

BREXIT UND DER EU-HAUSHALT: GEFahr ODER CHANCE?

| BertelsmannStiftung

Jörg Haas | *Wissenschaftler, Jacques Delors Institut - Berlin*

Eulalia Rubio | *Senior Research Fellow, Jacques Delors Institute*

ZUSAMMENFASSUNG

Der Brexit kann sich über unterschiedliche Kanäle auf die öffentlichen Finanzen der EU auswirken. Die meiste Aufmerksamkeit erhalten Einmaleffekte wie die „Scheidungskosten“, aber mittelfristig könnten strukturelle Effekte für die EU wichtiger sein: Ohne das Vereinigte Königreich ist der EU-Haushalt mit einer ständigen Finanzierungslücke konfrontiert.

„DIE ‚BREXIT-LÜCKE‘ IM HAUSHALT WÜRD SICH AUF RUND 10 MRD. EURO PRO JAHR BELAUFEN“

Wir schätzen, dass sich die „Brexit-Lücke“ im Haushalt auf rund 10 Milliarden Euro pro Jahr belaufen wird. Die EU-Mitgliedstaaten müssen entscheiden, ob dies (1) durch Erhöhung der nationalen Beiträge, (2) durch Kürzung der Ausgaben oder (3) durch eine Kombination der beiden finanziert wird. In Szenarien veranschaulichen wir die jeweiligen Konsequenzen für einzelne Staaten.

Die Haushaltslücke wird die Aushandlung des nächsten Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) beeinflussen, die 2018 beginnt. Harte Verhandlungen sind wahrscheinlich, weil der Brexit die bestehenden Spaltungen zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern des EU-Haushalts wahrscheinlich noch vertiefen wird.

- Beitragserhöhungen würden wohl auf den Widerstand der Nettozahler treffen, da diese am stärksten belastet würden. Staaten, die derzeit von einem „Rabatt auf den Rabatt“ profitieren, würden besonders hart getroffen.
- Haushaltskürzungen wären besonders unattraktiv für jene Staaten, die von der EU-Kohäsionspolitik und der Gemeinsamen Agrarpolitik profitieren.

Die Verhandlungsstärke der beiden Gruppen wird von ihren Mitgliedern und vom rechtlichen Rahmen abhängen.

- Es gibt eine Schlüsselgruppe von Staaten, deren Nettobeitrag pro Kopf nahezu ausgeglichen ist (darunter Frankreich, Irland, Italien und Spanien). Sie könnten entweder eine Kürzung der Ausgaben oder eine Erhöhung der Beiträge unterstützen.
- Die Frage „Was passiert, wenn es bis 2020 keine Vereinbarung über einen neuen MFR gibt?“ könnte sehr kontrovers werden. Die einschlägigen Rechtsvorschriften sind eher vage formuliert und hängen von der Zeitplanung des Brexit ab.

Der Brexit bietet Chancen für eine Reform des EU-Haushalts. Nettozahler könnten einer Erhöhung der Beiträge zustimmen und im Gegenzug eine tiefgreifende Reform der Ausgabenseite fordern. Noch ehrgeiziger wäre es, gleichzeitig auf Grundlage der Vorschläge des „Monti-Berichts“ die Einnahmequellen der EU zu reformieren.

Kann sich die EU nicht auf eine der oben genannten Lösungen einigen, könnte der Brexit eine Gefahr für den EU-Haushalt darstellen. Die Mitgliedstaaten könnten versucht sein, den Haushalt auszugleichen, indem sie verwundbare, aber wichtigen „nicht zugeteilte“ Ausgaben (z.B. für Forschung und Infrastruktur) kürzen, die Beiträge erhöhen und zusätzliche Rabatte einführen, um sich die Zustimmung der am stärksten betroffenen Nettozahler zu sichern. Das würde ein ineffizientes und undurchsichtiges System auf viele Jahre hinaus verankern.

INHALTSVERZEICHNIS

EINLEITUNG	3
1. Wie könnte sich der Brexit auf die öffentlichen Finanzen der EU auswirken?	3
1.1. Einmaleffekte durch den Brexit	4
1.2. Strukturelle Effekte des Brexit	5
2. Wie groß wäre die jährliche „Brexit-Lücke“? Daten und Annahmen	6
2.1. Mögliche Einnahmen durch einen „Soft Brexit“	7
2.2. Mögliche Einnahmen durch einen „Hard Brexit“	8
2.3. Zusammenfassung	8
3. Szenarien: Anpassung des Haushalts an den Brexit	9
3.1. Szenario 1: Beitragserhöhungen	9
Was würde es kosten, das heutige Ausgabenniveau zu erhalten?	10
3.2. Szenario 2: Ausgabenkürzungen	10
Was wäre nötig, um die relative Größe des EU-Haushalts zu erhalten?	11
3.3. Szenario 3: Kombination aus Beitragserhöhungen und Haushaltskürzungen	11
3.4. Szenario 4: Keine Einigung	12
4. Auswirkungen auf die nächsten MFR-Verhandlungen	14
Gibt es eine Koalition für eine weitreichende Reform der EU-Ausgaben?	16
FAZIT: WAS IST ZU ERWARTEN?	19
ZU DEN GLEICHEN THEMEN...	20

EINLEITUNG

Es herrscht weitgehend Einigkeit darüber, dass die Entscheidung Großbritanniens, die Europäische Union (EU) zu verlassen, von der EU-Haushaltsdebatte beeinflusst wurde. Die „Leave“-Kampagne hatte großen Erfolg mit ihrer Behauptung, dass durch den Brexit wöchentlich 350 Millionen britische Pfund für das nationale Gesundheitssystem verfügbar würden. Aber trifft auch das Gegenteil zu? Wird sich der Rückzug der Briten maßgeblich auf den EU-Haushalt auswirken?

In dieser Studie versuchen wir abzuschätzen, wie der Brexit sich auf die öffentlichen Finanzen der EU auswirken wird und möchten die politischen Auswirkungen hervorheben. Wir skizzieren vier Szenarien, die darstellen, wie die EU auf das erwartete Haushaltsdefizit nach dem Brexit reagieren könnte. Wir stellen außerdem Schätzungen an, wie einzelne Mitgliedstaaten von den verschiedenen Optionen betroffen sein könnten.

Es ist nicht das Ziel dieser Studie, möglichst genaue Zahlen zu liefern. Das wäre voreilig angesichts der Unsicherheit, die die Aktivierung des Artikels 50 und die anschließenden Verhandlungen umgibt. Stattdessen möchten wir die wichtigsten Probleme und Dynamiken, die den EU-Haushaltsverhandlungen bevorstehen, erfassen. Unser Schwerpunkt liegt auf strukturellen Effekten und speziell auf den bevorstehenden Verhandlungen über den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR), die 2018 beginnen.

„**WIR MÖCHTEN DIE WICHTIGSTEN PROBLEME UND DYNAMIKEN ERFASSEN, DIE DEN EU-HAUSHALTS-VERHANDLUNGEN BEVORSTEHEN**“

Insgesamt zeigen wir, dass die Auswirkungen des Brexit auf den EU-Haushalt bedeutend, aber nicht verheerend sein könnten und dass die bestehende Kluft zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern wahrscheinlich vertieft wird. Das stellt die EU vor eine Reihe von schweren Herausforderungen; es könnte aber auch den Bemühungen um eine Reform des derzeitigen Systems Rückenwind verleihen.

1. Wie könnte sich der Brexit auf die öffentlichen Finanzen der EU auswirken?

Es steht außer Frage, dass der Brexit Folgen für den EU-Haushalt wird. Das Ergebnis des Brexit-Referendums hat bereits den Jahreshaushalt von 2016 beeinflusst. Der jüngste starke Wertverlust des britischen Pfund gegenüber dem Euro hat für 2016 zu einer beträchtlichen Verminderung der Beiträge des Vereinigten Königreichs geführt, wenn man sie in Euro misst¹, sodass die Kommission eine improvisierten Lösung finden musste, um diesen Verlust zu kompensieren². Aber die Folgewirkungen für die EU-Finanzen werden noch bedeutender sein, sobald der Brexit Realität wird. Diese Folgen lassen sich in zwei Kategorien einteilen: Einmaleffekte und strukturelle Effekte.

1. Die Beiträge der Mitgliedstaaten zum EU-Haushalt werden in Euro angegeben, aber Staaten, die nicht der Eurozone angehören, leisten die Zahlungen in ihrer eigenen Währung, basierend auf dem am 31. Dezember des Vorjahres festgesetzten Wechselkurs. Sollte sich der Wechselkurs im Lauf des Jahres ändern, ändert sich auch dementsprechend der in Euro gemessene Beitrag des Landes.
2. Die Kommission schlug vor, diese Lücke durch Einnahmen aus Strafzahlungen zu kompensieren. Siehe [Berichtigungshaushaltsplan Nr. 6 zum Gesamthaushaltsplan](#).

1.1. Einmaleffekte durch den Brexit

Es gibt eine Reihe an möglichen Einmaleffekten. Die Aufteilung der Vermögenswerte und Verbindlichkeiten der EU zwischen dem Vereinigten Königreich und der verbleibenden EU27 ist ein Beispiel³. Da die EU mehr Verbindlichkeiten als Vermögenswerte hat⁴, wird diese Aufteilung wahrscheinlich zu einer Zahlung führen, die das Vereinigte Königreich an die EU zu entrichten hat – eine Summe, die in den Medien als „Scheidungskosten“ bezeichnet wird. Deren Höhe ist sehr schwer zu schätzen und wird allein vom Verlauf der Brexit-Verhandlungen abhängen. Laut der „Financial Times“ könnten die Summe zwischen 20 und 60 Milliarden Euro liegen⁵. Für den Haushalt ist das Ergebnis dieser Verhandlungen von Bedeutung, weil es das Ausmaß bestimmt, in dem sich das Vereinigte Königreich bei der Zahlung von noch offenen Zahlungsverpflichtungen (den sogenannten „RAL“), die nach dem Brexit ausstehen, einbringen wird. Da der Briten-Rabatt mit einem Jahr Verzögerung an die Regierung des Vereinigten Königreichs ausgezahlt wird, könnte der Rabatt für das Jahr, in dem der Brexit erfolgt, ebenfalls in die Berechnung der „Scheidungskosten“ miteinbezogen werden.

