

Öffentliche Anhörung des Europaausschusses des Deutschen Bundestages zum Thema „Auswirkungen des Brexit“

24. April 2017

Schriftliche Stellungnahme zu den finanziellen Auswirkungen und wechselseitigen Verpflichtungen

Jörg Stefan Haas
Wissenschaftler, Jacques Delors Institut – Berlin
haas@delorsinstitut.de

1. Über welche Kanäle wirkt sich der Brexit auf die EU-Finzen aus?

Erstens führt der britische Austritt zu einem Einmaleffekt: Es ist unklar, wie Aktiva und Verbindlichkeiten der EU zwischen den EU-27 und dem Vereinigten Königreich aufgeteilt werden. Zu den Verbindlichkeiten gehören beispielsweise Pensionszahlungen und Zahlungsverpflichtungen, die in vergangenen Jahren eingegangen worden sind, aber noch nicht abgerechnet wurden. Je nach Berechnungsmethode könnte die EU eine einmalige Nachzahlung von **20 bis 60 Milliarden Euro** verlangen („Brexit bill“)¹.

Zweitens gibt es einen wiederkehrenden Effekt: Der britische Beitrag zum EU-Haushalt entfällt. Da das Vereinigte Königreich ein Netto-Beitragszahler ist, bleibt somit eine **Haushaltslücke**, selbst wenn alle Ausgaben für dortige EU-Programme ersatzlos gestrichen werden. Nach meinen Schätzungen beträgt diese Lücke etwa **10 Milliarden Euro pro Jahr**, andere Studien gehen von bis zu 16 Milliarden aus².

Drittens verändert sich die Finanzierung des EU-Haushalts. Der sogenannte „Brittenrabatt“ ist an die EU-Mitgliedschaft des Vereinigten Königreichs gekoppelt und fällt bei einem Austritt weg. Damit **entfällt** auch der „**Rabatt auf den Rabatt**“, von dem derzeit Deutschland sowie die Niederlande, Österreich und Schweden profitieren. Das Eigenmittelsystem der EU wird also transparenter, belastet aber manche Mitgliedsstaaten stärker als bisher.

Diese Stellungnahme konzentriert sich auf den zweiten und dritten Aspekt.

2. Wie kann der EU-Haushalt nach dem Brexit ausgeglichen werden?

Ein Austritt des Vereinigten Königreichs 2019 würde bereits für den aktuellen Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) Folgen haben, da dieser bis 2020 läuft. Die Fehlsumme wäre angesichts des Zeitraums von maximal zwei Jahren noch relativ klein. **Spätestens bei der Verhandlung des nächsten MFR** muss jedoch eine **strukturelle Lösung** für die Haushaltslücke gefunden werden. Welche Optionen gibt es?

¹ Barker, Alex: “The €60 billion Brexit bill How to disentangle Britain from the EU budget”. Centre for European Reform, Februar 2017; Darvas, Zsolt., Konstantinos Efstathiou, and Ines Goncalves Raposo: “Divorce settlement or leaving the club ? A breakdown of the Brexit bill”, Bruegel Working Paper 03/2017.

² Haas, Jörg, und Eulalia Rubio: „Brexit und der EU-Haushalt: Gefahr oder Chance?“, Policy Paper No. 183, Jacques Delors Institut – Berlin, Januar 2017. Chomicz, Ewa: “EU budget post-Brexit: Confronting reality, exploring viable solutions”, Discussion Paper, European Policy Centre, März 2017.

a. Zahlungen des Vereinigten Königreichs

Es wäre denkbar, dass das Vereinigte Königreich auch **als Drittstaat Beiträge zum EU-Haushalt** leistet, so wie es beispielsweise Norwegen tut. Dafür wäre allerdings ein Umdenken in der britischen Öffentlichkeit und Regierung notwendig, wo dies bisher weitgehend abgelehnt wird. Jährliche Zahlungen im bisherigen Umfang scheinen nahezu ausgeschlossen, da ebendiese einer der Gründe für den Austritt waren.

Auch ein „harter“ Brexit kann dem EU-Haushalt zugutekommen. Einigen sich Großbritannien und die EU nicht auf ein Handelsabkommen für die Zeit nach dem Austritt, fallen Zölle auf Importe in die EU an. Diese Einnahmen fließen zu 80 Prozent an den EU-Haushalt. Die Fehlsomme durch den Brexit würde somit deutlich reduziert, was allerdings das Problem nur verlagern würde. Mögliche Ersparnisse für die Mitgliedsstaaten stünden in keinem Verhältnis zu den schädlichen Folgen neuer Zölle für Wirtschaft und Verbraucher.

b. Erhöhung der Beiträge

Der EU-Haushalt muss stets ausgeglichen sein (Art. 310 AEUV). Wird der MFR nicht angepasst, führt der Brexit daher zu einer Erhöhung der Beitragszahlungen, solange die Obergrenze für Eigenmittel (derzeit 1,23% der EU-Wirtschaftsleistung) nicht überschritten wird. Wie stark die einzelnen Mitgliedsstaaten zusätzlich belastet würden, hängt vom jeweiligen Bruttonationaleinkommen (BNE) ab. Nimmt man eine Lücke von 10 Milliarden Euro pro Jahr an, ist eine **Steigerung der Beiträge um durchschnittlich 8 Prozent** zu erwarten. Hinzu kommen bei manchen Ländern, auch Deutschland, Mehrkosten durch den Wegfall des oben genannten „Rabatts auf den Rabatt“.

