

Prof. Dr. Carsten Hefeker
Lehrstuhl für Europäische Wirtschaftspolitik
Universität Siegen

Carsten.Hefeker@uni-siegen.de
<http://www.wiwi.uni-siegen.de>

Stellungnahme: Fiskalische Auswirkungen des Brexit

Thesen:

- 1) Vor allem die langfristigen realen Kosten für das UK werden größer sein als die möglichen fiskalischen Einsparungen. Auch die EU wird leicht negativ betroffen sein, aber die Verhandlungsmacht auf Seiten der EU ist größer. Die realen Effekte werden die fiskalischen überwiegen und damit im Vordergrund der Verhandlungen stehen.
- 2) Aufgrund des knappen Zeitrahmens werden beide Seiten ein Interesse am geregelten Übergang haben. Deshalb ist zu erwarten, dass das UK bis Ende der laufenden Haushaltsperiode (2020) seinen Status nicht ändern wird.
- 3) Kosten und Ansprüche beider Seiten werden vom Ergebnis der Verhandlungen und der anschließenden Regelung abhängig sein, da keine Regeln für den Austritt und finanzielle Folgen existieren. Es ist nicht zu erwarten, dass es zum völligen Bruch („WTO-Modell“) kommen wird. Ebenso unwahrscheinlich ist ein Modell, das sich an existierenden Vereinbarungen mit Norwegen oder der Schweiz orientiert. Wahrscheinlich ist ein Modell, das relativ dicht am CETA-Vertrag liegen wird und mit Beiträgen des UK an die EU verbunden sein wird.
- 4) Je nach Modell werden die Konsequenzen für den EU-Haushalt deutlich spürbar sein. Da weder Nettoempfänger auf Mittel verzichten wollen, noch Nettozahler bereitwillig ihre Beiträge erhöhen werden, ist mit Konflikten unter den EU-27 Staaten zu rechnen. Streitigkeiten dürften auch aus der Abschaffung des UK-Rabatts resultieren.

Vorbemerkung:

Die ökonomischen Konsequenzen auf die beteiligten Volkswirtschaften aus dem Brexit und einem Anschlussmodell sind bedeutsamer als die rein finanziellen (EP 2017). Fragen des Marktzugangs für Güter und Dienstleistungen werden daher eine wichtigere Rolle spielen als der Ausgleich von Budgetforderungen und -verbindlichkeiten. Es gibt keine klare Regelung, wie ein Austritt stattfinden soll. Ansprüche und Verbindlichkeiten beider Seiten werden daher Gegenstand von Verhandlungen sein. Eine genaue Vorhersage von Zahlungen ist somit nicht möglich und auf die Diskussion von verschiedenen Szenarien beschränkt.

Ich gliedere meine Diskussion in fünf Abschnitte. Abschnitt I gibt einen kurzen Überblick über den aktuellen Haushalt, Abschnitt II diskutiert die Ansprüche und Verbindlichkeiten, die sich aus dem laufenden Haushalt berechnen und schätzen lassen. Abschnitt III befasst sich mit den möglichen Übergangsregelungen, während Abschnitt IV mögliche Modelle, die sich an den Brexit anschließen diskutiert. Abschnitt V präsentiert Schlussfolgerungen.

I. Der EU-Haushalt

Die Einnahmen des EU-Haushalts gliedern sich in die traditionellen Eigenmittel (11 %), d.h. im Wesentlichen Zolleinnahmen, Aufschläge auf die Mehrwertsteuer (0.3% der harmonisierten MWSt-Basis) (12%), und Bruttonationaleinkommen (BNE)-basierte Zahlungen der Mitgliedstaaten (MS) an die EU (69%), sowie sonstige Einnahmen (8%), wie z.B. Strafzahlungen.

Die Ausgaben werden von den Mitgliedsstaaten (MS) und dem Europäischen Parlament (EP) verabschiedet. Der EU Haushalt ist zweigeteilt in einen mittelfristigen Finanzrahmen (MFR) und jährliche Budgets.¹ In mehrjährigen Verhandlungen wird vorab der MFR festgelegt, der 1.23% des BNE der EU nicht übersteigen darf, aus dem den MS Ansprüche und Verbindlichkeiten entstehen. (Aktuell: 2014-2020). Dies stellt auch die Obergrenze für Zahlungen dar, obwohl auch Anpassungen nach demselben Verfahren möglich sind. Die MFR zerfällt in tatsächliche Zahlungen (payments) und in Zusagen (commitments), die jeweils eine Obergrenze haben (ceiling). Da die Ansprüche nicht sofort umgesetzt werden, gehen Zahlungsverpflichtungen der EU über die aktuelle Haushaltsphase bis zu drei Jahre (n+3) hinaus. Sind Mittel danach nicht abgerufen, verfallen sie und entsprechende Rückflüsse finden statt.

Für 2017 sieht die MFR Zusagen in Höhe von €154,4 Mrd. (1% des BNE) und Bewilligungen von €142,8 Mrd. (0.92 % des BNE) und für den gesamten Zeitraum 2014-20 insgesamt €1082, 5 Mrd (1% BNE) bzw. €1023,5 Mrd (0.95% BNE) vor. Daneben existieren weitere Fonds (Nothilfereserve: €2,2 Mrd., Globalisierungsanpassungsfonds: €1,2 Mrd. , EU Solidaritätsfonds: €3,9 Mrd und Flexibilitätsinstrument: €3,7 Mrd) und EU-Entwicklungsfonds (€30,5 Mrd) für die Periode 2014-20.

