

Deutscher Bundestag
Ausschuss für die Angelegenheiten der Europäischen Union

Ausschussdrucksache 18(21)101
83. Sitzung, 24.04.2017

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Dr. Peter Becker

Der Brexit und die Folgen für den Europäischen Haushalt

Ausgewählte Fragen in Bezug auf den Austritt des
Vereinigten Königreichs aus der EU (Brexit) -
Finanzielle Auswirkungen und wechselseitige
Verpflichtungen

Schriftliche Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des
Ausschusses für die Angelegenheiten der Europäischen
Union des Deutschen Bundestages,
am Montag, 24. April 2017

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880
07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

Inhalt

| | |
|---|-----------|
| 1. Einleitung | 3 |
| 2. Die „Brexit-Lücke“ und die Auswirkungen auf den Haushalt der EU-27 | 4 |
| 2.1 Strukturelle Verringerungen des EU-Budgets | 5 |
| 2.2 Einmaleffekt des Brexits | 5 |
| 3. Die Austrittskosten als Teil der Brexit-Verhandlungen | 6 |
| 3.1 Die Vermögenswerte und die Verbindlichkeiten der EU und der britische Anteil daran | 6 |
| a) Die Verpflichtungsermächtigungen des MFR und der britische Anteil | 7 |
| b) Die Beteiligung des VK an den reste à liquidé (RAL) | 8 |
| c) Pensions- und Krankenversicherungszahlungen an EU-Beamte | 8 |
| d) Kapitalanteil an der Europäischen Investitionsbank (EIB) | 9 |
| 3.2 Künftige Zahlungen des Vereinigten Königreichs an den EU-Haushalt | 9 |
| 4. Die Folge des Brexit für die Haushaltsverhandlungen der EU-27 | 10 |
| 4.1 Reaktion auf den Brexit-Einmaleffekt | 10 |
| 4.2 Reaktion auf die strukturelle Brexit-Lücke | 11 |
| 5. Szenarien | 13 |
| 5.1 Best case-Szenario | 13 |
| 5.2 Worst case-Szenario | 13 |
| 6. Fazit | 14 |

1. Einleitung

Die Frage einer Abschluss- oder Austrittsrechnung und möglicher britischer Zahlungen an den EU-Haushalt auch nach dem Brexit werden zentrale Punkte der Austrittsverhandlungen zwischen der Europäischen Union und dem Vereinigten Königreich (VK) sein. Es liegen verschiedene Kalkulationen über die Höhe der Austrittszahlungen des Vereinigten Königreichs vor; die Spanne reicht von 15 Mrd. € bis hin zum Extremszenario von 109 Mrd. €. ¹ Die am häufigsten genannte und von der EU-Kommission indirekt bestätigte Zahl liegt bei 60 Mrd. €.

Allerdings gibt es keine unumstrittene oder eine mathematisch-objektive Methode zur Berechnung der Abschlussrechnung der britischen EU-Mitgliedschaft. Selbst eine politische Verständigung über das „ob“ einer solchen Rechnung steht noch aus.

Das Oberhaus des britischen Parlaments kam nach umfangreichen Anhörungen zu der Schlussfolgerung, dass eine rechtliche Verpflichtung des VK zu Zahlungen an die EU nach dem Brexit nicht bestehe. ² Diese rechtliche Argumentation beruft sich auf Artikel 50,3 des EUV, der nur zwei Austrittswege vorsieht:

- a) ein einvernehmlicher Austritt mit einem Austrittsabkommen, in dem dann auch die Frage der Austrittskosten zu klären wäre, oder
- b) ein einseitiger Austritt ohne ein Abkommen. In diesem Fall finden die EU-Verträge keine Anwendung mehr auf den ausgetretenen Staat. Die EU hätte dann also keine rechtliche Handhabe mehr, ausstehende Zahlungen von London einzufordern, und auch eine entsprechende Rechtsprechung des EuGH hätte keine Verbindlichkeit mehr für das Vereinigte Königreich.

Diese rechtliche Schlussfolgerung lässt aber politische Erwägungen über die Sinnhaftigkeit und Angemessenheit britischer Zahlungen unberücksichtigt. Die mehrfach in den Medien zitierte Aussage des Sprechers der Europäischen Kommission, dass derjenige, der in einem Pub eine Runde Bier bestellt habe die Rechnung zu zahlen habe, auch wenn er den Pub bereits verlassen habe, lässt darauf schließen, dass die EU-Kommission zumindest von einer politisch-moralischen Verpflichtung des VK zu Zahlungen ausgeht.

¹ Zu den Kalkulationen und zur Höhe einer möglichen Abschlussrechnung wurden folgende Analysen vorgelegt:
 Barker, Alex, The €60 billion Brexit bill. How to distangle Britain from the EU budget, Centre For European Reform, February 2017 (<https://www.cer.org.uk/publications/archive/policy-brief/2017/%E2%82%AC60-billion-brexit-bill-how-disentangle-britain-eu-budget>);
 Begg, Iain, The Brexit divorce bill, 20. Februar 2017 (<http://ukandeu.ac.uk/brexit-how-much-will-it-cost/>);
 Chomicz, Ewa, EU budget post-Brexit. Confronting reality, exploring viable solutions, European Policy Centre, EPC Discussion Paper 7. März 2017 (http://www.epc.eu/pub_details.php?cat_id=17&pub_id=7474);
 Darvas, Zsolt et.al, Divorce settlement or leaving the club? A breakdown of the Brexit bill, Bruegel, Working Paper 03/2017 (<http://bruegel.org/2017/03/divorce-settlement-or-leaving-the-club-a-breakdown-of-the-brexit-bill/>);
 Haas, Jörg/Rubio, Eulalia, Brexit und der EU-Haushalt: Gefahr oder Chance?, Jacques Delors Institut Berlin, Policy Paper 183, 16. Januar 2017 (<http://www.institutdelors.eu/media/brexitbudget-haasrubio-jdi-jdib-jan17-de.pdf?pdf=ok>);
 Núñez Ferrer, Jorge/Rinaldi, David, The Impact of Brexit on the EU budget: A non-catastrophic event, Centre for European Policy Studies, CEPS Policy Brief No. 347, 7. September 2016 (<https://www.ceps.eu/publications/impact-brexit-eu-budget-non-catastrophic-event>);

² House of Lords, European Union Committee, Brexit and the EU budget 15th Report of Session 2016–17, HL Paper 125, 4. März 2017 (<https://www.publications.parliament.uk/pa/ld201617/ldselect/ldcom/125/125.pdf>).

Die Frage, ob die haushaltswirksamen Verpflichtungen des VK auch nach dem Austritt gelten, beinhaltet zwei Aspekte:

- a) die Einhaltung der eingegangenen Zahlungsverpflichtungen als früheres EU-Mitglied und
- b) die Dauer, d.h. wie lange weiterhin Zahlungen an die EU zu leisten sein könnten.

