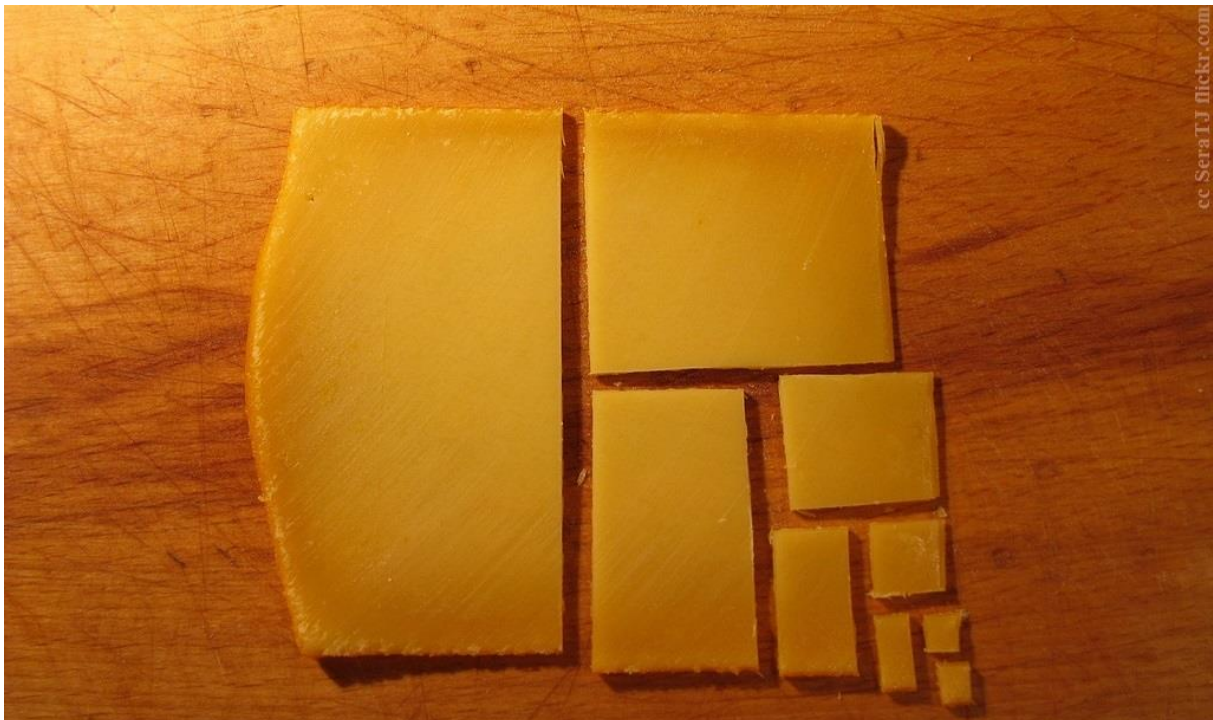


BLOG POST 04.07.2017

Brexit: Welche Folgen für den EU-Haushalt?

Jörg Haas

Wissenschaftler beim Jacques Delors Institut – Berlin



Während viele Auswirkungen des Brexit noch unklar sind, kristallisiert sich schon heute heraus, dass er einen nachhaltigen Effekt auf die Finanzen der EU haben wird. Dabei geht es im Vergleich zu den potentiellen volkswirtschaftlichen Verlusten um eher kleine Beträge. Doch Verhandlungen über den EU-Haushalt sind traditionell stark politisch aufgeladen und entscheidend für die politische Ausrichtung der Union. Welche Möglichkeiten gibt es, den EU-Haushalt nach dem Brexit auszugleichen – und was ergibt daraus für Deutschland?

1 Auswirkungen des Brexit auf die EU-Finanzen

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

Zweitens gibt es einen wiederkehrenden Effekt: Der britische Beitrag zum EU-Haushalt entfällt. Da das Vereinigte Königreich ein Netto-Beitragszahler ist, bleibt somit eine Haushaltslücke, selbst wenn alle Ausgaben für dortige EU-Programme ersatzlos gestrichen werden. Nach Schätzungen des Autors beträgt diese Lücke etwa [zehn Milliarden Euro pro Jahr](#), andere Studien gehen von Fehlsummen zwischen [6](#) und [26](#) Milliarden aus.

