basis von empirischen Analysen, Ergebnissen der wissenschaftlichen Literatur oder sonstigen Abschätzungen werden bei diesen Studien zunächst separat die Auswirkungen des Brexit über verschiedene Kanäle be-

stimmt, wie etwa Handel, Direktinvestitionen, Migration, Unsicherheit und Regulierung. Die so bestimmten Effekte werden dann in makroökonomische Modelle übertragen. Beispiele sind große strukturelle makroökonomische Modelle wie das kommerziell vertriebene NiGEM oder große DSGE-Modelle wie das vom IWF (2016b) verwendete Modell von Vitek (2015).

313. Die Bandbreite der geschätzten Effekte ist relativ groß. Die langfristigen Auswirkungen auf das BIP-Niveau variieren zwischen –9,5 % und 4 %. Dies liegt vor allem daran, dass die Studien unterschiedliche Kanäle berücksichtigen und abweichende Szenarien unterstellen, etwa bezüglich der Handelsbeziehungen mit der EU. Überwiegend kommen die Studien aber zu dem Ergebnis, dass die **langfristigen Effekte des Brexit für das Vereinigte Königreich deutlich negativ** wären. Die langfristigen Auswirkungen für Deutschland und die übrigen verbleibenden EU-Mitgliedstaaten dürften erheblich geringer sein, da sich der

▾ TABELLE 17

Schätzungen der langfristigen Auswirkungen des Brexit (Jahr 2030 und darüber hinaus)<sup>1</sup>

Studie	Handelsabkommen				einbezogene Kanäle					
	EWR <sup>2</sup>	FTA <sup>3</sup>	WTO <sup>4</sup>	Sonstiges	Handel	FDI	(De-)Regulierung	Beitragszahlungen	Migration	Sonstiges <sup>5</sup>
<b>Statische Handelsmodelle<sup>6</sup></b>										
Bertelsmann Stiftung <sup>7</sup>	-0,6		-1,5 bis -2,8	-1,6 bis -3,0 <sup>a</sup>	•					
CEP/LSE/Dhingra et al. (2016)	-1,3	-1,3	-2,6	-1,0 bis -2,3 <sup>b</sup>	•			•		
Ottaviano et al. (2014)		-1,1	-3,1		•			•		
<b>Dynamische Makromodelle</b>										
HM Treasury (2016)	-3,4 bis -4,3	-4,6 bis -7,8	-5,4 bis -9,5		•	•		•		•
IWF (2016b)	-1,5		-4,5		•	•				•
NIESR <sup>8</sup>	-1,5 bis -2,1	-1,9 bis -2,3	-2,7 bis -3,7	-7,8 <sup>c</sup>	•	•		•		
OECD (2016)				-2,7 bis -7,7 <sup>d</sup>	•	•	•	•	•	•
Open Europe <sup>9</sup>		-0,8 bis 0,6	-2,2	1,55 <sup>e</sup>	•	•	•	•		
Oxford Economics (2016) <sup>10</sup>				-0,1 bis -3,9 <sup>f</sup>	•	•	•	•	•	•
PwC (2016)		-1,2	-3,5		•	•	•	•	•	•
<b>Sonstige Analysen</b>										
Mansfield (2014) <sup>11</sup>	0,1		-2,6	1,1 <sup>g</sup>	•	•	•	•		•
Minford (2016) <sup>12</sup>				4,0 <sup>h</sup>	•					

1 – Prozentuale Abweichung des Niveaus des BIP vom Basisszenario. Bei Bertelsmann Stiftung (2015) und Dhingra et al. (2016): BIP je Einwohner. 2 – EWR: Mitgliedschaft im Europäischen Wirtschaftsraum. 3 – FTA: Freihandelsabkommen vergleichbar mit den Abkommen der EU mit der Schweiz. 4 – WTO: Rückfall auf die Regeln der Welthandelsorganisation. 5 – Unterschiedlich je nach Studie, beispielsweise zusätzliche Produktivitätseffekte, Unsicherheit oder Finanzmarktbedingungen. 6 – Jeweils Ergebnis der statischen Analyse. 7 – Aichele und Felbermayr (2015). 8 – Ebell und Warren (2016). 9 – Booth et al. (2015). 10 – Angaben gemäß Executive Summary. 11 – Szenarien anhand verschiedener Abschätzungen der Einzeleffekte. 12 – Statisches Makromodell mit vier Regionen mit jeweils vier Produktionssektoren. Es wird angenommen, dass nach Abschaffung der Handelsbarrieren für Konsumenten und Produzenten die Weltmarktpreise für Güter gelten. a – Wenn der bevorzugte Zugang zu EU-Handelspartnern ebenfalls verloren geht. b – Um 0,3 Prozentpunkte geringere Kosten bei einseitiger Abschaffung aller Zölle. c – Bei zusätzlichem negativen Produktivitätsschock. d – Optimistische und pessimistische Annahmen für die Stärke der Effekte. e – Starke zusätzliche Deregulierung. f – Best- und Worst-Case-Szenarien. g – Best-Case-Szenario mit „großzügigem“ Austrittsabkommen, weiteren Handelsabkommen mit Drittstaaten und Deregulierung. h – Einseitige Abschaffung aller Handelsbeschränkungen durch das Vereinigte Königreich.

© Sachverständigenrat | 16-362

Daten zur Tabelle

Nachfragerückgang des Vereinigten Königreichs auf viele Staaten verteilt und die verbleibenden Effekte durch gegenläufige Entwicklungen abgefedert werden.

↳ KASTEN 10

**Beispiele für existierende Wirtschaftsabkommen der EU mit Drittstaaten**

Der Brexit würde eine Neuverhandlung der Handelsbeziehungen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich bedeuten. Die bestehenden Beziehungen der EU zu Drittstaaten zeigen eine Bandbreite der Möglichkeiten auf. Von einer Mitgliedschaft im EWR über bilaterale Freihandelsabkommen und eine Zollunion bis zu den WTO-Handelsregeln sind verschiedene Varianten möglich, die sich hinsichtlich der gegenseitig verbrieften Rechte und Pflichten unterscheiden. ↳ TABELLE 18

Eine **Mitgliedschaft im EWR** gewährleistet den größtmöglichen Zugang zum Europäischen Binnenmarkt und kommt den Handelsbeziehungen als EU-Mitgliedstaat am nächsten. **Island, Liechtenstein und Norwegen** befinden sich aktuell im EWR und sind damit Teil des europäischen Binnenmarkts. Hierzu müssen die vier Grundfreiheiten des unbeschränkten Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehrs innerhalb des Binnenmarkts anerkannt werden. Gesetzestexte oder -änderungen, die den europäischen Binnenmarkt betreffen, müssen in nationales Recht umgesetzt werden. Von verbindlichen Vorschriften ausgenommen sind dabei die Bereiche Fischerei- und Agrarpolitik sowie die Zollunion, Handelspolitik, Außen- und Sicherheitspolitik, Justiz und Inneres sowie die Wirtschafts- und Währungsunion. Das Recht auf einen Sitz oder die Stimmabgabe im Europäischen Parlament oder Europäischen (Minister-) Rat besteht nicht. Einfluss auf die Gesetzgebung besteht ausschließlich über die Teilnahme in Expertengruppen und Komitees sowie durch die Abgabe nicht bindender EWR-EFTA-Kommentare. Darüber hinaus werden Zahlungen an die EU entrichtet. Die Nettozahlungen von Norwegen und Island im Jahr 2015 machten 0,17 % beziehungsweise 0,12 % des BIP aus. Das Vereinigte Königreich zahlte im Vergleich dazu für die Mitgliedschaft in der EU einen Nettobeitrag von 0,42 % seines BIP, hatte aber Einfluss auf die Gesetzgebung in der EU.

Einen eingeschränkteren Zugang zum Europäischen Binnenmarkt hat die **Schweiz** über umfangreiche **bilaterale Abkommen**. Da die Schweizer eine Mitgliedschaft im EWR in einem Volksentscheid im Jahr 1992 abgelehnt hatten, wurden im Jahr 1999 die „Bilateralen Abkommen I“ zu den Dossiers Personenfreizügigkeit, technische Handelshemmnisse, öffentliches Beschaffungswesen, Landwirtschaft, Land- und Luftverkehr sowie Forschung unterzeichnet. Im Jahr 2004 folgten die „Bilateralen Abkommen II“ zu den Dossiers Reisefreiheit im Schengen-Raum, Asyl und Migration (Dublin-Abkommen), Zinsbesteuerung, Betrugsbekämpfung, Landwirtschaftliche Verarbeitungsprodukte, Umwelt, Statistik, MEDIA (Zugang Schweizer Filmschaffender zu EU-Förderprogrammen), Ruhegehälter und Bildung. Die insgesamt über 120 sektorspezifischen bilateralen Abkommen, deren **Verhandlungen insgesamt über sieben Jahre** andauerten, beinhalten bezüglich der vier Freiheiten größtenteils die gleichen Bestimmungen wie der EWR-Vertrag. Im Vergleich zu diesem sind die bilateralen Abkommen jedoch statisch, weshalb über ein institutionelles Rahmenabkommen zur Lösung der Anpassungsprobleme verhandelt wird.

Nachdem im Februar 2014 die Volksinitiative „Gegen Masseneinwanderung“ in der Schweiz angenommen wurde, stagnieren diese Verhandlungen allerdings, da die Volksinitiative die Grundsätze des Binnenmarkts berührt, insbesondere den freien Personenverkehr. Darüber hinaus gilt für die „Bilateralen Abkommen I“ die „Guillotine-Klausel“, wonach bei ausbleibender Verlängerung oder Kündigung eines Abkommens des Gesamtpakets alle Abkommen der „Bilateralen Abkommen I“ gekündigt werden. Der Schweizer Nationalrat hat zur Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative im September 2016 einen „**Inländervorrang light**“ beschlossen. Demnach kann der Bundesrat bei einer hohen Zuwanderung festlegen, dass offene Stellen den Regionalen Arbeitsvermittlungen (RAV) vor der öffentlichen Ausschreibung gemeldet werden müssen und in dieser Zeit Inländer einen Vorrang bei der Arbeitsvermittlung haben. Einen Einstellungszwang für Inländer soll es allerdings nicht geben.

Zurzeit debattieren die beiden Kammern des Eidgenössischen Parlaments, Nationalrat und Ständerat, ob dieser Vorschlag die **Masseneinwanderungsinitiative** adäquat umsetzt. Die Rechtsdienste der Kommission und des Ministerrats warnen vor einer Diskriminierung nach Herkunft, Wohnsitz oder Nationalität, sehen aber Möglichkeiten der EU-rechtskonformen Ausgestaltung dieses Vorschlags, sodass kein Verstoß gegen das Freizügigkeitsabkommen bestünde. Die Schweizer Bundesverwaltung und die Schweizerische Post nutzen eine solche Regelung bereits seit dem Abschluss der bilateralen Abkommen, ohne dass die EU dies beanstandet hätte. Daher scheint eine Lösung greifbar.

Das Schweizer Modell der Handelsbeziehungen zur EU beinhaltet zudem Zahlungsverpflichtungen, die in Relation zum BIP jedoch geringer als diejenigen Norwegens sind. Entscheidungs- und Gesetzgebungsbefugnisse werden nicht an eine supranationale Ebene abgegeben, Gesetzestexte oder -änderungen, welche die bilateralen Abkommen betreffen, müssen jedoch umgesetzt werden. Ferner kommt es im Rahmen des **autonomen Nachvollzugs** zu einer weiteren Rechtsharmonisierung. Dies geschieht jedoch nicht aufgrund der Bindung durch die bilateralen Abkommen, sondern basiert auf einer freiwilligen und autonomen Rechtsangleichung. Die Kommission möchte die Verhandlungen um den Inländervorrang light nutzen, um im institutionellen Rahmenabkommen eine dynamischere Anpassung an die Regeln des Binnenmarkts zu erreichen.

#### ↳ TABELLE 18

##### Kernelemente ausgewählter Wirtschaftsbeziehungen<sup>1</sup>

		EU	EW <sup>2</sup>	Schweiz	Kanada <sup>3</sup>	Türkei <sup>4</sup>	WTO <sup>5</sup>
Freiheiten	Waren	✓	✓	✓	(✓)	(✓)	(✓)
	Dienstleistungen	✓	✓	✓	(✓)		(✓)
	Kapital	✓	✓	✓			
	Personen	✓	✓	✓			
Pflichten	Zahlungen	✓	✓	✓			
	Rechtsangleichung	✓	(✓)	(✓)			
Rechte	politische Partizipation	✓	(✓)				

1 – In Klammern stehende Haken zeigen eine eingeschränkte Gültigkeit an. 2 – Europäischer Wirtschaftsraum: Island, Liechtenstein, Norwegen. 3 – Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA). 4 – Zollunion. 5 – Regeln für die Mitgliedstaaten der World Trade Organization.

#### Daten zur Tabelle

© Sachverständigenrat | 16-431

Die Handelsbeziehungen zu **Kanada** sollen im Rahmen des **Freihandelsabkommens CETA** (Comprehensive Economic and Trade Agreement) vertieft werden. Dieses sieht eine gegenseitige Öffnung der Märkte für Waren, Dienstleistungen und Investitionen vor. Zölle zwischen Kanada und der EU sollen in großem Umfang abgebaut und die gegenseitige Teilnahme an der Vergabe öffentlicher Aufträge ermöglicht werden. In Bezug auf Investitionen soll die Beilegung von Investitionsstreitigkeiten vereinfacht und beschleunigt werden. Die Verhandlungen zum Freihandelsabkommen wurden im Jahr 2009 aufgenommen und im Jahr 2014 abgeschlossen. Die Unterzeichnung durch den Rat der EU sowie die Zustimmung des Europäischen Parlaments stehen noch aus. Zudem hat die EU den nationalen Parlamenten ein Mitbestimmungsrecht eingeräumt. Nachdem das Bundesverfassungsgericht den Antrag auf eine einstweilige Anordnung ablehnte, steht dem Abschluss von CETA nichts mehr im Wege.

Weitere Freihandelsabkommen der EU bestehen unter anderem mit **Mexiko**, **Chile** und der **Republik Korea**. Mit Mexiko wurde im Jahr 1997 das Abkommen über wirtschaftliche Partnerschaft, politische Koordinierung und Zusammenarbeit („Globales Abkommen“) geschlossen. Im Rahmen dessen kam es im Jahr 2000 zu einem Freihandelsabkommen für Waren und im Jahr 2001 für Dienstleistungen. Seit Mai 2016 verhandeln die EU und Mexiko die Modernisierung und Ausweitung des Abkommens. Mit Chile wurde im Jahr 2002 ein Assoziierungsabkommen getroffen, das die Bereiche politischer Di-

alog, Zusammenarbeit zur Förderung einer nachhaltigen wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Entwicklung sowie eine Freihandelszone umfasst. Die Freihandelszone wurde für Waren, Dienstleistungen und das öffentliche Beschaffungswesen errichtet. Mit der Republik Korea wurde im Jahr 2010 eine strategische Partnerschaft begründet, die seit dem Juli 2011 ein Freihandelsabkommen umfasst. Es beinhaltet den Abbau von Zöllen für landwirtschaftliche und industrielle Güter, den Abbau nicht-tarifärer Handelshemmnisse sowie den erleichterten Marktzugang für Dienstleistungen und Investitionen.

Abschließend sind die Stabilisierungs- und Assoziierungsabkommen mit den westlichen Balkanstaaten zu nennen, das Europa-Mittelmeer-Assoziierungsabkommen, das Assoziierungsabkommen mit Zentralamerika, das Handelsübereinkommen mit der südamerikanischen Andengemeinschaft, welche die politische Zusammenarbeit und Freihandelsabkommen bilateral behandeln.

Die Handelsbeziehungen zwischen der EU und der **Türkei** sind seit dem Jahr 1996 durch eine **Zollunion** gekennzeichnet. Für gewerbliche Waren gilt freier Warenverkehr, der EU-Außenzolltarif ist zu übernehmen, und es kommt zur Harmonisierung handelspolitischer Maßnahmen. Im Fall des Vereinigten Königreichs könnte eine – auf weitere Sektoren ausgedehnte – Zollunion verhindern, dass es im bilateralen Handel mit der EU wieder Zölle gibt und zudem wohl, dass das Vereinigte Königreich die vielen EU-Handelsabkommen individuell neu verhandeln muss. Allerdings wären die Briten an die EU-Außenhandelspolitik gebunden, ohne mitentscheiden zu können. Insbesondere ist der für das Vereinigte Königreich so bedeutende Dienstleistungshandel nicht Teil der Zollunion mit der Türkei.

Den **eingeschränktesten Zugang zum Europäischen Binnenmarkt** ermöglicht die Mitgliedschaft des Vereinigten Königreichs sowie der EU in der im Jahr 1995 gegründeten Welthandelsorganisation **WTO**. Das von den Mitgliedern ausgehandelte Regelwerk dient dem Abbau von Handelshemmnissen zum Zwecke der Förderung des internationalen Handels. Hauptsächlich behandeln die WTO-Regeln den Abbau von Zöllen und die Gleichbehandlung von Handelspartnern in Bezug auf den Handel mit Waren und Dienstleistungen sowie die Rechte an geistigem Eigentum. Für Handelsbeziehungen auf Grundlage der WTO-Regeln entstehen keine Zahlungsverpflichtungen, und es werden keine Entscheidungs- und Gesetzgebungsbefugnisse an eine supranationale Ebene abgegeben. Im Vergleich zu den anderen vorgestellten Modellen werden auf Grundlage der WTO-Regeln nicht-tarifäre Handelshemmnisse jedoch in einem geringeren Maße abgebaut. Nicht-tarifäre Handelshemmnisse entstehen zum Beispiel durch die Regulierung von Lizenzen, Produktstandards oder technischen Vorschriften und haben für den internationalen Handel eine große Bedeutung.

