



# Die Bedeutung der EU-Mitgliedschaft am Beispiel Großbritanniens: Wie könnte der populistischen Manipulation begegnet werden?

Von Kurt Kratena  
Wien, 04. März 2019  
ISSN 2305-2635

## Handlungsempfehlungen

1. Die Vorteile der EU-Mitgliedschaft mit den vier Freiheiten und den wirtschaftlichen Effekten gemeinsamer Politik (Forschung, Regionalpolitik) sollten stärker sichtbar gemacht und breiter kommuniziert werden.
2. Die Mobilität innerhalb der EU sollte aktiver gefördert werden und der Abbau von Mobilitätsbarrieren sollte breiten Bevölkerungskreisen den Vorteil von Migration erlebbar machen.
3. Die EU-Kommission sollte klarstellen, dass populistische Konstrukte („reine Wirtschaftsunion“ ohne „Brüsseler Zentralismus“) kein realistisches EU-Zukunftsszenario darstellen, sondern nur außerhalb der EU, z.B. über eine Zollunion, realisierbar sind.

## Zusammenfassung

Die Literatur zu den ökonomischen Effekten der EU-Integration steht in massivem Widerspruch zu den populistischen Scheinrealitäten, wie sie im Rahmen der „Leave“-Kampagne zum Brexit-Referendum präsentiert wurden. Es kann gezeigt werden, dass die populistische Seite wesentliche ökonomische Mechanismen im Zusammenhang mit wirtschaftlicher Integration und Migration nicht kennt bzw. falsch einschätzt und darstellt.

Die seit 1990 einsetzende Globalisierung, hat das Volumen des globalen Handels massiv erhöht und gleichzeitig komplexe Wertschöpfungsketten im stark integrierten EU-Raum geschaffen. Der Außenhandel in diesen Wertschöpfungsketten wird hauptsächlich mit den Nachbarländern betrieben und generiert bedeutende indirekte Wertschöpfungseffekte. Diese Ef-

fekte sind v.a. für Großbritannien sehr hoch (12% des BIP). Österreich ist mit 0,77% des BIP abhängig von Exporten ins Vereinigte Königreich (Salzburg: 0,81% des BIP; Vorarlberg: 0,86% des BIP).

Diese Verflechtung in den Wertschöpfungsketten kann nur zu hohen Kosten durch Produktion der Vorleistungen im Inland substituiert und nur in ganz geringem Maße durch Handel mit weit entfernten Regionen kompensiert werden. Die Migration innerhalb der EU kann helfen, den „mismatch“ in den europäischen Arbeitsmärkten zu verringern und muss daher nicht zu höherer Arbeitslosigkeit und/oder Lohndruck führen. Die Anzahl der Jobs bleibt außerdem nicht gleich (lump of labour fallacy), sondern steigt durch die Nachfragekomponente der Migration.



# Die Bedeutung der EU-Mitgliedschaft am Beispiel Großbritannien: Wie könnte der populistischen Manipulation begegnet werden?

***“I think that the people of this country have had enough of experts from organisations with acronyms saying that they know what is best and getting it consistently wrong, because these people are the same ones who got it consistently wrong.” Michael Gove, Secretary of State for Justice, 06. Juni 2016.***