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

Dieser Artikel konzentriert sich auf die beiden letztgenannten Aspekte. Obwohl ihnen heute weniger Aufmerksamkeit zukommt als der britischen Austrittsrechnung, könnten sie langfristig wichtiger für die Entwicklung der EU sein.

2 Den EU-Haushalt nach dem Brexit ausgleichen

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

Zahlungen des Vereinigten Königreichs

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

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

Erhöhung der Beiträge

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

Die Bundesrepublik müsste mit Mehrzahlungen von etwas mehr als 3 Milliarden Euro jährlich rechnen, was etwas mehr als 40 Euro pro Kopf entspricht. Damit verfestigt sich die Stellung Deutschlands als großer Nettozahler (s. Abbildung 1). Andererseits: In brutto und gemessen an der Wirtschaftsleistung ist der deutsche Beitrag noch immer unterdurchschnittlich (s. Abbildung 2), da andere Ausnahmeregelungen unangetastet bleiben. So profitiert Deutschland weiterhin von Ermäßigungen im Bereich der Mehrwertsteuer-Eigenmittel.

Abb. 1: Nettobeiträge pro Kopf (in €).

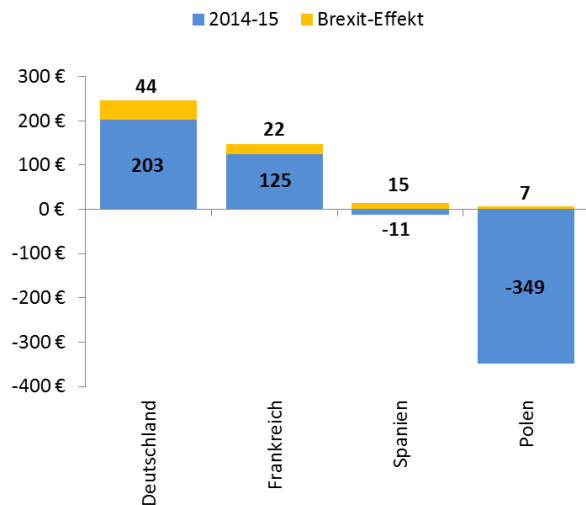
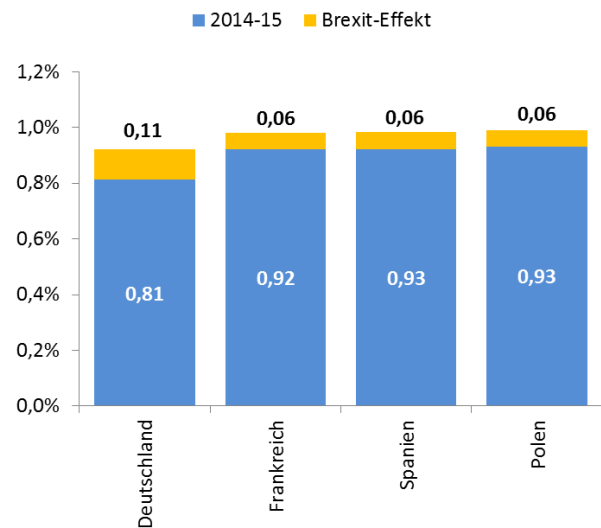


Abb. 2: Bruttobeiträge im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung (in % des BNE).