Aktuell ist das Vereinigte Königreich als Mitglied der EU ein Mitglied der WTO. Der Austritt aus der EU bei einer fortbestehenden Mitgliedschaft in der WTO würde einen Präzedenzfall darstellen, sodass der nötige Zeithorizont zur Aufnahme von Handelsbeziehungen zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU auf Grundlage der WTO-Regeln unsicher ist.

### III. INSTITUTIONELLE FOLGEN EINES BREXIT

314. Der Brexit hätte schwerwiegende institutionelle Konsequenzen. Der **Austritt eines der drei größten Mitgliedstaaten** würde die Machtbalance in der EU verschieben. Schon heute bringt sich das Vereinigte Königreich nicht mehr in alle Entscheidungsprozesse der EU ein. Allerdings erlaubt ein Austritt des Vereinigten Königreichs möglicherweise Fortschritte in Politikbereichen, in denen das Vereinigte Königreich bisher eine blockierende Haltung einnahm. Schließlich hätte ein Brexit direkte Auswirkungen auf den EU-Haushalt.

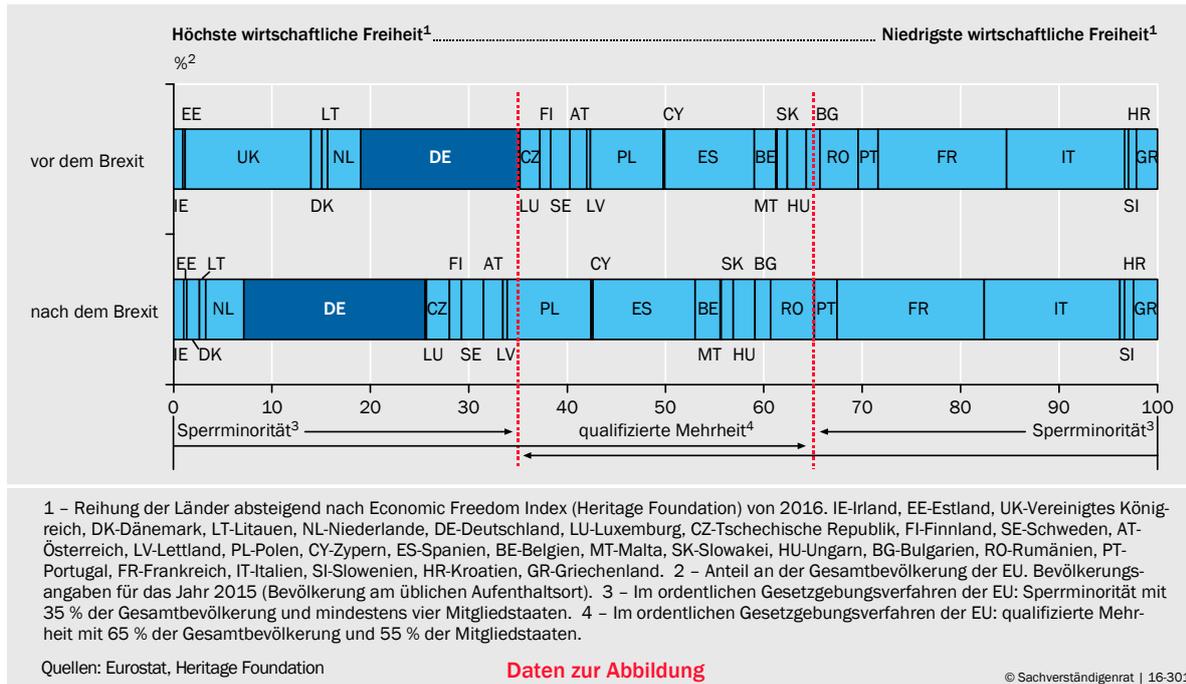
## 1. Verschiebung der Machtbalance in EU-Gremien

315. Der Austritt eines großen Mitgliedstaats wäre für Abstimmungen auf EU-Ebene bedeutsam. Ungefähr 80 % aller Rechtsvorschriften der EU werden mit dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren (Artikel 294 AEUV) erlassen. Seit dem 1. November 2014 ist im Rat der EU eine **qualifizierte Mehrheit** für die Annahme eines Vorschlags der Kommission oder des Hohen Vertreters erforderlich. Eine qualifizierte Mehrheit kommt dann zustande, wenn mindestens 55 % der Mitgliedstaaten, die mindestens 65 % der Bevölkerung repräsentieren, für einen Vorschlag stimmen. Nur in wenigen politisch sensiblen Bereichen, beispielsweise bei der Sicherheits- und Verteidigungspolitik, dem EU-Finanzrahmen oder bei der Harmonisierung von Gesetzen zu Steuern oder sozialer Sicherheit, ist **Einstimmigkeit** im Rat erforderlich.
316. Reiht man die EU-Mitgliedstaaten nach dem Economic Freedom Index der Heritage Foundation, der die wirtschaftliche Freiheit und damit indirekt das Ausmaß einer liberalen Einstellung eines Landes misst, hatte Deutschland vor dem Brexit eine Schlüsselrolle inne: Die sechs liberalsten Länder plus Deutschland hatten eine **Sperrminorität**. [ABBILDUNG 38](#) Wenn alle Länder gemäß ihrer Position im Ranking abstimmen würden, fiel Deutschland die entscheidende Stimme für Annahme oder Ablehnung eines Vorschlags zu. Nach einem Brexit würde diese Schlüsselrolle auf andere Länder, zum Beispiel Polen, übergehen.
317. Schätzungen der Präferenzen eines Mitgliedstaats anhand seines historischen Abstimmungsverhaltens im Rat der EU (Badinger et al., 2014) zeigen, ähnlich wie der Economic Freedom Index, dass mit dem Vereinigten Königreich ein Mitgliedstaat mit einer der liberalsten Positionen die EU verlasse. Bisher konnte **Deutschland** sich oft in der Mitte zwischen der Fraktion um Frankreich und derjenigen um das Vereinigte Königreich positionieren und als **Vermittler** auftreten. In einer Konstellation ohne das Vereinigte Königreich würde es notwendig, dass Deutschland eine **klarere marktfreundliche Position** bezieht.
318. Die Abstimmungsmacht eines Landes ohne festgelegte Abstimmungspositionen lässt sich durch **Macht-Indizes** berechnen. Einer der am häufigsten verwendeten Macht-Indizes ist der Index nach Banzhaf (1965). Dieser misst die Macht eines Landes als Anteil an möglichen Abstimmungskombinationen aller Länder, in denen ein betrachtetes Land entscheidend für den Ausgang der Abstimmung ist. Die Berechnung der Indizes für den Rat der EU zeigt, dass die großen Mitgliedstaaten, Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien und Polen, am stärksten von einem Brexit begünstigt würden. [ABBILDUNG 39](#)

Durch das Erfordernis der qualifizierten Mehrheit, das heißt die Notwendigkeit der Zustimmung von 55 % der Mitgliedstaaten, die 65 % der Bevölkerung repräsentieren, haben kleine Länder deutlich mehr Abstimmungsmacht, als ihrem Bevölkerungsanteil entspricht. Durch einen Brexit würde die Zahl der für eine Mehrheit notwendigen Mitgliedstaaten jedoch von bisher 16 auf 15 sinken. Zusammen mit einem proportionalen Anstieg der Bevölkerungsanteile würde dies die größeren Mitgliedstaaten begünstigen. Nach einem Brexit würden die Abstimmungen in der EU zudem effizienter, sodass die Wahrscheinlichkeit der An-

▸ **ABBILDUNG 38**

**Sperrminorität und Mehrheit im Rat der EU bei Reihung der Länder nach der wirtschaftlichen Freiheit**



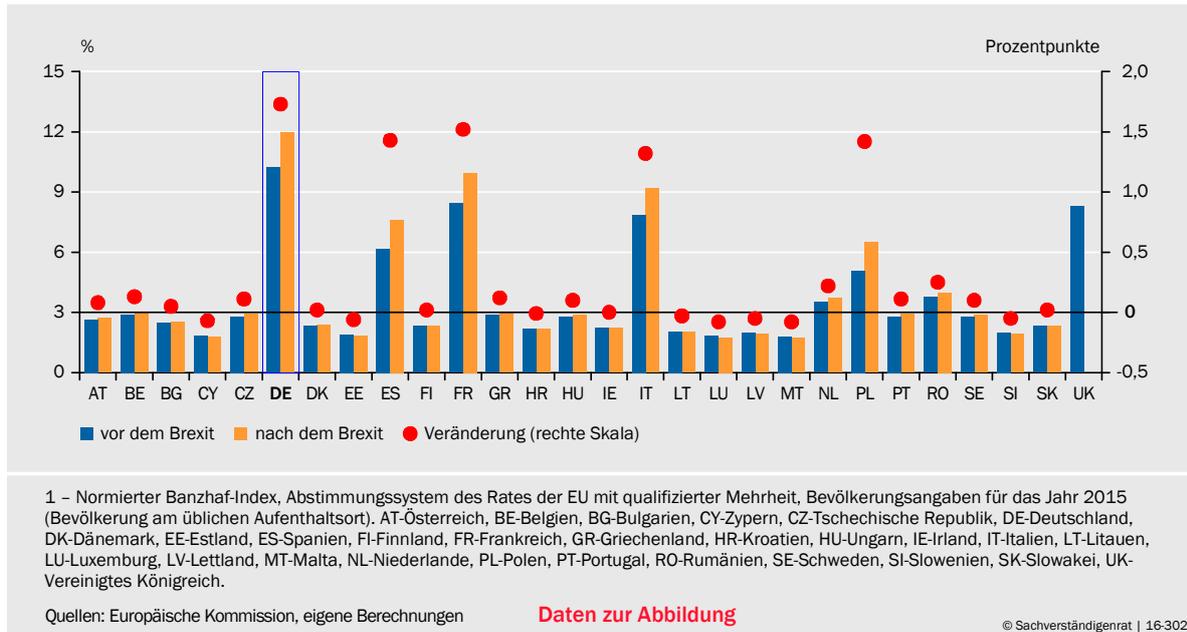
nahme eines Vorschlags stiege. Zudem würde die Proportionalität ansteigen, so dass die Verteilung der Abstimmungsmacht aufgrund des qualifizierten Mehrheitsverfahrens weniger von der Verteilung der Bevölkerung abweichen würde.

- 319. Zugleich würde sich durch einen Brexit eine **Machtverschiebung zugunsten** der Mitgliedstaaten **des Euro-Raums** ergeben. Während bisher 67 % der EU-Bevölkerung innerhalb des Euro-Raums leben, wären es nach einem Brexit 76 %. Für die mediterranen Staaten („EU-Med“: Frankreich, Griechenland, Italien, Malta, Portugal, Spanien und Zypern) ändert sich der Bevölkerungsanteil von 39 % auf 44 % und für die Visegrád-Gruppe (Polen, Tschechien, Slowakei und Ungarn) von 13 % auf 14 %.

## 2. Möglicher Richtungswechsel in EU-Politikbereichen

- 320. Obwohl im Rat der EU die meisten Abstimmungen einstimmig fallen, ist das Vereinigte Königreich das Land, das sich in Abstimmungen mit Abstand am häufigsten enthalten hat oder einer Mehrheit unterlegen war. In den Jahren 2009 bis 2015 befand sich das Vereinigte Königreich bei 12,3 % der Abstimmungen im Rat der EU in der **Verliererkoalition** (Hix et al., 2016). Die Situation im EU-Parlament ist ähnlich. Die britischen Parlamentarier stimmten auch dort mit Abstand am häufigsten gegen die Mehrheit (Hix et al., 2016). Offenbar weichen die politischen Vorstellungen des Vereinigte Königreichs somit besonders oft von denen der übrigen EU-Mitgliedstaaten ab.
- 321. Aus den Abstimmungsergebnissen der Vergangenheit sollte man jedoch nicht schließen, dass der Einfluss des Vereinigten Königreichs auf die Gesetzgebung der EU gering ist. Geht man davon aus, dass die Mitgliedstaaten im Rat der EU und die Parlamentarier im Europäischen Parlament nach ihren Präferenzen zu

ABBILDUNG 39

Macht-Indizes der EU-Mitgliedstaaten vor und nach dem Brexit<sup>1</sup>

einem bestimmten Vorschlag gereicht werden können und entsprechend abstimmen, so kommt den **Gegenstimmen eine wichtige Rolle** zu. Es kann davon ausgegangen werden, dass lediglich Vorschläge zur Abstimmung gelangen, die eine Chance auf Annahme haben. Ein Vorschlag muss daher nahe genug an den Präferenzen einer mehrheitsfähigen Ländergruppe liegen. Ein Vorschlag am Rande des Spektrums der Präferenzen wird also gar nicht erst zur Abstimmung gebracht.

Befindet sich ein Land mit großem Stimmanteil, wie das Vereinigte Königreich, relativ nahe an einem der Ränder, so wird es aufgrund seiner Präferenz zwar besonders oft überstimmt. Die Existenz seiner deutlich abweichenden Position sorgt jedoch dafür, dass bereits der Vorschlag in Richtung seiner Präferenzen und damit einer extremeren Position als im sonstigen politischen Spektrum der Mitgliedstaaten korrigiert wird. Dies verdeutlicht, dass das Vereinigte Königreich, selbst wenn es häufiger gegen die Mehrheit stimmt, großen Einfluss auf die Gesetzgebung der EU nimmt.

322. Einige Vorhaben konnte das Vereinigte Königreich **blockieren**, teilweise weil seine Zustimmung bei einer einstimmigen Entscheidung notwendig war. Diese Blockade bestünde bei einem Brexit nicht fort. Ein aktuelles Beispiel ist die Verteidigungspolitik, bei der das Vereinigte Königreich stets eine engere Zusammenarbeit im Rahmen der EU abgelehnt hat. Bereits beim ersten inoffiziellen EU-Treffen ohne britische Beteiligung in Bratislava im September 2016 wurde eine engere Kooperation (im Rahmen einer ständigen strukturierten Zusammenarbeit nach Artikel 42 Absatz 6 und Artikel 46 EUV) im Bereich der Verteidigung diskutiert. Weitere Politikbereiche, in denen das Vereinigte Königreich eine Gegenposition eingenommen hatte, sind beispielsweise:

- **Finanztransaktionsteuer:** Das Vereinigte Königreich führt die Opposition der Mitgliedstaaten gegen eine EU-weite Finanztransaktionsteuer an und hat

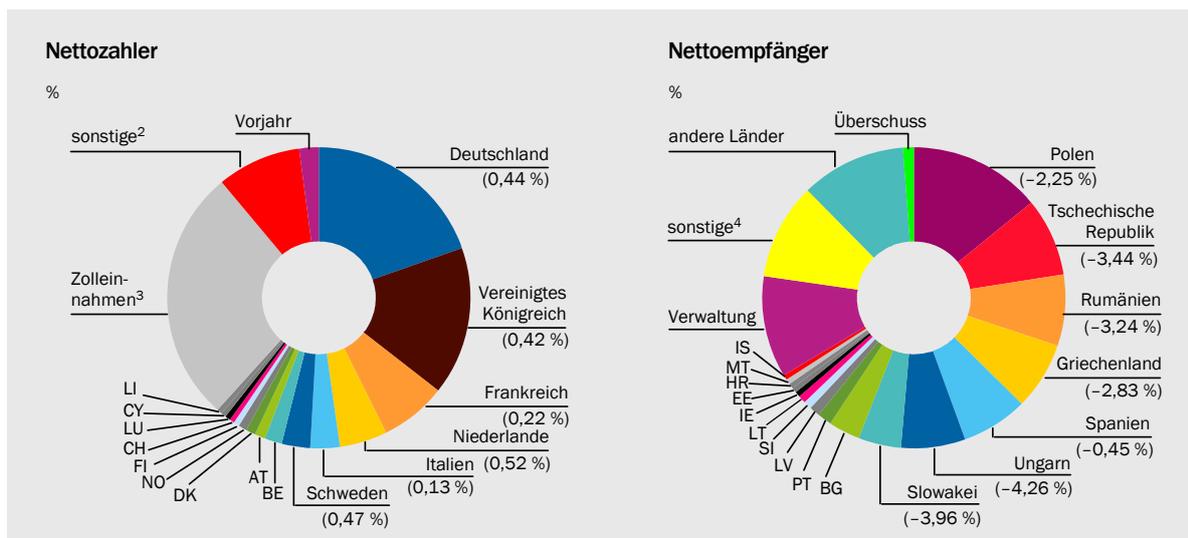
im Jahr 2013 gegen das Vorhaben vor dem EuGH geklagt. Zehn Mitgliedstaaten (einschließlich Deutschland) befinden sich derzeit in Verhandlungen über die Einführung dieser Steuer, die, wie im Jahr 2013 vom Rat der EU beschlossen, über eine verstärkte Zusammenarbeit in den teilnehmenden Mitgliedstaaten der EU eingeführt würde. [↪ ZIFFER 47](#)

