

5. Bundesbank-IAW Lecture on European Economic Integration, 4. Juni 2018

„Brexit and the Future of the European Project“

J. Peter Neary, University of Oxford

Im fünften Jahr ihres Bestehens widmete sich die Bundesbank-IAW Vorlesung heuer zum ersten Mal einem Thema, das nicht direkt mit dem Euro zu tun hat. Es ging um den Brexit. Peter Neary, Professor an University of Oxford und ein weltweit führender Experte im Bereich des Internationalen Handels, hatte sich vorgenommen, den bevorstehenden Austritt Großbritanniens aus der Europäischen Union (Brexit) von der Warte der Theorie des internationalen Handels unter die Lupe zu nehmen, und dabei auch Überlegungen zur Zukunft des „Projekts Europa“ ohne die EU-Mitgliedschaft Großbritanniens anzubieten.

Wie immer, so hat auch hier die Zukunft schon in der Vergangenheit begonnen, konkret vor mehr als 45 Jahren. Im Januar 1973 trat Großbritannien der Europäischen Gemeinschaft (EG) bei, die ihrerseits aus den Römischen Verträgen von 1957 hervorgegangen war. Es war die erste Erweiterung dieser Gemeinschaft; neben Großbritannien traten damals auch Dänemark und Irland bei. Aber schon nach zwei Jahren, im Juni 1975, hatten die Briten das erste Mal die Gelegenheit, in einem Referendum über den Austritt aus der EG zu entscheiden. Das Referendum erbrachte eine Mehrheit von 67,2 Prozent für den Verbleib. Nach weiteren 41 Jahren Mitgliedschaft, die EG war inzwischen über den Vertrag von Maastricht zur Europäischen Union (EU) mutiert, sollte das britische Volk diese Gelegenheit ein zweites Mal erhalten, und dieses Mal – am 23. Juni 2016 – entschied es sich mit einer Mehrheit von 52 Prozent für den Austritt. Im März 2017 erhielt die Europäische Kommission den berühmten Brief, mit dem die Austrittsverhandlungen in Gang gesetzt wurden. Zwei Jahre sieht der EU-Vertrag dafür vor. Nach 15 Monaten scheinen die Verhandlungen noch nicht sehr weit vorangekommen zu sein. Noch ist Vieles offen, und man weiß nicht so recht, ob man das positiv oder negativ sehen soll. Negativ ist, dass es nach wie vor grundlegende Meinungsunterschiede zwischen dem Chefunterhändler der EU und der britischen Regierung gibt, und dass kaum Konvergenz zu erkennen ist. Als positiv mag man werten, dass, solange noch Vieles offen ist, auch Vieles noch zum Guten gewendet werden kann.

Aber was bedeutet eigentlich hier „zum Guten“? Um diese Frage zu beantworten, führte Peter Neary die Zuhörer zunächst auf eine Reise in die Ideengeschichte zur Frage der Vorteilhaftigkeit des internationalen Handels. Schließlich ist der freie Handel zwischen den Mitgliedsländern der Union ein wesentliches Element des sogenannten Binnenmarktes, und dieser Binnenmarkt steht – gemeinsam mit der Zollunion – im Zentrum der Verhandlungen über den Brexit. Ein harter Brexit bedeutet, dass Großbritannien Beides verliert, ein weicher Brexit bedeutet, dass der freie Handel zwischen Großbritannien und den verbleibenden EU-Mitgliedsländern zumindest teilweise erhalten bleibt. Ausgangspunkt von Nearys Überlegungen war die Überzeugung, dass die besagte Reise in die ideengeschichtliche Vergangenheit uns viel zu sagen hat über die Frage, wie denn der Handel zwischen Großbritannien und den Ländern des europäischen Kontinents geregelt werden sollte, damit beide Seiten des Ärmelkanals möglichst viel davon profitieren können.

Zunächst erinnerte Neary seine Zuhörer daran, dass der internationale Handel im „Projekt Europa“ nicht das eigentliche Ziel ist, sondern ein Instrument zur nachhaltiger Erreichung von Frieden und möglichst viel Wohlstand in Europa. Weitere Instrumente sind internationale Investitionen, die freie Beweglichkeit von Arbeit, und natürlich monetäre Stabilität. Für den Rest des Abends aber stand der internationale Handel im Zentrum der Betrachtung.

Neary beklagte, dass in der britischen Diskussion um den Brexit häufig despektierliche Äußerungen zu den Experten zu hören waren, und er nahm dies zum Anlass, auf den „Urexperten“ des internationalen Handels zu verweisen, nämlich David Ricardo. Seine Einsichten hatten – zumindest innerhalb der Wirtschaftswissenschaft – mit zwei Ideen aufgeräumt, die einen klaren Blick auf das Phänomen internationalen Handel bisweilen heute noch verstellen: die merkantilistische Fixierung auf Exporte als die eigentliche Quelle, aus der ein Land im internationalen Handel Wohlfahrtsgewinne erzielen kann, und die Vorstellung, dass Länder im internationalen Handel durch absolute Effizienzvorteile bestehen müssen.