Sollte das Vereinigte Königreich die EU Mitte 2019 verlassen (also vor Ende des aktuellen Mehrjährigen Finanzrahmens)⁶, würde der Brexit auch einen Verlust für den EU-Jahreshaushalt 2020 bedeuten. Die Höhe entspräche einem ganzen oder teilweisen jährlichen Nettobeitrag des Vereinigten Königreichs entsprechen. Im Durchschnitt der letzten fünf Jahre betrug dieser rund 10 Milliarden Euro (siehe Abschnitt 3). Das Ausmaß des Verlusts wird vom Ergebnis der Brexit-Verhandlungen abhängen. Das Vereinigte Königreich könnte innenpolitisch unter Druck stehen, alle Zahlungen sofort nach dem Verlassen der Union (oder noch früher) einzustellen, doch es ist unwahrscheinlich, dass es dazu kommt. Die EU27 würde vermutlich mit einer Einstellung ihrer Zahlungen an Begünstigte im Vereinigten Königreich (Regionen, Landwirte, Wissenschaftler) reagieren, und die britische Regierung wird Zeit brauchen, um die bestehenden EU-Finanzierungsprogramme durch eigene Finanzierung zu ersetzen. Abgesehen davon würde ein einseitiger Beschluss des Vereinigten Königreichs, die Zahlungen einzustellen, bei den Brexit-Verhandlungen als aggressiver Zug interpretiert werden und es den Briten erschweren, Vorteile in Bezug auf wichtigere Belange zu erzielen, beispielsweise einen besseren Zugang zum Binnenmarkt, Vorteile für britische Bürger in Europa oder günstige Konditionen bei einem zukünftigen Handelsabkommen zwischen dem Vereinigten Königreich und der EU. Das unter dem Strich wahrscheinlichere Ergebnis ist ein Abkommen zwischen der EU27 und dem Vereinigten Königreich, durch das sich die Briten verpflichten, Teile der im aktuellen MFR übernommenen Verpflichtungen anzuerkennen, während im Gegenzug die EU-Zahlungen an das Vereinigte Königreich Schritt für Schritt reduziert werden.

Ein Brexit vor Ablauf des Jahres 2020 würde erfordern, dass der aktuelle MFR an den gänzlichen oder teilweisen Verlust des britischen Beitrags angepasst wird⁷. Das könnte zu Konflikten führen, insbesondere wenn man bedenkt, dass die MFR-Verordnung keine genauen Vorgaben für die Anpassung enthält. Darüber hinaus könnten Änderungen am MFR wichtige Auswirkungen auf spätere Verhandlungen haben (wir kommen darauf in Abschnitt 4 zurück). Erwähnenswert ist auch, dass, wenn es zu keiner Einigung über die Anpassung des Haushaltes von 2020 an den Brexit kommt, das Ausgabeniveau dem Haushalt von 2019 entsprechend beibehalten und die Lücke automatisch durch eine Erhöhung der nationalen Beiträge gefüllt werden würde⁸.

3. Die Vermögenswerte der EU bestehen im Wesentlichen aus finanziellen Vermögenswerten (Krediten, Barmitteln), Vorfinanzierungsbeträgen sowie Immobilien und Ausstattung. Die wichtigsten Verbindlichkeiten der EU umfassen Rentenansprüche, zukünftige, auf mehrjährige Projekte bezogene Zahlungsverpflichtungen, Anleiheoperationen (z. B. durch den EFSM), Rückstellungen für die Deckung von Risiken durch Kredite und andere Finanzierungsinstrumente sowie offene Rechnungen.

4. Gemäß den konsolidierten Abschlüssen hatte die EU im Jahr 2015 Vermögenswerte in Höhe von 154 Milliarden Euro, wohingegen sich die Verbindlichkeiten der EU auf 226 Milliarden Euro beliefen.

5. „UK faces Brexit divorce bill of up to €20bn“ [Vereinigtem Königreich stehen Brexit-Scheidungskosten bis zu 20 Mrd. Euro bevor], *Financial Times*, 12. Oktober 2016; „UK faces Brexit bill of up to €60bn as Brussels toughens stance“ [Vereinigtem Königreich stehen Brexit-Scheidungskosten bis zu 60 Mrd. Euro bevor, nachdem Brüssel seinen Standpunkt verhärtet], *Financial Times*, 15. November 2016.

6. Das würde voraussetzen, dass die britische Regierung den Artikel 50 noch vor März 2017 aktiviert (wie von Theresa May angekündigt), und dass es nicht zur Verlängerung der zweijährigen Verhandlungsfrist kommt.

7. Artikel 20 der aktuellen MFR-Verordnung: „Im Fall einer haushaltswirksamen Änderung der Verträge zwischen 2014 und 2020 wird der MFR entsprechend geändert.“

8. Artikel 315 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union: „Ist zu Beginn eines Haushaltsjahres der Haushaltsplan noch nicht endgültig erlassen, so können () für jedes Kapitel monatliche Ausgaben bis zur Höhe eines Zwölftels der im betreffenden Kapitel des Haushaltsplans des vorangegangenen Haushaltsjahres eingesetzten Mittel vorgenommen werden“.

TABELLE 1 ► Kanäle, über die sich der Brexit auf die öffentlichen Finanzen der EU auswirken kann

	NUR BEI BREXIT VOR 2020	BEI BREXIT VOR ODER NACH 2020
Einmaleffekte (kurzfristig)	Gänzlicher oder teilweiser Verlust der Nettozahlungen des Vereinigten Königreichs im Haushalt von 2020	Vereinigtes Königreich zahlt die ausstehenden RAL nach 2020 nicht
Strukturelle Effekte (mittelfristig)		Anhaltende Finanzierungslücke in Höhe des Nettobeitrags des Vereinigten Königreichs (kleinere Lücke bei „weichem“ Brexit)
		Deutlich kleinerer EU-Haushalt in absoluten Zahlen, falls der Rat an dem Ziel festhält, den EU-Haushalt auf 1% des EU-BNE zu beschränken.
		Wegfall des Briten-Rabatts und des „Rabatts auf den Rabatt“
		Veränderungen in der Dynamik der Haushaltsverhandlungen im Europäischen Rat

Quelle: Eigene Darstellung der Verfasser.

1.2. Strukturelle Effekte des Brexit

„DIE STRUKTURELLEN EFFEKTE SIND ABER UNTER UMSTÄNDEN VON GRÖßERER BEDEUTUNG FÜR DIE EU“

Abgesehen von diesen Einmaleffekten wird sich der Brexit bedeutend auf die Größe, die Zusammensetzung und die Finanzierung des MFR für die Zeit nach 2020 auswirken. Diese strukturellen Effekte werden heute zwar weniger diskutiert, sind aber unter Umständen von größerer Bedeutung für die EU.

- Erstens wird der Brexit zu einer dauerhaften Finanzierungslücke im nächsten MFR führen. In Abhängigkeit von den Bedingungen des Brexit-Abkommens könnte diese so groß ausfallen wie der Nettobeitrag des Vereinigten Königreichs oder etwas kleiner (siehe Abschnitt 3).
- Zweitens, und potentiell problematischer, wird der Austritt des Vereinigten Königreichs und die entsprechende Verminderung des Bruttonationaleinkommens (BNE) der EU eine beträchtliche Verminderung des EU-Haushalts in absoluten Zahlen bedeuten, wenn der Europäische Rat weiter an dem Ziel festhält, den EU-Haushalt auf 1 % des BNE der EU zu beschränken.
- Drittens werden durch das Ende des Briten-Rabattes die sogenannten „Rabatte auf den Rabatt“ hinfällig, von denen heute Österreich, Deutschland, die Niederlande und Schweden profitieren. Langfristig könnte es dadurch zu weitreichenderen Veränderungen im System der Eigenmittel kommen.
- Und schließlich wird der Brexit die Verhandlungsdynamik im Rat der Europäischen Union verändern. Das Ausbleiben des Beitrags des Vereinigten Königreichs wird nicht nur die Nettobeiträge der anderen Mitgliedstaaten verändern; der Austritt eines der meinungsstärksten Nettozahler könnte sich auch auf die interne Dynamik innerhalb der Koalition der Nettozahler auswirken.

Im verbleibenden Teil des Berichtes werden wir diese dauerhafteren mittelfristigen Auswirkungen des Brexit auf den EU-Haushalt genauer betrachten.

2. Wie groß wäre die jährliche „Brexit-Lücke“? Daten und Annahmen

Mit dem Austritt des Vereinigten Königreichs würde der EU-Haushalt einen seiner größten Nettozahler verlieren. Dadurch käme es mit Sicherheit zu einer „Brexit-Lücke“ im Haushalt, doch über deren Größe besteht Uneinigkeit. Der britische Nettobeitrag war in der Vergangenheit volatil, sodass jede Schätzung nur eine ungefähre Idee vermitteln kann.

BOX 1 ► Daten und Annahmen

Unsere Daten zu den Einnahmen und Ausgaben entnehmen wir der öffentlich verfügbaren Übersicht der Ausgaben und Einnahmen, welche die Generaldirektion Haushalt zu Verfügung stellt, und aktualisieren sie gemäß dem vor kurzem ratifizierten Eigenmittelbeschluss 2014⁹. Der Datensatz hat mehrere Vorteile. Er erfasst die tatsächlichen Ausgaben (die oft von den Prognosen abweichen), die Daten sind auf Länderebene verfügbar und es gibt ausführliche Angaben zu den verschiedenen Ausgabenbereichen. Natürlich bedeutet die Verwendung von erfassten anstelle von prognostizierten Ausgaben, dass derzeit nur Daten bis Ende 2015 zur Verfügung stehen. Alles in allem denken wir aber, dass die Vorteile die Nachteile überwiegen, insbesondere, da unter den gegenwärtigen Umständen jegliche Prognose höchst unsicher wäre.

Um ein „normales Haushaltsjahr“ zu konstruieren, das als Basis für unsere Simulationen verwendet werden kann, mitteln wir die Werte der Jahre 2014 und 2015 und gleichen somit Einmaleffekte aus. Der vorangegangene MFR ist darin nicht enthalten, weil Veränderungen der Haushaltslinien den Vergleich erschweren. Dieses Vorgehen wenden auch vergleichbare Studien an¹⁰.