- **Kapitalmarktunion:** Das Vereinigte Königreich setzt sich für eine dezentrale Ausgestaltung der Kapitalmarktunion ein und wendet sich gegen eine zentrale Aufsicht oder Harmonisierung der Regulierungen und Maßnahmen etwa im Bereich des Insolvenz-, Steuer- und Unternehmensrechts sowie der Bilanzierungsregeln. Die Europäische Kommission und Frankreich bevorzugen dagegen eine zentralisierte Lösung mit einer starken Regulierungsinstanz ähnlich der EZB in der Bankenunion.
  - **Freihandel:** Das Vereinigte Königreich ist größter Befürworter der Ausweitung des Freihandels der EU mit anderen Staaten. Das Land unterstützte die Erweiterung der EU und setzte sich für neue Freihandelsabkommen, zum Beispiel mit China, ein. Während sich dies in weiten Teilen mit der Position der Bundesregierung deckt, sind andere Mitgliedstaaten wie Frankreich zurückhaltender.
  - **Staatliche Beihilfen:** Das Vereinigte Königreich hat immer wieder auf Deregulierung und ein hartes Durchgreifen gegen staatliche Beihilfen und Subventionen gedrängt. Andere Mitgliedstaaten wie beispielsweise Frankreich wünschen mehr nationalen Entscheidungsspielraum für staatliche Beihilfen.
  - **Fiskalpakt:** Wegen der britischen Opposition konnte eine Verschärfung der Maastricht-Kriterien, insbesondere die finanziellen Sanktionen und die Stärkung der nationalen fiskalischen Rahmenbedingungen, nicht in EU-Recht überführt werden. Stattdessen wurde ein separater zwischenstaatlicher Vertrag (Fiskalpakt) unter den 25 teilnehmenden Staaten geschlossen.
  - **Klimapolitik:** Das Vereinigte Königreich spricht sich gegen konkrete Ziele für den Ausbau von erneuerbaren Energien oder die Erhöhung der Energieeffizienz aus. Stattdessen treten die Briten für strengere Ziele für die Emissionsreduktion im Rahmen des EU-Emissionshandels (ETS) und eine Beibehaltung der Stromerzeugung aus Kernenergie ein.
- 323.** Die Beispiele zeigen, dass mit dem Austritt des Vereinigten Königreichs in einigen Politikfeldern der EU eine gewichtige Gegenstimme wegfällt. Dadurch könnten einige Entscheidungen auf EU Ebene anders getroffen werden. Es zeigt sich jedoch, dass das Vereinigte Königreich nicht die entscheidende Hürde war, wenn eine Gruppe von Mitgliedstaaten **mehr Integration** wollte. So verdeutlichen beispielsweise der Fiskalpakt, die Finanztransaktionsteuer oder die Verteidigungspolitik, dass mehr Integration für eine Gruppe von Mitgliedstaaten und ohne Vertragsänderung prinzipiell möglich ist. Größere Hürden für mehr Integration dürften daher eher die Uneinigkeit der Mitgliedstaaten und die Ablehnung in der Bevölkerung darstellen.

### 3. EU-Haushalt und andere Verflechtungen

324. Derzeit ist das Vereinigte Königreich nach Deutschland der **zweitgrößte Nettozahler** der EU. [↘ ABBILDUNG 40](#) Das Land trägt netto 0,42 % seines BIP zum EU-Haushalt bei. Dies schließt den seit dem Jahr 1985 gewährten Sonderrabatt von ungefähr 66 % der Nettozahlungen ein. Bleibt der EU-Haushalt nach einem Brexit unverändert, müssten die anderen Mitgliedstaaten 7,9 % (Anteil der Nettozahlung des Vereinigten Königreichs an den Gesamtausgaben der EU) mehr einzahlen, um den Nettobeitrag des Vereinigten Königreichs zu ersetzen.
325. Allerdings könnte ein Folgeabkommen **Zahlungen** des Vereinigten Königreichs an den EU-Haushalt bedingen. So tragen die Schweiz, Liechtenstein und Norwegen netto 0,01 % bis 0,17 % ihres jeweiligen BIP zum EU-Haushalt bei (Darvas, 2016). [↘ ABBILDUNG 40](#) Zudem würden sich bei Wiedereinführung von Zöllen zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU aufgrund der hohen Handelsvolumina die **Zolleinnahmen** der EU erhöhen. So würde ein durchschnittlicher Zollsatz von 2 % auf das aktuelle Volumen der Warenimporte der EU aus dem Vereinigten Königreich im Umfang von 184 Mrd Euro Zolleinnahmen in Höhe von ungefähr einem Drittel des bisherigen Nettobeitrags entsprechen.
326. Weiterhin müssten bei einem Brexit die finanziellen Verpflichtungen verhandelt werden, die sich aus laufenden **Zahlungen** und **Finanzierungszusagen** der EU ergeben. Dies betrifft nicht zuletzt Pensionsverpflichtungen für aktuelle und ehemalige britische EU-Beamte. Weiterhin ist die Frage der Fortführung der **Kapitalbeteiligung** des Vereinigten Königreichs an europäischen Institutionen wie der Europäischen Investitionsbank (EIB) und der EZB zu klären.

[↘ ABBILDUNG 40](#)  
Einnahmen und Ausgaben im EU-Haushalt 2015<sup>1</sup>



1 - Die Nettoangaben ergeben sich für jedes Land aus der Differenz zwischen den gesamten Zahlungen des Landes an die EU (Mehrwertsteuer-Eigenmittel und Bruttonationaleinkommen-Eigenmittel) und den Zahlungen der EU an das betreffende Land (ohne Verwaltung). Rabatt für Vereinigtes Königreich eingerechnet; Zahlungen von und an die Schweiz, Norwegen, Liechtenstein und Island aus Darvas (2016). Werte in Klammern: In Relation zum nominalen BIP des jeweiligen Landes. AT-Österreich, BE-Belgien, BG-Bulgarien, CH-Schweiz, CY-Zypern, DK-Dänemark, EE-Estland, FI-Finnland, HR-Kroatien, IE-Irland, IS-Island, LI-Liechtenstein, LT-Litauen, LU-Luxemburg, LV-Lettland, MT-Malta, NO-Norwegen, PT-Portugal, SI-Slowenien. 2 - Unter anderem Steuern auf EU-Gehälter, Beiträge anderer Nicht-EU-Staaten, Strafzahlungen von Unternehmen. 3 - Alle Zölle auf Importe in die EU werden von den Mitgliedstaaten erhoben. Dafür behalten diese 25 % der Zolleinnahmen zur Deckung der Erhebungskosten und leiten 75 % an den EU-Haushalt weiter. 4 - Zweckgebundene („earmarked“) und sonstige Ausgaben.

Quellen: Darvas (2016), Europäische Kommission

© Sachverständigenrat | 16-320

Daten zur Abbildung

Der Verbleib europäischer Behörden im Vereinigten Königreich, wie der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) und der Europäischen Arzneimittelagentur (EMA), müsste ebenfalls überdacht werden.

## IV. DIE EU AUF DEM PRÜFSTAND

327. Wie im Vereinigten Königreich haben in vielen anderen Mitgliedstaaten **europakritische Parteien** mittlerweile einen hohen Wähleranteil erreicht. [↘ ABBILDUNG 41](#) Zudem geben die Bürger in einigen Mitgliedstaaten in Umfragen an, dass ihr Land nicht von der EU profitiert habe. Laut Eurobarometer (2011) ist dieser Anteil in Griechenland (50 %), Ungarn (49 %), Litauen (47 %), Zypern (47 %) und Österreich (46 %) nach dem Vereinigten Königreich (54 %) besonders hoch.

Um politisch angemessen auf diese Entwicklung reagieren zu können, ist es notwendig, die **Argumente** und die mögliche **Motivation der Brexit-Befürworter** zu verstehen. Anhaltspunkte dafür ergeben sich zum einen aus einer Analyse ihrer wirtschaftlichen und sozialen Situation. [↘ KASTEN 8 SEITE 139](#) Zum anderen sind die Kritikpunkte aufzuarbeiten, welche die Schwerpunkte der Referendumskampagne für einen Brexit bildeten. Viele der Hauptkritikpunkte ähneln durchaus denjenigen, die EU-skeptische Gruppierungen in anderen Mitgliedstaaten vorbringen.

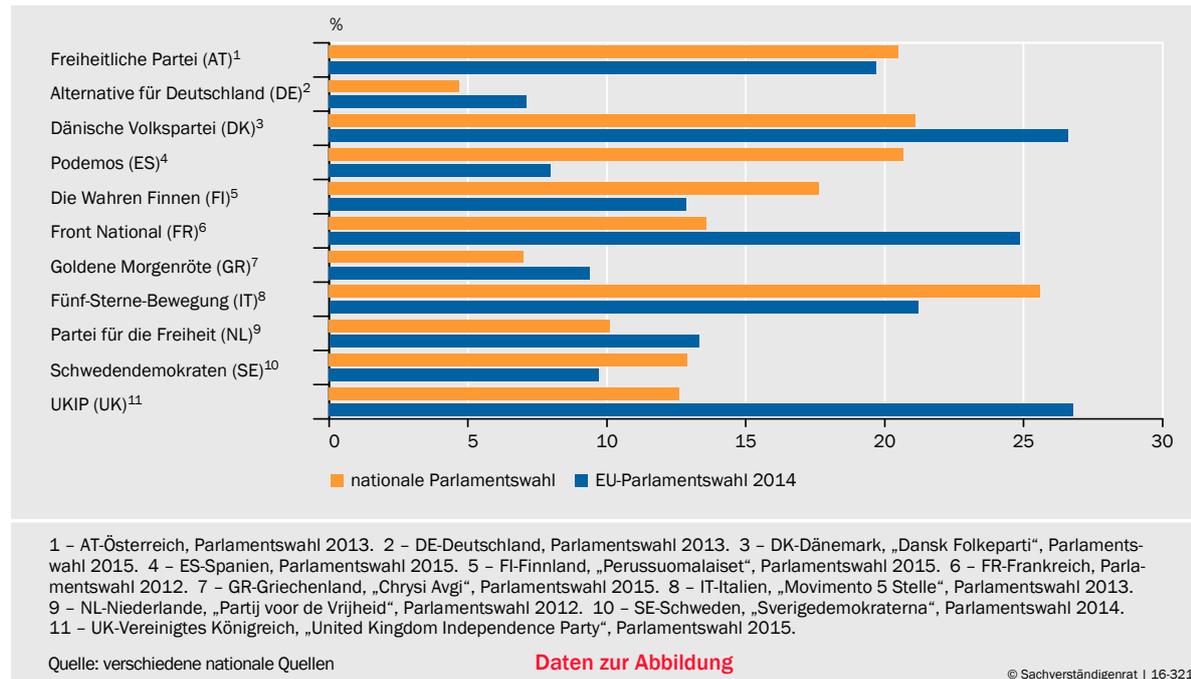
328. Aus Sicht des Sachverständigenrates sind nach dem Brexit-Referendum solche Reformen noch dringlicher geworden, welche die Leistungsfähigkeit der EU zu steigern vermögen. Dieser Abschnitt fokussiert auf **drei wesentliche Reformbereiche**, die aus Sicht des Sachverständigenrates besondere Aufmerksamkeit verdienen und teilweise auf die Kritikpunkte der „Leave“-Kampagne eingehen. Diese betreffen eine stringenteren Wahrung des Subsidiaritätsprinzips, die Freizügigkeit und die EU-Finanzen.

### 1. Subsidiarität stärken

329. Die Leave-Kampagne plädierte für eine Rückgewinnung der vollen **Souveränität** in der Gesetzgebung. Das Vereinigte Königreich solle unabhängig von der EU und ihren Institutionen entscheiden können (Vote Leave, 2016). Das Gesetzgebungsverfahren werde dadurch wieder demokratischer als bisher und nicht mehr vom EuGH und vom Europäischen Parlament bestimmt.
330. Dieser Kritikpunkt wirft vor allem die Frage auf, wie Kompetenzen zwischen der EU und den Mitgliedstaaten zugeordnet sein sollten, um eine optimale Balance zwischen supranationaler und nationaler Zuständigkeit zu erzielen. Die Kompetenzverteilung in der EU orientiert sich am **Subsidiaritätsprinzip**. Gemäß Artikel 5 Absatz 3 AEUV darf die EU in den Bereichen, die nicht in ihre ausschließliche Zuständigkeit fallen, nur dann tätig werden, sofern und soweit die Mit-

↳ ABBILDUNG 41

Jüngste Wahlergebnisse EU-kritischer Parteien



1 – AT-Österreich, Parlamentswahl 2013. 2 – DE-Deutschland, Parlamentswahl 2013. 3 – DK-Dänemark, „Dansk Folkeparti“, Parlamentswahl 2015. 4 – ES-Spanien, Parlamentswahl 2015. 5 – FI-Finnland, „Perussuomalaiset“, Parlamentswahl 2015. 6 – FR-Frankreich, Parlamentswahl 2012. 7 – GR-Griechenland, „Chrysi Avgi“, Parlamentswahl 2015. 8 – IT-Italien, „Movimento 5 Stelle“, Parlamentswahl 2013. 9 – NL-Niederlande, „Partij voor de Vrijheid“, Parlamentswahl 2012. 10 – SE-Schweden, „Sverigedemokraterna“, Parlamentswahl 2014. 11 – UK-Vereinigtes Königreich, „United Kingdom Independence Party“, Parlamentswahl 2015.

gliedstaaten bestimmte politische Ziele nicht ausreichend verwirklichen können und die Unionsebene dafür besser geeignet ist.

Das philosophische, in der katholischen Soziallehre verankerte Subsidiaritätsprinzip reicht zwar weiter als diese verfassungspolitische Interpretation, indem es eine Abgrenzung zwischen privaten und staatlichen Tätigkeiten versucht (Feld und Kirchgässner, 1996). In beiden Interpretationen bleibt jedoch ungeklärt, wie über **Kompetenzverschiebungen** entschieden werden soll, insbesondere ob eine höhere staatliche Ebene eine Kompetenz mit der Behauptung an sich ziehen kann, die untere Ebene erfülle ihre politischen Aufgaben unzureichend, oder ob die untere Ebene die Kompetenzverlagerung aktiv vornehmen muss. Im ersten Fall ist die höhere staatliche Ebene in der Führungsrolle („Top down“-Verfahren), im zweiten Fall bleibt die untere staatliche Ebene Herrin des Verfahrens („Bottom up“-Verfahren).

331. Die ökonomische Interpretation im **Dezentralisierungstheorem** (Oates, 1972) stellt auf eine Stärkung unterer staatlicher Ebenen ab. Demnach sind die dezentrale Bereitstellung öffentlicher Leistungen und deren Finanzierung unter bestimmten Bedingungen effizient. Eine solche Bedingung ist die räumliche Kongruenz von Nutzern und Kostenträgern von öffentlichen Leistungen sowie deren Entscheidungsträgern (Prinzip der fiskalischen Äquivalenz). Diese Kongruenz wird nicht erzielt, wenn grenzüberschreitende externe Effekte auftreten, wie sie etwa für den Umweltbereich typisch sind. Die in der Finanzkrise beobachteten **Ansteckungseffekte** sind ebenfalls als Externalitäten einzuordnen.
332. Weitere Gründe für eine Kompetenzverschiebung auf höhere staatliche Ebenen finden sich in Kostenreduktionen durch **Skaleneffekte**, dem **Unterlaufen von Regulierungen** im zwischenstaatlichen Wettbewerb und im **Versicherungsmotiv** bei asymmetrischen makroökonomischen Schocks (Feld, 2007a):

- Kostenreduktionen durch Skaleneffekte lassen sich realisieren, soweit öffentliche Leistungen von zusätzlichen Personen genutzt werden können, ohne dass dies die Qualität der Nutzung für bereits vorhandene Konsumenten schmälert (**nicht-rivalisierender Konsum**). Dies gilt beispielsweise für die Landesverteidigung.
  - Regulierungen, etwa zum Konsumentenschutz, dienen dazu, Ineffizienzen aufgrund einer **asymmetrischen Informationsverteilung** zwischen Konsumenten und Produzenten zu reduzieren. Im Regulierungswettbewerb können Produzenten einen Standort mit laxerer Regulierung wählen und dadurch eine Deregulierungsspirale nach unten auslösen (Sinn, 2003; Feld, 2007b).
  - Höhere staatliche Ebenen bieten die Möglichkeit zur Absicherung gegen asymmetrische Schocks auf der untergeordneten Ebene über **allgemein finanzierte fiskalische Transfers** (Feld und Osterloh, 2013).
333. Diese Argumente, die für Zentralisierung sprechen, sind nicht unumstritten. So ist eine Absicherung gegen asymmetrische Schocks auf supranationaler Ebene nicht zwingend, wenn andere Ausgleichsmechanismen etwa über die Faktor- oder Kreditmärkte bestehen. Insbesondere aber muss der Vorteil dezentraler Leistungserstellung und Finanzierung, nämlich die **Berücksichtigung heterogener politischer Präferenzen** berücksichtigt werden (Tiebout, 1956; Spolaore, 2016). Zudem ermöglicht dies eine stärkere Kontrolle politischer Entscheidungsträger und mindert Moral-Hazard-Probleme. Es kommt somit zu Zielkonflikten und Abwägungsproblemen, die durch geeignete prozedurale Regeln zur Kompetenzverteilung gelöst werden müssen (Feld, 2007a).
334. Aus diesen Erwägungen lassen sich Anhaltspunkte dafür ableiten, welche Politikbereiche eher auf der europäischen Ebene anzusiedeln sind und welche in der Kompetenz der Mitgliedstaaten verbleiben sollten (Tabellini, 2003; Alesina et al., 2005; Feld, 2005a). Diese Bereiche müssen allerdings **differenziert betrachtet** werden. So lässt sich für den Bereich der öffentlichen Sicherheit feststellen, dass Polizeidienste nicht vollständig zentralisiert werden müssen, weil letztlich vor allem Terrorismus und organisierte Kriminalität international ausgerichtet sind und daher international bekämpft werden müssen.
- Ähnliches gilt für den Umweltbereich. Einfache grenzüberschreitende Probleme lassen sich durch Vereinbarungen beteiligter Staaten lösen, ohne dass die EU aktiv werden müsste. Für den **Klimaschutz** gilt dies hingegen nicht. Für EU-Kompetenzen im Verteidigungsbereich sprechen die erheblichen Skalenvorteile. Allerdings sollte berücksichtigt werden, dass mit der NATO bereits eine internationale Organisation für die Verteidigung Europas tätig ist, deren räumliche Ausdehnung weit über Europa hinausgeht.
335. Im Rahmen der EU-Verträge, insbesondere dem seit dem Jahr 2009 gültigen AEUV (Lissabon-Vertrag), wurde festgelegt, in welchen Bereichen die EU weitgehend alleine zuständig ist. Dazu gehören die Agrarpolitik und der Außenhandel. In anderen Politikbereichen wird die **Zuständigkeit** zwischen der EU und den Mitgliedstaaten geteilt, beispielsweise beim Arbeits- oder Umweltschutz.