Die Zahlungen basieren auf Schätzungen und vorläufigen Zahlen und werden durch Nachzahlungen oder Erstattungen ausgeglichen. Da die nicht-Euro Staaten ihre Zahlungen in heimischer Währung leisten, schwanken faktische Beiträge mit den Wechselkursen. Entsprechend ist auch hier zwischen Planungen und Zahlungen zu unterscheiden. (Einen Überblick über den MFR und die Beiträge und Ansprüche des UK geben Tabellen A1 und A2 im Anhang.)

Seit 1985 hat das UK Anspruch auf einen Rabatt, der sich auf rund 66% seiner Nettobeiträge zum EU-Budget erstreckt. Zur Kompensation der erhöhten Zahlungen anderer Nettozahler wurden auch Rabatte für AT, DK, D, NL und SW eingeführt; sie müssen seit 2002 nur 25% der erhöhten Beiträge und die Hälfte der MWSt-Abgaben, die sich aus dem UK-Rabatt ergeben, zahlen. Der Rest wird auf die anderen MS verteilt, wobei die Hauptlast von wenigen Staaten getragen wird. (Siehe dazu Tabelle A3 im Anhang.) Die Rabatte werden jährlich neu berechnet und bis zu drei Jahre nachträglich angepasst.

Je nach Berechnung ist unklar, mit welchem Anteil das UK an künftigen Zahlungen und Verbindlichkeiten beteiligt sein wird. Seine nominelle Größe gemessen am BNE (die eigentlichen Verpflichtungen) entspricht, je nach Basisjahr, rund 15%, rechnet man den UK-Rabatt heraus, sind es 12%.² Unklar ist, inwieweit der Rabatt erhalten bleibt, wenn das UK

¹ Erstere wird einstimmig beschlossen (unter Anhörung des EP), die jährlichen Haushalte werden mit qualifizierter Mehrheit (QMV) und gemeinsam mit dem EP entschieden.

² Alternativ könnte man auch auf die Zahlungen an den öffentlichen (8%) oder an den privaten Sektor (5-6%) abstellen, oder schließlich auf den Anteil der Bevölkerung (12.5%) abheben. Siehe House of Lords (2017).

offiziell aus der EU ausgeschieden ist, sowohl was Zahlungen aus den laufenden Verpflichtungen angeht, wie auch die neu zu verhandelnden.

Schätzungen über die absoluten Nettobeiträge des UK und damit die zu berücksichtigenden Ausfälle p.a. schwanken, je nachdem, welche Jahre sie zugrunde legen und ob sie mit oder ohne Rabatt berechnet werden, zwischen €10 Mrd. bis zu €16.6 Mrd. (Chomicz 2017, D' Afonso 2017, Haas und Rubio 2017).

Tabelle 1 zeigt die aktuellen Nettobeiträge einiger MS und der EFTA-Staaten als BIP Anteile und pro Kopf.³ Das UK liegt mit seinen Beiträgen gemessen am BIP und pro Kopf hinter den großen EU-Staaten, aber auch (pro Kopf) hinter Norwegen.

Tabelle 1: Nettozahlungen an EU (MS und EFTA)

Land	% BIP	€ pro Kopf
Island	-0,05	-25
Schweiz	0,02	12
Liechtenstein	0,03	40
Norwegen	0,16	115
UK	0,25	79
Italien	0,29	79
Frankreich	0,32	100
Niederlande	0,36	140
Deutschland	0,39	131

Note: Durchschnitt 2008-2014 für EU, sonst 2014-15

Quelle: Darvas, 2017, Bruegel Blog

II. Ansprüche und Verbindlichkeiten aus dem laufenden Haushalt

Unklar ist, auf welches Ausstiegsmodell man sich einigen wird. Entweder verlässt das UK die EU ohne längerfristige Ansprüche und Verbindlichkeiten oder es werden Ansprüche auf Vermögen und längerfristige Verbindlichkeiten verrechnet. Die EC hat sich auf das zweite Modell festgelegt und wird nach Presseberichten eine Rechnung in Höhe von rund 60 Mrd. € präsentieren (dazu Barker 2017). Das House of Lords hat sich einer Anhörung einer juristischen Interpretation angeschlossen, die das erste Modell favorisiert (HOL 2017).

Eine Berechnung von Ansprüchen und Verbindlichkeiten basiert auf Haushaltszahlen für das Jahr 2015 (neuere Zahlen sind noch nicht verfügbar). Zudem gilt, dass die EU-Budgets jährlich gerechnet werden, während die Austrittsplanung den März 2019 als Austrittsdatum sieht. Schätzungen beziehen sich somit auf die EU-Haushalte bis Ende 2018 oder Ende 2020.