Unsere Berechnungen basieren auf den folgenden Annahmen:

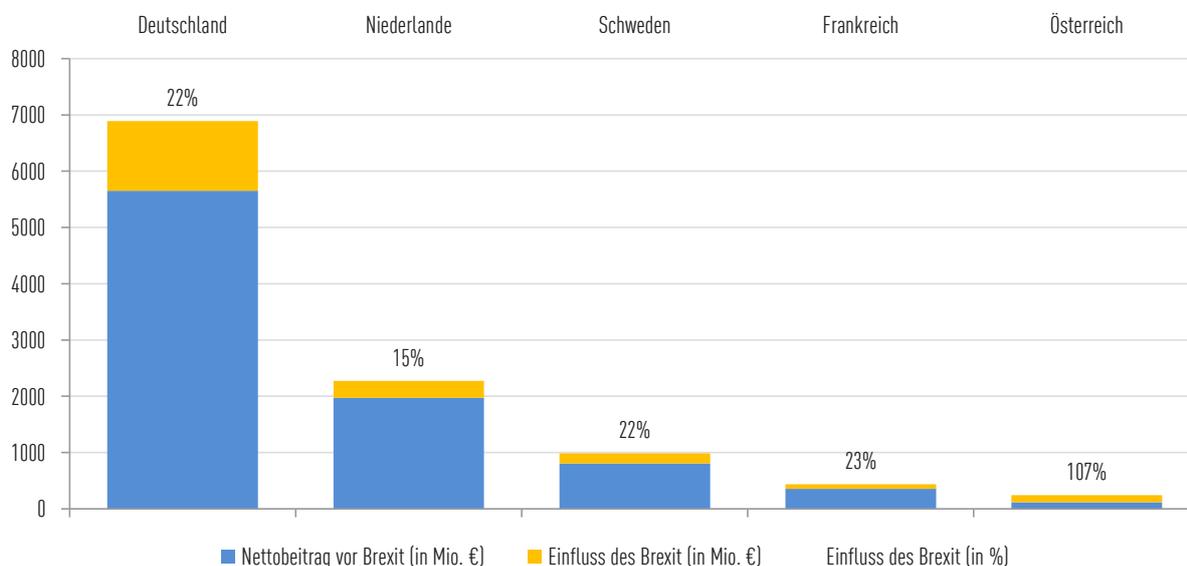
- Es gibt keine britischen nationalen Beiträge zum EU-Haushalt (weder auf Mehrwertsteuer-, noch auf BNE-Basis); zudem entfallen diejenigen Einnahmen aus traditionellen Eigenmitteln (TEM), die im Vereinigten Königreich erhoben werden.
- Es gibt keine EU-Ausgaben im Vereinigten Königreich (sofern nicht anderweitig ge).
- Der „Rabatt auf den Briten-Rabatt“ erlischt automatisch mit dem Ende des Briten-Rabattes. Die anderen Korrekturen (reduzierter Mehrwertsteuer-Abrufsatz, Zahlungen von Pauschalbeträgen) werden auch nach 2020 verlängert.
- Auswirkungen durch Inflation und Wechselkursschwankungen werden nicht berücksichtigt.

Wie hoch könnte die „Brexit-Lücke“ unter Berücksichtigung des Vorgenannten sein? Einerseits würde die EU Geld sparen, weil sie rund 7 Milliarden Euro pro Jahr weniger für Projekte im Vereinigten Königreich ausgeben würde. Andererseits würde sie 3 Milliarden Euro weniger an traditionellen Eigenmitteln (TEM) einnehmen und 14 Milliarden Euro an Beitragszahlungen verlieren. Insgesamt müsste die EU einen jährlichen Einnahmeverlust von 10 Milliarden Euro verkraften. Im Verlauf eines normalen siebenjährigen MFR würde sich die Summe auf rund 70 Milliarden Euro belaufen. Wollte die EU ihren Haushalt auf dem aktuellen Niveau halten und die Gelder, die derzeit für das Vereinigte Königreich ausgegeben werden, für andere Projekte verwenden, wäre die Lücke deutlich größer: jährlich 17 Milliarden Euro oder 119 Milliarden Euro im Verlauf eines MFR.

9. Europäische Kommission, „EU expenditure and revenue 2014-2020“ [Ausgaben und Einnahmen der EU, 2014-2020], 2016. Für einen Überblick über die budgetären Auswirkungen der Ratifizierung des Eigenmittelbeschlusses 2014 siehe [Berichtigungshaushaltsplan Nr. 5 zum Gesamthaushaltsplan 2016](#).

10. Böttcher, Barbara und Laura Rosenberger, „EU-Budget: Lastenverteilung nach Brexit?“, *DB Research Aktuelle Grafik*, 26. August 2016. Matthews, Alan, „Impact of Brexit on the EU budget“ [Folgen des Brexit für den EU-Haushalt], 10. September 2016.

ABBILDUNG 1 ► Wie groß wäre die jährliche „Brexit-Lücke“?



Quelle: Berechnungen der Verfasser, basierend auf Daten der Europäischen Kommission.

2.1. Mögliche Einnahmen durch einen „Soft Brexit“

Die tatsächlichen Kosten für den Haushalt könnten geringer sein. Würde das Vereinigte Königreich den Zugang zu einigen EU-Initiativen und -Programmen bewahren (weicher Brexit), würde es wahrscheinlich in den EU-Haushalt einzahlen, wenn auch reduziertere Beiträge. Um die Auswirkungen abschätzen zu können, lohnt sich ein Blick auf den Fall Norwegen. Dieses Land zahlt über verschiedene Mechanismen jährlich rund 0,25 % seines BIP für seine teilweise Integration in das europäische Projekt (siehe Box). Auf das Vereinigte Königreich übertragen, würde das einen Bruttobeitrag von jährlich 5,9 Milliarden Euro bedeuten.

BOX 2 ► Norwegens jährliche Beiträge an die EU (Zeitraumen 2014-2020)¹¹.

- Zuschüsse für ärmere EU-Mitgliedstaaten zur Verringerung der sozialen und wirtschaftlichen Unterschiede: 391 Millionen Euro¹²
- Beteiligung an EU-Programmen wie Horizon 2020, Erasmus+, CEF digital, Galileo und Copernicus: 447 Millionen Euro
- Kleinere Projekte (z. B. Kooperation mit der EU auf dem Gebiet Justiz und Inneres, Schengen, INTERREG): 31 Millionen Euro
- Insgesamt: ca. 870 Millionen Euro (0,25 % des norwegischen BIP im Jahr 2015)

Zuverlässige Angaben zu Norwegens Nettobeitrag sind schwer zu finden. Wir können jedoch den britischen Nettobeitrag schätzen, wenn wir annehmen, dass das Vereinigte Königreich in den gleichen Bereichen mit der EU kooperiert wie Norwegen. Addiert man dann die Zahlungen auf, die das Vereinigte Königreich aus den diesen Programmen erhält, beläuft sich der Gesamtbetrag auf jährlich 1,3 Milliarden Euro (siehe Tabelle 2). Das Vereinigte Königreich würde also netto rund 4,6 Milliarden Euro zahlen¹³.

11. Daten von der norwegischen Vertretung bei der EU, „Norway’s financial contribution“ [Norwegens finanzieller Beitrag], 10. August 2016, und aus der AMECO-Datenbank der Europäischen Kommission.

12. Dieser Betrag wird über das Zuschussystem des EWR und Norwegens an ärmere EU-Länder weitergeleitet und zählt nicht zum offiziellen EU-Haushalt. Wir nehmen ihn dennoch in die Berechnung mit auf, weil diese Zahlung zu dem breiteren Abkommen gehört, das Norwegen einen Zugang zum europäischen Binnenmarkt gewährt.

13. Andere Studien kommen zu höheren Ergebnissen. Beispielsweise rechnet das Centre for European Reform, dass eine Mitgliedschaft ähnlich der von Norwegen den Nettobeitrag des Vereinigten Königreichs nur auf 7,2 Milliarden britische Pfund senken würde, während die „Schweizer Option“ es auf 4,4 Milliarden britische Pfund senken würde. Springford, John, et al., *The economic consequences of leaving the EU. The final report of the CER commission on Brexit 2016* [Die wirtschaftlichen Konsequenzen des EU-Austritts. Endbericht der CER-Kommission zum Brexit 2016]. 21. April 2016, S. 111.

TABELLE 2 ➤ Jährliche Zahlungen an das Vereinigte Königreich aus ausgewählten EU-Programmen, Durchschnitt von 2014-2015, gerundet auf Millionen Euro.

	2014	2015	DURCHSCHNITT
Galileo	65	37	51
Copernicus	18	11	14
Horizon 2020	1210	748	979
Erasmus+	121	104	112
EaSI	6	7	7
CEF digital	2	1	1
INTERREG	78	71	74
Kreatives Europa	20	20	20
Insgesamt	1519	999	1259

Quelle: Darstellung des Verfassers, basierend auf Daten der Europäischen Kommission und Jahresberichten des Programms „Kreatives Europa“ im Vereinigten Königreich.

2.2. Mögliche Einnahmen durch einen „Hard Brexit“

Würde das Vereinigte Königreich die EU ohne ein Abkommen verlassen (harder Brexit), könnte der Einnahmeverlust dennoch etwas abgeschwächt werden. Der Handel zwischen EU und Großbritannien würde nicht einfach aufhören, sondern würde auf den Regeln der Welthandelsorganisation weiterlaufen. In der Folge würden die Zolleinnahmen der EU-Mitgliedstaaten zunehmen. Das würde wiederum der EU zugutekommen, die 80 % dieser Einnahmen erhält. Angenommen, das Handelsvolumen bleibt selbst angesichts der Zölle konstant, schätzen Núñez Ferrer und Rinaldi, dass es zu zusätzlichen Einnahmen in Höhe von 4,6 Milliarden Euro und damit zu einer Verringerung des Nettoverlustes auf rund 5,5 Milliarden Euro kommen würde¹⁴. Hohe Zolleinnahmen würden das Problem aber nur auf die nationale Ebene verlagern. Die EU-Mitgliedstaaten könnten wahrscheinlich weniger Geld ausgeben, da Handelsbarrieren die Produktionsnetzwerke durchtrennen und schließlich das Wirtschaftswachstum reduzieren würden.

2.3. Zusammenfassung

Unsere Schätzungen hinsichtlich der „Brexit-Lücke“ im Haushalt bewegen sich zwischen 5 und 17 Milliarden Euro pro Jahr. Die genaue Größe hängt von mehreren höchst unsicheren Entwicklungen ab. Unsere untenstehenden Szenarien basieren auf dem Fall, den wir als den wahrscheinlichsten betrachten: den Verlust des britischen Nettobeitrags zum EU-Haushalt, was zu einer jährlichen Haushaltslücke von 10 Milliarden Euro führen gleichkommt. Vergleicht man diese Fehlsumme mit den oben erwähnten Einmalzahlungen, darf nicht vergessen werden, dass sie mit jedem Jahr größer würde.

14. Núñez Ferrer, Jorge, und David Rinaldi, „The Impact of Brexit on the EU Budget: A non-catastrophic event“ [Der Einfluss des Brexit auf den EU-Haushalt: Eine Nicht-Katastrophe], CEPS Policy Brief No. 347.