Insbesondere bei der Wirtschafts-, Finanz- und Beschäftigungspolitik sind die Mitgliedstaaten zuständig, wobei eine Koordination dabei möglich ist.

336. Aus Sicht des Sachverständigenrates ist eine **strenge Auslegung und konsequente Anwendung des Subsidiaritätsprinzips** der richtige Weg, um wirtschaftliche Effizienz und demokratische Legitimität zu gewährleisten. Aufgaben, für welche die EU ein gewisses Ausmaß an Kompetenzen haben sollte, umfassen dabei:
- **Außenpolitik und Verteidigung.** Insbesondere in der Außen- und Verteidigungspolitik ist aufgrund hoher Skaleneffekte ein gemeinschaftliches Vorgehen von Vorteil. Bei der Außenpolitik verleiht das gemeinsame Gewicht aller Mitgliedstaaten mehr Macht als die Summe der Gewichte der Einzelstaaten. Bei der Verteidigung sind Effizienzpotenziale durch die Bündelung militärischer Ressourcen zu vermuten. Eine Kompetenzverlagerung sollte jedoch nicht in Konkurrenz zur NATO stehen. Beim inoffiziellen EU-Treffen in Bratislava im September 2016 wurde eine engere Verzahnung der Verteidigung diskutiert.
  - **Migration und Asyl.** Die Freizügigkeit, gerade innerhalb des Schengen-Raums, limitiert die Möglichkeit, eine nationale Migrations- und Asylpolitik umzusetzen. Die Flüchtlingsmigration als Beispiel der jüngsten Vergangenheit belegt, wie nationale Politik in Bezug auf den Grenzübertritt von Flüchtlingen Wirkungen auf andere Staaten entfalten kann. Die Sicherung der Außengrenzen gegen illegale Grenzübertritte ist im Schnittbereich von Migrationspolitik und Verteidigung prädestiniert für ein gemeinschaftliches Vorgehen. Mit der Aufwertung der seit dem Jahr 2005 bestehenden Agentur zur Kontrolle der EU-Außengrenzen (Frontex) und der Stärkung ihrer Kompetenzen geht die EU in die richtige Richtung.
  - **Öffentliche Sicherheit und Strafverfolgung.** Der internationale Terrorismus und die organisierte Kriminalität halten sich nicht an nationale Grenzen. Dies gilt insbesondere für den Schengen-Raum. Die Vervollständigung des Binnenmarkts erlaubt es nicht nur, aus privatwirtschaftlichen legalen Aktivitäten Gewinne aus der internationalen Arbeitsteilung zu erzielen. Gleichermäßen nutzen kriminelle Organisationen die sich aus dem Binnenmarkt ergebenden Vorteile für ihre illegalen Aktivitäten. Dies spricht für eine größere Kompetenz der EU im Bereich der öffentlichen Sicherheit. Dies bedeutet vor allem eine Aufwertung der europäischen Polizeibehörde Europol.
  - **Binnenmarkt, Wettbewerbspolitik, Außenwirtschaftspolitik.** Der gemeinsame Binnenmarkt erlaubt der europäischen Wirtschaft in ihrer Gesamtheit, Größenvorteile zu erzielen und sich Vorteile der internationalen Arbeitsteilung zu sichern. Im gemeinsamen Markt sollten keine tarifären und nicht-tarifären Handelshemmnisse bestehen. Insofern ist die Kompetenz für die Außenwirtschaftspolitik einschließlich der Erhebung von Zöllen an den EU-Außengrenzen eine logische Folge der Binnenmarktkompetenz. Die Nutzung von Größenvorteilen durch die Unternehmen sollte jedoch nicht zu marktbeherrschenden Stellungen oder anderen wettbewerbsbeschränkenden Maßnahmen führen. Die europäische Wettbewerbspolitik ergänzt die Binnenmarktkompetenz folgerichtig. Gleichwohl lassen sich aus der Binnen-

marktkompetenz keine umfangreichen Harmonisierungen und Vereinheitlichungen ganzer Rechtsbereiche ableiten. Die Binnenmarktkompetenz droht zur Generalvollmacht zu werden, wenn jede mitgliedstaatliche Norm als Markthindernis eingeordnet werden kann (Grimm, 2016, S. 44). Zudem sollte der Standortwettbewerb nicht durch gemeinschaftliche Regeln zu stark beschränkt werden.

- **Finanzmarktaufsicht.** Der Sachverständigenrat hält es für den richtigen Weg, die Aufsicht über Banken, Versicherungen und Finanzmärkte auf der europäischen Ebene anzusiedeln. So ergibt sich die Notwendigkeit einer europäischen Bankenaufsicht zum einen aus der grenzüberschreitenden Tätigkeit von Banken im Binnenmarkt. Zum anderen besteht in einer Währungsunion die Gefahr, dass Risiken aus dem Bankensektor auf die Notenbank verschoben werden (JG 2012 Ziffern 299 ff.). Dabei sollte sich die Aufsicht auf die gesamte EU erstrecken (JG 2012 Ziffer 307). In ähnlicher Weise spricht sich der Sachverständigenrat für eine makroprudenzielle Allfinanzaufsicht auf EU-Ebene aus (JG 2014 Ziffer 381). Diese soll die nationale makroprudenzielle Aufsicht zwar nicht ersetzen, jedoch tätig werden, wenn grenzüberschreitende Ansteckungseffekte für das europäische Finanzsystem unzureichend berücksichtigt werden (JG 2014 Ziffer 369). Mittelfristig plädiert der Sachverständigenrat für eine gemeinsame **mikro- und makroprudenzielle Allfinanzaufsicht außerhalb der EZB** auf EU-Ebene (JG 2014 Ziffer 381). Hingegen muss die Finanztransaktionsteuer angesichts ihrer nachteiligen Wirkung auf Liquidität und Preisfindung auf den Finanzmärkten kritisch gesehen werden. [↘ ZIFFER 47](#)
- **Kapitalmarktunion.** Eine stärkere Integration der europäischen Kapitalmärkte ist wünschenswert, da sie Möglichkeiten für eine wohlfahrtssteigernde Risikoteilung schafft (JG 2015 Ziffern 435 ff.). Die Europäische Kapitalmarktunion dürfte der Kapitalmarktfinanzierung in Europa durch eine Erhöhung der Marktgröße und -tiefe einen Schub verleihen. Dies dürfte beispielsweise im Bereich der Gründungsfinanzierung (JG 2015 Ziffern 684 ff.) oder bei der Schaffung von Märkten für notleidende Kredite [↘ ZIFFER 522](#) eine wichtige Rolle spielen. Für eine weitere Integration sind in einigen Bereichen Standardisierungen und Harmonisierungen sinnvoll, beispielsweise bei der Verbriefung von Unternehmenskrediten oder den rechtlichen Grundlagen der Stellung von Sicherheiten. Allerdings muss stets zwischen den Vorteilen einer stärkeren Standardisierung und Harmonisierung und den Nachteilen weniger passgenauer Lösungen abgewogen werden.
- **Klimapolitik.** Da Emissionen global auf das Weltklima wirken, ist in der Klimapolitik ein möglichst globaler Ansatz geboten. Bereits eine EU-weite Klimapolitik kann Ziele, zum Beispiel für den CO<sub>2</sub>-Ausstoß, effizienter erreichen als ein nationales Vorgehen, da Emissionsvermeidungskosten regional variieren. So ist die nationale Förderung von erneuerbaren Energien ineffizient oder sogar kontraproduktiv im Vergleich zu einem europaweiten Emissionshandel. [↘ ZIFFERN 906 FF.](#)

**337.** Im Gegensatz dazu gibt es Politikbereiche, die sich aufgrund sehr heterogener Präferenzen der Bevölkerung durch bessere Lösungen auf **nationaler Ebene**

auszeichnen und in erster Linie im Zuständigkeitsbereich der Mitgliedstaaten verbleiben sollten. Dazu gehören:

- **Fiskalpolitik.** Mitgliedstaaten und ihre nachgeordneten Gebietskörperschaften müssen die Möglichkeit haben, ihre Einnahme- und Ausgabenpolitik souverän zu gestalten. Damit wird der Standortwettbewerb, insbesondere der fiskalische Wettbewerb, sichergestellt. Die Beschränkung externer Effekte übermäßiger Verschuldung in der Europäischen Währungsunion lässt sich durch geeignete Regeln erreichen, wie sie der Sachverständigenrat in seinem Konzept Maastricht 2.0 (JG 2012 Ziffern 173 ff., JG 2013 Ziffern 269 ff., JG 2014 Ziffern 60 ff.) sowie in seinen Vorschlägen zur Entprivilegierung von Staatsanleihen (JG 2015 Ziffern 57 ff.) und für eine Insolvenzordnung für Staaten [▷ KASTEN 2](#) dargelegt hat. Diese sind aufgrund von Stabilitätsgesichtspunkten gerechtfertigt, da, wie die Schuldenkrise im Euro-Raum gezeigt hat, ansonsten das Prinzip der Einheit von Haftung und Kontrolle gefährdet ist. Andere Einschränkungen der Haushalts- und Steuerautonomie, etwa durch eine Vereinheitlichung der Bemessungsgrundlagen der Unternehmensteuern, werfen schwierigere Konflikte auf (JG 2014 Ziffern 590 ff.).
- **Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik.** Die Ausgestaltung der Arbeitsmärkte und der sozialen Sicherungsnetze unterscheidet sich stark zwischen den Mitgliedstaaten und spiegelt unterschiedliche regionale Präferenzen wider. Eine Vereinheitlichung etwa von Mindestlöhnen, der Arbeitslosenversicherung oder des Kündigungsschutzes könnte kaum den heterogenen Präferenzen in der EU Rechnung tragen. Rigide Arbeitsmarktverfassungen würden die Mitgliedstaaten bei einer gemeinsamen EU-weiten Arbeitslosenversicherung zu Moral-Hazard-Verhalten einladen. Die mit Arbeitsmarkttrigiditäten verbundene höhere Arbeitslosigkeit würde höhere Zahlungen von der europäischen Ebene auslösen. Da Haftung und Kontrolle auseinanderfallen, ist eine EU-weite Arbeitslosenversicherung ohne Vereinheitlichung vieler sozialstaatlicher Regulierungen somit nicht sinnvoll (JG 2015 Ziffer 61).

338. Kontrastiert man die bestehenden Kompetenzen der EU und ihre tatsächliche Gesetzgebungstätigkeit mit diesen Anhaltspunkten für die Kompetenzzuordnung zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten, lässt sich schon seit einiger Zeit eine nennenswerte Diskrepanz feststellen (Alesina et al., 2005). Dies hat nicht zuletzt mit einer Tendenz zur **Kompetenzaneignung** der Europäischen Kommission zu tun. Zwar bestimmen die Mitgliedstaaten über vertragliche Änderungen und somit über die EU-Kompetenzen im Primärrecht. Allerdings legt die Europäische Kommission dieses mithilfe ihres Initiativrechts in sekundär- und tertiärrechtlichen Akten (Richtlinien, Verordnungen, Beschlüsse, Komitologie-Entscheidungen) aus. Junge et al. (2015) belegen eine Zunahme der Aktivitäten der Europäischen Kommission auf Basis einer Auswertung aller sekundären und tertiären Rechtsakte der EU im Zeitraum von 1983 bis 2009. Dies gilt insbesondere, wenn ein gesetzgeberischer Stillstand zwischen den EU-Institutionen etwa aufgrund von Blockaden einzelner Mitgliedstaaten besteht.

Diese Tendenz zur Vergemeinschaftung hält der EuGH in der Regel nicht auf. Vielmehr trägt er mithilfe seines Interpretationsspielraums, geleitet vom Grundsatz der „immer engeren Union“, tendenziell zu einer stärkeren Vergemeinschaftung

tung von Politikbereichen bei (Hilpert und König, 2016). Der Präsident des EuGH, Koen Lenaerts, schreibt den großen Interpretationsspielraum der oft unspezifischen Formulierung der europäischen Rechtsakte zu, die schwierige politische Kompromisse widerspiegeln (Wall Street Journal, 2015).

Ungeachtet ihrer Ursachen ist diese Entwicklung bedenklich und weist auf eine ungenügende Subsidiaritätskontrolle hin. Vor diesem Hintergrund ist die Frustration in manchen Mitgliedstaaten nicht verwunderlich (Eurobarometer, 2015).

339. Zur **Wahrung des Subsidiaritätsprinzips** bestehen in der EU mehrere Mechanismen, wie die Blockademöglichkeit einer Mehrheit der nationalen Parlamente, ein Frühwarnsystem mit „Gelber Karte“ oder „Orangefarbener Karte“ oder eine Klage vor dem EuGH. Von diesen Möglichkeiten wurde bisher kaum Gebrauch gemacht (insgesamt zwei Mal „gelbe Karte“ bis zum Jahr 2015; Europäische Kommission, 2013, 2014, 2015). Indirekt bleiben den nationalen Parlamenten Kontrollfunktionen, da sie im Rahmen ihrer Gesetzgebungskompetenzen sekundäres EU-Recht souverän umsetzen. Das gilt selbst, wenn diese Umsetzung gegen EU-Vorgaben verstößt und ein Vertragsverletzungsverfahren nach sich zieht, dessen Ausgang ungewiss ist. Letztlich vermag das Subsidiaritätsprinzip es jedoch nicht, den Kompetenzgewinn der EU nennenswert einzuschränken. Dies dürfte an seinem Mangel justiziablen Inhalts liegen (Grimm, 2016, S. 23).
340. Insgesamt ist die **Subsidiaritätskontrolle zu schwach**. Im Falle einer Klage vor dem EuGH ist keine stringente Subsidiaritätskontrolle gewährleistet. Lediglich die Entscheidungen nationaler Verfassungsgerichte, nicht zuletzt des Bundesverfassungsgerichtes, führen zu Kompetenzbeschränkungen der EU. Dies dürfte jedoch auf Dauer konfliktträchtig sein. Um das Subsidiaritätsprinzip und damit die Bürgernähe besser zu wahren, sollte die Architektur der EU in dieser Hinsicht weiter gestärkt werden. Ein Vorschlag, der von der European Constitutional Group (1993, 2003) vorgebracht wurde, ist die Etablierung eines **Subsidiaritätsgerichts**, das auf rotierender Basis mit Richtern der höchsten Gerichte der Mitgliedstaaten besetzt ist (Sinn, 2016).

## 2. Freizügigkeit bei verzögerter Integration in die Sozialsysteme

341. Werden öffentliche Güter von niedrigeren staatlichen Ebenen auf unterschiedlichem Niveau bereitgestellt, muss der Bürger je nach Präferenz seinen Wohnsitz dort wählen können, wo das Angebot öffentlicher Güter seinen Präferenzen am besten entspricht (Tiebout, 1956). Daher geht das **Subsidiaritätsprinzip Hand in Hand mit der Freizügigkeit**. Die „Leave“-Kampagne dagegen malte ein Bild, in dem die EU für einen außer Kontrolle geratenen **Strom an EU-Migranten** in das Vereinigte Königreich steht. Daher solle das Land die Kontrolle über die eigenen Grenzen wiedergewinnen.