Die Verpflichtungen des UK gegenüber der EU ergeben sich aus (vgl. Tabelle 2):

³ Die verwendeten Daten basieren vorwiegend auf Berechnungen von Darvas et al. (2017). Alternative Berechnungen finden sich in Barker (2017), Chomicz (2017), Haas und Rubio (2017) oder Nunez-Ferrer und Rinaldi (2016).

- 1) Den im EU Budget erfassten Zahlen: Diese besteht aus der MFR, dem Gegenwartswert der Pensionsverpflichtungen sowie der EU Verschuldung für die Hilfsprogramme (wie EFSF, ESM).
- 2) Ausstehenden offenen Zahlungsverpflichtungen (RAL (reste à liquider)): Sie stammen aus Zusagen, die gemacht worden sind, aber noch nicht abgeflossen sind und machen in der Regel gut die Hälfte der aktuellen Zahlungen aus. In der Regel braucht es fünf Jahre bis die RAL eines Jahres abgebaut sind.
- 3) Bedeutende rechtliche Zusagen (significant legal commitments, SLC): Sie stammen aus konkreten Zusagen, die über die generellen Zusagen hinausgehen, also z.B. Beiträge zu bestimmten Fonds oder Bauausgaben (Juncker Investment Plan, Asylfonds etc.)
- 4) Bedingte Verpflichtungen (contingent liabilities). Sie stammen aus bedingten Verpflichtungen wie Kreditbürgschaften (meist für EIB-Kredite, für die die EU bürgt), Horizon 2020, oder anhängige Gerichtsverfahren.
- 5) Weitere geplante Zusagen (other planned commitments, OPC): Sie erstrecken sich auf die Jahre 2019-20 und gehen damit über die RAL bis 2018 hinaus

Tabelle 2: Verbindlichkeiten und Zusagen (in Mrd. Euro)

	EU Total		Anteil UK	
	2015	2018	12%	15.7%
Reste a liquider (RAL)	271,7	248,8	29,9	39,1
Bedeutende rechtl Zusagen (SLC)	376,3	148,7	17,8	23,3
Andere geplante Zusagen (OPC)	182,5	182,5	21,9	28,6
EU Verschuldung	56,9	52,7	6,3	8,3
Pensionsverpflichtungen	63,8	63,8	7,7	10
Bedingte Verpflichtungen	27,6	27,6	3,3	4,3
Gesamt	924,8	724	86,9	113,7

Note: 2015 tatsächl. Zahlungen, 2018 Projektion

Quelle: Darvas et al. 2017

Dem gegenüber stehen die Ansprüche des UK, die es aus dem Vermögen und Forderungen der EU erheben kann, darunter im Wesentlichen (vgl Tabelle 3):

- 1) Die Bilanzguthaben sind ausstehende Kredite und Zinsen (€56.9 Mrd) und verkaufbare finanzielle Guthaben (€9.6 Mrd.) (Ansprüche aus Strafzahlungen, Garantiefonds, Aktienanteile an der EIB etc.)
- 2) Ansprüche aus Vorfinanzierung (Pre-Financing). Insofern als Vorauszahlungen nicht genutzt werden, müssen sie zurückerstattet werden (€45.2 Mrd.).
- 3) Barguthaben (€21.7 Mrd.) bei Finanzministerien oder Zentralbanken.

Es ist allerdings umstritten, ob das UK hierauf und in welchem Umfang Anspruch erheben kann. Da es bei seinem Beitritt zur EU keine Zahlungen für die vorhandenen Vermögensgegenstände geleistet hat, kann man auch auf dem Standpunkt stehen, dass deshalb auch keine Ansprüche daran beim Ausscheiden bestehen (HOL 2017).

Desgleichen hat das UK Ansprüche auf Zahlungen aus der MFR, die gegen seine Verpflichtungen aufzurechnen sind (vgl. Tabelle 4). Es ist relativ unstrittig, dass diese so lange durch die EU zu leisten sind, wie das UK am Haushalt beteiligt ist.

Tabelle 3: Vermögensgegenstände der EU (in Mrd. Euro)

	EU Total		Anteil UK	
	2015	2018	12%	15,70%
Immobilien und Ausstattung	8,7	8,7	1	1,4
Finanzvermögen	9,6	9,6	1,2	1,5
Bareinlagen	21,7	21,7	2,6	3,4
Vorfinanzierungsbeiträge	45,2	45,2		
Forderungen	10,3	10,3	1,2	1,6
Sonstiges Vermögen	1	1	0,1	0,2
Kredite	56,9	52,7	6,3	8,3
Pensionsbeiträge	21,3	21,3	2,6	3,3
Bedingte Vermögensgegenst.	0,5	0,5	0,1	0,1
Ausgleich	21,9	21,9	2,6	3,4
Gesamt	197	193,8	51,2	78,6

Note: Ausgleich: Ausgleich für nicht realisierte bedingte Verpflichtungen und Ansprüche

2015 tatsächl. Zahlungen, 2018 Projektion

Quelle: Darvas et al. 2017

Tabelle 4: Zahlungen der EU an das UK (in Mrd. Euro)