Der Brexit ist ein Präzedenzfall, der von beispielgebender juristischer und politischer Bedeutung sein wird. Gerade auch angesichts der Präzedenzwirkung wird die EU bei ihrer Verhandlungsführung sehr wahrscheinlich auf einer Abschlussrechnung bestehen müssen. Inwieweit die britische Regierung bereit sein wird, auf diese Forderung der EU einzugehen, ist schwer einzuschätzen. Der innenpolitische Druck in Großbritannien, überhaupt keine Zahlungen mehr nach dem Brexit an die EU zu leisten, ist angesichts aktueller Umfragen hoch.³ Die britische Premierministerin Theresa May hatte zwar bereits in ihrer Lancaster House Rede am 17. Januar 2017 die Bereitschaft Großbritanniens signalisiert, sich auch weiterhin an ausgewählten EU-Programmen beteiligen zu wollen und dafür angemessene Beiträge zu zahlen. “But the principle is clear: the days of Britain making vast contributions to the European Union every year will end“, so Theresa May.⁴ Die Auswahl und die Modalitäten dieser Beteiligung an Programme bleibe eine autonome Entscheidung des VK. Diese Positionierung gilt auch nur für die Beteiligung Londons an EU-Programmen und etwaige Zahlungen nach dem Brexit auf der Grundlage eines Abkommens über die weitere Beziehungen und Formen der Zusammenarbeit zwischen dem VK und der EU. Die britische Regierung hat damit noch keine Festlegung getroffen, wie sie auf die Forderung der EU reagieren wird, den Brexit mit einer Austritts- bzw. Abschlussrechnung zu verknüpfen.

Die grundsätzliche Frage der Austrittszahlungen ist in ihrem Kern also keine rechtliche, sondern vor allem eine politische Frage ist. Sie sollte dementsprechend auch in den Brexit-Verhandlungen behandelt werden. Denn, wie beide Seiten mit dieser Frage in den Verhandlungen umgehen werden, wird zweifellos wegweisend für die Verhandlungsatmosphäre insgesamt sein.

Für die Vorbereitung und Positionierung vor Beginn der Verhandlungen sollen hier drei grundsätzliche Aspekte diskutiert werden:

1. die Berechnungsmethode und die mögliche Höhe der Austrittsrechnung;
2. die Rolle dieser Austrittsrechnung für die Brexit-Verhandlungen und
3. die Bedeutung für die EU-27 und die zeitgleich zu führenden Verhandlungen über den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) der EU-27 post-2020.

2. Die „Brexit-Lücke“ und die Auswirkungen auf den Haushalt der EU-27

Alle Überlegungen und Kalkulationen der Folgen des Brexits für den Haushalt der EU-27 sind mit einer Vielzahl an Unsicherheiten verbunden. So ist offen:

- welches Ergebnis bei den Austrittsverhandlungen vereinbart werden kann und damit, welche spezifischen Konditionen den künftigen EU-VK-Beziehungen zugrunde liegen

³ Ben Riley-Smith, “Brexit poll: Eurosceptics think ending EU payments more important than stopping free movement”, The Telegraph, 8. April 2017 (<http://www.telegraph.co.uk/news/2017/04/08/brexit-poll-eurosceptics-think-ending-eu-payments-important/#>).

⁴ Theresa May, The government's negotiating objectives for exiting the EU, 17. Januar 2017 (<https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech>).

- werden. Sollte London bereit sein, auch nach dem Austritt Zahlungen an die EU zu leisten, würde sich die strukturelle Brexit-Lücke verkleinern;
- ob ein Freihandelsabkommen zwischen der EU und dem VK ausgehandelt werden kann oder ob es zur Einführung von Zöllen kommen wird;
 - ob das Volumen des EU-Budgets auch weiterhin bei rd. 1% des BNE der EU-27 weitergeführt werden wird;
 - ob alle Beitragsrabatte und Sonderregelungen auf der Einnahmenseite des EU-Budgets gestrichen werden und/oder ob Einsparungen und veränderte Prioritäten auf der Ausgabenseite des EU-Budgets vorgenommen werden.

Klar ist lediglich, dass der Brexit eine Haushaltslücke in zweifacher Hinsicht aufreißen wird.

2.1 Strukturelle Verringerungen des EU-Budgets

Mit dem Austritt eines der größte Nettozahler an den EU-Haushalt wird unweigerlich eine Finanzlücke im EU-Haushalt aufbrechen. Wie hoch letztendlich diese Lücke sein wird, hängt vom Ergebnis der Brexit-Verhandlungen ab. Wenn London sich, ähnlich wie Norwegen oder die Schweiz, dazu verpflichtet und wie es bereits im Weißbuch⁵ der britischen Regierung angedeutet wird, einen Beitrag an den EU-Haushalt für die Beteiligung an einzelnen EU-Programmen (z.B. der EU-Forschungsförderung) oder besonderen Agenturen zu leisten, wird sich die Lücke entsprechend verkleinern.

Wenn es zu keiner Verständigung zwischen der EU und dem VK kommen sollte und London keine Zahlungen an den EU-Haushalt leisten sollte, könnten Zolleinnahmen auf den Import von Waren aus Großbritannien anfallen, die von den EU-Bürger/innen und den importierenden Unternehmen erbracht werden müssten. Die Zolleinnahmen würden allerdings dem EU-Budget zufließen. Ausgehend von dem Umfang der britischen Exporte in die EU vor dem Brexit in Höhe von 255 Mrd. € kam eine Kalkulation für diesen Fall zu dem Ergebnis, dass bei einem durchschnittlicher Zollzuschlag von 2% auf britische Waren und nach Abzug der Erhebungskosten (d.h. abzgl. 20%) rd. 4,6 Mrd. € Zolleinnahmen jährlich dem EU-Haushalt zufließen würden.⁶ Ob allerdings der Handel zwischen der EU-27 und dem VK nach dem Brexit im gleichen Umfang fortgeführt würde, ist fraglich. Ein Rückgang des Handelsaustauschs würde jedenfalls dann auch die denkbaren Zolleinnahmen der EU betreffen und verringern.

2.2 Einmaleffekt des Brexits

Vorausgesetzt das VK tritt nach einer zweijährigen Verhandlungsdauer Ende März 2019 aus der EU aus, entsteht eine zeitliche befristete Finanzierungslücke bis zum Auslaufen des MFR am 31.12.2020. Eine Austrittsrechnung - und die Bereitschaft des VK, diese Rechnung zumindest teilweise zu begleichen - könnte als einmalige Abschlusszahlung, also als Einmaleffekt zugunsten des EU-Budgets diese Lücke verkleinern.

Allerdings würde sich die Lücke im ersten Jahr nach dem Austritt vergrößern, denn der bestehende britische Beitragsrabatt wird immer mit den britischen Zahlungen für das nachfolgende Haushaltsjahr verrechnet. Im ersten Jahr nach dem Austritt des VK könnte also noch eine Rückzahlung aus dem EU-Haushalt für das letzte Jahr der britischen Mitgliedschaft fällig werden.

⁵ HM Government, The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union, Cm 9417, Februar 2017, S. 49
(https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/589191/The_United_Kingdoms_exit_from_and_partnership_with_the_EU_Web.pdf.)

⁶ Jorge Núñez Ferrer/David Rinaldi, The Impact of Brexit on the EU Budget: A non-catastrophic event, a.a.O..