3. Szenarien: Anpassung des Haushalts an den Brexit

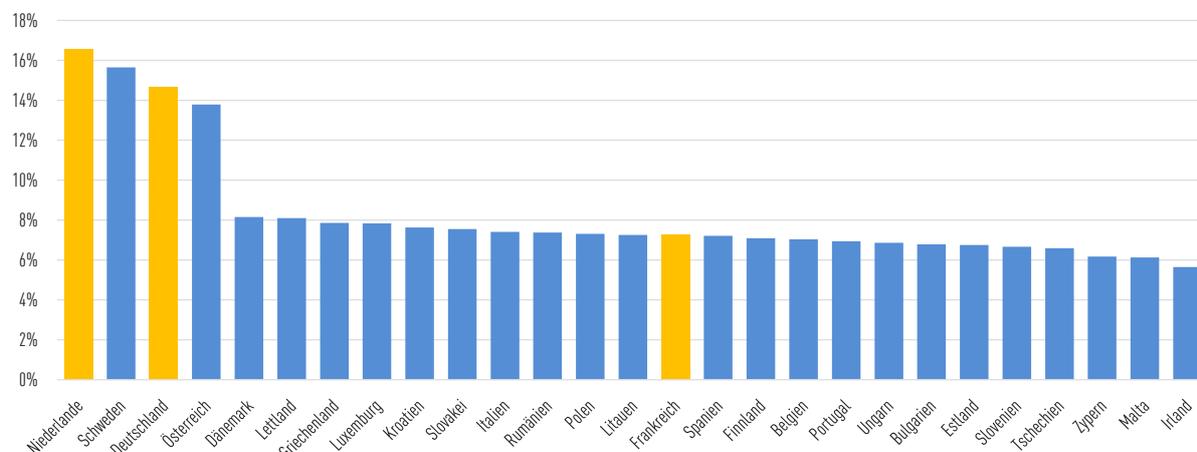
Allgemein formuliert sehen wir drei Möglichkeiten, wie sich die EU an die Einnahmelücke von 10 Milliarden Euro anpassen kann. Sie kann (1) die Fehlsumme durch Erhöhung der Beiträge der Mitgliedstaaten ausgleichen, (2) die Ausgaben kürzen oder (3) eine Kürzung der Ausgaben mit einer Erhöhung der Beiträge kombinieren. Spätestens bei den Verhandlungen über den nächsten MFR werden diese Optionen von Bedeutung sein. Die Debatte könnte aber schon früher starten, während der aktuelle MFR noch in Kraft ist, sowie sich abzeichnet, dass das Vereinigte Königreich die EU verlassen wird. Wir erkunden diese Optionen in drei Szenarien. In einem vierten Szenario besprechen wir, was passieren würde, wenn es vor Ende 2020 zu keiner Vereinbarung über einen neuen MFR kommen wird.

Bevor wir die Szenarien detaillierter beschreiben, sollte beachtet werden, dass alle Szenarien eine Erhöhung des EU-Haushalts in relativen Zahlen (als Prozentsatz des EU-BNE) beinhalten. Dies ist darauf zurückzuführen, dass der Brexit das EU-BNE um ca. 17 % reduzieren würde, was dem relativen wirtschaftlichen Gewicht des Vereinigten Königreichs in der EU entspricht. Der Nettobeitrag des Vereinigten Königreichs liegt aber aufgrund seiner Rabatte nur bei rund 7 % des EU-Haushalts. Wie wir im Abschnitt 5 erörtern werden, kann dies wichtige Auswirkungen auf die Verhandlungen zum nächsten MFR haben, da der Europäische Rat im letzten Jahrzehnt die Position vertrat, den EU-Haushalts auf 1 % des EU-BNE zu beschränken. In Szenario 2 wird kurz erwogen, was zur Erreichung dieses Ziels nötig wäre.

3.1. Szenario 1: Beitragserhöhungen

Sollten die Mitgliedstaaten beschließen, das Ausgabenniveau für die verbleibenden EU27 zu halten (d. h., den aktuelle Umfang des MFR nur um den Betrag der EU-Überweisungen an das Vereinigte Königreich zu reduzieren), müssten sie 10 Milliarden Euro an zusätzlichen Einnahmen aufbringen. Woher würde das Geld stammen? Eine Aufstockung der Einnahmen aus traditionellen Eigenmitteln und der Mehrwertsteuer wäre schwierig, weil dies eine Reform des Eigenmittelbeschlusses erfordern würde, die nur einstimmig verabschiedet werden kann und von allen nationalen Parlamenten ratifiziert werden müsste. Pläne, die Einnahmen auf Grundlage der Vorschläge der „Monti-Gruppe“ zu erhöhen, stehen vor demselben Hindernis. Angesichts des engen Brexit-Zeitplans ist es wahrscheinlicher, dass die Kommission die nationalen BNE-basierten Beiträge erhöhen würde¹⁵. Sie könnte das leicht erreichen, indem sie den einheitlichen BNE-Abrufsatz erhöht¹⁵.

ABBILDUNG 2 ► Veränderung der Beiträge im Vergleich zu 2014–2015



Quelle: Berechnungen der Verfasser, basierend auf Daten der Europäischen Kommission.

15. Das bedeutet nicht, dass ein „Grand Bargain“ mit einer gleichzeitigen Reform der EU-Einnahmen und -Ausgaben ausgeschlossen wäre. Wir besprechen diese Option kurz in Sektion 4.

Abbildung 2 veranschaulicht die Auswirkungen auf die nationalen Beiträge (sowohl Mehrwertsteuer-basierte als auch BNE-basierte). Es zeigt sich deutlich, dass alle Mitgliedstaaten erheblich mehr zahlen müssten, die Auswirkungen aber ungleich verteilt wären. Die Länder mit den stärksten Erhöhungen sind jene Länder, die derzeit von einem Rabatt auf den Briten-Rabatt profitieren. Der jährliche Beitrag der Niederlande würde sich um ganze 16,5 % (bzw. 760 Millionen Euro) erhöhen, während Deutschland den höchsten zusätzlichen Betrag in absoluten Zahlen zu entrichten hätte (3,5 Mrd. Euro). Die Beiträge der Nicht-Rabatt-Länder würden um 5-8 % ansteigen, wobei in dieser Gruppe in absoluten Zahlen Frankreich am meisten betroffen wäre (1,5 Mrd. Euro). Die Tatsache, dass sich alle Beiträge substanziell erhöhen würden und dass insbesondere die größten Nettozahler am stärksten betroffen wären, macht dieses Szenario politisch sehr schwierig. Das Problem könnte durch eine Einführung von zusätzlichen Rabatten entschärft werden. Dies würde aber jahrelangen Bemühungen, die Finanzierung der EU zu vereinfachen, zuwiderlaufen. In relativen Zahlen ausgedrückt würde sich der Haushalt auf 1,16 % des BNE erhöhen.

Was würde es kosten, das heutige Ausgabenniveau zu erhalten?

Eine Variante des Szenarios 1 wäre, das gegenwärtige Ausgabenniveau der EU28 zu halten und die Gelder, die das Vereinigte Königreich vom EU-Haushalt erhält, in andere Bereiche umzuleiten. Wie oben erwähnt, würde sich die Lücke in diesem Fall auf 17 Milliarden Euro pro Jahr belaufen. Sollte sie durch höhere Beiträge aufgefüllt werden, würde dies zu Erhöhungen um ganze 20-25 % für die Rabatt-Länder und um 11-15 % für die Nicht-Rabatt-Länder führen. In relativen Zahlen würde sich der Haushalt auf 1,22 % des BNE erhöhen, was dem Höchstbetrag von 1,23 % ,der im Eigenmittelbeschluss verankert ist, sehr nahe kommt.

3.2. Szenario 2: Ausgabenkürzungen

„EINE KÜRZUNG UM 10 MILLIARDEN EURO IST EIN TIEFER EINSCHNITT, BESONDERS IM VERGLEICH ZU DEN AUSGABEN DER EU FÜR EINIGE IHRER BELIEBTESTEN PROJEKTE“

Angesichts der Schwierigkeiten, die eine Erhöhung der Beiträge mit sich bringen könnte, scheint es verlockend, diese nicht zu verändern und stattdessen den Haushalt durch eine Ausgabenkürzung auszugleichen¹⁶. Doch wie Abbildung 3 veranschaulicht, ist eine Kürzung um 10 Milliarden Euro ein tiefer Einschnitt, besonders im Vergleich zu den Ausgaben der EU für einige ihrer beliebtesten Projekte. Das wird umso deutlicher, wenn man die Programme betrachtet, die weithin als solche mit echtem Mehrwert auf europäischer Ebene wahrgenommen werden. 10 Milliarden Euro entsprechen ungefähr:

- dem gesamten Budget für die Europäische Außenpolitik („Globales Europa“), plus die Haushaltsrubrik „Sicherheit und Unionsbürgerschaft“, die eine breite Vielfalt an Themen umfasst, darunter EU-Aktivitäten hinsichtlich Immigration, Verbraucherschutz und Kultur, oder
- dem gesamten EU-Forschungsrahmen („Horizon 2020“) sowie dem Fonds für Asyl, Migration und Integration, oder
- allen EU-Ausgaben zu Wettbewerbsfähigkeit und Wachstum ohne Horizon 2020, einschließlich beliebter Initiativen wie Erasmus+ und Ausgaben für große Infrastrukturprogramme, sowie allen Ausgaben für Sicherheit und Unionsbürgerschaft, oder
- einer 20 %-Kürzung der EU-Fonds für die Unterstützung ärmerer Regionen („Struktur- und Kohäsionsfonds“), oder
- einer 20 %-Kürzung des Haushalts der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP).

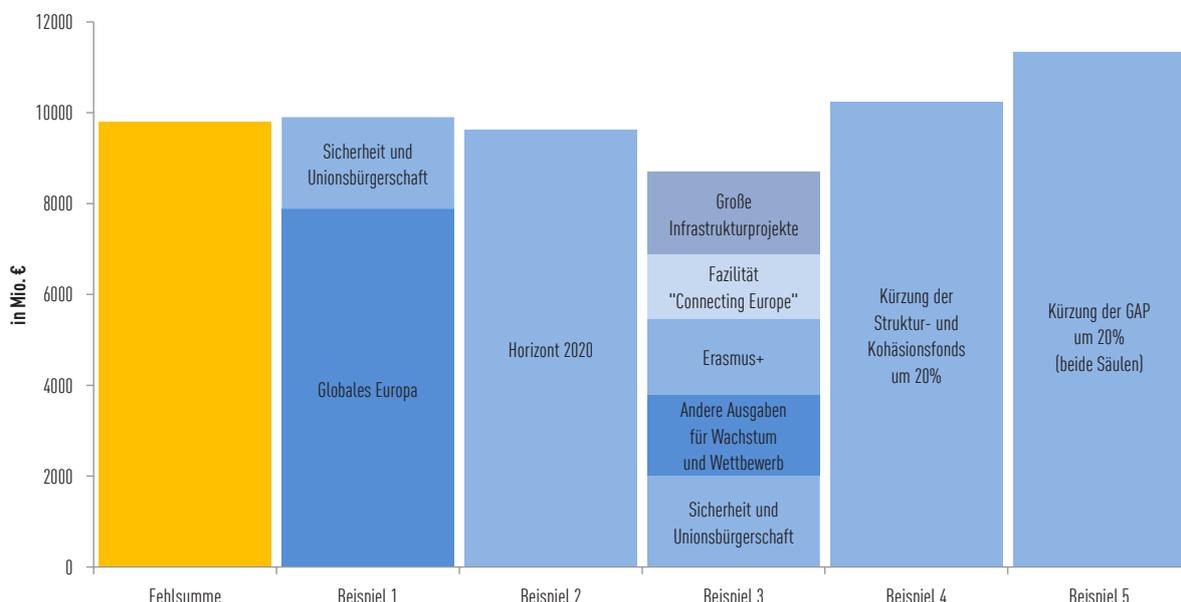
16. Es würde dennoch zu einer gewissen Umverteilung kommen, da die Rabatte auf den Rabatt auslaufen, aber die davon betroffenen Beträge wären sehr viel geringer.