	RAL Ende 2018			SLC Ende 2018			OPC 2019/20	
	ESIF	Non-ESIF	RAL gesamt	ESIF	Non-ESIF	SLC Total	OPC	Total
EU gesamt	148,7	100,1	248,8	140,5	8,2	148,7	182,5	579,8
Ausgaben UK (gepl.)	5,4	6,4	11,8	5,1	0,3	5,4	11,7	28,9
Anteil UK (in %)	3,7	6,4	4,8	3,6	3,9	3,6	6,4	5

Quelle: Darvas et al. 2017

Längerfristige Verbindlichkeiten aus dem Pensionssystem

Ein wichtiger Punkt sind die Verbindlichkeiten und Ansprüche aus den Pensions- und Krankenversicherungszahlungen. Zum einen sind sie von der Höhe her relativ unsicher und haben zum anderen eine sehr langfristige Wirkung. Entweder wird man sich auf Abschlagszahlungen seitens des UK einigen müssen (die ggf. zu erheblichen Rückflüssen führen können) oder noch sehr langfristige gegenseitige finanzielle Verbindungen akzeptieren. Letzteres erscheint ausgeschlossen.

Das Pensionssystem ist als „pay-as-you-go“ System aufgebaut; 2/3 der Zahlungen kommen aus dem EU-Haushalt, 1/3 tragen die aktuell Beschäftigten bei. Ihre Zahlungen werden jährlich neu festgelegt in Abhängigkeit der berechneten Verbindlichkeiten aus Zahlungen. Zu beachten ist, dass die Verbindlichkeiten aus Pensions- und Krankheitszahlungen vermutlich überschätzt werden, da unterschiedliche Zinssätze benutzt werden zur Berechnung von erwarteten Zahlungen und Auszahlungen.⁴ Insgesamt werden momentan diskontierte Ansprüche von rd. €63 Mrd. ausgewiesen (Barker 2017, Darvas et al. 2017).

Es ist außerdem noch nicht geklärt, ob sich die Verpflichtungen des UK auf den Anteil der gegenwärtigen Pensionäre (8%) oder nur auf die Staatsbürger des UK (4%) beziehen. Aus dem pay-as-you-go Charakter könnte man ggf. auch eine Beteiligung im vollen Umfang gemäß BNE-Anteil von 15% (ohne Rabatt) ableiten.

III. Übergangsregeln

Es ist davon auszugehen, dass die Verhandlungen nicht in zwei Jahren vollständig abgeschlossen sein werden. Durch die Neuwahlen im UK und den Wahlen in Frankreich und Deutschland werden wichtige Entscheidungen kaum zeitnah getroffen werden können. Zudem müssen die Vereinbarungen durch die MS ratifiziert werden, weshalb bis März 2019 kaum eine rechtsverbindliche Anschlussregelung zu erreichen ist. Außerdem zeigen die obenstehenden Überlegungen, dass ein Ausstieg aus dem laufenden Haushalt kompliziert wäre. Wesentlich einfacher ist es, die neue Haushaltsphase (ab 2020) ohne das UK zu planen und den laufenden Haushalt wie geplant abzuwickeln. Äußerungen von PM May sind damit vereinbar, die von einer „Implementationsphase“ spricht.

Sollte dies geschehen, würden die Zahlungen aus dem laufenden MFR bis 2023-2025 abgeschlossen sein. Da Pensionszahlungen deutlich längere Verpflichtungen beinhalten, wäre eine Pauschalzahlung, die längerfristige Ansprüche und etwaige Rückzahlungen verrechnet, sinnvoll.

IV. Mögliche Szenarien und Konsequenzen für die Post-Brexit Zeit

WTO-Szenario

Sollte es zum „harten Brexit“ kommen und die Verhandlungen ohne Einigung beendet, fallen die Staaten auf die Regeln, die in der WTO gelten zurück. Diese beschränken sich im Wesentlichen auf den Handel mit Gütern und haben nur relativ wenige Regelungen, was Dienstleistungen angeht⁵ und sehen auch keine regulatorische Kooperation vor oder den Zugang zum öffentlichen Beschaffungswesen. Das Modell gilt als nicht mehr zeitgemäß, weshalb weitergehende Abkommen (CETA, TISA, TTIP) verhandelt werden. Dies Modell ist das UK nicht attraktiv, da es vor allem an Dienstleistungshandel und dem „single banking pass“ interessiert ist.

⁴ Die Zahlungen der Beschäftigten werden mit einem langfristigen Durchschnittszins berechnet, die Verbindlichkeiten mit einem kurzfristigeren Zins. Durch den aktuell niedrigen Zins ergeben sich entsprechend höhere Gegenwartswerte für die Verbindlichkeiten.

⁵ Momentan laufen Verhandlungen dazu im Rahmen von TISA.

Sollte es dennoch dazu kommen, entstehen keine Zahlungsansprüche zwischen den Staaten. Allerdings würden ohne ein Abkommen die Außenzölle der EU auch für Importe aus dem UK gelten und entsprechende Einnahmen entstehen. Nach den WTO Regeln gelten Zölle von durchschnittlich 3.8% seitens der EU mit erheblicher Variation über verschiedene Produkte hinweg (Kleidung 12%, Schuhe 10%, Verarbeitete Lebensmittel 20-35%, Getreide und Fleisch 45-50%). In diesem Fall würde der Import von Gütern aus dem UK mit Zöllen belegt, was zu entsprechenden Einnahmen von rd. €5 Mrd. führen würde (Nunez Ferrer und Rinaldi 2016), wenn man davon ausgeht, dass der Handel unverändert bleibt.⁶ Davon ist allerdings nicht auszugehen in einer mittel-bis langfristigeren Perspektive. Zudem würde ein Teil diese Zölle durch die Konsumenten in den MS aufgebracht werden müssen.