3. Die Austrittskosten als Teil der Brexit-Verhandlungen

Sowohl der Verhandlungsführer der EU, Michel Barnier, als auch der Präsident der EU-Kommission, Jean-Claude Juncker, haben die Zahl von 60 Mrd. € als realistische Größenordnung der Austrittsrechnung bezeichnet. Auch in den europäischen Medien wird zumeist diese Summe genannt. Vereinzelt wird die Zahl aber auch als „politische Zahl“ bezeichnet, die zur Eröffnung der Brexit-Verhandlungen genutzt werde.⁷

Zweifellos ist jede der vorliegenden Kalkulationen und auch jeder Einzelelement mehrdeutig und mit sehr großen Unsicherheiten und Unwägbarkeiten verbunden, sowohl in Bezug auf die grundsätzliche Berechtigung einzelner Posten als auch in Bezug auf deren konkrete Bezifferung. Jede Kalkulation beruht auf einer Reihe von Vorannahmen, für die keine objektiv unabwiesbare Begründungen oder rechtliche Verpflichtungen vorliegen. Eine Einigung auf diese Vorannahmen, also auf die Berechnungsmethode, steht aus.

3.1 Die Vermögenswerte und die Verbindlichkeiten der EU und der britische Anteil daran

Eine Abgrenzung der Vermögenswerte und der Verbindlichkeiten und daran anschließend eine Kalkulation des britischen Anteils an diesen Aktiva und Passiva der EU-28 erscheinen kaum möglich. Die Vermögenswerte der EU bestehen vornehmlich aus ausgereichten Krediten und Immobilien. Die EU vergibt Kredite, Garantien und Vorschüsse an EU-Mitglieder und auch an Drittstaaten, die alle auch das Risiko des Ausfalls in sich bergen. In diesem Fall würden Vermögenswerte zu Verbindlichkeiten, für die das VK mithaften müsste. Beispiele sind die Kredite und Garantien im Bereich des auswärtigen Handelns der EU, wie z.B. an die Ukraine.

An Vermögenswerten verfügt die EU zum 31.12. 2015 u.a. über Barvermögen in Höhe von 21,7 Mrd. € und über Sachanlagen, insb. Immobilien. Neben der grundsätzlichen Frage, ob diese Werte in die Berechnung der Austrittsrechnung einbezogen werden sollen, ist auch die Bewertung dieser Vermögenswerte umstritten. Beispielsweise könnte die Bewertung der EU-Sachanlagen nach dem Buchwert in Höhe von 8,7 Mrd. € erfolgen oder nach einem geschätzten Marktwert, der deutlich höher liegen dürfte.

Sollten sich die EU und das VK einvernehmlich auf eine Unterscheidung und Bewertung von Vermögenswerten und Verbindlichkeiten verständigen können, wäre anschließend die Frage zu beantworten, wie groß der britische Anteil an diesen Aktiva und Passiva zu beziffern wäre. Denkbare Maßstäbe wären der Bevölkerungsanteil des Vereinigten Königreichs, der Anteil am EU-BNE oder der aktuelle britische Anteil an der Finanzierung des EU-Haushalts (mit oder ohne Berücksichtigung des britischen Beitragsrabatts).

Die Bewertung der EU-Vermögenswerte und eine Bezifferung des britischen Anteils an diesem Vermögen, der dann in der Gesamtrechnung den britischen Anteil an den EU-Verbindlichkeiten reduzieren würde, käme allerdings nur zum Tragen, wenn das VK sich im Grundsatz zur Übernahme eines Teils der Verbindlichkeiten bereitfinden würde. Davon ist allerdings nicht ohne weiteres auszugehen. Denn für die Verhandlungen und die unterschiedlichen europäischen und britischen Interessen in dieser Frage ist wichtig, dass die EU in ihrem konsolidierten jährlichen Abschlussrechnung für das Finanzjahr 2015 von Vermögenswerten in Höhe von 154 Mrd. € und von Verbindlichkeiten in Höhe von 226 Mrd.

⁷ „Brüssel schickt eine Rechnung über 60 Milliarden Euro“, in: FAZ, 29. März 2017; ähnlich auch Clemens Fuest, „Die Rechnung für den Abschied“, in: Handelsblatt 6. April 2017.

€ ausgeht.⁸ Eine Gegenüberstellung von Aktiva und Passiva würde für das VK also in jedem Fall ein Minusgeschäft bedeuten.

Die Einzelposten, deren Bewertung und die Größenordnung des britischen Anteils an den Verpflichtungen, für die das VK nach seinem Austritt haften sollte, sind also ungeklärt.

Aufgeführt werden zumeist vier große Blöcke:

a) *Die Verpflichtungsermächtigungen des MFR und der britische Anteil*

Mit der Verständigung auf einen mehrjährigen Finanzrahmen werden nicht nur das maximale Haushaltsvolumen und das Volumen für die einzelnen Rubriken, also Ausgabenprioritäten der EU festgelegt; auch rund 80% des Budgetvolumens werden bereits zu Beginn der MFR-Laufzeit auf sieben Jahre festgelegt. Die Verteilung auf die potentiell Begünstigten (z.B. die Mitgliedstaaten, Regionen oder Landwirte) der zugesagten EU-Gelder wird dann in den spezifischen Verordnungen vereinbart. Auf dieser sekundärrechtlichen Grundlage nimmt die EU-Kommission dann die Zuordnungen vor und legt die sog. „national envelopes“ zugunsten der einzelnen begünstigten Mitgliedstaaten fest. Im Bereich der europäischen Kohäsionspolitik hat die Kommission auf der Basis der genau geregelten Verteilungsgrundsätze und Indikatoren der ESI-Fonds-Verordnung die Mittelverteilung auf die Mitgliedstaaten der einzelnen Strukturfonds errechnet und zugewiesen.⁹ Die ESI-Fonds-Verordnung für die EU-Strukturfonds besagt in Art. 76, dass der „Beschluss der Kommission zur Genehmigung eines Programms (...) einen Finanzierungsbeschluss im Sinne von Artikel 84 Haushaltsordnung [darstellt]“, der sobald der betroffene Mitgliedstaat informiert ist, „eine rechtliche Verpflichtung im Sinne der Haushaltsordnung“ nach sich zieht. Allerdings schränkt Art. 77 der ESIF-VO ein, dass die „Zahlung des Beitrags aus den ESI-Fonds für jedes Programm... vorbehaltlich der verfügbaren Finanzmittel“ durch die Kommission erfolgt. Diese Zuweisungen stellen also rechtlich verbindliche Finanzzusagen der EU dar, die die EU-Kommission auf der Grundlage der sekundärrechtlich festgelegten Verteilungsgrundsätze errechnet. Sie sind aber noch keinen konkreten Fördermaßnahmen oder Projekten zugeordnet. Dennoch kalkulieren die Empfänger von EU-Strukturfonds mit diesen Zusagen. Das Vereinigte Königreich hat mit seiner Zustimmung zu der Verordnung im Rat dieser Zuordnung und Bindung der EU-Fördermittel zugestimmt. Da der Abruf von EU-Geldern für bewilligte Fördermaßnahmen in der laufenden Förderperiode mit einer gewissen Verspätung angelaufen ist, wird der Großteil der zugesagten Fördergelder gegen Ende der Förderperiode abfließen.