In der Praxis würden die Ausgabenkürzungen auf mehrere Programmbereiche verteilt werden, dennoch wären sie zweifellos sehr schmerzhaft. Sie würden eine komplette Neustrukturierung des Haushalts erfordern oder innovative Wege, das Volumen der größten Haushaltsrubriken zu reduzieren.

Was wäre nötig, um die relative Größe des EU-Haushalts zu erhalten?

Es ist anzumerken, dass die relative Größe des EU-Haushalts selbst nach diesen tiefen Einschnitten leicht von 1,02 % auf 1,08 % des EU-BNE steigen würde. Dieser Anstieg spiegelt die Tatsache wider, dass das Vereinigte Königreich mehr zum EU-BNE beiträgt als zum EU-Haushalt. Eine Beibehaltung der gegenwärtigen Quote von 1,02 % würde Ausgabenkürzungen in Höhe von mehr als 23 Milliarden Euro pro Jahr erfordern. Für eine Stabilisierung der Beiträge der Mitgliedstaaten in absoluten Zahlen wären die 10 Milliarden Euro-Kürzung ausreichend.

ABBILDUNG 3 ▶ Wie groß ist die „Brexit-Lücke“ im Vergleich zu EU-Programmen?



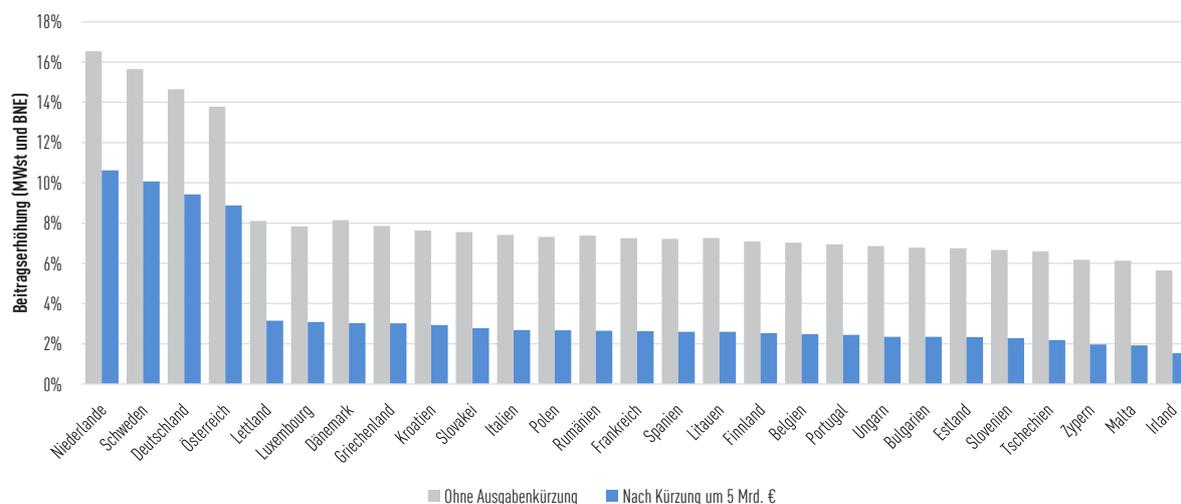
Quelle: Berechnungen der Verfasser, basierend auf Daten der Europäischen Kommission.

3.3. Szenario 3: Kombination aus Beitragserhöhungen und Haushaltskürzungen

Ein Kompromiss könnte aus gleichzeitigen Haushaltskürzungen, z. B. in Höhe von 5 Milliarden Euro, und Beitragserhöhungen bestehen, die das verbleibende Defizit ersetzen. Wie Abbildung 4 zeigt, wären die budgetären Auswirkungen für die meisten Länder begrenzt. Die Verteilung dieser Zusatzlast wäre aber noch ungleichmäßiger als in anderen Szenarien, da das Auslaufen der Rabatte eine relativ größere Rolle spielen würde¹⁷. Die relative Größe des EU-Haushalts würde sich auf 1,12 % des BNE erhöhen.

17. Das liegt daran, dass der Wegfall des Rabatts auf den Rabatt zu einer Neuverteilung der Finanzlasten unter den Mitgliedstaaten führen wird. Diese Auswirkung ist unabhängig von der Größe der Brexit-Lücke. Folglich macht sich der Umverteilungseffekt in relativen Zahlen umso deutlicher bemerkbar, je kleiner die Fehlsumme ist.

ABBILDUNG 4 ► Wer würde für den Ausgleich der Hälfte der Brexit-Lücke bezahlen?



Quelle: Berechnungen der Verfasser, basierend auf Daten der Europäischen Kommission.

3.4. Szenario 4: Keine Einigung

„DAS AUSGABENNIVEAU FÜR 2020 WIRD GEHALTEN, BIS EINE VEREINBARUNG ÜBER DEN MFR GETROFFEN WIRD“

Was würde passieren, wenn keine dieser Optionen für alle Mitgliedstaaten akzeptabel ist? Die Antwort auf diese Frage könnte die Verhandlungsmacht der Mitgliedstaaten bei den kommenden MFR-Verhandlungen prägen (siehe Kapitel 5). Der nächste MFR wird mit ziemlicher Sicherheit von den EU27 verhandelt. Sollten sie bis Ende 2020 keine Vereinbarung erzielen können, sieht Artikel 312(4) des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) vor, dass „die Obergrenzen und sonstigen Bestimmungen des letzten Jahres des vorangegangenen Finanzrahmens bis zum Erlass dieses Rechtsakts fortgeschrieben“ werden. In der Praxis bedeutet das, dass das Ausgabenniveau für 2020 gehalten wird, bis eine Vereinbarung über den MFR getroffen wird. Ob das den Nettozahlern oder Nettoempfängern zugutekommt, hängt vom Zeitplan des Brexit ab und von der Reaktion der EU darauf.

Je nachdem, ob das Vereinigte Königreich 2019 oder 2020 austritt, könnte das Ausgabenniveau sinken, da der Brexit eine Revision des gegenwärtigen MFR mit sich ziehen würde (siehe Abschnitt 2). Da die entsprechende Verordnung nur festlegt, dass der MFR im Fall einer Vertragsänderung „entsprechend“ angepasst werden muss, gibt es breiten Spielraum für Interpretationen¹⁸: Sollten die Ausgaben um 17 % - dem Anteil des Vereinigten Königreichs am EU-BNE - verringert werden? Sollten sie um 17 Milliarden Euro - dem Bruttobeitrag des Vereinigten Königreichs zum Haushalt - verringert werden? Sollten sie um 10 Milliarden Euro - dem Nettobeitrag des Vereinigten Königreichs - verringert werden? Sollte das Ausgabenniveau gehalten werden, um besser auf die verschiedenen Probleme, mit denen die EU heute konfrontiert ist, reagieren zu können? Jede Änderung müsste einstimmig getroffen werden und sie müsste logischerweise beschlossen werden, während der betroffene MFR noch in Kraft ist.

Ein interessanter Präzedenzfall dafür, wie der MFR an Veränderungen in der EU-Mitgliedschaft angepasst werden kann, ist Kroatiens Beitritt im Jahr 2013¹⁹. Während die Kommission und das Europäische Parlament forderten, den MFR zu vergrößern und ihn so an den Eintritt eines ärmeren neuen Mitgliedstaates anzupassen, argumentierte der Rat, dass jeglicher zusätzliche Ausgabenbedarf durch Kroatiens Beitritt gänzlich aus Umstrukturierungen oder Reduzierungen anderer Obergrenzen finanziert werden sollte. Der Kompromiss, der

18. Siehe Artikel 20 der aktuellen MFR-Verordnung: „Im Fall einer haushaltswirksamen Änderung der Verträge zwischen 2014 und 2020 wird der MFR entsprechend geändert.“

19. Artikel 10 der MFR-Verordnung für 2007-2013 legt fest: „[...]wird der Finanzrahmen auf Vorschlag der Kommission angepasst, um den Mittelbedarf infolge des Ergebnisses der Beitrittsverhandlungen decken zu können“. Die gegenwärtige MFR-Verordnung enthält eine sehr ähnliche Bestimmung (Artikel 21).

letztlich gefunden wurde, umfasste einerseits eine Reihe von Neu-Zuweisungen, um die Gesamobergrenze der Verpflichtungen konstant zu halten (und dadurch den Standpunkt des Rats zu berücksichtigen), sowie eine Erhöhung der Zahlungsobergrenzen für 2013²⁰.

Sollte das Vereinigte Königreich 2021 oder später austreten, wird das Ausgabeniveau für 2020 ungefähr so wie heute prognostiziert sein (obwohl das genaue Haushaltsvolumen von den jährlichen Haushaltsverhandlungen zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament abhängen wird sowie von einem möglichen Rückgriff auf Flexibilitätsinstrumente in den Jahren davor): Wird keine Einigung über den MFR erzielt, wäre eine Situation wahrscheinlich, wie sie in Szenario 1 beschrieben ist: Das Ausgabeniveau würde etwa so bleiben wie vor dem Brexit²¹ und die entstehende Lücke würde durch eine Erhöhung der BNE-basierten Beiträge der Mitgliedstaaten korrigiert werden, die üblicherweise herangezogen werden, wenn Ausgaben nicht aus anderen Mitteln gedeckt werden können²².