Die Bundesrepublik müsste mit **Mehrzahlungen von etwas mehr als 3 Milliarden Euro jährlich** rechnen, was etwas mehr als 40 Euro pro Kopf entspricht. Damit verfestigt sich die Stellung Deutschlands als großer Nettozahler. Andererseits: In brutto und gemessen an der Wirtschaftsleistung ist der **deutsche Beitrag noch immer unterdurchschnittlich** (s. Abbildung 2), da andere Ausnahmeregelungen unangetastet bleiben. So profitiert Deutschland weiterhin von Ermäßigungen im Bereich der Mehrwertsteuer-Eigenmittel.

Abb. 1: Nettobeiträge pro Kopf in €.

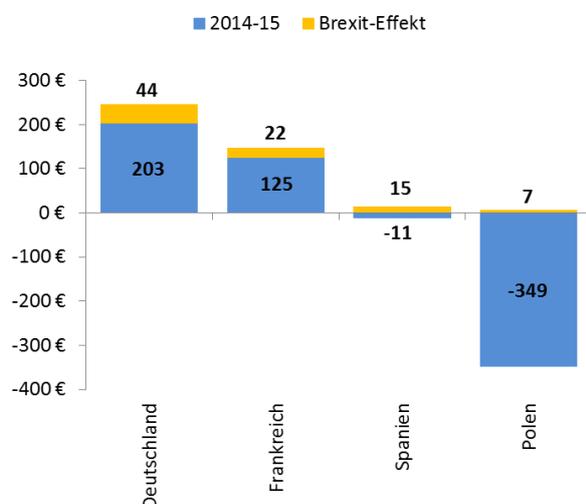
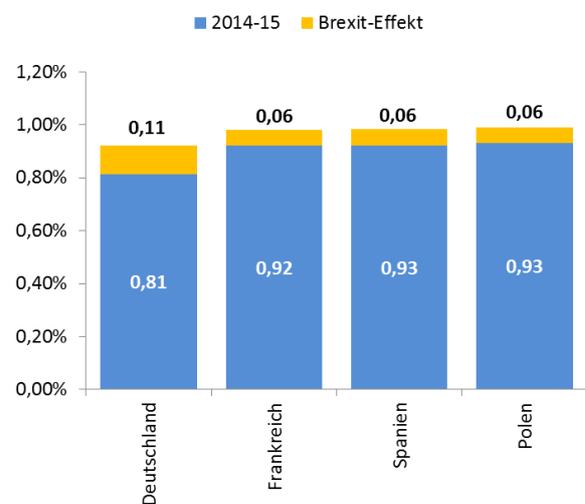


Abb. 2: Bruttobeiträge in % des BNE.



Quelle: Eigene Berechnungen, basierend auf Daten der DG BUDGET.

c. Kürzung der Ausgaben

Um die Beiträge der EU27 in absoluten Zahlen konstant zu halten, wären **Kürzungen im Umfang von 10 Milliarden Euro pro Jahr** nötig. Dies entsprach 2015 den gesamten Ausgaben für die Europäische Außenpolitik oder für den Forschungsrahmen der EU (Horizont 2020). Im Vergleich zu den Ausgaben für die Struktur- oder die Gemeinsame Agrarpolitik wären die Kürzungen weniger dramatisch, doch traditionell haben diese Ausgabenbereiche starke Fürsprecher unter den Mitgliedsstaaten.

Abb. 3: Die „Brexit-Lücke“ im Vergleich zu ausgewählten Programmen der EU.



Quelle: Haas, Jörg, und Eulalia Rubio: „Brexit und der EU-Haushalt: Gefahr oder Chance?“, Policy Paper No. 183, Jacques Delors Institut – Berlin, Januar 2017.

Auch wenn die absoluten Beiträge der Mitgliedstaaten stabil gehalten werden, **steigt die Größe des EU-Haushalts relativ zur Wirtschaftsleistung**. Das ergibt sich rechnerisch daraus, dass das Vereinigte Königreich 17 Prozent zum BNE der EU beiträgt, aber nur einen Nettobeitrag von rund 7 Prozent leistet. Sollen die Ausgaben der EU, wie in der Vergangenheit von Nettozahlern gefordert, auf 1 Prozent des EU-BNE begrenzt bleiben, werden sehr viel weitreichendere Kürzungen im Umfang von mindestens 23 Milliarden Euro pro Jahr nötig. Dies würde eine völlige Neuaufstellung des Haushalts erfordern.