Legt man nur die Gesamtsumme der im MFR 2014-2020 vorgesehenen Ausgaben im Bereich der Strukturfonds und des Fonds für die ländliche Entwicklung zugrunde, sieht die EU Zahlungszusagen an die Mitgliedstaaten in Höhe von ca. 140 Mrd. € für die Jahre 2019 und 2020 vor. Die Empfängerstaaten könnten einen rechtlichen Anspruch gegenüber der EU über diese Summe geltend machen. Mit dem Wegfall eines großen Nettozahlers wird hier also absehbar eine Finanzierungslücke aufreißen, sollte es zu keiner Neuverhandlung über die Restlaufzeit des MFR bis Ende 2020 kommen und sollten die Nettoempfänger zu keinen Kürzungen ihrer Programme bereit sein. Eine Beteiligung des VK an diesen Finanzierungszusagen könnte die Lücke verkleinern und die internen EU-27-Verteilungskonflikte mildern.

⁸ European Commission, Consolidated annual accounts of the European Union, Financial Year 2015, COM (2016) 475 final, Brussels, 11.7.2016, (http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/2015/EU_AnnualAccounts2015_EN.pdf).

⁹ Im Bereich der EU-Förderung des ländlichen Raums, also der zweiten Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik, ist die Aufteilung der EU-Förderung auf die Mitgliedstaaten als Anhang I sogar Teil der Verordnung.

Fraglich ist jedoch, ob diese sekundärrechtliche Finanzierungszusage in den Verordnungen auch dann eine rechtlich verbindliche Zahlungsverpflichtung auslösen kann, wenn der verpflichtete Staat kein Mitglied der EU mehr ist und primärrechtlich nach Art. 50 EUV nicht dazu verpflichtet werden kann. Lediglich eine Verständigung in den Brexit-Verhandlungen könnte hier zu einer Lösung führen.

b) Die Beteiligung des VK an den reste à liquidé (RAL)

Die RALs sind rechtlich verbindlich eingegangene Zahlungsverpflichtungen der EU für genehmigte Projekte oder Programme, für die allerdings noch keine oder noch nicht alle Gelder ausgezahlt wurden. Diese Verpflichtungen fallen bei Projekten oder Programmen mit einer mehrjährigen Laufzeit an; hier geht die EU für den Gesamtbetrag eine Verpflichtung ein, die konkreten Zahlungen werden aber je nach Projektstand bzw. Abwicklung sukzessive in Tranchen ausgezahlt. In der Regel fallen diese RALs bei den mehrjährigen Programmen oder bei großen Einzelprojekten in der EU-Kohäsionspolitik an. Im Bereich der europäischen Strukturfonds können Projekte und Fördermaßnahmen bis zum Ende der Förderperiode genehmigt werden, also bis Ende 2020. Die Zahlungen für diese eingegangenen Verpflichtungen können auch noch bis zu drei Jahren nach Abschluss der Förderperiode geleistet werden, also bis Ende 2023 (sog. N+3-Regel). So können weit über den Austritt des Vereinigten Königreichs hinaus noch Zahlungen aus dem EU-Budget anfallen, die genehmigt wurde, als das VK noch Mitglied der EU war.

Die Kommission prognostizierte im Zuge ihrer Halbzeitüberprüfung des laufenden MFR 2014-2020 RALs in einer Gesamthöhe von 254 Mrd. € bis Ende 2020. Da jedoch nicht alle Projekte in vollem Umfang umgesetzt werden, müssen auch nicht immer alle Verpflichtungen eingelöst werden. Diese sog. de-commitments belaufen sich in der Regel auf 2% der Verpflichtungen; die Kommission rechnet mit Nichteinlösungen in Höhe von 24,3 Mrd. € bis Ende 2020.¹⁰ Es könnten also RALs in Höhe von rd. 230 Mrd. € anfallen.

Neben der Frage wie hoch die konkreten Zahlungen für Programme und Projekte der derzeitigen Förderperiode bis zum Ende der EU-Mitgliedschaft des VK wirklich sein werden, kommt hinzu, dass es für die Festlegung des Anteils des VK an den ausstehenden Zahlungen ebenfalls keine verbindliche und von beiden Parteien akzeptierte Formel gibt. Denkbar sind

- britische Zahlungen in Höhe des durchschnittlichen Anteils des VK an der Finanzierung des EU-Haushalts, ohne Abzug des britischen Beitragsrabatts; also ein britischer Anteil von 15,7% an den RALs oder 36 Mrd. €;
- britische Zahlungen mit Berücksichtigung des Rabatts; also ein britischer Anteil von 12% an den Zahlungen oder 27,6 Mrd. €;
- Zahlungen in Höhe des britischen Anteils an den Haushaltsrubriken, in den die RALs anfallen, also bei den EU-Strukturfonds in Höhe von 5% oder 11,5 Mrd. €.

c) Pensions- und Krankenversicherungszahlungen an EU-Beamte

Ein großer Einzelposten von Verbindlichkeiten der EU sind die zugesagten Pensionszahlungen an EU-Beamte, die aus den jährlichen Haushalten der EU geleistet werden. Die EU-Beamten finanzieren mit ihren Beiträgen rd. ein Drittel dieser Kosten; die restlichen zwei Drittel werden aus dem EU-Haushalt aufgebracht.¹¹ Die Kommission bezifferte die

¹⁰ European Commission, Staff Working Document, Accompanying the document Mid-term review/revision of the multiannual financial framework 2014-2020 An EU budget focused on results, Brussels, 14.9.2016 SWD(2016) 299 final, S. 64/65
(http://ec.europa.eu/budget/mff/lib/COM-2016-603/SWD-2016-299_en.pdf).

¹¹ Jede EU-Beamtin und jeder EU-Beamte führt derzeit 9,25% ihres/seines Gehalts an die EU für die Krankenversicherung und Pensionszahlungen ab.

Zahlungsverpflichtungen für Pensions- und Krankenversicherungsleistungen zum 31.12.2015 auf insgesamt 63,8 Mrd. €. ¹²

Ob das VK verpflichtet ist, als früheres EU-Mitglied einen Teil der Pensionskosten zu übernehmen, ist fraglich. Die EU-Beamten, auch die EU-Beamten mit britischer Staatsangehörigkeit, sind Beamte der EU und haben nur gegenüber ihrem früheren Arbeitgeber, also der EU, einen Anspruch auf ihre Pensionszahlungen. Wenn die Briten bereit wären, einen Teil der Pensionskosten zu übernehmen, dann ist wiederum nach der Bezugsgröße dieses Beitrags zu fragen:

- als auszuhandelnder britischer Beitrag an der Gesamtheit der Pensionszahlungen (also an den 63,8 Mrd. €);
- die Übernahme der Pensionen für die britischen EU-Beamten, die zum Zeitpunkt des Austritts bei EU-Institutionen arbeiten (4% der Beamtenschaft);
- Die Übernahme in der Höhe der aktuell an britische Staatsangehörige ausgezahlten EU-Pensionen (8% der Beamtenschaft);
- vereinzelt wurde auch der VK-Bevölkerungsanteil in der EU als Bezugsgröße genannt (12,5%);
- oder grundsätzlich in der Höhe des Anteils des VK an der Finanzierung des EU-Budgets (15,7% ohne Berücksichtigung des Rabatts oder 12% mit Rabatt).

d) Kapitalanteil an der Europäischen Investitionsbank (EIB)

Der größte Einzelposten an Vermögenswerten ist sicherlich der britische Anteil am Kapital der Europäischen Investitionsbank (EIB). Der britische Anteil am gezeichneten Kapital der EIB von 243,3 Mrd. € liegt bei 39,2 Mrd. €, von denen im Jahr 2015 nur 3,5 Mrd. € abgerufen worden waren. In die Bewertung der EIB als Vermögenswert könnten jedoch auch die Reserven der EIB einbezogen werden, die zuzüglich zu dem abgerufenen Kapital der Anteilseigner ein Eigenkapital der EIB in Höhe von 63,3 Mrd. € zum 31.1.2015 ergeben. ¹³ Der britische Anteil am gezeichneten EIB-Kapital beträgt 16,1%; der Anteil des VK am EIB-Eigenkapital belief sich demnach auf 10,2 Mrd. €. Der britische Anteil an der EIB als Vermögenswert der EU liegt also zwischen 3,5 und 10,2 Mrd. €.