TABELLE 3 – Überblick über die Szenarien

SZENARIO	EU-HAUSHALT (% DES BNE)	AUSWIRKUNG
Durchschnittliche EU-Einnahmen (2014–2015)	1,02%	
Szenario 1: Erhöhung der Beiträge, um die Brexit-Lücke zu schließen	1,16%	Erhöhung der Beiträge um 8%
Szenario 1b: Erhöhung der Beiträge, um das derzeitige Ausgabeniveau zu halten	1,22%	Erhöhung der Beiträge um 15%
Szenario 2: Ausgabenkürzungen, um die Brexit-Lücke zu schließen	1,08%	Haushaltskürzung um 10 Milliarden Euro
Szenario 2b: Ausgabenkürzungen, um den EU-Haushalt auf 1 % des BNE zu begrenzen	1,00%	Haushaltskürzung um 23 Milliarden Euro
Szenario 3: Kombination aus Kürzungen und Beitragserhöhungen, um die Brexit-Lücke zu schließen	1,12%	Haushaltskürzung um 5 Milliarden Euro Erhöhung der Beiträge um 4%
Szenario 4: Keine Einigung auf einen neuen MFR		Fortschreibung des Haushalts von 2020, bis ein neuer MFR angenommen wird

Quelle: Berechnungen des Verfassers, basierend auf Daten der Europäischen Kommission.

4. Auswirkungen auf die nächsten MFR-Verhandlungen

Die oben beschriebenen Szenarien sind hypothetisch, könnten aber tatsächliche Auswirkungen auf die kommenden MFR-Verhandlungen haben, die 2018 beginnen. An diesen Verhandlungen beteiligt sind die Kommission, das Europäische Parlament und der Rat, aber ‚de facto‘ sind sie weitgehend zwischenstaatlich, da eine endgültige Vereinbarung vom Europäischen Rat – nach Zustimmung des Europäischen Parlaments – durch Einstimmigkeit angenommen wird²³. Die Mitgliedstaaten haben verschiedene Interessen an der Verhandlung, doch üblicherweise konzentrieren sie sich überwiegend darauf, einen möglichst vorteilhaften Nettosaldo auszuhandeln, also weniger in den Haushalt einzuzahlen als sie zurückerhalten. Während weitgehende Einigkeit darüber herrscht, dass dieser Ansatz die tatsächlichen Vorteile der europäischen Integration nicht erfassen

20. Siehe Europäische Kommission, *EU public finance [Öffentliche Finanzen der EU]*, 5. Ausgabe, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2014, S. 93-94.

21. Wir nehmen an, dass der Austritt des Vereinigten Königreichs und die entsprechende Unterzeichnung des Austrittsabkommens automatisch ein Ende der rechtlichen Haushaltsverpflichtungen der EU gegenüber Empfängern im Vereinigten Königreich bedeutet. Somit würden die Ausgaben wie in Szenario 1 gehalten werden, ausgenommen die Überweisungen an die Empfänger im Vereinigten Königreich.

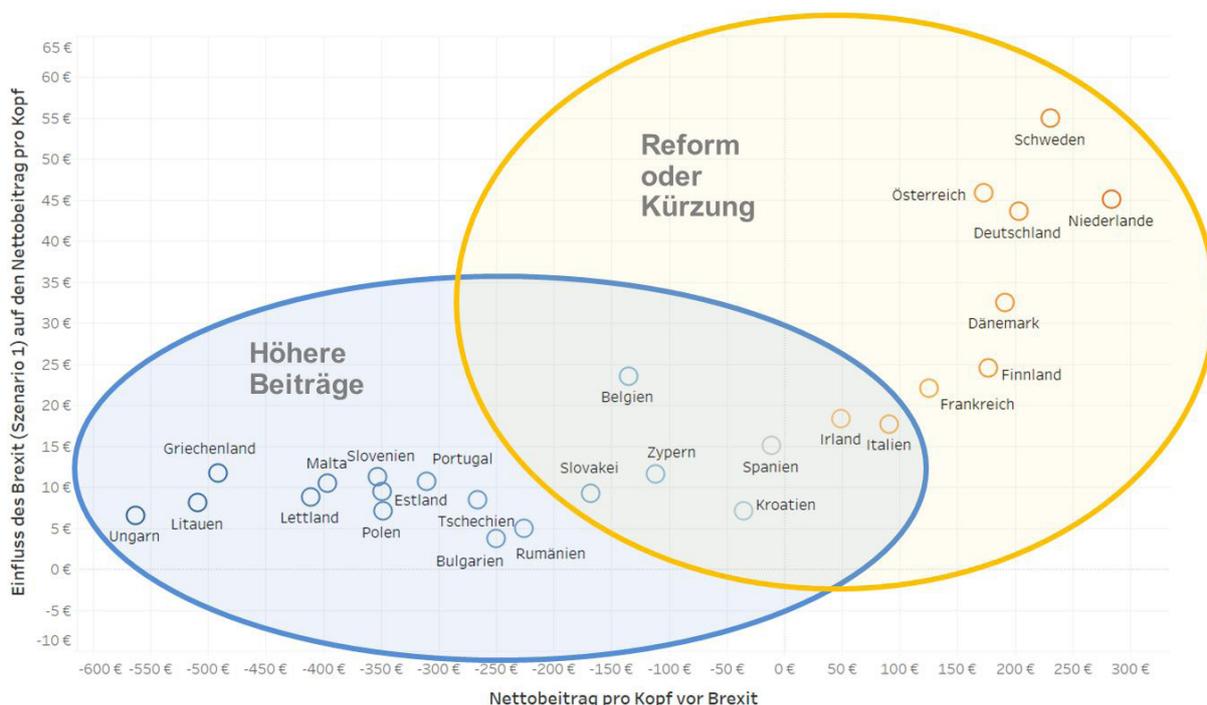
22. Die BNE-Quelle ist die Überbleibende Einnahme im EU-Haushalt. Während die Einnahmen aus traditionellen Eigenmitteln und der Mehrwertsteuer-Quelle durch die im Eigenmittelbeschluss festgesetzten Abrufsätze bestimmt sind, ist der Abrufsatz für die auf dem BNE basierende Quelle durch zusätzliche Einnahmen bestimmt, die zur Finanzierung der veranschlagten Ausgaben erforderlich und nicht durch andere Eigenmittel gedeckt sind.

23. Das Europäische Parlament muss sich mit dem Standpunkt des Rats einverstanden erklären, was so viel bedeutet wie eine Annahme oder Ablehnung der Vereinbarung des Rates, ohne die Möglichkeit, Änderungen einzufügen. Bei kluger Nutzung kann das Parlament jedoch sein Zustimmungsrecht nutzen, um Zugeständnisse zu erzwingen. In den letzten MFR-Verhandlungen macht es beispielsweise seine Zustimmung davon abhängig, dass eine hochrangige Gruppe zur Reform der EU-Eigenmittel eingerichtet würde. .

kann²⁴, beeinflusst er doch maßgeblich die Strategien der meisten Mitgliedstaaten und bestimmt die Bildung von Verhandlungskoalitionen²⁵.

Abbildung 5 zeigt, wie zukünftige Verhandlungskoalitionen aussehen könnten. Auf der x-Achse ist die aktuelle Nettosaldeposition der Mitgliedstaaten zu sehen²⁶. Die y-Achse zeigt, wie sehr jedes Land von einer Erhöhung der Beiträge nach dem Brexit betroffen sein würde. Es zeigt sich ein klares Muster. Die heutigen Nettozahler würden sogar noch mehr zahlen, wenn die Beiträge erhöht werden. Sie würden daher wahrscheinlich auf Haushaltskürzungen drängen oder auf eine umfassende Reform der Ausgabenprioritäten der EU. Zwischen Dänemark, Deutschland, den Niederlanden und Schweden gibt es eine besonders starke Interessensangleichung. Die heutigen Nettoempfänger wären von höheren Beiträgen weitgehend unbeeinträchtigt und würden sich daher wahrscheinlich für die Bewahrung des Ausgabenniveaus der EU27 nach dem Brexit einsetzen.

ABBILDUNG 5 ► Mögliche Koalitionen bei den MFR-Verhandlungen unter Szenario 1 (Erhöhung der nationalen Beiträge)



Quelle: Berechnungen der Verfasser, basierend auf Daten der Europäischen Kommission und auf Szenario 1 („Erhöhung der Beiträge“).
Anmerkung: Nettobeiträge berechnet durch Subtrahieren aller Ausgaben der EU in einem Land von dessen Gesamtbeiträgen zum EU-Haushalt.

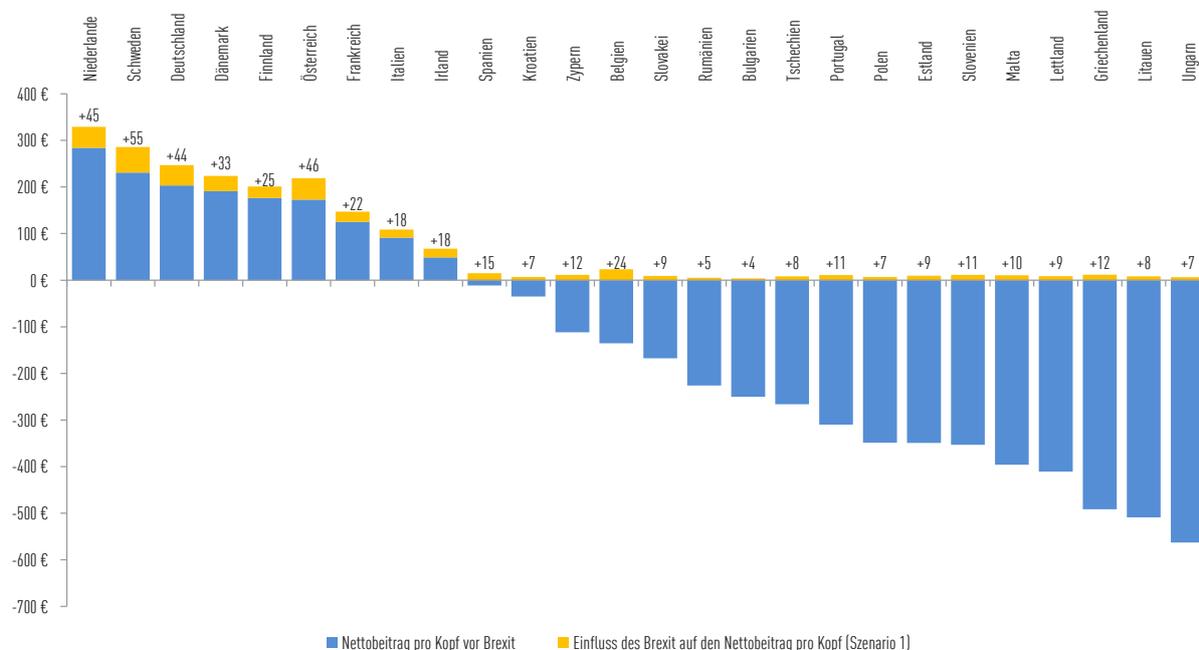
Die relative Stärke dieser verschiedenen Koalitionen wird wahrscheinlich von zwei Faktoren abhängen. Erstens spielt es eine wichtige Rolle, wie die Alternative zu einer einvernehmlichen Lösung aussähe. Wie oben erwähnt würde fehlende Einigkeit in Bezug auf einen neuen MFR automatisch zu einer Fortschreibung der gegenwärtigen Haushaltsobergrenzen führen. Das würde, falls nicht vor 2020 anderweitig vereinbart, erhöhte Beiträge bedeuten. Man könnte argumentieren, dass das im Prinzip die Verhandlungsposition der Nettoempfänger gegenüber den Nettozahlern stärken würde. In der Praxis würde aber ein Szenario ohne Einigung zu einer Vielzahl von Problemen führen und würde nicht unbedingt als gutes Ergebnis für die Nettoempfänger