## **1. Mechanismen der Ökonomie vs. Scheinrealitäten: die Brexit-Debatte**

Die ökonomische Literatur zu den Effekten der EU-Integration Großbritanniens vor dem Brexit-Referendum 2016 und zu den ökonomischen Brexit-Auswirkungen seit dem Referendum füllt Bände. Dieser umfangreiche Bestand an Expertise war aber während der Kampagnen zum Referendum nicht ausreichend, um die Fakten außer Streit zu stellen. Es waren zwei große Themen, die die „Leave“-Kampagne geprägt haben: (i) nationalstaatliche Souveränität, die durch den Brexit wieder nach Großbritannien kommt (inklusive Budgethoheit) und (ii) die negativen Folgen der Migration aus den „neuen“ EU-Ländern. Im Juni 2016 lag bereits eine Zusammenfassung der vom Brexit berührten ökonomischen Themenbereiche vor (Centre for Economic Performance, 2016), die einen Überblick über den damaligen Wissensstand darstellt. Die Vertreter der „Leave“-Kampagne haben demgegenüber mit einfachen Botschaften gepunktet, z.B. Großbritannien überweist pro Woche 350 Mio. Pfund nach Brüssel, die nach dem Brexit in das staatliche Gesundheitssystem NHS fließen könnten. Offensichtlich taten diese einfachen Behauptungen ihre Wirkung und schufen ein Gefühl von kollektivem Selbstmitleid und von „Okkupation durch die EU“ (O’Toole, 2018).

***„Dabei wurden auch in populistischer Manier einfache und überzeichnete Botschaften in Form von Extremszenarien und übertriebenen Zahlen genannt.“***

Ein Ansatzpunkt zur Erklärung dieser permanenten Diskrepanz zwischen der vorhandenen ökonomischen Expertise und der populistischen Rhetorik, liegt in dem von Michael Gove angesprochenen allgemeinen Misstrauen gegenüber „den Experten“. Tatsächlich setzt die Expertenseite den Populisten häufig rein statistische Tatsachen entgegen, ohne jene dahinterliegenden Mechanismen darzulegen, die tatsächlich erklären können, warum die populistische Seite falsch liegt. Dabei wurden auch in populistischer Manier einfache und überzeichnete Botschaften in Form von Extremszenarien und übertriebenen Zahlen genannt. Dadurch entstand ein destruktiver Diskurs mit mangelnder Glaubwürdigkeit auf beiden Seiten.

***„Mit dem EU-Austritt verändert man massiv und simultan viele Determinanten und es werden eine Menge von Feedback-Effekten ausgelöst.“***

In der Ökonomie besteht ein erheblicher Unterschied zwischen partialanalytischer Betrachtung eines Phänomens (z.B. Determinanten des Außenhandels zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU) und den gesamtwirtschaftlichen Effekten. Mit dem EU-Austritt verändert man massiv und simultan viele Determinanten und es werden eine Menge von Feedback-Effekten ausgelöst. Manche davon sind wesentlich geringer als die „Brexiteers“ während der Kampagne versprochen haben (z.B. Handelsumlenkung), manche wurden einfach ignoriert. Dabei haben die „Brexiteers“ wesentliche ökonomische Mechanismen im Zusammenhang mit wirtschaftlicher Integration und Migration völlig falsch eingeschätzt. Diese falsche Einschätzung ist primär ein Mangel an theoretischer Kenntnis, nicht an empirischer. Eine Gegenposition zu diesen Scheinrealitäten sollte daher nicht nur aus empirischer Faktensammlung bestehen, sondern ein alternatives Narrativ darüber schaffen, was EU-Mitgliedschaft bedeutet.