3. In welchem rechtlich-politischen Rahmen werden die Anpassungen an den Brexit verhandelt?

Sowohl die Anpassung des aktuellen MFR als auch der **Verabschiedung des MFR** für die Zeit nach 2020 **muss einstimmig erfolgen**. Doch der Brexit droht, die bestehenden Interessensunterschiede zwischen Nettozahler- und Nettoempfängerländern weiter zu vertiefen. Außerhalb von Deutschland haben Nettozahler wie Österreich und Schweden bereits ihren Widerstand gegen höhere Beiträge angekündigt. Umgekehrt würden weitgehende Kürzungen wohl von Nettoempfängerländern blockiert. Was geschieht, falls die beiden Gruppen zu keiner Einigung kommen?

Bleibt bis Ende 2020 eine Einigung auf einen neuen Mehrjährigen Finanzrahmen aus, werden die Bestimmungen des Vorjahres fortgeschrieben (Art. 312(4) AEUV). Für die Anpassung des aktuellen MFR sieht Artikel 20 der entsprechenden Verordnung vor: „Im Fall einer haushaltswirksamen Änderung der Verträge zwischen 2014 und 2020 wird der MFR

entsprechend geändert“³. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Mitgliedsstaaten diese Regelung je nach Interessenslage interpretieren werden. Sollten die Eigenmittel um 17 % – dem Anteil des Vereinigten Königreichs am EU-BNE – verringert werden? Sollten sie um 10 Milliarden Euro – dem Nettobeitrag des Vereinigten Königreichs – verringert werden? Sollen lediglich Ausgaben in Höhe der EU-Programme im Vereinigten Königreich gekürzt werden? Kann ein Austritt überhaupt zu einer Anpassung des MFR führen, nachdem das beim Beitritt Kroatiens nicht der Fall war?

Kurz gefasst: Die **rechtlichen Bestimmungen sind vage**, was eine juristische Klärung des Konflikts unwahrscheinlich macht. Stattdessen wird ein **politischer Kompromiss benötigt**.

4. Schlussfolgerungen

- **Chancen und Risiken:** Der Brexit reißt eine Lücke in den Haushalt der Europäischen Union, eröffnet aber auch neue Chancen. Der Wegfall des Britenrabatts vereinfacht das Finanzierungssystem und ermöglicht es, Relikte wie die sogenannten Mehrwertsteuer-Eigenmittel zu ersetzen. Der kürzlich erschienene Monti-Bericht zum EU-Eigenmittelsystem bietet hierzu konstruktive Vorschläge.
- **Kosten im Verhältnis:** Die Kostensteigerungen durch den Austritt des Vereinigten Königreichs wären für Deutschland im Verhältnis zu anderen Ländern relativ hoch. Dies sollte aber nicht überbewertet werden. Einerseits spiegelt es wider, dass die Bundesrepublik bislang von Sonderregelungen profitiert. Andererseits liegen die deutschen Gesamtausgaben für die Europäische Union auch nach Brexit bei jährlich nur etwa 340 Euro pro Kopf. Dies ist vergleichbar mit den jährlichen Ausgaben des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur – ein geringer Preis im Vergleich zu den Vorteilen, die Deutschland etwa durch den Binnenmarkt erhält.
- **Kürzungen:** Soweit Kürzungen angestrebt werden, sollten diese durch eine Reform großer Ausgabenbereiche wie der Gemeinsamen Agrarpolitik erreicht werden. Unbedingt vermieden werden sollten Einsparungen in den kleinen aber wichtigen Bereichen, die dem Ideal eines „europäischen Gemeinschaftsgutes“ am nächsten kommen: Außenpolitik, gemeinsame Forschung, europäische Infrastruktur und Ausgaben für Migrationspolitik. Genau diese könnten aber verwundbar sein, da sie im Unterschied zur Struktur- oder Agrarpolitik keinem einzelnen Mitgliedsstaat einen Vorteil verschaffen, sondern der Union insgesamt. Das Bestreben, den EU-Haushalt auf 1 Prozent der EU-Wirtschaftsleistung zu begrenzen, ist nach dem Austritt Großbritanniens nicht mehr realistisch und auch nicht notwendig, um die Beitragszahlungen stabil zu halten.
- **Ausgabenreform:** Statt allein eine Minimierung der Beiträge anzustreben, scheint es zielführender für die Nettozahler, politisches Kapital auf eine Reform der EU-Ausgaben verwenden. Die Verhandlungsposition ist besser als in vergangenen Jahren: Spanien wird beispielsweise nach dem Brexit kein Nettoempfänger mehr sein. Darüber hinaus könnte Deutschland als Ausgleich für seine finanzielle Mehrbelastung mit einigem Recht Zugeständnisse in anderen Bereichen fordern.

³ Siehe Verordnung (EU, Euratom) Nr. 1311/2013 des Rates vom 2. Dezember 2013 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2014–2020.