24. Beispielsweise werden bei den Nettosalde die Gewinne aus verstärktem Handel, Sicherheit usw. nicht mitberücksichtigt. Für einen detaillierteren Bericht siehe Jacques Le Cacheux, „The poisonous budget rebate debate“ [Die giftige Debatte über den Beitragsrabatt], *Notre Europe Studies & Research Nr. 41*, November 2005.
25. Bei der Diskussion um den gegenwärtigen MFR teilten sich die Mitgliedstaaten beispielsweise in zwei Lager: Die „Gruppe der Gleichgesinnten“, die die Nettozahler repräsentierte, und die „Freunde der Kohäsionspolitik“, die die Nettoempfänger repräsentierte. Siehe Uilenreef, A. „Multiple Bilateralism“ within the European Union: The Dutch Coalition-Building Network during the Budget Negotiations [„Multipler Bilateralismus“ in der Europäischen Union: Das holländische Koalitionsbildungsnetzwerk während der Haushaltsverhandlungen]. *Journal of Common Market Studies*, 54(2), 426–443, 2016, S. 431.
26. Die Nettobeiträge berechnen wir, indem wir alle Ausgaben der EU in einem Land von dessen Gesamtbeiträgen zum EU-Haushalt abziehen. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass die meisten Mitgliedstaaten tendenziell eine Berechnung verwenden, die alle Einnahmen und Ausgaben umfasst, selbst wenn sich argumentieren lässt, dass die „operativen Haushaltsalden“ der Europäischen Kommission (welche Verwaltungsausgaben ausklammern) aus konzeptioneller Sicht einen gerechteren Vergleich ermöglichen.

wahrgenommen. Viele Vorschriften, welche Förderbedingungen und Kriterien für die Zuteilung der verschiedenen EU-Ausgaben festlegen, laufen 2020 aus. Wenn sie nicht verlängert werden, könnte die Pattsituation zu großer rechtlicher und finanzieller Unsicherheit führen und zu Problemen mit der Auszahlung von EU-Mitteln.

Zweitens scheint eine Verschiebung des Kräfteverhältnisses zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern möglich, wenngleich nicht zwingend. Heute gibt es eine mittlere Gruppe aus Ländern, die hinsichtlich der Pro-Kopf-Beiträge eine nahezu ausgeglichene Nettobilanz haben. Dazu gehören Frankreich, Irland, Italien und Spanien (siehe Abbildungen 5 und 6). Sie könnten entweder für eine Haushaltsreform eintreten oder für eine Erhöhung der Beiträge, wobei ihre Position bei der Bildung des nächsten MFR entscheidend sein könnte. Der Brexit könnte den Ausschlag zugunsten einer Reform geben. Spanien könnte sich den Nettozahlern anschließen, und Länder wie Irland und Italien könnten sich fest in der Gruppe etablieren. Kleinere Länder wie Zypern und Kroatien würden sich einem ausgeglichenen Nettosaldo annähern. Verglichen mit der alten „Gruppe der Gleichgesinnten“ wäre das Ergebnis eine breitere und – durch die Abwesenheit des Vereinigten Königreichs – eine sanftere Koalition, die sich für Reformen oder Kürzungen ausspricht.

ABBILDUNG 6 ▶ Könnte der Brexit das Kräfteverhältnis zwischen Nettoempfängern und Nettozahlern verschieben?



Quelle: Berechnungen der Verfasser, basierend auf Daten der Europäischen Kommission und auf Szenario 1 („Erhöhung der Beiträge“).

Eine starke Koalition der Nettozahler könnte auf eine Begrenzung des Haushalts auf 1 % des EU-BNEs drängen. Das würde jedoch drastische Ausgabenkürzungen mit sich bringen (siehe Szenario 2). Alternativ könnten die Nettozahler eine moderate Erhöhung der Beiträge im Austausch für Reformen in der EU-Ausgabenpolitik akzeptieren.

Eine andere Möglichkeit wäre es, eine Paketlösung anzustreben, bei der nicht nur die Ausgaben restrukturiert, sondern auch neue Einnahmequellen erschlossen würden. Nettozahler könnten der Einführung neuer Eigenmittel offener gegenüberstehen als in der Vergangenheit wenn dadurch die BNE-basierten Beiträge sinken und die Finanzierungslast fairer verteilt wird. Eine Paketlösung könnte auf der Übereinkunft beruhen, dass Schritte zur Einführung eines neuen Eigenmittelsystems von Fortschritten bei der Ausgabenreform abhängen²⁷.

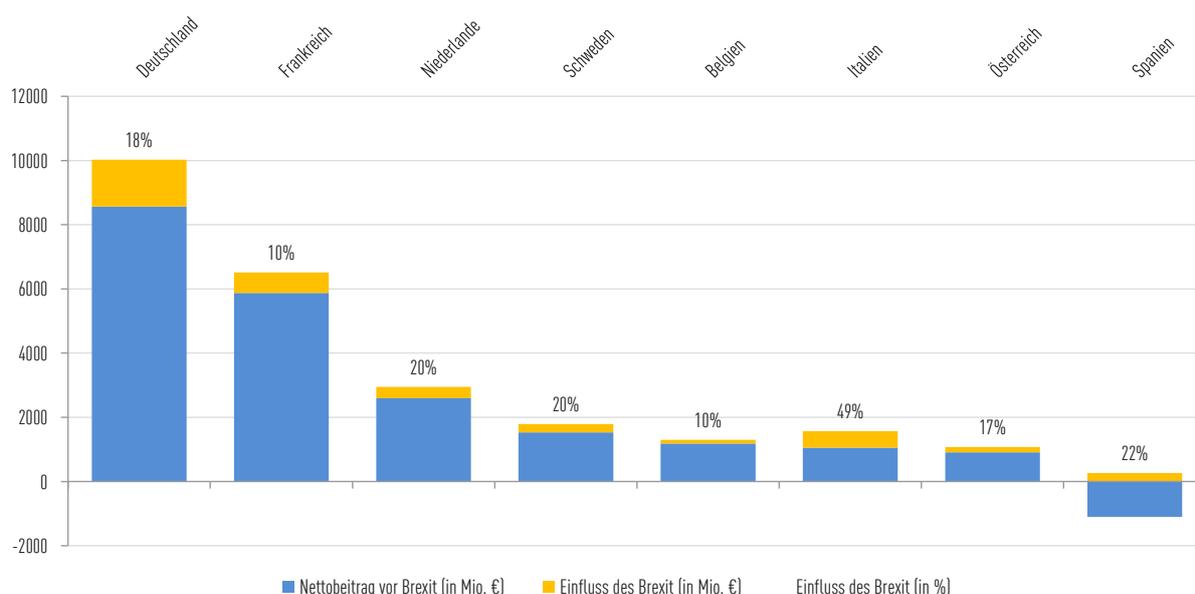
27. Jorge Nuñez Ferrer, Jacques Le Cacheux, Giacomo Benedetto und Mathieu Sainer, „Study on the potential and limitations of reforming the financing of the EU budget“, Studie im Auftrag der Europäischen Kommission für die Hochrangige Gruppe Eigenmittel, Juni 2016.

Gibt es eine Koalition für eine weitreichende Reform der EU-Ausgaben?

Wie stehen die Aussichten für eine größere Haushaltsreform? Um ein detaillierteres Bild der möglichen Veränderungen zu erhalten, kann ein genauerer Blick auf die Nettosalden der Mitgliedstaaten in jenen beiden Bereichen hilfreich sein, die gemeinsam 70 % der EU-Ausgaben ausmachen, nämlich die Gemeinsame Agrarpolitik und die Struktur- und Kohäsionsfonds²⁸.

Abbildung 7 zeigt, wie eine Beitragserhöhung nach dem Brexit Gewinne und Verluste aus den Struktur- und Kohäsionsfonds beeinflussen könnte. Es ist insbesondere interessant, dass Frankreich heute zu den größten Nettozahlern für die Kohäsionspolitik zählt, und dass sich seine Position um rund 360 Millionen Euro weiter verschlechtern würde. Im Falle Italiens ist die relative Erhöhung um 25 % besonders hoch. Spanien würde weiterhin ein Nettoempfänger bleiben, wenn auch nur knapp. Generell gibt es unter den großen EU-Mitgliedstaaten Potenzial für eine Koalition, die sich für eine Reduzierung der Ausgaben durch eine generelle Reform der EU-Kohäsionspolitik ausspricht.

ABBILDUNG 7 ► Auswirkung des Brexit auf die Struktur- und Kohäsionsfonds



Anmerkung: Das Diagramm enthält nur Länder, auf die der Brexit wahrscheinlich hohe absolute und relative Auswirkungen hat (Veränderung des Nettosaldos um mehr als 100 Millionen Euro und um mehr als 5 %).

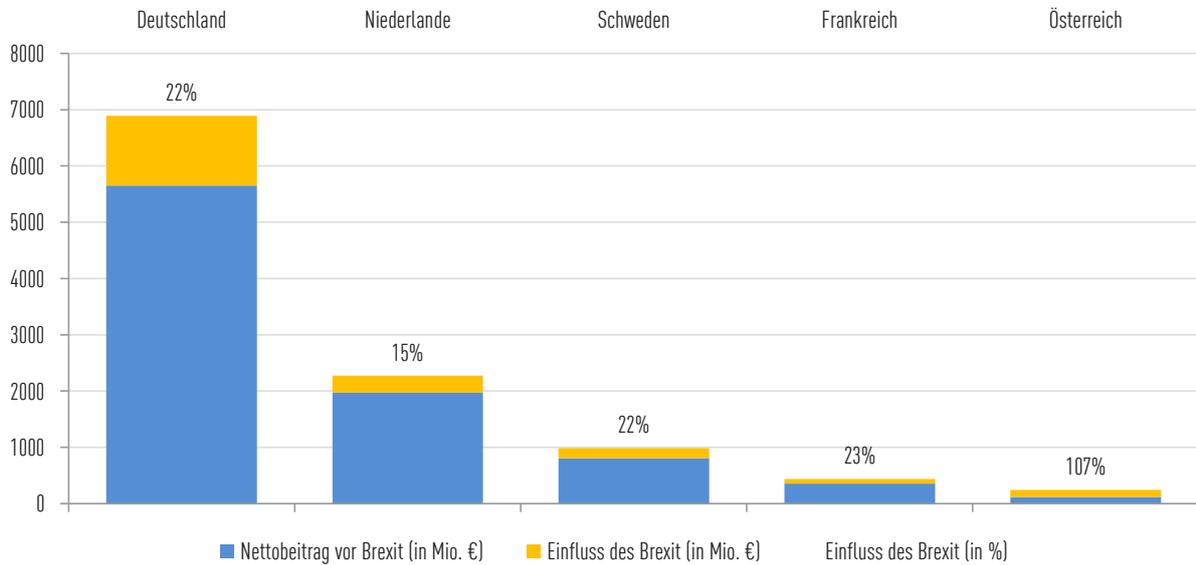
Quelle: Berechnungen der Verfasser, basierend auf Daten der Europäischen Kommission.