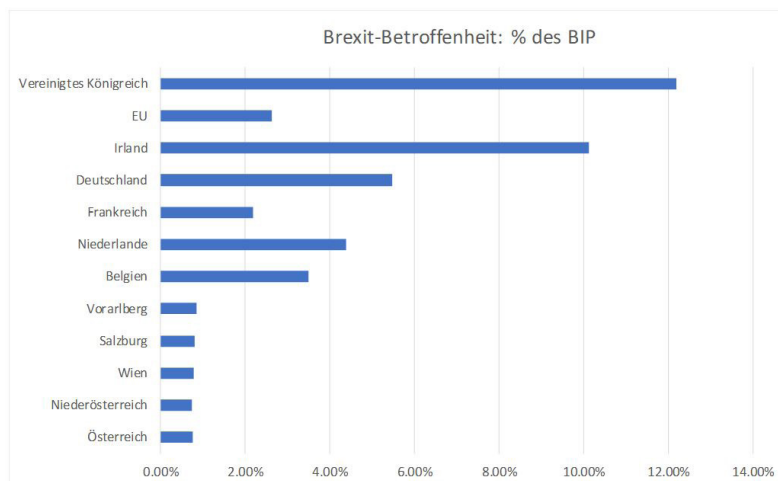


## 2. Globalisierte Produktion und Wertschöpfungsketten

Die seit 1990 einsetzende Globalisierung, hat das Volumen des globalen Handels massiv erhöht und gleichzeitig die Muster verändert. Ein Großteil des Außenhandels ist Handel mit Intermediärgütern, oft mit Komponenten und Teilen, die in ein Endprodukt eingebaut werden. Die Produktionsmuster global agierender Firmen sind in diese Handelsstrukturen eingebunden und daraufhin von der Kostenseite optimiert. Die Wertschöpfung, die beim „assembling“ des Endproduktes generiert wird, ist eindeutig diesem Land zuzuordnen, für die Allokation der restlichen Wertschöpfung ist die Information von globalen Input-Output-Modellen erforderlich. In einem EU-Forschungsprojekt wurde in mehreren Jahren die globale Input-Output Datenbank WIOD aufgebaut (World Input Output Database, [www.wiod.org](http://www.wiod.org)) und parallel dazu eine Methode zur Berechnung der Wertschöpfung im Außenhandel über Wertschöpfungsketten entwickelt (Los and Timmer, 2018). Kurzfristig – das ist die Aussage des Wertschöpfungsketten-Konzepts - sind die Substitutionsmöglichkeiten zwischen unterschiedlichen Importquellen beschränkt und ein Ausfall eines Produzenten bringt die Produktion zum Erliegen, wie z.B. in anderen asiatischen Ländern nach der Katastrophe von Fukushima (Japan). In jedem Fall ist die Substitution eines Handelspartners durch einen anderen ein längerfristiges Unterfangen und mit Preis- und Kosteneffekten verbunden, die wiederum makroökonomische Feedback-Effekte haben.

Andererseits zeigen Wertschöpfungsketten, dass die indirekten Wertschöpfungseffekte von Exporten hohe Bedeutung haben können. Die Datenbasis WIOD wurde von der Länderebene zur Ebene von europäischen Regionen disaggregiert (Chen, et al., 2017) und damit Analysen zur EU-weiten regionalen Bedeutung des Außenhandels zwischen Großbritannien und der EU durchgeführt. Die regionalen Effekte können dabei wieder zu Ländereffekten aggregiert werden. Die Methode besteht darin, anhand der interregionalen Wertschöpfungsketten die gesamte, an den EU-Exporten ins Vereinigte Königreich und an den Exporten des Vereinigten Königreiches in die EU hängende Wertschöpfung der Regionen zu ermitteln. Das ergibt die Betroffenheit („exposure“) vom Außenhandel insgesamt mit dem Vereinigten Königreich, ersetzt aber kein konkretes „Brexit-Szenario“. Generell zeigt sich, dass Großbritannien wesentlich stärker betroffen ist als der Rest Europas. Überdurchschnittlich hohe Abhängigkeit von den Exporten ins Vereinigte Königreich (in % des BIP) zeigen Irland und Deutschland. Österreich ist mit 0,77% des BIP geringer abhängig von Exporten ins Vereinigte Königreich als andere, kleine offene Volkswirtschaften (Belgien, Niederlande). Innerhalb Österreichs sind Salzburg (0,81% des BIP) und Vorarlberg (0,86% des BIP) am stärksten betroffen.