Da dies Modell für beide Seiten am wenigsten attraktiv erscheint, werden vermutlich beide ein anderes Ergebnis anstreben.

Zollunion und Freihandelsabkommen

Zwei mögliche Modelle, die diskutiert werden (EP 2017), orientieren sich an der vorhandenen Zollunion mit der Türkei bzw. an den sog. tiefen und umfassende Freihandelszonenabkommen, die 2016 mit der Ukraine, Georgien und Moldawien abgeschlossen wurden. Eine Zollunion hat das UK ausgeschlossen, da es seine Autonomie in dieser Frage herstellen will. Die DCFTA-Abkommen hingegen sollen auf den EU-Beitritt vorbereiten bzw. damit kompatibel sein. Entsprechend gilt eine ausgeprägte Asymmetrie, die EU Gesetzen Vorrang gibt und somit weiter geht als andere Handelsabkommen der EU. In beiden Fällen gibt es Zahlungen seitens der EU, aber keine gegenläufigen Ströme. Beides erscheint unrealistisch für ein Abkommen zwischen der EU und dem UK.

Beitritt zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR)

In diesem Fall gelten die vier Freiheiten, allerdings ohne die Zollunion und ohne Landwirtschaft und Fischerei, sowie ohne die Kooperation in der Außen- und Sicherheitspolitik. Streitlösung findet über den EFTA-Gerichtshof statt, der sich am EUGH orientiert. Ein hieran orientiertes Modell würde die wirtschaftliche Integration erhalten, aber mit erheblichen Zahlungen seitens des UK verbunden sein (vgl. Tabelle 5).

Als mögliches Beispiel kann man Norwegen sehen, das sich an den vielen Programmen (wie z. B. Horizon 2020) beteiligt und entsprechende Beiträge leistet sowie bilaterale Zahlungen an seit 2004 hinzugekommenen MS leistet. In diesem Fall wären die Zahlungen des UK an die EU am umfangreichsten, mit den entsprechenden geringeren Anstiegen für die anderen MS. Finanziell ist das unattraktiv für das UK, da die Zahlungen u.U. sogar höher wären als die jetzigen Beiträge mit Rabatt. Zudem hat das UK ausgeschlossen, dass es im EWR bleiben will.

Schweizer Modell

Ähnlich gelagert, wenn auch weniger umfangreich, sind die Beziehungen mit der Schweiz, die Mitglieder der EFTA ist, aber nicht im EWR. Anders als die EFTA übernimmt die Schweiz die EU Regeln nicht komplett, sondern hat mit der EU sog. Pakete („Bilaterale Abkommen“) verhandelt. (Hier bestehen rund 20 große Vereinbarungen und 100 spezielle Abkommen.) Die Schweiz ist auf Basis dieser Vereinbarungen mit Zahlungen an bestimmten Programmen und an Länder beteiligt, wenn auch in geringerem Umfang als Norwegen.

⁶ Die Staaten, über die die Produkte importiert werden, erhalten einen Anteil von 20% als Erhebungskosten

Die EU hat klar gemacht, dass sie dieses Modell nicht weiter verfolgen will, sondern umfassende Abkommen vorzieht, nicht zuletzt, weil dieser Prozess sehr langwierig und kompliziert ist. (Die damaligen Verhandlungen dauerten rd. 10 Jahre.) Zudem gilt in diesem Fall ebenfalls die Personenfreizügigkeit, was das UK ausgeschlossen hat. Überdies gilt zwar weitgehende Freizügigkeit von Gütern, aber ein Abkommen für Dienstleistungen existiert nicht. Daher erscheint auch dies Modell auf beiden Seiten relativ unattraktiv.

Tabelle 5: Brutto- und Nettobeiträge der EFTA-Staaten, 2014-15 (in Mio. Euro)

		2014	2015
Norwegen	Gesamtbeiträge	705,2	778,4
	---Beiträge an EU Budget	313,8	384
	---Beiträge an EWR	391,4	391,4
	Zahlungen von EU	116	181,6
	Nettobeitrag	-589,2	-569,8
Island	Gesamtbeiträge	19,1	17,3
	---Beiträge an EU Budget	12,5	10,7
	---Beiträge an EWR	6,6	6,6
	Zahlungen von EU	17,5	35,6
	Nettobeitrag	-1,6	18,3
Liechtenstein	Gesamtbeiträge	4,8	4,5
	---Beiträge an EU Budget	2,6	2,3
	---Beiträge an EWR	2,2	2,2
	Zahlungen von EU	2,6	3,7
	Nettobeitrag	-2,2	-0,8
Schweiz	Gesamtbeiträge	331,2	322,4
	---Beiträge an EU Budget	217,5	208,7
	---Beiträge an neue MS	113,7	113,7
	Zahlungen von EU	228,1	237
	Nettobeitrag	-103,1	-85,4

Note: in Mio. Euro

Quelle: Darvas, 2017.