Im Vereinigten Königreich lebten im Jahr 2015 laut UN Global Migration Database 8,6 Millionen Immigranten. Davon kommen 3 Millionen Personen aus der

EU, unter ihnen 1,3 Millionen aus den seit dem Jahr 2004 der EU beigetretenen Mitgliedstaaten. Damit liegt der **Anteil der Immigranten** im Vereinigten Königreich unter dem Durchschnitt der EU-15. [↪ ABBILDUNG 42](#)

342. Die Personenfreizügigkeit, welche die Arbeitnehmerfreizügigkeit und Niederlassungsfreiheit beinhaltet, gehört seit dem Jahr 1993 zu den vier Grundfreiheiten der EU. Neben der Ausweitung der persönlichen Möglichkeiten der EU-Bürger und der Friedenserhaltung wird die Personenfreizügigkeit mit wichtigen gesamtwirtschaftlichen Vorteilen begründet: Durch die Freizügigkeit können Arbeitnehmer an dem Ort in der EU arbeiten, an dem sie den höchsten Grenzertrag erzielen. Zudem ermöglicht die Freizügigkeit den **Ausgleich asymmetrischer Faktorausstattungen**, sodass beispielsweise Arbeiter mit bestimmten Fähigkeiten aus einem Teil der EU, in dem diese im Überschuss vorhanden sind, in einen anderen Teil wandern können, in dem die Fähigkeiten knapper sind.

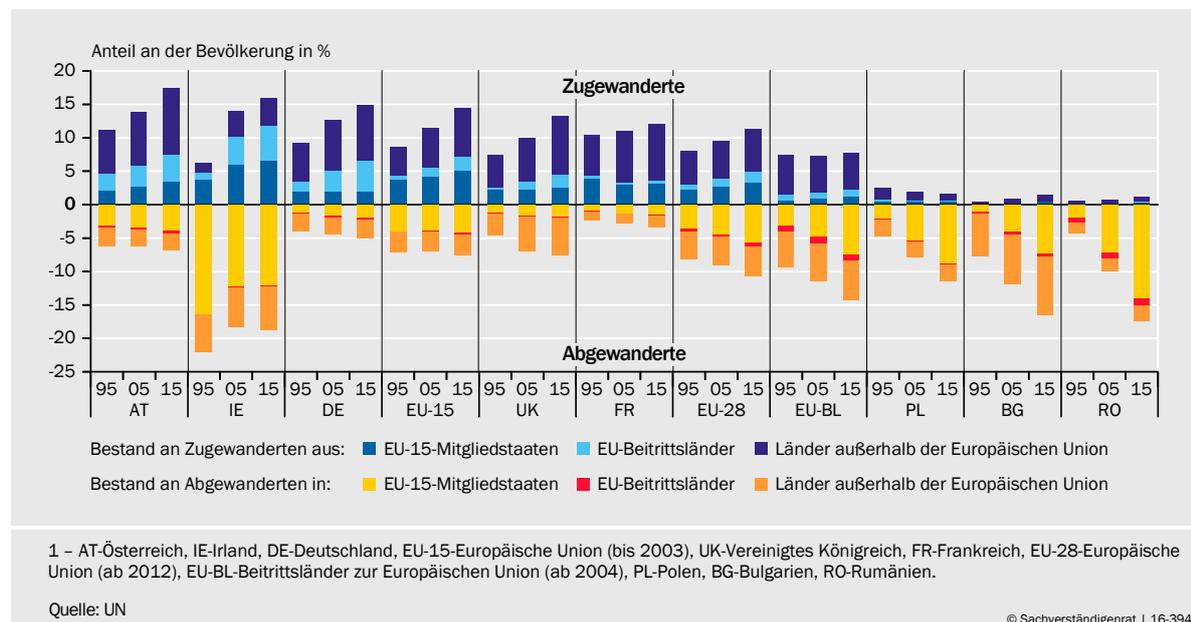
Im Euro-Raum bildet die Personenfreizügigkeit zudem einen essenziellen **Ausgleichsmechanismus bei asymmetrischen Schocks**, da Wechselkursanpassungen zwischen den Euro-Mitgliedstaaten nicht möglich sind.

343. Eine steigende Zahl von Immigranten wird jedoch in der Öffentlichkeit oftmals mit sinkenden Löhnen, steigender Arbeitslosigkeit, höheren fiskalischen Kosten und einer Beeinträchtigung öffentlicher Güter in Verbindung gebracht. Die populäre Kritik der „Leave“-Kampagne an den Effekten der Migration hält jedoch einer **empirischen Überprüfung** nicht stand:

- Der **Effekt auf Löhne und Arbeitslosigkeit** hängt maßgeblich davon ab, ob die Fähigkeiten der Immigranten Substitute oder Komplemente zu den Fähigkeiten der einheimischen Bevölkerung darstellen. Im ersten Quartal 2016 hatten laut dem Office for National Statistics (ONS) 30 % der Immigranten bereits einen Arbeitsplatz im Vereinigten Königreich, und ein Anteil von 21 % kam zur Arbeitsplatzsuche in das Vereinigte Königreich. 27 % der

[↪ ABBILDUNG 42](#)

**Bestand an Zugewanderten und Abgewanderten nach Geburtsland in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten<sup>1</sup>**



**Daten zur Abbildung**

Immigranten kamen zu Ausbildung und Studium in das Vereinigte Königreich. Nickell und Salaheen (2015) stellen einen kleinen negativen Effekt der Immigration in das Vereinigte Königreich auf die Löhne von im Dienstleistungssektor geringer qualifizierten Beschäftigten fest. Wadsworth et al. (2016) finden keinen signifikanten Zusammenhang zwischen Immigration und Beschäftigung im Vereinigten Königreich. Der Befund eines insignifikanten oder kleinen Verdrängungseffekts ist konsistent mit zahlreichen anderen empirischen Studien, wobei der Effekt auf einem flexiblen Arbeitsmarkt wie demjenigen des Vereinigten Königreichs meist noch geringer ist als auf stärker regulierten Arbeitsmärkten. [↘ ZIFFER 768](#)

- Im Durchschnitt sind die EU-Immigranten besser ausgebildet, jünger und eher in Beschäftigung als die im Vereinigten Königreich geborene Bevölkerung (Rienzo, 2016). Dadurch leisten sie einen positiven Beitrag zu den **öffentlichen Haushalten**. Dustmann und Frattini (2014) errechnen einen Nettobeitrag der EU-Migranten von 15 Mrd Britischen Pfund im Zeitraum 2001 bis 2011, wovon 5 Mrd Britische Pfund auf die Migranten aus den zehn nach dem Jahr 2004 beigetretenen osteuropäischen Staaten entfallen. Im Gegensatz dazu liegt der Nettobeitrag der einheimischen Bevölkerung in demselben Zeitraum bei –617 Mrd Britischen Pfund.
- Eine **Beeinträchtigung von öffentlich bereitgestellten Gütern**, beispielsweise Gesundheits- oder Sozialleistungen sowie öffentlicher Sicherheit, durch Immigranten ist empirisch kaum feststellbar. Giuntella et al. (2015) konnten keinen Effekt der Immigration auf die Wartezeiten im britischen Gesundheitssystem, dem National Health Service, feststellen. Im Gegenteil hängt das Gesundheitssystem im Vereinigten Königreich bereits stark von Immigranten ab. So verfügt laut dem Health and Social Care Information Centre ein Viertel der Ärzte nicht über die britische Staatsangehörigkeit. Zum Zusammenhang zwischen Immigration und Kriminalität gibt es wenige Studien. Bell et al. (2013) und Jaitman und Machin (2013) zeigen, dass die große Immigrationswelle ab dem Jahr 2004 keinen signifikanten Einfluss auf die Kriminalitätsrate im Vereinigten Königreich hatte.

344. Für die Austrittsverhandlungen mit dem Vereinigten Königreich stellt die Freizügigkeit in der EU einen zentralen Punkt dar. Bereits im Vorfeld des Referendums hat das Land eine Modifikation der Freizügigkeitsregeln verhandelt. Diese wurden jedoch bisher von der EU nicht umgesetzt, da sie an einen „remain“-Ausgang des EU-Referendums im Vereinigten Königreich geknüpft waren. Die Neuregelung würde **Maßnahmen zur Begrenzung von Arbeitnehmerströmen** vorsehen, wenn diese ein derartiges Ausmaß annehmen, dass sie negative Auswirkungen für die Herkunftsländer und für die Bestimmungsstaaten haben (Europäischer Rat, 2016).

Im Fall eines außergewöhnlich großen Zustroms von Arbeitnehmern aus anderen Mitgliedstaaten würde ein Warn- und Schutzmechanismus aktiviert. Der Rat könnte sodann einen Mitgliedstaat ermächtigen, den Zugang von neu hinzukommenden Arbeitnehmern aus der EU zu Lohnergänzungsleistungen, die nicht durch Beiträge finanziert sind, für einen Zeitraum von bis zu insgesamt vier Jahren ab Aufnahme der Beschäftigung zu beschränken. Damit soll die Funktion

der sozialen Sicherungssysteme, des Arbeitsmarkts und das ordnungsgemäße Funktionieren der öffentlichen Dienste eines Mitgliedstaats sichergestellt werden. Zusätzlich können Leistungen für Kinder wie das Kindergeld an den Wohnort des Kindes gekoppelt werden.

345. Das Ausmaß der **Migration in die Sozialsysteme**, also der Migration zum Zwecke der Ausnutzung höherer Sozialstandards, erweist sich bisher als gering (De Giorgi und Pellizzari, 2009; Riphahn et al., 2010; Kahanec, 2012; Giulietti et al., 2013; Medgyesi und Pölöskei, 2013; Skupnik, 2014). Daran hat die Herstellung der vollen Freizügigkeit für EU-Länder mit relativ geringem Wohlstand und sozialem Sicherungsniveau wie Rumänien und Bulgarien wenig verändert. Für homogenere und damit wanderungsfreundlichere Wirtschaftsräume wie die Vereinigten Staaten gibt es jedoch uneinheitliche Ergebnisse (Borjas, 1999; Levine und Zimmerman, 1999; McKinnish, 2007; Kennan und Walker, 2010).
346. Die Analyse bietet somit wenig Anhaltspunkte, die eine Einschränkung der Freizügigkeit rechtfertigen ließen. Daher ist der durch den **Gleichbehandlungsgrundsatz** verankerte Anspruch auf Sozialleistungen von EU-Bürgern am freiwählbaren Wohnort bisher unproblematisch. Dies würde sich ändern, wenn Migration die Sozialsysteme in einer Art und Weise belasten würde, dass sie die alleinige Kompetenz der Mitgliedstaaten im Bereich der sozialen Sicherung aushöhlt (SVR Migration, 2013). In der EU würde ein Ungleichgewicht zwischen der Finanzierung, Regulierung und Inanspruchnahme von Sozialleistungen entstehen.
347. Um dies zu verhindern, könnten Mitgliedstaaten für EU-Migranten eine **verzögerte Integration in die Sozialsysteme** vorsehen (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2001), sodass sie erst nach Erhalt eines Daueraufenthaltsstatus vollen Anspruch auf Sozialleistungen erhalten. Während dieser Zeit sollten Erwerbstätige und nachweislich Arbeitsuchende sowie ihre Familienmitglieder einen Anspruch auf Sozialleistungen in dem Mitgliedstaat behalten, in dem sie zuvor einen Daueraufenthaltsstatus innehatten. Eine solche Regelung wäre weitreichender als die im Februar 2016 auf Wunsch des Vereinigten Königreichs verhandelte Einschränkung (Europäischer Rat, 2016).
348. Aktuelle Vorschläge für Reformen der EU gehen entweder den Weg weiterer Kompetenzübertragung auf die europäische Ebene oder plädieren dafür, dem Vereinigten Königreich weitgehend entgegenzukommen, um es im Binnenmarkt zu halten. [↪ KASTEN 11](#) Für **weiterreichende Integrationsschritte** in der Finanz-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sieht der Sachverständigenrat gegenwärtig keine Grundlage [↪ ZIFFER 362](#) (JG 2013 Ziffern 324 ff.; SG 2015 Ziffern 94 ff.; Feld et al., 2016). Sie lassen sich allenfalls erreichen, wenn die EU zu einem Bundesstaat geworden ist. Angesichts der zurzeit bestehenden Skepsis gegenüber der europäischen Integration in vielen Mitgliedstaaten würden übereilte Integrationsschritte in diese Richtung die EU auf eine Zerreißprobe stellen.

Zugleich muss davor gewarnt werden, dem Vereinigten Königreich, etwa im Rahmen einer kontinentalen Partnerschaft (Pisani-Ferry et al., 2016), zu weit entgegenzukommen. Ein vollständiger Zugang zum Binnenmarkt, ohne zugleich die volle Personenfreizügigkeit zu gewährleisten, sollte dem Vereinigten König-

reich nicht erlaubt werden. Die **Personenfreizügigkeit** ist Voraussetzung für die **Entstehung eines gemeinsamen europäischen Arbeitsmarkts**. Sie hat damit eine wichtige Funktion im Binnenmarkt, insbesondere aber für die Europäische Währungsunion (EWU). Das Entgegenkommen gegenüber dem Vereinigten Königreich würde nicht zuletzt eine Einladung für Nachahmer bedeuten und könnte zu einer Bedrohung für die mit der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion erreichte Integration werden.

349. Ähnlich kritisch ist die Idee einer atmenden Währungsunion zu sehen (Sinn, 2016). Die institutionalisierte Option des Aus- und Eintritts in die Währungsunion würde das Versprechen ihrer Unumkehrbarkeit vollständig seiner Glaubwürdigkeit berauben. Die Währungsunion würde aus Sicht der Finanzmärkte zu einem festen Wechselkurssystem mutieren, gegen das zu spekulieren sich lohnen würde. Die **atmende Währungsunion** wäre **keine Währungsunion** mehr. Es wäre dann ehrlicher, ihre Abwicklung zu fordern. Dies lehnt der Sachverständigenrat allerdings angesichts der damit verbundenen wirtschaftlichen Kosten für die beteiligten Mitgliedstaaten ab. Dies bedeutet nicht, dass ein Mitgliedstaat in der Währungsunion bleiben kann, wenn er fortlaufend gegen deren Regeln und Vereinbarungen verstößt. In einem solchen Fall muss ein Ausscheiden aus der Währungsunion als Ultima Ratio möglich sein (SG 2015 Ziffer 93).

#### ▷ KASTEN 11

##### Aktuelle Vorschläge zur Reform der EU

Die Brexit-Entscheidung und das bevorstehende 60-jährige Jubiläum der Verträge von Rom geben Anstoß zu einer Diskussion der Weiterentwicklung der EU. Diese komplementieren die Vorschläge zu Reformen der Währungsunion, die infolge der Eurokrise aufgeworfen wurden und sich in einigen Elementen auf die gesamte EU erstrecken.

**Ayrault und Steinmeier (2016)** schlagen eine Union für eine gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik sowie eine gemeinsame europäische Asyl- und Einwanderungspolitik vor. Für Asylsuchende sollten Normen und Verfahren harmonisiert werden, unter anderem durch den Aufbau einer europäischen Asylagentur. Für den Umgang mit erhöhter Arbeitsmigration von außerhalb der EU soll die Einführung eines europäischen Einwanderungsrechts geprüft werden. Für die Währungsunion schlagen die Autoren unter anderem die Ernennung eines ständigen Präsidenten der Eurogruppe und den schrittweisen Aufbau einer Fiskalkapazität im Zuge von Fortschritten bei gemeinsamen Haushalts- und wirtschaftspolitischen Entscheidungen vor.

Pisani-Ferry et al. (2016) konzentrieren sich auf das zukünftige Verhältnis der EU zum Vereinigten Königreich im Rahmen einer **kontinentalen Partnerschaft**, die allerdings eine neue Sichtweise auf die EU impliziert. Die Autoren betonen dabei die funktionale Definition des Binnenmarkts als Zollunion mit einheitlichen Regeln oder Mindeststandards und gemeinsamer Wettbewerbspolitik sowie einem Beitrag zu gemeinsamen öffentlichen Gütern. Damit wird die Bedeutung der vier Freiheiten beim Waren-, Dienstleistungs-, Kapital- und Personenverkehr herabgestuft. Die Autoren argumentieren, dass gewisse Elemente – wie etwa die Arbeitnehmerfreizügigkeit – eingeschränkt werden könnten, ohne den Binnenmarkt zu beeinträchtigen. Diese Einschränkungen würden eine Basis für ein Abkommen zwischen der EU und dem Vereinigten Königreich bilden. Andere Elemente des Vorschlages betreffen die Beteiligung der Partner bei der EU-Gesetzgebung sowie Beiträge zum EU-Haushalt. Die Autoren erwägen eine Ausweitung des Partnerschaftsmodells auf die Türkei, diskutieren aber nicht die Möglichkeit, dass andere Mitgliedstaaten zur Nachahmung angeregt werden.

Andere Beiträge schlagen Reformen der Europäischen Währungsunion und der EU vor. Der **Bericht der fünf Präsidenten** sieht eine zweistufige Vertiefung der Währungsunion hin zu einer politischen Union vor (Juncker et al., 2015). In einer ersten Stufe sollen die Wettbewerbsfähigkeit und strukturelle Konvergenz gefördert sowie eine vollständige Banken- und Kapitalmarktunion und eine verantwortungsvolle Haushaltspolitik durch Reform des europäischen Semesters und Etablierung eines europäischen Fiskalrats herbeigeführt werden. In einer zweiten Stufe sollen Zielvorgaben für den Konvergenzfortschritt vorgegeben werden, von deren Erreichung die Teilnahme an einer Fiskalunion zur makroökonomischen Stabilisierung geknüpft ist, also einem euroraumweiten Schatzamt. Das im Frühjahr 2017 erwartete Weißbuch der Europäischen Kommission wird den Fortschritt der ersten Stufe bewerten und Maßnahmen für den Übergang zur zweiten Stufe vorschlagen.