**Grafik 1: Anteil des BIP (in %), der insgesamt durch die Wertschöpfung aus UK-Exporten (für EU-Länder) und aus EU-Exporten (für UK) geschaffen wird.**



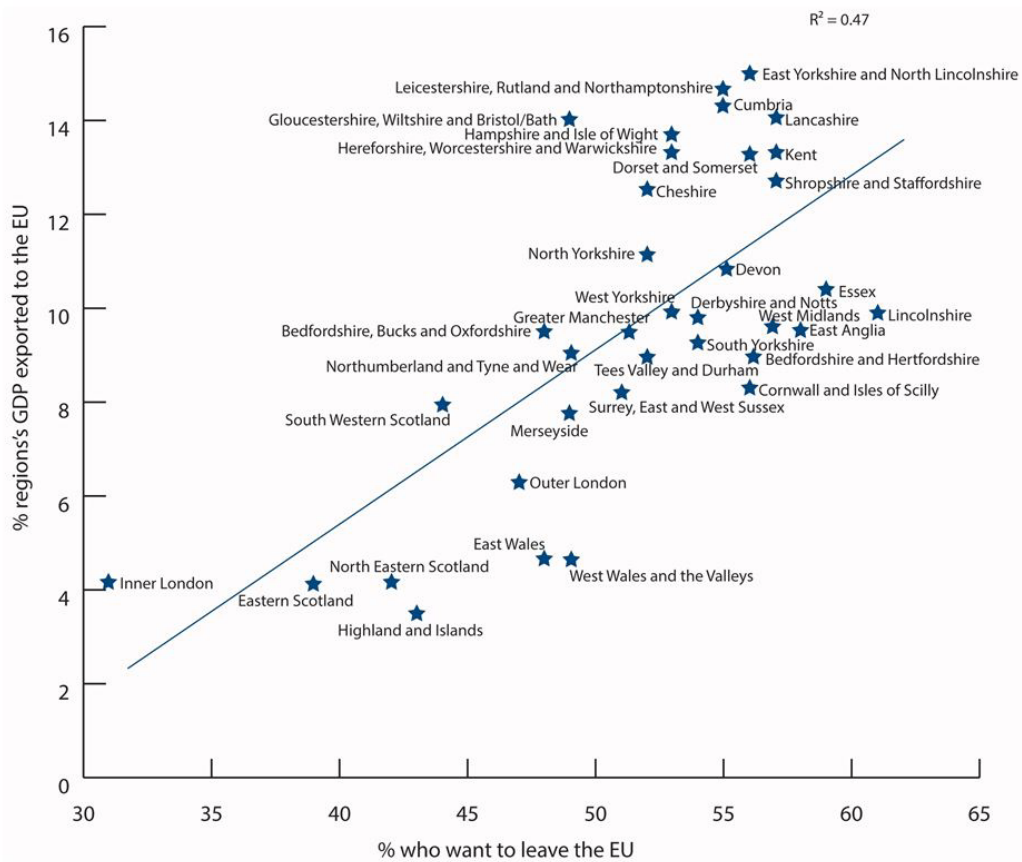
Quelle: Chen, et al. (2017)



Los, et al. (2017) haben diese regionalen Effekte in einem zweiten Schritt mit dem Wahlverhalten beim Brexit-Referendum korreliert und ein paradoxes Ergebnis zu Tage gefördert: jene Regionen, deren Wertschöpfung mit ca. 15% des BIP am stärksten vom Außenhandel mit der EU abhängt (East Yorkshire & Northern Lincolnshire) hatten beim Referendum über 60% Zustimmung zum Brexit, während Regionen wie „Inner London“, die wesentlich geringer vom EU-Außenhandel abhängen (ca. 4% des BIP), nur unter 30% Zustimmung hatten. Das macht deutlich, wie wichtig das Wissen um die Mechanis-

men der Globalisierung und nicht die tatsächliche Betroffenheit von der Globalisierung dafür ist, die Scheinrealitäten der Populisten zu entlarven. Dieses Wissen kann sich der einfache Bürger, was die indirekten Wertschöpfungseffekte betrifft, kaum aneignen; diesbezüglich wäre somit mehr Aufklärung notwendig. Die Regionen im Nordosten mit hoher Zustimmung zum Brexit sind direkt (das Nissan-Werk in Sunderland) und indirekt stark von den EU-Exporten abhängig und haben die potentiellen Brexit-Effekte auf die Investitionstätigkeit und auf Produktionsverlagerungen jedoch offensichtlich ignoriert.