Umfassendes Abkommen (CETA-Modell)

Das CETA-Abkommen zwischen der EU und Kanada ist im Wesentlichen ein Freihandelszonenabkommen mit starker Zollsatzreduktion und dem Abbau von nicht-tariffären Hemmnissen, das bei Dienstleistungshandel deutlich über WTO-Regeln hinausgeht und zudem Kooperation und Vereinheitlichung bei Standards und Regulierung vorsieht, sowie den Marktzugang beim öffentlichen Beschaffungswesen. PM May hat in ihrem Austrittsbrief von einem „comprehensive agreement“ gesprochen, was ein CETA-ähnliches Abkommen nahelegt.

CETA sieht keine Zahlungen vor, entspricht aber ansonsten vermutlich am ehesten einer Regelung, wie das UK sie anstrebt und die wohl auch im Interesse der EU wäre. Finanzielle Fragen sind ungeklärt und müssten vollständig neu ausgehandelt werden. Von daher ist dies

Modell von allen am unsichersten. Von den Zahlungen her ist es vermutlich am ehesten dem „Norwegischen Modell“ angenähert bzw. würde noch höhere Beiträge des UK vorsehen als Kompensation für den Wegfall der Personenfreizügigkeit.

Konsequenzen für den EU-Haushalt

Je nach Szenario sind mehr oder weniger schwerwiegende Ausfälle für den Haushalt der EU zu erwarten. Unklar ist, wie die MS auf einen „harten“ Brexit reagieren würden. Weder werden Empfänger auf Zusagen verzichten wollen, noch die Nettozahler einfach ihre Beiträge erhöhen. Man kann aber davon ausgehen, dass mit dem Austritt auch die „Rabatte auf den Rabatt“ entfallen würden und somit vor allem auf Deutschland und andere MS höhere Zahlungen zukämen (Haas und Rubio 2017).

Verhandlungen über die Post-Brexit Zeit werden also nicht nur zwischen der EU und dem UK stattfinden müssen, sondern auch zwischen den sonstigen Nettozahlern und –empfängern. Hierbei werden vor Dänemark, Deutschland, die Niederlande, Österreich und Schweden nicht nur den Nettoempfängern gegenüberstehen, sondern auch Nettozahlern, die keinen Rabatt auf den Rabatt genießen (siehe Tabelle A3). Diesen zu verteidigen wird kaum möglich sein.

Dies sollte zum Anlass genommen werden, über eine generelle Umstrukturierung des Haushalts und seiner Finanzierung nachzudenken. Die sog. Monti-Gruppe („High Level Group on Own Resources“) hat hierzu gerade Vorschläge präsentiert, die eine deutliche Vereinfachung des Haushalts vorsehen (HLGOR 2017). Kern des Vorschlags ist neben einer Vereinfachung vor allem die Umstellung auf eine eigene Finanzierungsquelle in Form von Steuern für die EU, was die Fixierung der MS auf Nettozahlungen einschränken soll. Leichter umsetzbar wäre aber wohl die Umstellung der Finanzierung auf eine stärkere Konzentration auf die BNE-Beiträge und Abschaffung der MWSt.-basierten Zahlungen, wie sie der wissenschaftliche Beirat beim Bundesfinanzministerium (2017) vorgeschlagen hat. Wünschenswert ist in jedem Fall eine Vereinfachung des Haushalts und die stärkere Konzentration auf echte Gemeinschaftsaufgaben. Der Brexit könnte hierzu den Anlass bieten.

V. Schlussfolgerungen

PM Mays Austrittsbrief und das Ansetzen von Neuwahlen deuten eine Kurskorrektur an und legen nahe, dass das UK an einer kooperativen Lösung interessiert ist. Sie spricht von einem „comprehensive agreement“, was ein CETA-ähnliches Modell nahelegt. Damit wäre das UK aber auch an Zahlungen beteiligt. In jedem Fall ist ein solches Abkommen kompliziert und wird entsprechend Zeit für die Verhandlungen in Anspruch nehmen. Wegen des Zeitdrucks und der Schwierigkeit einer Änderung des laufenden MFR haben vermutlich beide Seiten ein Interesse, die aktuelle Periode unverändert zu beenden. Dementsprechend kann man wohl davon ausgehen, dass die Verbindlichkeiten und Ansprüche bis mindestens 2020 umgesetzt werden.

Wünschenswert wäre es, die Neuverhandlungen zum Haushalt zu nutzen, diesen zu vereinfachen und zu einer deutlicheren Trennung von nationalen und EU-Aufgaben zu kommen.

Quellenverzeichnis:

Barker, Alex (2017) The €60 Billion Brexit Bill: How to Disentangle Britain from the EU Budget, Centre for European Reform, February.

Büttner, T. (2017) EU-Haushalt: Kann eine Reform des Eigenmittelsystems die Probleme lösen?, Ifo-Schnelldienst 6/2017, 3-6.

Chomicz, E. (2017) EU Budget Post-Brexit: Confronting Reality, Exploring Viable Options, European Policy Centre, Discussion Paper, March 7.