**Enderlein et al. (2016)** schlagen einen intergouvernementalen Ansatz aus drei Elementen vor. Zunächst solle die Europäische Währungsunion krisensicherer gemacht werden. Unter anderem gehöre dazu die Ausstattung des Europäischen Stabilitätsmechanismus (ESM) mit einem schnellen Reaktionsmechanismus (einem gemeinsam von den Mitgliedstaaten vorfinanzierten oder zweckgebundenen Fonds im Umfang von 200 Mrd Euro zur ersten Krisenreaktion, beispielsweise zum Aufkauf von Staatsanleihen auf dem Sekundärmarkt), die Ergänzung der Bankenunion durch eine Risikoteilung zwischen nationalen Einlagensicherungssystemen und eine Überarbeitung der Fiskalregeln. Dann sollten durch Strukturreformen und öffentliche sowie private Investitionen mehr Wachstum und eine fortschreitende Konvergenz in der mittleren Frist erreicht werden. Zuletzt soll die Währungsunion mittels Änderung der Verträge durch eine politische Union ergänzt werden.

Sinn (2016) schlägt vor, dass die EWU zu einer „**atmenden Währungsunion**“ mit geregelten Ein- und Austritten umgebaut werden solle. Dies könne Mitgliedstaaten die Möglichkeit geben, durch eine mit einem Austritt verbundene Abwertung wieder wettbewerbsfähig zu werden und anschließend wieder in die EWU einzutreten. Für die EWU bedürfe es außerdem einer Konkursordnung für Staaten und einer Reihe von Änderungen im Zusammenhang mit der EZB. Für die EU werden die Einführung eines Subsidiaritätsgerichts, der Aufbau europaweiter Netze (etwa für Strom, Gas, Internet und Telefonie), die Einrichtung einer gemeinsamen Armee, eine gemeinsame Grenzsicherung und Sicherheitspolitik sowie neue gemeinsame Asyl- und Migrationsregeln gefordert. Außerdem schlägt Sinn (2016) vor, in der EU das Heimatlandprinzip für Migranten anzuwenden. Jeder EU-Bürger würde dabei lediglich die Sozialleistungen seines Geburtsstaats erhalten, wenn er innerhalb der EU migriert, sofern er nicht durch Steuern und Beiträge bereits genügend zu den sozialen Sicherungssystemen im Gastland beigetragen hat. Im Hinblick auf einen möglichen Brexit solle Ländern wie dem Vereinigten Königreich, der Türkei oder der Ukraine die Möglichkeit gegeben werden „assozierte EU-Mitglieder“ zu werden. Diese würden zwar die drei Grundfreiheiten der EU, freien Waren-, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr, mit den EU-Mitgliedstaaten teilen, aber nicht die Personenfreizügigkeit.

350. Diese Einschätzungen des Sachverständigenrates verdeutlichen, dass Personenfreizügigkeit vor allem als Arbeitnehmerfreizügigkeit zu verstehen ist. Eine Migration in die Sozialsysteme ist hingegen nicht wünschenswert. Eine verzögerte Integration in die Sozialsysteme stellt aus dieser Sicht die Personenfreizügigkeit nicht infrage. Das Vereinigte Königreich könnte sich etwa an den in der Schweiz zur Umsetzung der Masseneinwanderungsinitiative im September 2016 beschlossenen „**Inländervorrang light**“ anlehnen, um die Sorge der britischen Bevölkerung vor ungeordneter Zuwanderung aufzunehmen. Die Schweizer Regelung sieht bei hoher Zuwanderung eine Vorabmeldung offener Stellen an die Regionalen Arbeitsvermittlungen (RAV) vor der öffentlichen Ausschreibung vor. Die Unternehmen wären aber nicht gezwungen, die ihnen von den RAV vermittelten Inländer einzustellen. [↘ KASTEN 10](#) Dies dürfte keinen Verstoß gegen das Prinzip der Personenfreizügigkeit darstellen.

### 3. EU-Finzen neu ordnen

351. Ein dritter größerer Kritikpunkt der „leave“-Kampagne richtete sich gegen die ineffiziente Mittelverwendung der EU. Die Kampagne argumentierte, dass der britische Beitrag zum EU-Haushalt besser im Inland eingesetzt werden könne.
352. Die Beiträge der EU-Mitgliedstaaten fließen in den EU-Haushalt. Dieser wird verwendet, um die Aufgaben der EU zu finanzieren, und konzentriert sich, gemäß seiner historischen Entwicklung, auf die **Agrar-, Struktur- und Kohäsionspolitik**. Das Vereinigte Königreich ist eines der Länder, das sich am stärksten gegen weitere Erhöhungen des EU-Haushalts und für eine Verschiebung der Ausgabenschwerpunkte von Verwaltung und Landwirtschaft zu Innovation, Wachstum sowie Forschung und Entwicklung ausgesprochen hat. Im Jahr 2015 gingen 40 % des EU-Haushalts an den Bereich „Nachhaltiges Wachstum: natürliche Ressourcen“, der die Agrarausgaben beinhaltet, und 6 % an die Verwaltung. Für die „wirtschaftliche, soziale und territoriale Kohäsion“ wurden 35 % des Budgets aufgewendet und für den Bereich „Wettbewerbsfähigkeit für Wachstum und Beschäftigung“, der die Innovations- und Forschungsprogramme umfasst, lediglich 12 %.
353. Diese **Priorisierung** ist schon lange **nicht mehr zeitgemäß** (Feld, 2005b). Zum einen stellt sich die Lebensmittelversorgung in der EU als sicher und erschwinglich dar. Das umfangreiche System an Agrarsubventionen begünstigt Überproduktion und bevorteilt vor allem große landwirtschaftliche Betriebe und Grundeigentümer (Europäischer Rechnungshof, 2016). Zum anderen ist die aktuelle Struktur- und Kohäsionspolitik nicht effektiv, zumal die Mittel zugleich an wirtschaftlich schwächere und stärkere Regionen fließen. Zudem kann empirisch ein abnehmender Grenzertrag der Strukturmittel festgestellt werden (Becker et al., 2012). Es ist darüber hinaus nicht klar, ob die Strukturmittel einen positiven Effekt auf das Wachstum und die Konvergenz der geförderten Regionen haben (Mohl und Hagen, 2010) und ob dadurch keine negativen Effekte für die umliegenden Regionen entstehen können (Breidenbach et al., 2016).
354. Dagegen gibt es **neue Herausforderungen**, die durch eine angemessene Finanzierung besser zu bewältigen wären, wie etwa Ausgaben in Verbindung mit der Flüchtlingsmigration oder einer gemeinsamen Sicherheitspolitik. ↘ [ZIFFER 336](#) Um aktuellen Herausforderungen besser begegnen zu können, sollte die Allokation der EU-Haushaltsmittel stärker flexibilisiert werden. Bisher wird auf Basis eines siebenjährigen Finanzrahmens die Allokation der Mittel zu verschiedenen Politikbereichen festgelegt. Dies sollte bereits bei den anstehenden Verhandlungen für den nächsten mehrjährigen Finanzierungsrahmen für den Zeitraum 2021 bis 2027 berücksichtigt werden. Um diese Aufgaben zu bewältigen, benötigt die EU keine eigene Steuer (Wissenschaftlicher Beirat beim BMF, 2016).
355. Eine stärkere **Verknüpfung von EU-Strukturmitteln mit den länderspezifischen Empfehlungen** der Europäischen Kommission ist wünschenswert. Das Europäische Semester zielt bereits auf eine engere Verbindung zwischen den länderspezifischen Empfehlungen und der EU-Strukturförderung. Insbesondere im Rahmen von Defizit- oder Ungleichgewichtsverfahren kann eine

Konditionalität auferlegt werden, welche die Freigabe der Finanzmittel von der Umsetzung vereinbarter Reformen abhängig macht. Hierdurch könnten die bisher schwachen Sanktionsmöglichkeiten der Europäischen Kommission gegenüber solchen Mitgliedstaaten, die Strukturmittel beziehen, gestärkt werden.

## V. FAZIT: DAS EUROPÄISCHE PROJEKT DURCH MEHR SUBSIDIARITÄT STÄRKEN

356. Derzeit besteht wenig Klarheit über die **Verhandlungsziele oder -strategie** des Vereinigten Königreichs. Die Verhandlungen zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU werden sich voraussichtlich länger hinziehen und einen ungewissen Ausgang haben. Über die **makroökonomischen Effekte** eines Brexit herrscht ebenfalls hohe Unsicherheit. In der kurzen Frist zeichnen sich bislang aber nur moderate Effekte ab. In der langen Frist hängen die ökonomischen Auswirkungen entscheidend vom Ergebnis der Austrittsverhandlungen ab.
357. Zunächst sollte versucht werden, die Unsicherheit sowie den möglichen Schaden für die EU und das Vereinigte Königreich zu minimieren. Das derzeit von der britischen Regierung bevorzugte individuelle Abkommen mit der EU darf jedoch nicht zum „Rosinenpicken“ führen. Die **Verhandlungen für ein Nachfolgeabkommen** müssen die Konsistenz mit bestehenden Verhältnissen zu Drittstaaten wie der Schweiz oder Norwegen und die Gefahr der Nachahmung durch andere EU-Mitgliedstaaten berücksichtigen.
358. Selbst wenn die Europaskepsis im Vereinigten Königreich seit jeher größer war als in anderen Teilen der EU, so bereitet der verstärkte Trend europakritischer Stimmen in einigen Mitgliedstaaten Sorgen. Der EU muss dabei zur Last gelegt werden, dass sie es versäumt hat, die **Vorzüge der EU**, die Frieden und Wohlstand als oberste Ziele verfolgt, klarer zu vermitteln. Dass EU-Institutionen oft als Sündenbock von nationalen Regierungen dienen müssen, tröstet genauso wenig wie der Hinweis, dass im Brexit-Referendum der Protest der britischen Wähler gegen ihre Regierung zum Ausdruck gekommen sein könnte.
359. Daher müssen die richtigen **Lehren aus der Volksbefragung** im Vereinigten Königreich gezogen werden. Zur Stärkung von Souveränität und Demokratie spricht sich der Sachverständigenrat für eine stärkere Beachtung des **Subsidiaritätsprinzips** aus. Zusätzlich ist eine Neuordnung der EU-Finzen dringend geboten. Während die hohen Agrarsubventionen erhebliche Marktverzerrungen bewirken, sollten die Strukturmittel besser auf die länderspezifischen Empfehlungen der Europäischen Kommission abgestimmt sein, um effizienter wirken zu können.
360. Eine Einschränkung der Personenfreizügigkeit würde die Entstehung eines gemeinsamen europäischen Arbeitsmarkts erheblich behindern und damit den Binnenmarkt in der EU, insbesondere aber in der Europäischen Währungsunion

schwächen. Allenfalls lassen sich Modifikationen vorstellen, die im Sinne des in der Schweiz geplanten „Inländervorrangs light“ einen zeitlichen Vorsprung für Inländer bei der Arbeitsvermittlung vorsehen. Um Fehlanreize vorzubeugen, ist eine **verzögerte Integration in die Sozialsysteme** denkbar. Bei der Personenfreizügigkeit geht es um Migration in die Arbeitsmärkte, nicht in die Sozialsysteme.

361. Ungeachtet der europaskeptischen Stimmen in der EU wurden im Kontext eines möglichen Brexit Vorschläge zur Vertiefung der Integration wiederbelebt. [↘ KASTEN 11](#) Der Sachverständigenrat warnt vor **übereilten Integrationsschritten** (SG 2015 Ziffern 94 ff.):

- Die Schaffung einer **gemeinsamen Fiskalkapazität** ist weder notwendig noch zielführend (JG 2013 Ziffern 324 ff.), da der politische Wille für eine europäische Finanzpolitik fehlt und die Gefahr von dauerhaften, einseitigen Transfers zwischen den Mitgliedstaaten besteht. Die Kapital- und Kreditmärkte können hingegen einen wesentlichen Beitrag zur Schockabsorption leisten (Feld und Osterloh, 2013).
- Ebenfalls nicht zielführend ist eine **europäische Arbeitslosenversicherung**, da sich die bestehenden Arbeitsmarktregeln in der EU stark unterscheiden. Die Ausgestaltung der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik befindet sich in der Verantwortung der Mitgliedstaaten. Eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung würde daher große Anreizprobleme mit sich bringen.
- Die **Harmonisierung der Wirtschaftspolitik**, etwa im Rahmen der Verfahren bei einem makroökonomischen Ungleichgewicht oder bei Vorschlägen für die Koordination von Lohnsetzungen, ist kritisch zu sehen. Zum einen ist aus ökonomischer Sicht die Frage zu stellen, ob eine Harmonisierung nicht den Wettbewerb und somit die Effizienz behindert. Zum anderen ist die Steuerungsfähigkeit der Staaten begrenzt. Eine Harmonisierung würde gleichzeitig einen höheren Interventionsgrad der Wirtschaftspolitik bedingen.

362. Der Sachverständigenrat sieht die Notwendigkeit **weiterer Integrations-schritte** vor allem in folgenden Bereichen:

- Eine größere Kompetenz der EU im Bereich der **inneren Sicherheit** und dem **Schutz der Außengrenzen** würde einen bedeutsamen Fortschritt bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität und dem Terrorismus darstellen. Zugleich ließe sich eine geordnete Migrations- und Asylpolitik in Europa betreiben. Dies erfordert eine Aufwertung von Europol und Frontex, läuft aber nicht einfach auf mehr Mittel für beide Institutionen hinaus. Vielmehr müssten ihnen mehr Kompetenzen zum eigenständigen Handeln zukommen. Hilfreich wäre zudem eine bessere Synchronisierung der Karrierewege von Europol und Frontex mit den jeweiligen nationalen Behörden, aus denen diese ihr Personal rekrutieren. So würde die Durchlässigkeit der Sicherheitsbehörden erhöht.
- Der Sachverständigenrat befürwortet eine stärkere Integration der europäischen Kapitalmärkte im Sinne einer **Kapitalmarktunion**, um wohlfahrtssteigernde Risikodiversifikationen zu ermöglichen. Dazu werden weitere

Standardisierungen und Harmonisierungen notwendig, etwa bei der Verbriefung von Unternehmenskrediten oder den rechtlichen Grundlagen der Stellung von Sicherheiten.

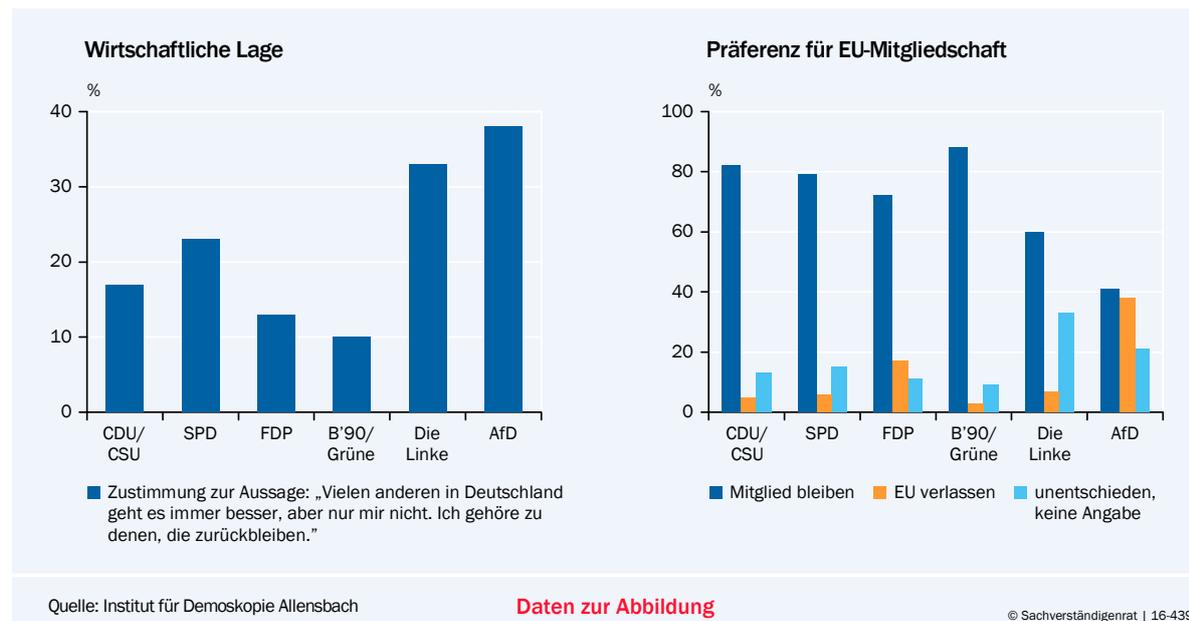
- Eine EU-weite **Klimapolitik** könnte klimapolitische Ziele, zum Beispiel für den CO<sub>2</sub>-Ausstoß, effizienter erreichen als ein nationales Vorgehen, da Emissionsvermeidungskosten regional variieren. Dies ließe sich über eine Stärkung des europaweiten Emissionshandels erreichen.