**Grafik 2: EU-Exportabhängigkeit (Anteil des BIP in %) und Zustimmung zum Brexit (in % der Stimmen), nach UK-Regionen**



Quelle: Los, et al. (2017)



**„Großbritannien ist wesentlich stärker vom Brexit betroffen als die EU und der Wegfall des EU-Außenhandels hat für Großbritannien erhebliche Wohlfahrtsverluste.“**

Pfaffermayr und Oberhofer (2018) haben kürzlich anhand eines Gravitationsmodells und eines konkreten Szenarios ebenfalls gezeigt, dass ein „Hard Brexit“ Großbritannien wesentlich stärker treffen würde als den Rest der EU. Dabei zeigt sich, dass ein Großteil des Verlustes von EU-Außenhandel durch inländischen Handel zu höheren Kosten substituiert wird. Die Handelsumlenkung auf Drittstaaten spielt demgegenüber eine geringere Rolle. Alle in diesen Studien dargelegten Mechanismen der Globalisierung stehen in krassm Widerspruch zu den Scheinrealitäten der „Brexiters“: Großbritannien ist wesentlich stärker vom Brexit betroffen als die EU und der Wegfall des EU-Außenhandels hat für Großbritannien erhebliche Wohlfahrtsverluste. Da alle Länder den Großteil ihres Außenhandels mit den nächsten Nachbarn betreiben, kann Handelsumlenkung, z.B. zu den „Commonwealth“-Staaten, den Entfall des EU-Außenhandels von Großbritannien nicht kompensieren.

### **3. Migration, Löhne und Arbeitslosigkeit**

Die seit 2004 stark anwachsende Migration aus den acht osteuropäischen neuen EU-Mitgliedsländern (A8) war ein wesentliches Thema in der „Leave“-Kampagne. Dabei wurde ein Bild gezeichnet, das häufig im Zusammenhang mit Migration gebracht wird und das auf einem einfachen ökonomischen Verständnis des Arbeitsmarktes beruht. Migration wird dabei als Angebotsschock gesehen, der entweder zu Lohndruck oder zu einem Anstieg der Arbeitslosigkeit und damit zu höheren Sozialausgaben führt. Diese Sichtweise beschreibt plötzliche Wellen von Migration (z.B. Flüchtlingswellen), die ungeplant das Arbeitsangebot im Inland erhöhen. Bei der kontinuierlichen EU-Migration handelt es sich aber häufig um Personen, die schon vor ihrer Ankunft vermittelt wurden oder sich als Selbständige im neuen Mitgliedsstaat niederlassen. Das Bild

des Arbeitsmarktes, das dem zugrunde liegt, ist ein völlig anderes als das simple universelle Marktmodell, von der die populistische Sichtweise herrührt. Es herrscht simultaner Mangel (offene Stellen) und Überschuss (Arbeitslosigkeit) auf unterschiedlichen Segmenten des Arbeitsmarktes (Berufe, Qualifikationen), der in Abhängigkeit von der Flexibilität in der Reallokation von Arbeitskräften und dem Arbeitsangebot die aggregierte Arbeitslosenrate bestimmt. Wenn Migration hauptsächlich dazu beiträgt, die offenen Stellen schneller zu besetzen, verbessert sie die Effizienz am Arbeitsmarkt und erhöht die Arbeitslosigkeit nicht. In dieser Sichtweise ist das messbare, höhere Arbeitsangebot die Folge einer schnelleren Besetzung offener Stellen, da diese Besetzung durch die Vermittlung von Arbeitslosen aus Gründen des „mismatch“ nicht gelungen ist. In diesem Modell des Arbeitsmarktes überrascht es nicht weiter, dass, wie Wadsworth et al. (2016) in ihrer Übersicht über die einschlägigen Studien gezeigt haben, die A8-Migration nach Großbritannien ab 2004 weder die Arbeitslosigkeit erhöht noch die Löhne gedrückt hat. Dieser Befund gilt im Aggregat und in Teilsegmenten des Arbeitsmarktes und auch, wenn man die Periode 2004 – 2014 in eine Vorkrisen- und eine Nachkrisen-Periode (2008 – 2014) zerteilt.