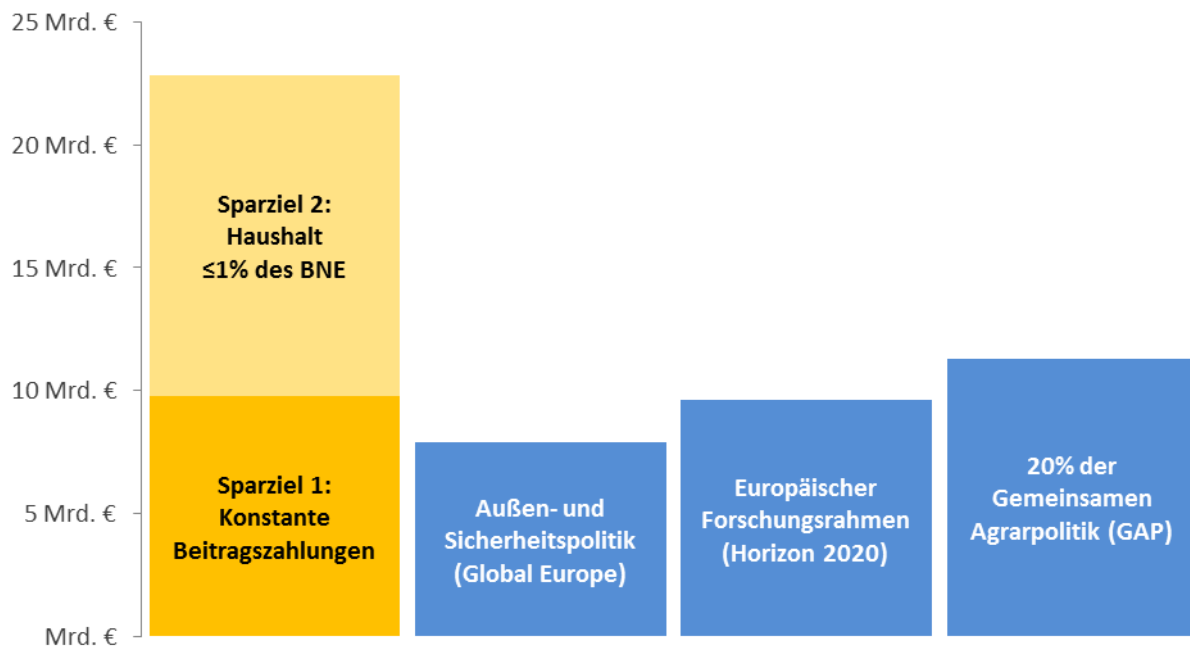
Quelle: Eigene Berechnungen, basierend auf Daten der Europäischen Kommission.

Kürzung der Ausgaben

Um die Beiträge der EU27 in absoluten Zahlen konstant zu halten, wären nach Berechnungen des Autors Kürzungen im Umfang von zehn Milliarden Euro pro Jahr nötig (s. Abbildung 3, Sparziel 1). Dies entsprach 2015 mehr als den gesamten Ausgaben für die Europäische Außenpolitik oder für den Forschungsrahmen der EU. Die Streichungen scheinen weniger dramatisch, wenn man sie den Ausgaben für die Strukturpolitik oder die Gemeinsame Agrarpolitik gegenüberstellt, doch traditionell haben diese Ausgabenbereiche starke Fürsprecher unter den Mitgliedsstaaten.

Es stehen noch weitreichendere Kürzungen zur Debatte. In der Vergangenheit haben insbesondere Nettozahler gefordert, das EU-Budget nicht über ein Prozent der EU-Wirtschaftsleistung steigen zu lassen. Um dies nach dem Brexit zu gewährleisten, müssten sehr viel weitreichendere Einsparungen im Umfang von mindestens 23 Milliarden Euro pro Jahr umgesetzt werden (s. Abbildung 3, Sparziel 2). Der Haushalt müsste von Grund auf neu aufgestellt werden. Die höhere Summe ergibt sich rechnerisch daraus, dass das Vereinigte Königreich 17 Prozent zum BNE der EU beiträgt, aber nur einen Nettobeitrag von rund sieben Prozent leistet. Die Größe des EU-Haushalts relativ zur Wirtschaftsleistung steigt also auch dann, wenn die absoluten Beiträge der EU27 stabil gehalten werden.