Ricardos Botschaft: Die Vorteilhaftigkeit des internationalen Handels liegt im Tausch Exporte gegen Importe, und zwar gemäß dem Prinzip des komparativen, nicht des absoluten Vorteils. Und vielleicht am wichtigsten: dieser internationale Handel ist kein Nullsummenspiel, es profitieren alle Länder, wenngleich es innerhalb der Länder nicht nur Gewinner, sondern auch Verlierer gibt. Neary führte deutlich vor Augen, wie ein mangelhaftes Verständnis dieser Grundeinsichten Ricardos noch heute, mehr als 200 Jahre nach deren erstmaliger Veröffentlichung im Jahre 1817, zu fehlgeleiteten Diskussionen und Ansichten über den internationalen Handel führen, auch im Zusammenhang mit dem Brexit. Neary betonte auch, dass Ricardo sich zu seiner Zeit mit seinen Erkenntnissen sehr wohl in die politische Debatte einzubringen versuchte, konkret als vehementer Verfechter der Abschaffung der Getreidezölle, die Großbritannien nach den Napoleonischen Kriegen eingeführt hatte.

Aber seit Ricardo ist viel geschehen. Großbritannien und seine wirtschaftlichen Beziehungen zum Kontinent und dem Rest der Welt sind zu Brexit-Zeiten anders als zu Ricardos Zeit. Auch die Wissenschaft ist auf einem ungleich höheren Erkenntnisstand. Die Befürworter des Brexit argumentieren oft, dass Großbritannien mit einem Austritt aus der Zollunion frei werde für Handelsabkommen mit Ländern außerhalb der EU. Neary zitierte den britischen Handelsminister: Distanz spiele in der Zukunft für den Handel keine Rolle mehr, in der „post-geographischen Welt“ sei Großbritannien bei der Suche nach Handelsbeziehungen nicht mehr auf seine geographischen Nachbarn angewiesen. Neary widersprach vehement: Die empirischen Evidenz auf der Grundlage der modernen Gravitationstheorie belege ganz eindeutig, dass Distanz auch im Zeitalter der Kommunikations- und Informationstechnologie für den Handel eine entscheidende Rolle spielt. Und das gilt auch post-Brexit Großbritannien. Den Handel mit nahen EU-Partnerländern durch Fernhandel zu ersetzen, ist zwar möglich, aber nicht ohne zusätzliche Kosten. Auch bei gesunkenen, und weiter sinkenden Transport- und Kommunikationskosten erfordert Handel mit entfernteren Ländern die Überwindung deutlich höherer „Distanzbarrieren“ als der Handel mit benachbarten Ländern. Mithin schmälert diese Strategie das Potential für Wohlfahrtsgewinne aus internationalem Handel. Und Neary warnte davor, sich vorzumachen, all dies gelte nur für den Güterhandel. Es gilt auch für Auslandsdirektinvestitionen, die internationale Diffusion von Technologie, sowie den internationalen Kapitalverkehr.

Man kann, so Neary, die Entscheidung für den Brexit nur verstehen, wenn man ihn als Austritt aus einem Handelsabkommen begreift, konkret dem Binnenmarkt und der Zollunion als Bestandteil des EU-Vertrages. Und Handelsabkommen haben nun mal an sich, dass sie die nationale Souveränität der daran teilnehmenden Länder einschränken. Hier verlässt man also rein ökonomischen Boden und betritt das Feld der Politik. Und er wartete an dieser Stelle mit einem für viele Zuhörer vielleicht überraschenden Plädoyer auf: „Wir Ökonomen haben kein Recht, nicht-ökonomische Argumente zu verdammen.“ Neary verwies auf Umfragen, die zeigen, dass viele (wenngleich nicht alle) Brexit-Befürworter durchaus bereit sind, zur Erlangung uneingeschränkter Souveränität einen ökonomischen Preis zu bezahlen.

Zwar würden, so Neary weiter, die Kosten des Brexit manchmal auch übertreiben, aber sie seien real und durchaus bedeutsam. Sein Kalkül ist relativ einfach. Betrachtet man die Position Großbritanniens

im Geflecht der internationalen Handelbeziehungen vor dem Hintergrund der zuvor skizzierten Einsichten der Handelstheorie, dann kommt man nach der Ansicht Nearys zum Schluss, dass die Teilhabe am EU Binnenmarkt wie auch der Zollunion ziemlich genau dem idealen Handelsabkommen entspricht. Daraus folgt, dass die Erlangung der vollen handelspolitischen Souveränität Großbritanniens durch einen Brexit fast zwingend zu einer Abweichung vom handelspolitischen Optimum führen wird – für beide Seiten, Großbritannien wie auch die verbleibenden Mitgliedsländer der EU. An dieser Abweichung misst Neary die Kosten des Brexit, und sein Fazit am Ende des Vortrages lautete: Je weicher der Brexit, umso geringer diese Kosten.

Wilhelm Kohler, Tübingen, 27. Juni 2018

Die Bundesbank-IAW Lecture on European Economic Integration wurde 2014 über eine gemeinsame Initiative des Instituts für Angewandte Wirtschaftsforschung (IAW) an der Universität Tübingen und der Hauptverwaltung der Deutschen Bundesbank in Baden-Württemberg ins Leben gerufen. Die jährliche Vorlesungsreihe wird dankenswerterweise durch die Deutsche Bundesbank Hauptverwaltung in Baden-Württemberg finanziert und findet traditionell in der Alten Aula der Universität Tübingen statt.

Die bisherigen Vortragenden waren:

2014 Paul de Grauwe (LSE): „The Future of the Eurozone“

2015 Harold James (Princeton University): „What Monetary Union Means for Europe“

2016 Francesco Giavazzi (Bocconi University): „The Macroeconomic Effects of Fiscal Adjustment Plans: Disaggregating Taxes and Spending“

2017 Markus Brunnermeier (Princeton University): “The Euro and the Battle of Ideas”