D' Afonso, A. (2016) The UK 'Rebate' on the EU Budget, European Parliamentary Research Service, Briefing February 2016 (PE 577.973).

Darvas, Z. (2016) Single Market Access from Outside the EU: Three Key Prerequisites, Bruegel Blog, July 19 (<http://bruegel.org/2016/07/single-market-access-from-outside-the-eu-three-key-prerequisites/>) (Zugriff: 18.04.2017).

Darvas, Z., K. Efstatathiou, I. Goncalves Rapose (2017) Divorce Settlement or Leaving the Club? A Breakdown of the Exit Bill, Bruegel Working Paper 03.

European Parliament (2017) An Assessment of the Economic Impact of Brexit on the EU 27, Directorate General for Internal Policies for IMCO (PE 595.374).

Haas, J., E. Rubio (2017) Brexit und der EU-Haushalt: Gefahr oder Chance?, Jacques Delors Institut Policy Paper 183.

High Level Group on Own Resources (2016), Future Financing of the EU: Final Report and Recommendations of the High Level Group on Own Resources, Brüssel.

House of Lords (2017) Brexit and the Budget, European Union Committee, 15th Report of the Session 2016-17, HL paper 125.

Nunez Ferrer, J., D. Rinaldi (2016) The Impact of Brexit on the EU Budget: A Non-Catastrophic Event, CEPS Policy Brief 347.

Wissenschaftlicher Beirat (2016) Reform der EU-Finanzierung: Subsidiarität und Transparenz stärken, Bundesministerium der Finanzen.

Tabellenappendix

Tabelle A1: UK Beitrag und Auszahlungen aus EU Budget (öffentlicher Sektor), in Mrd. Euro und Prozenten

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total EU revenue	117563.0	121584.4	117625.6	127795.3	130000.0	139540.5	139743.6	143940.1	146027.4
Total EU own resources	109987.5	111169.1	108906.9	119074.9	119994.7	129429.8	139743.6	132961.3	137334.7
UK sum before rebate	18617.8	16365.9	15769.3	18222.0	17421.2	19981.1	21397.8	20138.6	27493.0
UK gross contribution (after rebate)	13429.0	10113.9	10111.6	14659.4	13825.2	16177.5	17068.4	14072.3	21409.3
UK net contribution	6006.0	2804.0	3864.5	7913.7	7255.2	9243.6	10760.1	7087.6	13951.7
UK sum before rebate as % of total EU revenue	15.8%	13.4%	13.4%	14.3%	13.4%	14.3%	14.3%	14.0%	18.8%
UK gross contribution as % of total EU revenue	11.4%	8.3%	8.6%	11.5%	10.6%	11.6%	11.4%	9.8%	14.7%
UK net contribution as % of total EU revenue	5.1%	2.3%	3.3%	6.2%	5.6%	6.6%	7.2%	4.9%	9.6%
UK gross contribution as % of total EU own resources	12.2%	9.1%	9.3%	12.3%	11.5%	12.5%	12.2%	10.6%	15.6%
UK place on list of MS by gross contribution level**	4 (DE, FR, IT)	4 (DE, FR, IT)	5 (DE, FR, IT, ES)	4 (DE, FR, IT)	4 (DE, FR, IT)	4 (DE, FR, IT)	4 (DE, FR, IT)	4 (DE, FR, IT)	2 (DE)
UK place on list of MS by net contribution level**	2 (DE)	5 (DE, IT, NL, FR)	4 (DE, FR, IT)	2 (DE)	2 (DE)	2 (DE)	2 (DE)	3 (DE, FR)	2 (DE)
UK gross contribution as % of UK GNI	0.66%	0.55%	0.63%	0.85%	0.79%	0.85%	0.91%	0.65%	0.85%
UK place on list of MS by gross contribution as % of individual GNI**	27	27	26 (NL)	27	27	27	27 (HR)	28	26 (EL, AT)
UK net contribution per capita	97.9	45.4	62.1	126.1	114.7	145.1	167.8	109.8	214.5
UK place on list of MS by net contribution per capita level**	5 (NL, DK, SE, DE)	10 (NL, SE, DK, DE, IT, FI, FR, CY, AT)	7 (DK, FI, DE, IT, FR, NL)	5 (NL, SE, DK, DE)	6 (NL, DK, SE, DE, FI)	5 (NL, SE, DK, DE)	5 (SE, DK, NL, DE)	8 (NL, SE, DE, DK, FI, AT, FR)	3 (NL, SE)
Total EU expenditure	113953.3	116544.5	118361.0	122230.7	129394.9	138683.4	148468.9	142497.0	145243.2
Total UK contribution as % of total EU expenditure	11.8%	8.7%	8.5%	12.0%	10.7%	11.7%	11.5%	9.9%	14.7%
Total EU expenditure on EU MS	105299.5	104962.0	102821.2	111337.5	117336.9	126349.3	134656.1	128564.9	130108.6
Total UK public sector receipts	7422.9	7309.9	6247.1	6745.6	6570.0	6933.9	6308.3	6984.7	7457.6
Total UK public sector receipts as % of total EU expenditure	6.5%	6.3%	5.3%	5.5%	5.1%	5.0%	4.2%	4.9%	5.1%
Total UK public sector receipts as % of total EU expenditure on EU MS	7.0%	7.0%	6.1%	6.1%	5.6%	5.5%	4.7%	5.4%	5.7%
UK place on list of MS by receipts level	7 (FR, ES, DE, IT, EL, PL)	7 (FR, ES, DE, IT, EL, PL)	6 (FR, DE, ES, IT, PL)	6 (ES, FR, DE, PL, IT)	7 (PL, ES, FR, DE, IT, BE)	7 (PL, ES, FR, DE, IT, BE)	8 (PL, FR, ES, DE, IT, EL, BE)	8 (PL, FR, ES, DE, IT, EL, BE)	6 (FR, ES, PL, IT, DE)
Total UK receipts as % of UK GNI	0.36%	0.40%	0.39%	0.39%	0.38%	0.36%	0.34%	0.32%	0.30%
UK place on list of MS by total receipts as % of individual GNI	26 (NL)	26 (NL)	26 (NL)	26 (NL)	26 (NL)	26 (NL)	28	27 (NL)	28