Denkbar wäre aber auch, dass das VK weiterhin Teilhaber der EIB bleiben will und demnach sein Kapital in der Bank belässt. Dies würde eine Änderung der Satzung der EIB voraussetzen und könnte als Angebot der EU auch für andere wichtige Partner in Frage kommen.

3.2 Künftige Zahlungen des Vereinigten Königreichs an den EU-Haushalt

Die britische Regierung hat nicht ausgeschlossen, sich auch nach dem Brexit an ausgewählten EU-Programmen oder Agenturen zu beteiligen. ¹⁴ Dass das VK für eine solche Beteiligung dann auch einen Beitrag zahlen muss, ist unbestritten. Vorbilder sind hier die Schweiz und Norwegen.

Norwegen beteiligt sich am aktuellen MFR 2014-2020 mit eigenen Zahlungen an einen Kohäsionsfonds in Höhe von durchschnittlich 391 Mio. € pro Jahr und für Beteiligungen an den EU-Programmen Horizon 2020, Erasmus+ etc. in Höhe von durchschnittlich 478 Mio. € jährlich. Im Haushaltsjahr 2016 leistete Norwegen nach einer Aufstellung der EU-

¹² European Commission, Consolidated annual accounts, Financial Year 2015, a.a.O., S. 64.

¹³ Europäische Investitionsbank, Financial Report 2015
(<http://www.eib.org/attachments/general/reports/fr2015en.pdf>).

¹⁴ HM Government, The United Kingdom's exit from and new partnership with the European Union, a.a.O.

Kommission Nettozahlungen an den EU-Haushalt in Höhe von 269 Mio. €. ¹⁵ Nach einer Kalkulation im Bericht des House of Lords würde eine Übertragung dieser norwegischen Zahlungen auf das VK einen britischen Haushaltsbeitrag in Höhe von 2,7 Mrd. € jährlich bedeuten. ¹⁶

Die *Schweiz* ist nicht Teil der EU-Zollunion, ist aber über ein Freihandelsabkommen und bilaterale sektorielle Verträge in einzelnen Wirtschaftsbereichen mit der EU verbunden. Für diesen ausgewählten Marktzugang beteiligt sich die Schweiz an der EU-Finanzierung über zwei Wege:

- a) Aufgrund der bilateralen Abkommen: Diese Zahlungen beinhalten die Beteiligung an spezifischen EU-Programmen, wie Programmen zur Forschungsförderung, Bildungs- und Medienprogrammen der EU oder am Schengen/Dublin-System sowie an einzelnen EU-Agenturen, z.B. der Europäischen Agentur für Flugsicherheit, der Umweltagentur, Frontex oder der EU Statistikbehörde Eurostat. Im Haushaltsjahr 2016 zahlte die Schweiz für ihre Beteiligung an EU-Programmen 262,6 Mio. €, während 351,4 Mio. € aus diesen Programmen zurück in die Schweiz flossen, insbesondere durch die erfolgreiche Beteiligung an Ausschreibungen der Forschungsprogramme. Danach hat die Schweiz also netto 88,8 Mio. € von der EU erhalten. ¹⁷
- b) Über einen sog. Erweiterungsbetrag: Seit 2004 beteiligt sich die Schweiz über einen eigenen Betrag an der Verringerung der wirtschaftlichen und sozialen Ungleichheit in den neuen EU-Mitgliedstaaten aus Mittel- und Osteuropa. Diese Zahlungen gehen direkt in die 13 neuen EU-Mitgliedstaaten. 2016 zahlte die Schweiz allein an die 2004 beigetretenen EU-10-Staaten 151,8 Mio. Franken. ¹⁸

London hat ein großes Interesse daran, dass seine Universtätien und Forschungseinrichtungen sich auch nach dem Brexit an den europäischen Forschungsförderprogrammen beteiligen können, zumal die Rückflussquote nach Großbritannien gerade bei diesen EU-Programmen sehr hoch ist. Inwieweit das VK allerdings bereit sein wird hierfür einen vorab fixierten jährlichen Beitrag in den EU-Haushalt einzuzahlen und in welcher Höhe, wird Ergebnis der Verhandlungen sein. Die EU wird sicherlich für diese potentielle britische Beteiligung deutlich höhere Einzahlungen erwarten, als sie Norwegen und die Schweiz derzeit leisten.

4. Die Folge des Brexit für die Haushaltsverhandlungen der EU-27

Die beiden erwähnten grundsätzlichen Konsequenzen des Brexit für den Haushalt der EU – die strukturellen Folgen und die Einmaleffekte – können bei den EU-27 sehr unterschiedliche Reaktionen zur Folge haben:

4.1 Reaktion auf den Brexit-Einmaleffekt

Mit dem Austritt des VK aus der EU zum März 2019 wird der derzeitige mehrjährige Finanzrahmen der EU noch eine Laufzeit von 21 Monate bis Ende 2020 haben. Für diese Zeitspanne wird mit dem Brexit eine Finanzierungslücke im EU-Budget aufbrechen. Diese Lücke kann relativ groß sein, weil das VK in den letzten Jahren der zweit- bzw. drittgrößte

¹⁵ Antwort von Kommissar Oettinger vom 1. Februar 2017 auf eine Parlamentarische Anfragen von Ingeborg Grässle vom 3. November 2016, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2016-008342&language=DE>

¹⁶ House of Lords, a.a.O., S. 46.

¹⁷ Antwort von Kommissar Oettinger vom 1. Februar 2017, a.a.O.

¹⁸ René Höltschi, „Die Schweiz als Nettoempfänger der EU?“, NZZ vom 23.2.2017 (<https://www.nzz.ch/wirtschaft/was-hinter-den-bruesseler-daten-steckt-die-schweiz-als-nettoempfaenger-der-eu-ld.147462>).

Nettozahler der EU geworden ist. Im Jahr 2014 hatte das VK insg. 14 Mrd. nach Brüssel gezahlt und rd. 7 Mrd. aus Brüssel zurück erhalten.

Diese befristete Brexit-Lücke kann grundsätzlich durch Einsparungen auf der Ausgabenseite oder durch die Erhöhung der Zahlungen der Mitgliedstaaten auf der Einnahmeseite des EU-Budgets kompensiert werden. Wahrscheinlich ist ein Mix beider Handlungsoptionen.