## Eine andere Meinung

363. Ein Mitglied des Rates, Peter Bofinger, kann sich nicht der Auffassung der Mehrheit anschließen, dass es zur Stärkung der Europäischen Union (EU) vor allem darauf ankommt, das Subsidiaritätsprinzip zu stärken.
364. Als „richtige Lehre“ aus der Volksbefragung im Vereinigten Königreich plädiert die Mehrheit in erster Linie dafür, das **Subsidiaritätsprinzip** in den Vordergrund zu rücken und die EU effizienter auf ihre Kernaufgaben zu konzentrieren. Zudem müsse es der EU gelingen, ihre Vorteile klarer zu vermitteln.
365. Es stellt sich dabei die Frage, ob die Unzufriedenheit vieler Bürger mit der EU tatsächlich in erster Linie durch eine überzogene Kompetenzaneignung der EU und eine zu schwache Subsidiaritätskontrolle zu erklären ist. Befragungen wie beispielsweise das Eurobarometer (Europäische Kommission, 2016) zeigen, dass die **Einwanderung** aktuell von 48 % der Bürger als das vordringlichste **Problem der Europäischen Union** genannt wird. Als das wichtigste Problem, dem das **eigene Land** gegenübersteht, sieht ein Drittel der Europäer die **Arbeitslosigkeit**. Auch wenn die Gewichtung dieses Problems in den vergangenen Jahren zurückgegangen ist, spiegelt sich darin die nach wie vor hohe und gegenüber dem Höhepunkt im Jahr 2013 nur um knapp 2 Prozentpunkte zurückgegangene Arbeitslosenquote der EU wider. Dabei dürfte die hohe Arbeitslosigkeit einen wesentlichen Grund für die Befürchtungen vor der Migration darstellen.
366. Für **Deutschland** lässt sich zeigen, dass Anhänger der AfD mehrheitlich der Auffassung sind, eine Mitgliedschaft in der EU sei nachteilig für Deutschland. Gleichzeitig fühlt sich diese Gruppe in besonderer Weise von der gesellschaftlichen Wohlstandsentwicklung abgekoppelt (Köcher, 2016). ↘ **ABBILDUNG 43** Der negative Zusammenhang zwischen der Einkommenssituation und der Einschätzung der wirtschaftlichen Integration zeigt sich auch in den Analysen zum Abstimmungsverhalten im Brexit-Referendum (Zoega 2016, ↘ **KASTEN 8 SEITE 139**). Eine Studie von Ioannou et al. (2015) kommt für die EU zu dem Befund, dass eine höhere Arbeitslosigkeit im eigenen Land und ein höherer öffentlicher Schuldenstand in anderen Ländern in einem negativen Zusammenhang zum Vertrauen in die EU stehen.

▸ ABBILDUNG 43

Umfrage zur Einschätzung der wirtschaftlichen Lage und zu den Präferenzen bezüglich der EU-Mitgliedschaft



367. Bei der großen Bedeutung der Arbeitslosigkeit und des Pro-Kopf-Einkommens für die Einstellung zur EU erscheint es wenig zielführend, als Reaktion auf das Brexit-Votum allein die Subsidiarität zu stärken. Vielmehr sollte es darum gehen, alles zu tun, um das Wachstum zu fördern und die Arbeitslosigkeit möglichst deutlich zu reduzieren.

Wenn man – wie die Mehrheit – dafür Strukturreformen, die zu **Lohnsenkungen** führen, als besonders geeignet sieht, muss man sich der Problematik bewusst sein, dass diese Strategie innerhalb des Euro-Raums ein **Nullsummenspiel** darstellt. Es wäre damit nur eine Verbesserung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit gegenüber Drittländern möglich. Bei der hohen Unsicherheit über die Determinanten des Euro-Wechselkurses ist jedoch völlig offen, ob sich dies tatsächlich realisieren lässt.

368. Es bietet sich daher an, die Wirtschaft des Euro-Raums durch ein breit angelegtes **Programm zur Förderung der Zukunftsfähigkeit** zu stärken. Es sollte nicht nur Infrastrukturinvestitionen, sondern auch zusätzliche Ausgaben im Bildungsbereich sowie für Forschung und Entwicklung umfassen. Um eine breite Wirkung zu entfalten, sollte es ein jährliches Volumen von 1 % des BIP haben und sich über einen Zeitraum von fünf Jahren erstrecken.

369. Die einfachste Form der Finanzierung bestünde darin, den Mitgliedstaaten, im Sinne der „**Goldenen Regel**“ der Fiskalpolitik, hierfür einen entsprechenden zusätzlichen Spielraum bei den Regelungen des Stabilitäts- und Wachstumspakts einzuräumen. Dies würde nicht zwingend zu einem Anstieg der **Schuldenstandsquoten** führen. Die empirische Literatur (Batini et al., 2014) zeigt, dass Multiplikatoren in Phasen mit einer negativen Output-Lücke relativ hoch sind. Sie fallen noch stärker aus, wenn sich die Wirtschaft in einer Phase an der **Nullzins-Grenze** befindet; für Staatsausgaben werden dann sogar Werte von 2,3 bis 4 geschätzt (Batini et al., 2014). Dell’Erba et al. (2014) zeigen ebenfalls,

dass bei hartnäckigen Rezessionen die Multiplikatoren deutlich über den üblichen Werten liegen.

370. Eine die **Schuldenstandsquote senkende expansive Politik** ist dann bei relativ konservativen Parametern möglich. Unterstellt man einmal einen Multiplikator für zusätzliche Staatsausgaben in Höhe von 2 und zudem eine Relation der Steuereinnahmen zum BIP von 0,3, dann würde eine Erhöhung der Staatsausgaben um 1 Euro

- das BIP um 2 Euro erhöhen,
- die Verschuldung um 0,4 Euro erhöhen, weil den zusätzlichen Ausgaben zusätzliche Einnahmen von 0,6 Euro (30 % von den zusätzlich generierten 2 Euro) gegenüberstehen.

Bei einer hypothetischen Schuldenstandsquote von 100 % im Ausgangspunkt käme es dann zu einem Rückgang auf 98,4 %.

371. Die Möglichkeit, dass zusätzliche Staatsausgaben die Schuldenstandsquote reduzieren können, wurde kürzlich vom Vorsitzenden des US-amerikanischen Council of Economic Advisors, Jason Furman (2016), als Element eines „**new view**“ **der Fiskalpolitik** präsentiert. In einer Situation, in der die Geldpolitik an Grenzen stößt, stelle die Fiskalpolitik eine besonders wirksame Ergänzung dar. Sie habe zudem das Potenzial eines „crowding-in“ von privaten Investitionen durch stärkeres Wachstum. Dadurch würden die Inflationserwartungen steigen und damit auch die Realzinsen. Schließlich sei die Fiskalpolitik besonders wirksam, wenn sie in koordinierter Form erfolge, da dies zu positiven Spillover-Effekten führe.
372. Zudem hat man sich zu fragen, inwieweit ein **uneingeschränkter Steuerwettbewerb** innerhalb der EU mit deren Stabilität vereinbar ist. Wenn die gesellschaftliche Akzeptanz der Globalisierung allgemein und der Grundfreiheiten in der EU auf Dauer gesichert werden sollen, ist eine wirksame Umverteilung von den Gewinnern zu den Verlierern erforderlich. Der Steuerwettbewerb innerhalb der EU darf diese Distributionsaufgabe der Mitgliedstaaten nicht beeinträchtigen.

# ANHANG

## ▾ TABELLE 19

### Regressionsergebnisse zur Erklärung des "leave"-Stimmenanteils bei der Volksbefragung zur EU-Mitgliedschaft 2016<sup>1</sup>

	Wahlkreise		NUTS2-Regionen	
	(1)	(2)	(3)	(4)
Anteil der Bevölkerung mit Hochschulabschluss [Mittelwert: 26,7 %]	-1,01 *** (0,04)	-1,06 *** 0,04		
Anteil der Studierenden an der Bevölkerung [Mittelwert: 4,5 %]	-0,56 *** (0,07)			
Verhältnis der über 65-Jährigen zu den unter 15-Jährigen [Mittelwert: 96,8 %]	0,02 *** (0,01)			
Anteil der Bevölkerung mit Berufen im Verarbeitenden Gewerbe [Mittelwert: 9,4 %]	0,22 *** (0,08)	0,26 *** (0,09)	1,72 *** (0,30)	2,06 *** (0,29)
Veränderung des Anteils der Bevölkerung mit Berufen im Verarbeitenden Gewerbe (1981 – 2011) [Mittelwert: -17,2 Prozentpunkte]	0,07 * (0,04)	0,16 *** (0,03)	0,43 *** (0,11)	0,50 *** (0,13)
Veränderung des Wochenlohns (2002 – 2014) [Mittelwert: +29,0 %]	-0,04 *** (0,02)	-0,06 *** (0,02)		
Veränderung des Anteils der Bevölkerung mit Geburtsland außerhalb des Vereinigten Königreichs (2005 – 2015) [Mittelwert: 3,3 Prozentpunkte]	0,28 *** (0,07)	0,12 * (0,07)	0,57 * (0,36)	1,26 *** (0,43)
Anteil von Minderheiten [Mittelwert: 9,7 %]	-0,05 * (0,03)			
Einwohner je Hektar [Mittelwert: 14 700 Personen]		-0,96 *** (0,15)		
BIP je Einwohner [Mittelwert: 0,04 Mio Britische Pfund]			-1,72 *** (0,37)	
Durchschnittliches BIP-Wachstum (2004 – 2014) [Mittelwert: 2,2 %.]				-3,31 *** (0,82)
Schottland	-0,17 *** (0,01)	-0,18 *** (0,01)	-0,14 *** (0,01)	-0,12 *** (0,02)
Wales	-0,05 *** (0,01)	-0,07 *** (0,01)	-0,07 *** (0,02)	-0,07 *** (0,01)
Beobachtungen	375	375	39	39

1 – Fractional Logit-Regressionen mit 375 Wahlkreisen im Vereinigten Königreich (Spalten 1 und 2) und 39 NUTS2-Regionen (Spalten 3 und 4), jeweils ohne Nordirland. Abhängige Variable: Anteil der "leave"-Stimmen. Anteile beziehen sich auf Gesamtbevölkerung der jeweiligen Wahlkreise oder NUTS2-Regionen. Mittelwerte beziehen sich auf Stichprobe aus Regression in Spalte 1. Konstante ist in allen Regressionen inkludiert. Die Tabelle zeigt marginale Effekte an den Mittelwerten, außer für Länderdummies (Schottland und Wales) werden diskretionäre Effekte (von 0 bis 1) dargestellt. In den Klammern stehen robuste Standardfehler.

\*, \*\*\* entsprechen einer Signifikanz auf dem 10 %- beziehungsweise 1 %-Niveau.

Quellen: Eurostat, UK Electoral Commission, ONS, eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 16-402

Daten zur Tabelle

TABELLE 20

Abstimmungsverhalten bei der Volksbefragung zur EU-Mitgliedschaft 2016<sup>1</sup>

	Einheit	"remain" Regionen	"remain" Regionen (ohne inneres London)	"leave" Regionen	t-Statistik <sup>2</sup>
Anteil der Frauen an der Bevölkerung	%	50,9	51,0	50,9	0,0
Verhältnis der über 65-Jährigen zu den 18- bis 29-Jährigen		0,91	1,00	1,26	- 4,7 ***
Anteil der über 65-Jährigen an der Bevölkerung	%	14,5	15,4	17,6	- 2,8 ***
Medianalter		37,06	37,92	40,39	- 1,3
Anteil der Bevölkerung ohne formale Qualifikation	%	20,9	21,7	24,5	- 1,9 *
Anteil der Bevölkerung mit Hochschulabschluss (tertiäre Bildung)	%	32,7	30,7	23,7	4,5 ***
Anteil der Studenten an der Bevölkerung	%	7,5	7,1	4,3	4,2 ***
Anteil der britischstämmigen Bevölkerung	%	84,9	88,2	91,0	- 0,9
Anteil der Bevölkerung mit Geburtsort im gleichen Teil von UK	%	75,7	79,0	87,4	- 1,9 *
Anteil der Bevölkerung mit Geburtsland in der EU	%	8,3	6,9	4,1	6,4 ***
Anteil der Bevölkerung mit Geburtsland außerhalb der EU	%	18,2	15,1	5,7	8,1 ***
Veränderung des Anteils der britischstämmigen Bevölkerung von 2005 bis 2015	Prozentpunkte	- 4,3	- 4,5	- 3,6	- 1,3
Veränderung des Anteils der Bevölkerung mit Geburtsland in der EU von 2005 bis 2015	Prozentpunkte	2,9	2,7	2,2	1,8 *
Anteil der Bevölkerung ohne Reisepass	%	12,5	13,6	19,1	- 4,3 ***
Verhältnis der Teilzeitberufe zu den Vollzeitberufen		0,34	0,35	0,38	- 1,5
Anteil der Rentner und Pensionäre an der Bevölkerung	%	11,8	12,7	15,2	- 3,5 ***
Anteil der Bevölkerung mit Berufen in der Industrie und im Baugewerbe	%	14,7	15,8	20,4	- 4,2 ***
Anteil der Bevölkerung mit Berufen im Verarbeitenden Gewerbe	%	6,2	6,9	10,5	- 5,7 ***
Veränderung des Anteils der Bevölkerung mit Berufen im Verarbeitenden Gewerbe von 1981 bis 2011	Prozentpunkte	-16,9	-17,2	-19,0	1,1
Anteil der Bevölkerung mit Berufen in der Landwirtschaft	%	0,8	0,9	1,1	- 2,0 **
Anteil der Bevölkerung mit Berufen im Finanz- und Versicherungswesen	%	5,4	4,7	3,6	4,1 ***
Einwohner je Hektar		32,15	20,46	12,43	5,4 ***
Anteil der akademischen Berufe und Führungskräfte	%	31,0	30,0	25,6	2,7 ***
Anteil der Fachkräfte und Hilfsarbeitskräfte	%	43,7	45,4	51,2	- 2,0 **
Anteil der Bevölkerung mit guter und sehr guter Gesundheit	%	82,9	82,7	80,3	0,4
Anteil der weißen Bevölkerung	%	81,1	84,9	90,6	- 1,7 *
Anteil der afroamerikanischen Bevölkerung	%	5,3	3,5	1,7	4,9 ***
Anteil der asiatischen Bevölkerung	%	9,3	8,2	5,5	2,3 **
Durchschnittslohn (pro Jahr)	Pfund	32 960	30 733	25 694	3,6 ***
Durchschnittslohn (pro Woche)	Pfund	582	559	477	2,8 ***
Veränderung des Durchschnittslohns (pro Woche) von 2005 bis 2015	%	19	19	19	0,1
Medianeinkommen	Pfund	37 838	34 677	28 259	4,1 ***
Durchschnittspensionen	Pfund	17 531	17 412	15 281	2,0 **
Anteil der Stimmen für die "Conservative Party" bei der EU-Wahl 2014	%	22,9	23,5	24,3	- 0,9
Anteil der Stimmen für die "Labour Party" bei der EU-Wahl 2014	%	31,3	28,9	24,3	2,2 **
Anteil der Stimmen für "UKIP" bei der EU-Wahl 2014	%	18,3	19,8	33,3	- 7,3 ***
Wachstum des Bruttoinlandsprodukts in den letzten 10 Jahren	%	2,5	2,2	2,0	1,5
BIP je Einwohner	Euro	44 444,30	34 777,40	28 808,11	2,4
Arbeitslosenquote	%	5,2	4,9	5,4	- 0,2
Jugendarbeitslosenquote	%	14,9	14,2	14,7	0,1
Langzeitarbeitslosenquote	%	1,8	1,8	1,7	0,3
Index der regionalen Wettbewerbsfähigkeit		0,74	0,67	0,50	1,4
Zugesprochene EU-Regionalmittel (in Relation zum BIP)	%	0,26	0,30	0,40	- 0,6
Abhängigkeit von Exporten insgesamt in die EU	%	7,5	8,0	10,3	- 1,8 *
Abhängigkeit von Exporten des Verarbeitenden Gewerbes in die EU	%	23,5	23,6	30,8	- 1,5
Abhängigkeit von Dienstleistungsexporten in die EU	%	4,7	4,9	6,8	- 1,9 *

1 – Spalten zeigen Durchschnitte über britische Regionen (ohne Gibraltar) gewichtet nach der Bevölkerungszahl aus dem Zensus 2011. Unterteilung der Regionen, je nachdem, ob sie überwiegend für "leave" oder "remain" gestimmt haben. Die Regionen sind je nach Variable britische Wahlkreise (insgesamt 398, 128 "remain", 270 "leave") oder NUTS2-Regionen (insgesamt 40, 13 "remain", 27 "leave"). 2 – t-Test auf Signifikanz der Differenz zwischen "remain"- und "leave"-Regionen.

\*, \*\*, \*\*\* entsprechen einer Signifikanz auf dem 10 %, 5 %- beziehungsweise 1 %-Niveau.