Ein weiterer wichtiger Aspekt einer populistischen Scheinrealität, in der MigrantInnen mit den Inländern um die vorhandenen Jobs konkurrieren, ist die Annahme, dass ebendiese Anzahl vorhandener Jobs konstant ist (lump of labour fallacy). Wenn MigrantInnen hauptsächlich offene Stelle besetzen, die sonst offen geblieben wären, dann wird netto Einkommen generiert, das in weiterer Folge die lokale Güter- und Dienstleistungsnachfrage erhöht.

Was die Löhne betrifft, so konnte am unteren Ende der Lohnverteilung kein Lohndruck entstehen, da die MigrantInnen auch zum Mindestlohn eingestellt werden müssen. In den anderen Segmenten hätte die Migration theoretisch Lohndruck erzeugen können, das ist jedoch statistisch nicht nachweisbar. Die Bildungsstruktur der zugewanderten Personen unterscheidet sich stark von jener der in Großbritannien Geborenen (Wadsworth, et al., 2016): Der An-





teil der Personen mit mittlerer Qualifikation (Alter des Bildungsabschlusses zwischen 17 und 20 Jahren) an der Bevölkerung im Erwerbsalter beträgt bei den in Großbritannien Geborenen 33% und bei den A8-MigrantInnen 55%. Bei den Personen mit niedriger Qualifikation (Alter des Bildungsabschlusses mit 16 Jahren oder darunter) sind die Unterschiede noch deutlicher ausgeprägt: der Anteil bei den A8-MigrantInnen beträgt lediglich 9%, bei den in Großbritannien Geborenen aber 44%. Das beherrschende Phänomen auf den europäischen Arbeitsmärkten in den Neunziger Jahren war der Wegfall eines Teiles des mittleren Qualifikationssegments bei gleichzeitiger Ausweitung der Jobs mit hoher und niedriger Qualifikation. Das hat in der Folge teilweise zu Mängeln im Bereich der mittleren Qualifikationen geführt, die in Großbritannien offensichtlich durch die A8-Migration überwunden wurden. Die günstigere Qualifikationsstruktur und das niedrigere Durchschnittsalter der A8-MigrantInnen führt außerdem zu höherer Produktivität und einem positiven Nettobeitrag zu den öffentlichen Haushalten.

**„Ein konstruktiver Diskurs bestünde darin, die Scheinprobleme der Migration zu entlarven und die echten Probleme als Herausforderung und nicht als Indiz für nationale Abkapselung zu sehen.“**

Objektiv lässt sich somit nicht feststellen, dass die A8-Migration große Verwerfungen am Arbeitsmarkt in Großbritannien verursacht hat. Dem stehen die sonstigen mit Migration verbundenen und von den Brexiteers stark übertrieben dargestellten gesellschaftlichen Phänomene gegenüber: Ghettobildung, Preisanstieg bei Immobilien, gefühlte Zunahme des Drucks am Arbeitsmarkt. Der destruktive populistische Diskurs vermischt diese realen Probleme mit kaum vorhandenen (Arbeitsmarkt) und beeinflusst damit die öffentliche Meinung. Ein konstruktiver Diskurs bestünde darin, die Scheinprobleme der Migration zu entlarven und die echten Probleme als Herausforderung und nicht als Indiz für nationale Abkapselung zu sehen.