Wie die EU-27 mit dieser 21-monatigen Finanzierungslücke umgehen könnten, ist rechtlich nicht geregelt und insofern noch unklar. Denn im Gegensatz zu einer Erweiterung der EU, für die in Artikel 21 der MFR-Verordnung eine Revision des Finanzrahmens vorgesehen wird, ist die Frage des Austritts eines Mitgliedstaates aus der EU und die Behandlung der Austrittskonsequenzen auf den EU-Haushalt nicht vorgesehen.

Die MFR-Verordnung sieht für vier Fälle eine Revision des MFR vor:

- bei einer haushaltswirksamen Änderung der Verträge (Art. 20 MFR-VO),
- bei einer Erweiterung der EU (Art. 21 MFR-VO),
- im Falle der Wiedervereinigung Zyperns (Art. 22 MFR-VO)
- und bei unvorhergesehenen Umständen (Art. 17, Abs. 1 MFR-VO).

Der Brexit könnte den „unvorhergesehenen Umständen“ entsprechen, die eine Revision des MFR für die Restlaufzeit von 21 Monaten bis Ende 2020 erforderlich machen. In diesem Fall wäre die Eigenmittelobergrenze von 1,23% des EU-BNE einzuhalten. Allerdings deutet Artikel 17, Abs. 3 eher darauf hin, dass lediglich an Anpassungen einzelner MFR-Rubriken gedacht worden war, die zunächst durch Umschichtungen aus anderen Rubriken geleistet werden sollten. Der Austritt eines der größte Nettozahler wäre durch Umschichtungen alleine nicht aufzufangen. Hier könnte insofern auch Artikel 20 der MFR-VO zur Anwendung kommen. Allerdings hat das Europäische Parlament in seiner, mit breiter Mehrheit angenommenen Entschließung zu den Verhandlungen über den Brexit diese Neu-Verhandlung des MFR als „nicht notwendig“ erachtet und empfohlen, „die Auswirkungen des Austritts des Vereinigten Königreichs über das jährliche Haushaltsverfahren“¹⁹ zu bewältigen. Dies erscheint nur möglich, wenn das VK eine Teil der Finanzierungslücke mit der Zahlung der Abschlussrechnung übernehmen wird und die Nettozahler ihre Zahlungen an den EU-Haushalt erhöhen.

4.2 Reaktion auf die strukturelle Brexit-Lücke

Unabhängig von den Konsequenzen des Brexit für den derzeitigen MFR und von der Höhe möglicher Zahlungen des VK an den EU-Haushalt über den Brexit hinaus, werden auch die im nächsten Jahr anstehenden Verhandlungen über den MFR post-2020 betroffen sein.

Für diese Verhandlungen über die Verteilung der Brexit-Kosten auf die EU-27 wird eine ungefähre Größenordnung dieser strukturellen Brexit-Lücke erforderlich sein. Aber auch dieser Kalkulation der Lücke für den künftigen mehrjährigen Finanzrahmen der EU-27 ist mit einem sehr hohen Grad der Unsicherheit behaftet. Eine lineare Fortschreibung des EU-Budgets, seiner Strukturen und Instrumente, erscheint angesichts der vielen Unsicherheitsfaktoren auf der Einnahme- wie auch auf der Ausgabenseite des EU-Budgets ziemlich unwahrscheinlich.

Retrospektiv kann man die strukturellen Lücken auf der Ausgaben- und der Einnahmenseite des EU-Haushalts der EU-27 nur grob schätzen. Folgende Aspekte sind für eine Kalkulation

¹⁹ Europäisches Parlament, Verhandlungen mit dem Vereinigten Königreich nach dessen Mitteilung über den beabsichtigten Austritt aus der Europäischen Union. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 5. April 2017 zu den Verhandlungen mit dem Vereinigten Königreich nach seiner Mitteilung, dass es beabsichtige, aus der Europäischen Union auszutreten, P8_TA(2017)0102, Ziffer 31, Straßburg, 5. April 2017 (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0102+0+DOC+XML+V0//DE>).

zu beachten: Wenn das Ausgabenvolumen des EU-Budgets auch künftig bei maximal 1% des BNE der EU-27 fortgeführt werden soll, ist zu berücksichtigen, dass das BNE der EU-27 sich um das britische BNE verringern wird. Dadurch wird sich das mögliche Ausgabenvolumen des EU-Budgets (in absoluten Zahlen) nicht nur um die britischen Netto-Zahlungen an die EU verringern, sondern auch durch die Verkleinerung des BNE. Der Wegfall des VK-BNE am BNE der EU wird zum Beispiel auch zu einer Neu-Berechnung der regionalen Förderfähigkeit aus den EU-Strukturfonds und der mitgliedstaatlichen Förderfähigkeit aus dem Kohäsionsfonds in der EU-27 führen und damit eine Neuverteilung der EU-Gelder erforderlich machen. Mit dem Brexit wird auf der Ausgabenseite also eine Lücke entstehen, die sich auf die einzelnen MFR-Haushaltsrubriken unterschiedlich auswirken wird. Auf der Einnahmenseite wird mit dem Wegfall der britischen Zahlungen zugleich eine Finanzierungslücke entstehen, die zumindest in der Höhe des britischen Nettosaldo liegen dürfte.

Eine Berechnung der künftigen Nettopositionen ist auf Grundlage dieser unklare Datenlage kaum präzise möglich. Die Möglichkeit veränderter Rückflüsse aus den einzelnen EU-Politiken in die Mitgliedstaaten hätte Auswirkungen auf den jeweiligen Nettosaldo. Für die Berechnung der Finanzierungsanteile an der entstehenden Brexit-Lücke und der jeweiligen Nettopositionen der Mitgliedstaaten liegt eine weitere eine Ungewissheit in der Fortschreibung oder Anpassung des derzeitigen Eigenmittelsystems der EU. Die Aufteilung auf die verschiedenen Einnahmequellen kann sich verändern, wenn das Eigenmittelsystem der EU reformiert werden sollte, so wie es die Hochrangige Expertengruppe zur Reform des Eigenmittelsystems unter Leitung von Mario Monti vorgeschlagen hat.²⁰

Absehbar ist, dass der negative deutsche Nettosaldo weiter ansteigen wird, wenn alle Rahmendaten ansonsten unverändert blieben. Eine grobe Kalkulation auf der Grundlage der vorliegenden Zahlen des EU-Haushalts der Jahre 2010-2014 ergibt eine wahrscheinliche Finanzierungslücke zwischen 8-10 Mrd. € pro Jahr und erhöhte deutsche Bruttozahlungen von 2-3 Mrd. € jährlich.