Quellen: UK Electoral Commission, Electoral Office for Northern Ireland, Office of National Statistics (ONS), Northern Ireland Statistic & Research Agency (NISRA), Eurostat, Springford et al. (2016), Europäische Kommission (Info-Regio), eigene Berechnungen

© Sachverständigenrat | 16-403

Daten zur Tabelle

# LITERATUR

- Aichele, R. und G. Felbermayr (2015), *Costs and benefits of a United Kingdom exit from the European Union*, Studie im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- Alesina, A., I. Angeloni und L. Schuknecht (2005), What does the European Union do?, *Public Choice* 123, 275–319.
- Arnorrsson, A. und G. Zoega (2016), *On the causes of Brexit*, Birkbeck Working Papers in Economics and Finance 1605, University of London.
- Ayrault, J.-M. und F.-W. Steinmeier (2016), *Ein starkes Europa in einer unsicheren Welt*, [https://www.auswaertiges-amt.de/DE/Europa/Aktuell/160624-BM-AM-FRA\\_ST.html](https://www.auswaertiges-amt.de/DE/Europa/Aktuell/160624-BM-AM-FRA_ST.html), abgerufen am 25.10.2016.
- Badinger, H., M. Mühlböck, E. Nindl und W.H. Reuter (2014), Theoretical vs. empirical power indices: Do preferences matter?, *European Journal of Political Economy* 36, 158–176.
- Bailey, A. (2016), Letter from Financial Conduct Authority to Committee Chair regarding passports, 17. August 2016, Financial Conduct Authority, London.
- Baldwin, R. (1992), Measurable dynamic gains from trade, *Journal of Political Economy* 100, 162–174.
- Baldwin, R. (1989), The growth effects of 1992, *Economic Policy* 4, 247–281.
- Bank of England (2016), Monetary policy summary and minutes of the monetary policy committee meeting ending on 3 August 2016, London.
- Banzhaf, J.F. (1965), Weighted voting doesn't work: A mathematical analysis, *Rutgers Law Review* 19, 317–343.
- Barber, N., T. Hickman und J. King (2016), *Pulling the article 50 'Trigger': Parliament's indispensable role*, U.K. Constitutional Law Blog, [ukconstitutionallaw.org](http://ukconstitutionallaw.org), 27. Juni.
- Batini, N., L. Eyraud, L. Forni und A. Weber (2014), *Fiscal multipliers: Size, determinants, and use in macroeconomic projections*, IMF Technical Notes and Manuals, Washington, DC.
- Becker, S.O., P.H. Egger und M. von Ehrlich (2012), Too much of a good thing? On the growth effects of the EU's regional policy, *European Economic Review* 56, 648–668.
- Bell, B., F. Fasani und S. Machin (2013), Crime and immigration: Evidence from large immigrant waves, *Review of Economics and Statistics* 95, 1278–1290.
- Booth, S., C. Howarth, M. Persson, R. Ruparel und P. Swidlicki (2015), *What if...? The consequences, challenges & opportunities facing Britain outside EU*, Report 03/2015, OpenEurope, London.
- Borjas, G.J. (1999), Immigration and welfare magnets, *Journal of Labor Economics* 17, 607–637.
- Breidenbach, P., T. Mitze und C.M. Schmidt (2016), *EU structural funds and regional income convergence - A sobering experience*, CEPR Discussion Paper 11210, London.
- Bruno, R., N. Campos, S. Estrin und M. Tian (2016), *Technical appendix to 'The impact of Brexit on foreign investment in the UK' - Gravitating towards Europe: An econometric analysis of the FDI effects of EU membership*, Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science.
- Butler, D. und U. Kitzinger (1976), *The 1975 Referendum*, Macmillan, Basingstoke.
- CEPS (2014), *ECB banking supervision and beyond - Report of a CEPS task force*, Center for European Policy Studies, Brüssel.
- Darvas, Z. (2016), *Single market access from outside the EU: three key prerequisites*, [bruegel.org](http://bruegel.org), 19. Juli.
- De Giorgi, G. und M. Pellizzari (2009), Welfare migration in Europe, *Labour Economics* 16, 353–363.
- Dell'Erba, S., K. Koloskova und M. Poplawski-Ribeiro (2014), *Medium-term fiscal multipliers during protracted recessions*, IMF Working Paper 14/213, Washington, DC.
- Deutsche Bundesbank (2016), *Monatsbericht* August 68 (8), Deutsche Bundesbank.
- Dhingra, S., G. Ottaviano, T. Sampson und J. Van Reenen (2016), *The consequences of Brexit for UK trade and living standards*, Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science.
- Dustmann, C. und T. Frattini (2014), The fiscal effects of immigration to the UK, *Economic Journal* 124, F593–F643.
- Ebell, M. und J. Warren (2016), The long-term economic impact of leaving the EU, *National Institute Economic Review* 236, 121–138.

- Enderlein, H. et al. (2016), *Repair and Prepare: Der Euro und Wachstum nach dem Brexit*, Bertelsmann Stiftung und Jacques Delors Institut, Gütersloh und Berlin.
- Europäische Kommission (2016), *Standard-Eurobarometer 85 – Spring 2016*, Generaldirektion Kommunikation, Brüssel.
- Europäische Kommission (2015), *Jahresbericht 2015 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismässigkeit*, Brüssel.
- Europäische Kommission (2014), *Jahresbericht 2014 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismässigkeit*, Brüssel.
- Europäische Kommission (2013), *Jahresbericht 2013 über die Anwendung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismässigkeit*, Brüssel.
- Europäischer Rat (2016), Schlussfolgerungen des Europäischen Rates, 18./19. Februar 2016, EUCO 1/16, Brüssel.
- Europäischer Rechnungshof (2016), *Stützung der Einkommen von Landwirten: Ist das Leistungsmessungssystem der Kommission gut konzipiert und basiert es auf soliden Daten?*, Sonderbericht 01/2016, Luxemburg.
- Europäisches Parlament (2016), *Article 50 TEU: Withdrawal of a member state from the EU*, Briefing, Brüssel.
- European Constitutional Group (2003), *An appraisal of the constitutional treaty proposed by the European Convention*, Berlin, 11. November.
- European Constitutional Group (1993), *A proposal for a European constitution*, Springer, London.
- European Union Committee (2016), *The process of withdrawing from the European Union, 11th Report of Session 2015-16*, European Union Committee, House of Lords, London.
- EZB (2016), *Von Experten der EZB erstellte gesamtwirtschaftliche Projektionen für das Euro-Währungsgebiet - September 2016*, Europäische Zentralbank, Frankfurt am Main.
- Feld, L.P. (2007a), Zur ökonomischen Theorie des Föderalismus: Eine prozeßorientierte Sicht, in: Heine, K. und W. Kerber (Hrsg.): *Zentralität und Dezentralität von Regulierung in Europa*, Lucius & Lucius, Stuttgart, 31–54.
- Feld, L.P. (2007b), Regulatory competition and federalism in Switzerland: Diffusion by horizontal and vertical interaction, in: Bernholz, P. und R. Vaubel (Hrsg.): *Political Competition and Economic Regulation*, Routledge, London, 200–240.
- Feld, L.P. (2006), Nettozahler Deutschland?: Eine ehrliche Kosten-Nutzen-Rechnung, in: Wessels, W. und U. Diedrichs (Hrsg.): *Die neue Europäische Union: im vitalen Interesse Deutschlands?*, Studie zu Kosten und Nutzen der Europäischen Union für die Bundesrepublik Deutschland, Netzwerk Europäische Bewegung, Berlin, 93–113.
- Feld, L.P. (2005a), The European constitution project from the perspective of constitutional political economy, *Public Choice* 122, 417–448.
- Feld, L.P. (2005b), European public finances: Much ado about nothing?, in: van der Hoek, M. P. (Hrsg.): *Handbook of Public Administration and Policy in the European Union*, Vol. 113, CRC Press, Boca Raton, 257–310.
- Feld, L.P. und G. Kirchgässner (1996), Omne agends agendo perficitur: The economic meaning of subsidiarity, in: Holzmann, R. (Hrsg.): *Maastricht: Monetary Constitution Without a Fiscal Constitution?*, Nomos, Baden-Baden, 195–226.
- Feld, L.P. und S. Osterloh (2013), *Is a fiscal capacity really necessary to complete EMU?*, Freiburger Diskussionspapiere zur Ordnungsökonomik 13/5, Walter Eucken Institut, Freiburg.
- Feld, L.P., C.M. Schmidt, I. Schnabel und V. Wieland (2016), Den Zugang zum Sozialsystem bremsen, *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, Frankfurt am Main, 29. August.
- Fournier, J.-M., A. Domsps, Y. Gorin, X. Guillet und D. Morchoisne (2015), *Implicit regulatory barriers in the EU single market*, OECD Economics Department Working Paper No. 1181, Paris.
- Furman, J. (2016), *Five principles to follow for a new fiscal policy*, *Financial Times*, London, 20. Oktober.
- Giulietti, C., M. Guzi, M. Kahanec und K.F. Zimmermann (2013), Unemployment benefits and immigration: Evidence from the EU, *International Journal of Manpower* 34, 24–38.
- Giuntella, G., C. Nicodemo und C. Vargas-Silva (2015), *The effects of immigration on NHS waiting times*, IZA Discussion Papers 9351, Bonn.
- Grimm, D. (2016), *Europa ja - aber welches? Zur Verfassung der europäischen Demokratie*, C.H. Beck, München.
- Hammond, P. (2016), Rede, Konferenz der Conservative Party, Birmingham, 2. Oktober.

- Henrekson, M., J. Torstensson und R. Torstensson (1997), Growth effects of European integration, *European Economic Review* 41, 1537–1557.
- Hill, J. (2016), Rede, Chatham House, Royal Institute of International Affairs, London, 9. Juni.
- Hilpert, D. und T. König (2016), *How does legislative override affect judicial behavior? The European Court of Justice and the separation of powers in the European Union*, Arbeitspapier, mimeo.
- Hix, S., S. Hagemann und D. Fratescu (2016), *Would Brexit matter? The UK's voting record in the council and European Parliament*, VoteWatch Special Report, VoteWatch Europe, Brüssel.
- HM Treasury (2016), *HM Treasury analysis: The long-term economic impact of EU membership and the alternatives*, Her Majesty's Treasury, London.
- Hobolt, S. und C. Wratil (2016), *Which argument will win the referendum – Immigration, or the economy?*, <http://blogs.lse.ac.uk/brexit/2016/06/21/which-argument-will-win-the-referendum-immigration-or-the-economy/>, abgerufen am 25.10.2016.
- Ioannou, D., J.-F. Jamet und J. Kleibl (2015), *Spillovers and euroscepticism*, ECB Working Paper 1815, Frankfurt am Main.
- IWF (2016a), *United Kingdom: 2016 Article IV Consultation*, IMF Country Report No. 16/168, Washington, DC.
- IWF (2016b), *United Kingdom: Selected issues*, IMF Country Report 16/169, Washington, DC.
- Jackson, P. (2016), *Brexit – What happens to banking?*, VoxEU.org, 9. August.
- Jaitman, L. und S. Machin (2013), Crime and immigration: New evidence from England and Wales, *IZA Journal of Migration* 2 (19), 1-23.
- Juncker, J.-C., D. Tusk, J. Dijsselbloem, M. Draghi und M. Schulz (2015), *Completing Europe's economic and monetary union*, Europäische Kommission, Brüssel.
- Junge, D., T. König und B. Luig (2015), Legislative gridlock and bureaucratic politics in the European Union, *British Journal of Political Science* 45, 777–797.
- Kahanec, M. (2012), *Labor mobility in an enlarged European Union*, IZA Discussion Paper 6485, Bonn.
- Kennan, J. und J.R. Walker (2010), Wages, welfare benefits and migration, *Journal of Econometrics* 156, 229–238.
- Köcher, R. (2016), *Die AfD – Außenseiter mit Rückhalt*, Frankfurter Allgemeine Zeitung, Frankfurt am Main, 20. Oktober.
- Landau, D. (1995), The contribution of the European Common Market to the growth of its member countries: An empirical test, *Weltwirtschaftliches Archiv* 131, 774.
- Lannoo, K. (2016), *EU financial market access after Brexit*, CEPS Policy Brief September 2016, Brüssel.
- Levine, P.B. und D.J. Zimmerman (1999), An empirical analysis of the welfare magnet debate using the NLSY, *Journal of Population Economics* 12, 391–409.
- Lord Ashcroft Polls (2016), *EU referendum 'How Did You Vote' poll*, <http://lordashcroftpolls.com/wp-content/uploads/2016/06/How-the-UK-voted-Full-tables-1.pdf>, abgerufen am 25.10.2016.
- Mansfield, I. (2014), *A blueprint for Britain: Openness not isolation*, The Institute of Economic Affairs, London.
- McKinnish, T. (2007), Welfare-induced migration at state borders: New evidence from micro-data, *Journal of Public Economics* 91, 437–450.
- McMahon, M. (2016), The implications of Brexit for the city, in: Baldwin, R. E. (Hrsg.): *Brexit beckons: Thinking ahead by leading economists*, CEPR Press, London, 95–101.
- Medgyesi, M. und P. Pölöskei (2013), *Access of mobile EU citizens to social protection*, Research Notes 10/2013, Europäische Kommission, Brüssel.
- Minford, P. (2016), Brexit and Trade: What are the options?, in: Bootle, R. (Hrsg.): *The economy after Brexit*, Economists for Brexit.
- Mohl, P. und T. Hagen (2010), Do EU structural funds promote regional growth? New evidence from various panel data approaches, *Regional Science and Urban Economics* 40, 353–365.
- Nickell, S. und J. Saleheen (2015), *The impact of immigration on occupational wages: Evidence from Britain*, Staff Working Paper 574, Bank of England, London.
- Oates, W.E. (1972), *Fiscal federalism*, Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- OECD (2016), *The economic consequences of Brexit: A taxing decision*, OECD Economic Policy Paper 16, Paris.

- Ottaviano, G., J.P. Pessoa und T. Sampson (2014), *The costs and benefits of leaving the EU*, Technical Paper, Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science.
- Oxford Economics (2016), *Assessing the economic implications of Brexit - Executive summary*, London.
- Pisani-Ferry, J., N. Röttgen, A. Sapir, P. Tucker und G.B. Wolff (2016), *Europe after Brexit: A proposal for a continental partnership*, Bruegel, Brüssel.
- PwC (2016), *Leaving the EU: Implications for the UK economy*, PricewaterhouseCoopers, London.
- PwC (2014), *Total tax contribution of UK financial services - Seventh edition*, Research Report, Bericht im Auftrag der City of London Corporation, PricewaterhouseCoopers, London.
- Rienzo, C. (2016), *Characteristics and Outcomes of Migrants in the UK Labour Market*, Briefing, The Migration Observatory, Oxford.
- Riphahn, R.T., M. Sander und C. Wunder (2010), *The welfare use of immigrants and natives in Germany*, *LASER Discussion Paper 44*, Nürnberg.
- Schoenmaker, D. (2016), *Lost passports: A guide to the Brexit fallout for the city of London*, bruegel.org, 30. Juni.
- Sinn, H.-W. (2003), *The new systems competition: A construction principle for Europe*, John Wiley & Sons, University of Oxford.
- Sinn, H.-W. (2016), *Der schwarze Juni*, Herder, Freiburg.
- Skupnik, C. (2014), *EU enlargement and the race to the bottom of welfare states*, *IZA Journal of Migration* 3, 1–21.
- Spolaore, E. (2016), *The political economy of European integration*, in: Badinger, H. und V. Nitsch (Hrsg.): *Routledge handbook of the economics of European integration*, Routledge, Abingdon, 435–448.
- Springford, J., S. Tilford, P. McCann, P. Whyte und C. Odendahl (2016), *Technical Appendix for „The Economic Consequences of Leaving the EU: The Final Report of the CER Commission on Brexit“*, Centre for European Reform, London.
- SVR Migration (2013), *Erfolgsfall Europa? Folgen und Herausforderungen der EU-Freizügigkeit für Deutschland*, Jahresgutachten 2013 mit Migrationsbarometer, Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration, Berlin.
- Tabellini, G. (2003), *Principles of policymaking in the European Union: An economic perspective*, *CESifo Economic Studies* 49, 75–102.
- Tiebout, C.M. (1956), *A pure theory of local expenditures*, *Journal of Political Economy* 64, 416–424.
- Vitek, F. (2015), *Macrofinancial analysis in the world economy: A panel dynamic stochastic general equilibrium approach*, IMF Working Paper 15/227, Washington, DC.
- Vote Leave (2016), *Why Vote Leave*, [http://www.voteleavetakecontrol.org/why\\_vote\\_leave.htm](http://www.voteleavetakecontrol.org/why_vote_leave.htm), abgerufen am 25.10.2016.
- Wadsworth, J., S. Dhingra, G. Ottaviano und J. Van Reenen (2016), *Brexit and the impact of immigration on the UK*, CEP Brexit Analysis 5, Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science.
- Wall Street Journal (2015), *ECJ President On EU Integration, Public Opinion, Safe Harbor, Antitrust*, <http://blogs.wsj.com/brussels/2015/10/14/ecj-president-on-eu-integration-public-opinion-safe-harbor-antitrust/>, abgerufen am 25.10.2016.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2016), *Reform der EU-Finanzierung: Subsidiarität und Transparenz stärken*, Gutachten, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Berlin.
- Wissenschaftlicher Beirat beim BMF (2001), *Freizügigkeit und soziale Sicherung in Europa*, Gutachten, Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium der Finanzen, Berlin.
- Woodford (2015), *The economic impact of Brexit*, Discussion Paper, Woodford Investment Management, Oxford.
- Zoega, G. (2016), *On the causes of Brexit: Regional differences in economic prosperity and voting behavior*, VoxEU.org, 1. September.