Quelle: Chomicz 2017.

Tabelle A2: Änderungen in den Bruttobeiträgen (Schätzung basiert auf 2014 Budget)

Table 2. Simulation changes in gross contributions, using 2014 budget

	Scenario A UK contributions set to zero		Scenario B UK as EEA member	
	€ million	% change	€ million	% change
BE	+191.9	+4.98	+72.0	+1.93
BG	- 4.9	-1.24	-17.1	-4.43
CZ	+74.6	+5.39	+31.6	+2.36
DK	+265.4	+10.71	+186.5	+7.77
DE	+2562.0	+9.03	+1676.4	+6.10
EE	+5.6	+3.05	-0.1	-0.03
IE	+104.4	+6.83	+56.8	+3.84
EL	-59.4	-3.36	-112.6	-6.57
ES	+141.2	+1.39	-172.3	-1.76
FR	+1477.2	+7.02	+827.9	+4.06
HR	+22.7	+5.53	+10.2	+2.57
IT	+791.9	+5.22	+311.1	+2.12
CY	+17.9	+11.13	+13.0	+8.32
LV	-13.5	-5.83	-20.6	-9.20
LT	+12.2	+3.67	+1.7	+0.53
LU	+51.1	+18.05	+42.3	+15.43
HU	+63.9	+6.70	+33.9	+3.67
MT	+8.2	+11.14	+6.0	+8.32
NL	-71.7	-1.13	-269.0	-4.39
AT	+493.0	+15.48	+395.0	+12.80
PL	+207.3	+5.55	+89.3	+2.47
PT	+26.2	+1.58	-24.8	-1.54
RO	+24.3	+1.77	-19.3	-1.45
SI	+30.6	+8.57	+19.7	+5.69
SK	+57.2	+8.38	+35.2	+5.32
FI	+187.0	+9.52	+126.2	+6.63
SE	+421.3	+9.91	+288.7	+0.07

Source: Own calculations based on European Commission data.

Quelle: Nunez Ferrer, Rinaldi 2016.

Tabelle A3: Finanzierung des UK-Rabatts

Table 2 - Financing scale of the UK rebate

Member State	Percentage share in EU's GNI	Shares without the UK	75% reduction for DE, NL, AT and SE	Financing of the 75% reduction for DE, NL, AT and SE	Financing scale
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(2)+(3)+(4)
Belgium	2.95	3.47		1.51	4.98
Bulgaria	0.30	0.36		0.16	0.51
Czech Republic	1.08	1.27		0.56	1.83
Denmark	1.95	2.29		1.00	3.29
Germany	20.93	24.59	-18.44	0.00	6.15
Estonia	0.13	0.15		0.07	0.22
Ireland	1.02	1.20		0.52	1.72
Greece	1.39	1.63		0.71	2.34
Spain	7.86	9.24		4.03	13.27
France	15.97	18.76		8.19	26.95
Croatia	0.16	0.19		0.08	0.28
Italy	11.87	13.94		6.09	20.03
Cyprus	0.12	0.14		0.06	0.20
Latvia	0.18	0.21		0.09	0.30
Lithuania	0.25	0.30		0.13	0.43
Luxembourg	0.25	0.29		0.13	0.42
Hungary	0.72	0.85		0.37	1.22
Malta	0.05	0.06		0.03	0.08
Netherlands	4.65	5.46	-4.10	0.00	1.37
Austria	2.42	2.85	-2.13	0.00	0.71
Poland	2.93	3.45		1.51	4.95
Portugal	1.21	1.43		0.62	2.05
Romania	1.05	1.24		0.54	1.78
Slovenia	0.26	0.31		0.14	0.44
Slovak Republic	0.55	0.65		0.28	0.93
Finland	1.52	1.79		0.78	2.56
Sweden	3.31	3.89	-2.92	0.00	0.97
United Kingdom	14.89	0.00		0.00	0.00
Total	100.00	100.00	-27.59	27.59	100.00

Data source: European Commission (example based on the GNI forecast used in Draft Amending Budget 6/2013).

Note: Beispiel für 2013. Bezieht sich nur auf den Rabatt, nicht auf das gesamte Budget.

Quelle: D' Afonso, 2016.