Wenn die EU-27 sich aber in den anstehenden MFR-Verhandlungen auf den nächsten MFR post-2020 auf einen neuen Finanzrahmen verständigen wird, bietet sich zugleich die Gelegenheit, die bestehenden Strukturen zu reformieren. Der Wegfall des britischen Beitragsrabatts bietet die Chance, die Kohärenz des EU-Haushaltssystems zu verbessern und jegliche Rabatte und weitere Sonderregelungen zu streichen. Sicher scheint zumindest, dass mit dem Wegfall des britischen Beitragsrabatts auch die „Rabatte auf den Rabatt“ zugunsten Deutschlands, Österreichs, der Niederlande und Schwedens entfallen werden. Ob die übrigen Sonderregelungen und Korrekturen zugunsten der Niederlande, Dänemarks, Schwedens und Deutschlands ebenfalls wegfallen oder erneuert werden, wird Gegenstand der MFR-Verhandlungen sein. Jedenfalls wird man nach diesen Verhandlungen kaum noch von einer Brexit-Lücke sprechen können, sondern von einem neuen MFR der EU-27.

Der Brexit wird auch Auswirkungen auf die MFR-Verhandlungsführung haben und die Polarisierung zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern weiter verschärfen. Die Gruppe der Nettozahler verliert einen wichtigen Verbündeten und ihre Verhandlungsposition wird sicherlich mit dem Ausscheiden des Vereinigten Königreichs geschwächt werden. Denn die harte und häufig rigorose britische MFR-Verhandlungsführung bot insbesondere der deutschen Seite in den letzten MFR-Verhandlungsrunden die Möglichkeit, die eigenen Verhandlungsziele als Kompromisslösung anzubieten; die deutsche Verhandlungsposition rückte so fast automatisch ins Zentrum eines notwendigen Konsenses. Diese Verhandlungstaktik endet nun mit dem Brexit.

²⁰ High Level Group on Own Resources, Future Financing of the EU. Final report and recommendations of the High Level Group on Own Resources, Brussels December 2016 (http://ec.europa.eu/budget/mff/hlgor/library/reports-communication/hlgor-report_20170104.pdf).

5. Szenarien

Angesichts der Tatsache, dass keine von beiden Parteien anerkannte Berechnungsmethode vorliegt, der Anspruch der EU auf eine Austrittsrechnung strittig ist und selbst die Bereitschaft des VK, eine Austrittsrechnung anzuerkennen und zu bezahlen, offen ist, können lediglich sehr vage Szenarien für den weiteren Verlauf skizziert werden. Die beiden Szenarien für den günstigsten und für den schlechtesten Ausgang der Verhandlungen aus dem Blickwinkel der EU-27 bilden dabei die Eckpunkte des Verhandlungstableaus:

5.1 Best case-Szenario

Das beste Verhandlungsergebnis wäre sicherlich eine Verständigung beider Verhandlungspartner auf eine pragmatische Vorgehensweise. Beide Parteien würden damit ihr Interesse signalisieren, auch nach dem Brexit möglichst eng und vertrauensvoll in allen Politikbereichen zusammenzuarbeiten. Dies würde für die EU bedeuten, den aktuellen MFR auslaufen zu lassen. Das Vereinigte Königreich müsste sich auf eine „als-ob“-Lösung einlassen und sich zu allen Zahlungen bis zum Ende der Laufzeit des derzeitigen Finanzrahmens, also bis Ende 2020 plus N+3-Zahlungen (d.h. bis Ende 2023) verpflichten - als ob es noch EU-Mitglied wäre. Eine Anpassung des derzeitigen Finanzrahmens für die Restlaufzeit des MFR nach dem Brexit wäre dann nicht mehr erforderlich. Umgekehrt würden alle Zahlungen der EU an Großbritannien, bzw. britische Regionen, landwirtschaftliche Betriebe, Unternehmen oder Universitäten weiter geleistet werden. Für das VK würde diese „als ob“-Lösung für die restlichen 21 Monate des derzeitigen MFR Nettokosten in Höhe von rd. 12,4 Mrd. € bedeuten – zumindest nach der Kalkulation des House of Lords.²¹

Die Verhandlungen über die weiteren Beziehungen zwischen der EU und dem VK und mögliche britische Zahlungen ab 2021 an den EU-Haushalt zur Teilnahme an einzelnen EU-Programmen und Agenturen wären von dieser pragmatischen Abwicklung des MFR 2014-2020 nicht betroffen und Gegenstand der weiteren Verhandlungen.

5.2 Worst case Szenario

Dieses Szenario geht davon aus, dass sich die Atmosphäre der Brexit-Verhandlungen kurz nach der Aufnahme stark verschlechtert und es nach wenigen Wochen zum Abbruch der Verhandlungen kommt. Das VK würde daraufhin sofort seine Zahlungen an die EU stoppen und die EU ihrerseits alle Auszahlungen an Empfänger im VK. Wie in ihrem Weißbuch zugesagt, würde die britische Regierung bis Ende 2020 alle bestehenden Ansprüche aus bewilligten EU-Förderprogramme zugunsten britischer Regionen und anderer Begünstigter aus dem nationalen Budget übernehmen und kompensieren. Im EU-Budget würde sofort eine große Finanzierungslücke aufreißen, die zunächst höhere Zahlungen der Nettozahler zur Folge hätte.

Zwischen diesen beiden Szenarien muss eine Verhandlungslösung gefunden werden. Das wahrscheinlichste Szenario ist wohl eine späte Verständigung auf konkrete Zahlen nach schwierigen Verhandlungen und auf eine geringere Abschlussrechnung als von der EU gefordert, aber höher als von London erwartet. Zu hoffen ist, dass das VK zu Beginn der Verhandlungen seine grundsätzliche Bereitschaft signalisiert, über die Austrittskosten zu verhandeln. Zugleich ist zu erwarten, dass das VK eine Verständigung auf konkrete Zahlen so lange wie möglich aufschieben möchte. London wird wahrscheinlich versuchen, die eigene Zahlungsbereitschaft mit Zugeständnissen der EU bei anderen Fragen zu verbinden, wie beispielsweise dem Zugang zum Binnenmarkt oder eine befriedigende Lösung für das Problem des *passportings* für die britische Finanzindustrie. Diese Verhandlungstaktik ist für die

²¹ House of Lords, a.a.O., S. 18.

EU mit einem Risiko versehen, denn ein kurzfristiger Erfolg bei den Austrittskosten könnte mit einem langfristigen Verlust in einer strukturellen Frage des Binnenmarktes verbunden sein. Zudem würde ein Austritt des Vereinigten Königreichs aus der EU ohne Konsequenzen und ohne eine angemessene Berücksichtigung eingegangener Zahlungsverpflichtungen als Mitglied ein falsches Signal und eine schlechte Vorlage zur inhaltlichen der Konkretisierung des Austrittsartikels 50 EUV in der europapolitischen Praxis liefern. Deshalb wird die EU auf eine möglichst frühzeitige und möglichst konkrete Verständigung in dieser Frage drängen und zugleich eine Verknüpfung der Austrittsrechnung mit den Fragen der künftigen Beziehungen vermeiden wollen. Es scheint derzeit zumindest so, dass die EU-27 über eine stärkere Verhandlungsposition verfügen, solange die EU-27 zusammen bleiben.

6. Fazit

Eine konkrete Annäherung an ein wie auch immer gestaltetes Ergebnis der Verhandlungen über britische Verpflichtungen zur Zahlung einer Austrittsrechnung ist angesichts der unzähligen Unwägbarkeiten und Unsicherheiten, angesichts der hohen politischen und symbolischen Bedeutung und angesichts der unkalkulierbaren innenpolitischen Entwicklungen in Großbritannien und in einzelnen EU-Mitgliedstaaten unmöglich.