Im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik wären die Auswirkungen höherer Beiträge auf weniger Länder verteilt (siehe Abbildung 8). Alleine der Nettobeitrag Deutschlands an die GAP würde um rund 1,2 Milliarden Euro ansteigen. Allgemeiner ausgedrückt wären in diesem Bereich jene Länder am meisten vom Brexit betroffen, die einer Reform des GAP-Finanzierungsmodells wohl bereits jetzt offener gegenüberstehen. Die einzige Ausnahme und mögliche Überraschung ist Frankreich – traditionell ein starker Verfechter der GAP, aber heute ein Nettozahler, der nach dem Brexit sogar noch mehr zahlen müsste. Es ist aber höchst unsicher,

28. Wir berechnen den programmspezifischen Nettosaldo, indem wir die Zuweisungen eines Landes aus einem Programm mit seinem Finanzierungsanteil daran vergleichen. Da die Einnahmeseite des EU-Haushalts nicht an Ausgabenposten gekoppelt ist, ermitteln wir eine Schätzung indem wir annehmen, dass der Beitrag eines Landes seinem Anteil am EU-BNE entspricht. Für eine detailliertere Beschreibung der Methodik siehe Alan Matthews, „Impact of Brexit on CAP budget net balances for remaining Member States“ [Auswirkung des Brexit auf die Nettosalden der verbleibenden Mitgliedstaaten hinsichtlich des GAP-Haushalts], 5. August 2016.

ob es Frankreichs Innenpolitik dem nächsten Präsidenten erlauben würde, großen Veränderungen an den Direktzahlungen der GAP zuzustimmen.

ABBILDUNG 8 ➤ Auswirkung des Brexit auf die Gemeinsame Agrarpolitik



Anmerkung: Das Diagramm enthält nur Länder, auf die der Brexit wahrscheinlich hohe absolute und relative Auswirkungen hat (Verschlechterung des Nettosalos um mehr als 50 Millionen Euro und um mehr als 5%). Veränderungen, die durch den Eigenmittelbeschluss 2014 eingeführt wurden, sind hier nicht berücksichtigt.

Quelle: Berechnungen des Verfassers, basierend auf Daten der Europäischen Kommission sowie auf Alan Matthews, „Impact of Brexit on CAP budget net balances for remaining Member States“ [Auswirkung des Brexit auf die Nettosalos der verbleibenden Mitgliedstaaten hinsichtlich des GAP-Haushalts], 5. August 2016.

FAZIT: WAS IST ZU ERWARTEN?

Trotz vieler Unwägbarkeiten scheint klar, dass Brexit ein Schock für den EU-Haushalt sein wird. Es gibt keine einfache Möglichkeit, die „Brexit-Lücke“ von rund 10 Milliarden Euro pro Jahr zu füllen, insbesondere, da dies einen einstimmigen Beschluss erfordert, und da weder Beitragserhöhungen noch Haushaltskürzungen für die Mitgliedstaaten angenehm wären.

„DIE NETTOZAHLER
KÖNNTEN EINER ERHÖHUNG
DER BEITRÄGE ZUSTIMMEN
UND IM GEGENZUG EINE
TIEFGREIFENDE REFORM DER
AUSGABENSEITE FORDERN“

Erfolgreichen Verhandlungen über den nächsten MFR stehen damit ernsthafte Hindernisse entgegen. Die Gespräche werden wohl noch zäher als sonst verlaufen, da der Brexit die bestehenden Unterschiede zwischen Nettozahlern und Nettoempfängern weiter verfestigt. Die heute größten Nettozahler würden am stärksten von einer Erhöhung der Beiträge getroffen, während die heutigen Nettoempfänger relativ unberührt blieben. Andererseits würden Haushaltskürzungen in den zwei größten Haushaltsrubriken, nämlich der GAP und der Kohäsionspolitik, wahrscheinlich die Nettoempfänger treffen. Die Alternative – Ausgabenkürzungen in Bereichen wie Forschung, paneuropäische Infrastruktur oder Migration – würde nur geringe Ersparnisse ergeben und könnte für die Bemühungen der EU, mehr europäischen Mehrwert zu schaffen, verheerend sein.

Wir sehen zwei mögliche Lösungen für dieses Problem:

- Die Nettozahler könnten einer Erhöhung der Beiträge zustimmen und im Gegenzug eine tiefgreifende Reform der Ausgabenseite fordern. Ein neuer Haushalt müsste nicht unbedingt größer sein, aber er müsste flexibler sein, leistungsorientierter und fokussierter auf Bereiche, die einen klaren Mehrwert auf europäischer Ebene bieten.
- Die EU könnte zusätzliche Mittel erhalten, indem neue Eigenmittel geschaffen oder ihre Einnahmequellen komplett überholt werden. Letztere könnten beispielsweise eine Kohlendioxid-Steuer, eine harmonisierte Körperschaftssteuer, eine Finanztransaktionssteuer oder eine direkt durch die EU erhobene Mehrwertsteuer umfassen²⁹. Für sich allein scheint diese Lösung vor allem angesichts des engen Zeitplans unwahrscheinlich, doch sie könnte Teil eines großen Kompromisses sein, der eine gleichzeitige Reform der EU-Einnahmen und -Ausgaben umfasst.

Sollte sich keine dieser beiden Optionen durchsetzen, würde sich die EU wahrscheinlich zu einem Kompromiss durchkämpfen, bei dem ein Teil der Brexit-Lücke durch Haushaltskürzungen finanziert wird, und der verbleibende Teil durch Beitragserhöhungen. Es könnten zusätzliche Rabatte eingeführt werden, um sich die Zustimmung der am meisten betroffenen Nettozahler zu sichern, wodurch ein ineffizientes und undurchsichtiges System auf viele Jahre hinaus verankert würde.

Vier Länder könnten eine Schlüsselrolle bei der Entscheidung spielen, welchem dieser Wege die EU folgt. Spanien und Irland könnten sich nach dem Brexit einer Koalition aus Nettozahlern anschließen, was das Gleichgewicht zwischen den beiden Gruppen verlagern würde. Italien profitiert weniger von der Kohäsionspolitik und könnte eine Reform in diesem Bereich unterstützen, während Frankreich heute ein großer Nettozahler an die GAP ist. Obwohl die Haltung der Mitgliedstaaten zu einer Haushaltsreform nicht allein von den Nettosalen bestimmt wird, so wird sie – wie die Erfahrung zeigt – doch von ihnen geformt.

Allgemein kann der Brexit entweder eine Chance oder eine Gefahr für den EU-Haushalt darstellen. Das hängt gänzlich von den Mitgliedstaaten ab: Sie können entweder versuchen, ihre garantierten Einnahmen zu schützen und dafür schädliche Kürzungen bei nicht zugeteilten Ausgaben für Forschung und Infrastruktur in Kauf nehmen; oder sie können die derzeitige Dynamik nutzen, um einen besseren EU-Haushalt zu schaffen.

²⁹ Für eine detaillierte Beschreibung der Optionen s. den Bericht der „Hochrangigen Gruppe Eigenmittel“ unter Mario Monti, der voraussichtlich Ende Januar 2017 veröffentlicht wird.

Die Publikation ist Teil des Forschungsprojekts "Repair and Prepare: Strengthen the euro" der Bertelsmann Stiftung und des Jacques Delors Instituts - Berlin.

Repair and Prepare ||||| Strengthen the euro

Weitere Projektinformationen finden Sie unter www.strengthentheeuro.eu

Zu den gleichen Themen...

VISEGRAD FOUR IN BREXIT NEGOTIATIONS: TALE OF TWO TABLES

Jan Jakub Chromiec, *Blog Post*, Jacques Delors Institut - Berlin, January 2017

NACH DEM BREXIT - WAS WIRD AUS DER KAPITALMARKTUNION?

Philipp Ständer, *Policy Paper No. 181*, Jacques Delors Institut - Berlin, Dezember 2016

EU EXTERNAL ACTION AND BREXIT: RELAUNCH AND RECONNECT

Nicole Koenig, *Policy Paper No. 178*, Jacques Delors Institut - Berlin, November 2016

WATCHDOGS AND VETO PLAYERS: EUROPE'S PARLIAMENTS WILL KEEP AN EYE ON BREXIT NEGOTIATIONS

Valentin Kreiling, *Blog Post*, Jacques Delors Institut - Berlin, October 2016

BREXIT: BETWEEN BRITISH EUROPHOBIA AND CONTINENTAL EUROSCEPTICISMS

Yves Bertoncini, *Policy Paper No. 171*, Jacques Delors Institute, September 2016

REPAIR AND PREPARE: DER EURO UND WACHSTUM NACH DEM BREXIT

Henrik Enderlein, Enrico Letta, Jörg Asmussen, Laurence Boone, Aart De Geus, Pascal Lamy, Philippe Maystadt, Maria João Rodrigues, Gertrude Tumpel-Gugerell und António Vitorino, *Bericht*, Gütersloh, Berlin, Paris: Bertelsmann Stiftung, Jacques Delors Institut - Berlin und Jacques Delors Institute, September 2016

EU BUDGET: THE PATH TO AN AGREEMENT

Jacques Delors and António Vitorino, *Tribune - Viewpoint*, Jacques Delors Institute, April 2013

THE POISONOUS BUDGET REBATE DEBATE

Jacques Le Cacheux, *Studies & Research No. 41*, Notre Europe, November 2005

Herausgeber: Prof. Dr. Henrik Enderlein • Die Publikation gibt ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren wieder • Alle Rechte vorbehalten • Nachdruck und sonstige Verbreitung - auch auszugsweise - nur mit Quellenangabe zulässig • Übersetzung aus dem Englischen: ETC Europe srl © Jacques Delors Institut - Berlin, 2017.



Hertie School
of Governance

Pariser Platz 6, D - 10117 Berlin
19 rue de Milan, F - 75009 Paris
office@delorsinstitut.de
www.delorsinstitut.de