## Fazit

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Scheinrealität der Populisten wesentliche Mechanismen in einer globalisierten Wirtschaft nicht kennt oder ignoriert: Außenhandel wird hauptsächlich mit den Nachbarländern betrieben. Die in stark integrierten Wirtschaftsräumen bestehenden Wertschöpfungsketten generieren bedeutende indirekte Wertschöpfungseffekte. Diese Verflechtung in den Wertschöpfungsketten kann nur zu hohen Kosten durch Produktion der Vorleistungen im Inland substituiert werden und nur in ganz geringem Maße durch Handel mit weit entfernten Regionen kompensiert werden. Die Migration in der EU kann helfen, den „mismatch“ in den europäischen Arbeitsmärkten zu verringern und muss daher nicht zu höherer Arbeitslosigkeit und/oder Lohndruck führen. Die Anzahl der Jobs bleibt außerdem nicht gleich (lump of labour fallacy), sondern steigt durch die Nachfragekomponente der Migration.



## Literaturhinweise

Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science (Hsg.), Brexit 2016, Policy Analysis from the Centre of Economic Performance, London, 2016.

Chen, W., B. Los, P. McCann, R. Ortega-Argilés, M. Thissen, and F. van Oort, 2017, The Continental Divide? Economic Exposure to Brexit in Regions and Countries on Both Sides of the Channel, Papers in Regional Science, 97, 25-54.

Los, B. and M.P. Timmer (2018), Measuring Bilateral Exports of Value Added: A Unified Framework, NBER Working Paper 24896.

Los, B., P. McCann, J. Springford and M. Thissen (2017), The Mismatch between Local Voting and the Local Economic Consequences of Brexit, Regional Studies, 51, 789-799.

O'Toole, F. (2018), Heroic Failure. Brexit and the Politics of Pain, Head of Zeus Ltd, London, 2018.

Pfaffermayr, M., H. Oberhofer (2018), Estimating the Trade and Welfare Effects of Brexit: A Panel Data Structural Gravity Model, CESifo Working Paper Series No 6828, Feb 2018.

Wadsworth, J., S. Dhingra, G. Ottaviano, J. Van Reenen (2016), Brexit and the Impact of Immigration on the UK, in: Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science (Hsg.), Brexit 2016, Policy Analysis from the Centre of Economic Performance, London, 2016.



## Über den Autor

**Dr. Kurt Kratena** ist Direktor des Centre of Economic Scenario Analysis and Research (CESAR) und Konsulent am Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung. Er beschäftigt sich mit makro- und regionalökonomischer Impact-Analyse auf Basis von makroökonomischen, multi-regionalen Input-Output Modellen.

Kontakt: [kurt.kratena@cesarecon.at](mailto:kurt.kratena@cesarecon.at)

## Über die ÖGfE

Die Österreichische Gesellschaft für Europapolitik (ÖGfE) ist ein parteipolitisch unabhängiger Verein auf sozialpartnerschaftlicher Basis. Sie informiert über die europäische Integration und steht für einen offenen Dialog über aktuelle europapolitische Fragen und deren Relevanz für Österreich. Sie verfügt über langjährige Erfahrung im Bezug auf die Förderung einer europäischen Debatte und agiert als Katalysator zur Verbreitung von europapolitischen Informationen.

### ISSN 2305-2635

Die Ansichten, die in dieser Publikation zum Ausdruck kommen, stimmen nicht unbedingt mit jenen der ÖGfE oder jenen, der Organisation, für die der Autor arbeitet, überein.

### Schlüsselwörter

Wertschöpfung im Außenhandel, Handelsumlenkung, Migration und Arbeitsmarkt

### Zitation

Kratena, K. (2019). *Die Bedeutung der EU-Mitgliedschaft am Beispiel Großbritannien: Wie könnte der populistischen Manipulation begegnet werden?* Wien. ÖGfE Policy Brief, 04'2019

### Impressum

Österreichische Gesellschaft für Europapolitik  
Rotenhausgasse 6/8-9  
A-1090 Wien, Österreich

**Generalsekretär:** Mag. Paul Schmidt

**Verantwortlich:** Dr. Susan Milford-Faber

Tel.: +43 1 533 4999

Fax: +43 1 533 4999 – 40

E-Mail: [policybriefs@oegfe.at](mailto:policybriefs@oegfe.at)

Web: <http://oegfe.at/policybriefs>