Der Brexit ist ein politischer Prozess mit einer besonderen Präzedenz- und Symbolwirkung. Beide Verhandlungsparteien müssen dabei ihre jeweiligen innenpolitischen Zwänge berücksichtigen: die EU, weil der Präzedenzfall zwar keine Bestrafung sein soll, aber dennoch einen Preis haben muss und das Vereinigte Königreich, weil der innenpolitische Druck auf eine vollkommene Loslösung von der EU, ohne eine Brexit-Preis zu zahlen, sehr hoch ist und weiter steigen dürfte.

Der Prozess ist rechtlich nicht zu lösen, sondern bedarf der politischen Rationalität und des verhandlungstaktischen Pragmatismus. Der Austrittspreis ist sicherlich verhandelbar und er wird im Zusammenhang mit den anderen Aspekten des Brexits festzusetzen sein. Die pragmatische Herangehensweise beider Seiten in dieser Frage wird jedenfalls die Atmosphäre der Verhandlungen vorgeben und damit auch die Höhe der Austrittsrechnung bestimmen.

Ziel der Verhandlungen sollte es sein,

1. Zu Beginn der Verhandlungen zu einer schnellen Einigung über die Grundsätze und die Modalitäten der Austrittsrechnung zu kommen. Dies würde bedeuten, dass London zunächst seine grundsätzliche Bereitschaft bekunden muss, sich an ausstehenden Zahlungsverpflichtungen der EU zu beteiligen. Daran anschließend sollten dann beide Seiten einen Kompromiss über die einzelnen Posten erzielen, die in diese Brexit-Rechnung einfließen sollten. Also, ob über die RAL hinaus auch sekundärrechtliche Mittelzuweisungen, die Pensionszusagen der EU und z.B. die britischen EIB-Einlagen Teil der Rechnung sein sollen. Bei diesen Verhandlungen sollte dann die EU ihrerseits auf die britische Regierung zugehen und ihre Kompromissbereitschaft signalisieren, z.B. durch einen Verzicht auf die britische Beteiligung an den EU-Pensionszahlungen. Im weiteren Verlauf der ersten Verhandlungsphase sollte dann über eine konkrete Abgrenzung der ausstehenden Einzelposten und die Berechnung des britischen Anteils an deren Finanzierung gestritten werden. Am Ende der ersten Phase könnte dann die Verständigung auf eine britische Einmalzahlung an die EU stehen.
2. Die Austritts- bzw. Abschlussrechnung sollte strikt von potentiellen Zahlungen des Vereinigten Königreichs zur Beteiligung an ausgewählten EU-Programme getrennt werden. Diese künftigen Einzahlungen des VK in den EU-Haushalt sollten zu Beginn der

zweiten Phase der Brexit-Verhandlungen auf der Tagesordnung stehen und im Zusammenhang mit der Gestaltung der künftigen Beziehungen gelöst werden.

3. Sollte sich beide Seiten auf einen Übergangszeitraum bzw. eine Implementierungsphase verständigen, so sollte dieser Zeitraum mindestens bis zum Ende der Laufzeit des aktuellen MFR, also bis Ende 2020 laufen. Diese Übergangsregelung könnte dann ein geregeltes Auslaufen des MFR ermöglichen, wie es oben im *best case*-Szenario beschrieben wird.

Absehbar ist, dass die beiden parallel laufenden Verhandlungsprozesse über den Brexit und den MFR post-2020 sich gegenseitig beeinflussen werden. Die formelle Trennung beider Verhandlungen wird eine politische Verknüpfung der Prozesse nicht verhindern können. Inwieweit dies zu Problemen führen kann und bei welchen Verhandlungen diese Probleme zuerst zutage treten werden, ist kaum absehbar. Die Parallelität der Verhandlungsprozesse von Brexit und MFR-Verhandlungen könnte eine Verbindung der beiden Verhandlungsarenen für einzelne, besonderes betroffene Mitgliedstaaten der EU-27 attraktiv machen. So könnte die Wiedereinführung der notwendigen Grenzkontrollen zwischen der irischen und der nordirischen Grenze, also der künftigen Binnenmarkt-Außengrenze, zu Forderungen Dublins nach Kompensationen aus dem EU-Budget führen. Denkbar wäre ein Sonderprogramm zur Förderung der grenzüberschreitenden Kooperation oder für eine besondere Grenzland-Förderung in Irland aus den EU-Strukturfonds. Das gleiche ist vorstellbar für die besonderen Beziehungen Spaniens zu Gibraltar. Umgekehrt könnten auch einzelne Mitgliedstaaten eigene Zugeständnisse bei den MFR-Verhandlungen mit einem Entgegenkommen der EU bei spezifischen Fragen der Brexit-Verhandlungen bzw. der künftigen Beziehungen zwischen der EU und dem VK verbinden. So wurde bereits vorgeschlagen, dass Deutschland seine Bereitschaft signalisiere sollte, höhere Nettozahlungen zu akzeptieren, wenn die EU im Gegenzug bei den Brexit-Verhandlungen einem umfassenden Freihandelsabkommen für Güter und Dienstleistungen zustimmen würde.²²

Fest steht, dass die Brexit-Verhandlungen eine starke, kaum zu überschätzende Präzedenzwirkung für die rechtliche, politische und prozessuale Konkretisierung und Ausgestaltung des Austrittsartikels 50 des EU-Vertrags haben werden. Wenn bei den Brexit-Verhandlungen eine Austrittsrechnung akzeptiert wird und eine Lösung für die einzelnen Elemente der Rechnung sowie die Bewertung des britischen Anteils an den EU-Zahlungsverpflichtungen gefunden wird, dann wird diese Lösung das Modell für alle künftigen Austrittsbestrebungen sein. Jeder austrittswillige Mitgliedstaat oder auch nur jede Partei, die für den Austritt aus der EU wirbt, wird die Brexit-Lösung und die Berechnungsformel anwenden, um eine eigenen Kosten-Nutzen-Bilanz zu kalkulieren. Für die Verhandlungsführung der EU bedeutet dies, die Brexit-Rechnung darf zwar keine Bestrafung des VK sein, sie sollte aber auch so hoch ausfallen, dass sich europaskeptische Regierungen oder Parteien abgeschreckt fühlen müssen.

In diesem Fall ist absehbar, dass die innenpolitische Debatte in Großbritannien und insbesondere in den britischen Medien noch stärkere europaskeptische Züge annehmen und emotional aufgeladen wird. Die EU wird dann mit dem Vorwurf umgehen müssen, das VK bestrafen zu wollen und für alle negativen Konsequenzen des Brexit für Bürger, Unternehmen oder auch beispielsweise für Irland und Nordirland alleine verantwortlich zu sein. Unter diesen absehbaren Bedingungen einer erregten, unausgewogenen und womöglich auch unfairen Debatte in Großbritannien müssen die EU und ihre Verhandlungsführer einen kühlen Kopf behalten, stets die sachliche Aspekte betonen und für pragmatische Lösungen eintreten.

²² So der Vorschlag von Clemens Fuest, „Deutsche Strategie für den Brexit“, in: FAZ vom 28. März 2017.