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



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

3 Rechtlich-politischer Rahmen der Verhandlungen

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

Bleibt bis Ende 2020 eine Einigung auf einen neuen Mehrjährigen Finanzrahmen aus, werden die Bestimmungen des Vorjahres fortgeschrieben (Art. 312(4) AEUV). Für die Anpassung des aktuellen MFR sieht [Artikel 20 der entsprechenden Verordnung](#) vor: „Im Fall einer haushaltswirksamen Änderung der Verträge zwischen 2014 und 2020 wird der MFR entsprechend geändert“. Es kann davon ausgegangen werden, dass die Mitgliedsstaaten diese

Regelung je nach Interessenslage interpretieren werden. Sollte das Haushaltsvolumen um 10 Milliarden Euro – dem Nettobeitrag des Vereinigten Königreichs – verringert werden? Sollen

lediglich Ausgaben in Höhe der EU-Programme im Vereinigten Königreich gekürzt werden? Kann ein Austritt überhaupt zu einer Verkleinerung des EU-Haushalts führen, nachdem der Beitritt Kroatiens nicht zu einer Vergrößerung führte?

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

4 Schlussfolgerungen

Chancen und Risiken: Der Brexit reißt eine Lücke in den Haushalt der Europäischen Union, eröffnet aber auch neue Chancen. Der Wegfall des Britenrabatts vereinfacht das Finanzierungssystem und ermöglicht es, komplizierte Relikte wie die sogenannten Mehrwertsteuer-Eigenmittel zu ersetzen. Der kürzlich erschienene [Monti-Bericht](#) zum EU-Eigenmittelsystem bietet hierzu konstruktive Vorschläge. Ein Beispiel ist eine europäische Unternehmenssteuer, welche die Steuervermeidung erschweren und Gewinne aus der Nutzung des Binnenmarkts gerechter verteilen würde.

Kosten im Verhältnis: Die Kostensteigerungen durch den Austritt des Vereinigten Königreichs wären für Deutschland im Verhältnis zu anderen Ländern relativ hoch. Dies sollte aber nicht überbewertet werden. Einerseits spiegelt es wider, dass die Bundesrepublik bislang von Sonderregelungen profitiert. Andererseits lägen die deutschen Bruttoausgaben für die Europäische Union auch nach Brexit bei jährlich nur etwa 340 Euro pro Kopf. Dies ist vergleichbar mit den jährlichen Ausgaben des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur – ein geringer Preis im Vergleich zu den Vorteilen, die Deutschland etwa durch den Binnenmarkt erhält.

Kürzungen: Soweit Kürzungen angestrebt werden, sollten diese durch eine Reform großer Ausgabenbereiche wie der Gemeinsamen Agrarpolitik erreicht werden. Unbedingt vermieden werden sollten Einsparungen in den kleinen aber wichtigen Bereichen, die dem Ideal eines „europäischen Gemeinschaftsgutes“ am nächsten kommen: Außenpolitik, gemeinsame Forschung, europäische Infrastruktur und Ausgaben für die Migrationspolitik. Genau diese könnten aber anfällig sein, da sie im Unterschied zur Struktur- oder Agrarpolitik keinem einzelnen Mitgliedsstaat einen spezifischen Vorteil verschaffen, sondern der Union insgesamt. Das Bestreben, den EU-Haushalt auf ein Prozent der EU-Wirtschaftsleistung zu begrenzen, ist nach dem Austritt Großbritanniens nicht mehr realistisch und auch nicht notwendig, um die Beitragszahlungen stabil zu halten.

Ausgabenreform: Statt allein eine Minimierung der Beiträge anzustreben, scheint es zielführender für die Deutschland, politisches Kapital auf eine Reform der EU-Ausgaben verwenden. Die Verhandlungsposition ist besser als in vergangenen Jahren: Das Lager der Reformwilligen wird angesichts der steigenden nationalen Beiträge wachsen. Spanien wird beispielsweise nach dem Brexit voraussichtlich kein Nettoempfänger mehr sein. Darüber hinaus könnte Deutschland als Ausgleich für seine finanzielle Mehrbelastung mit einigem Recht Zugeständnisse in anderen Bereichen fordern.

Dieser Blog Post ist zuvor in ähnlicher Form im ifo-Schnelldienst 11/2017 erschienen als Beitrag zur Debatte „Die Verhandlungen zum Brexit: Finanzielle und wirtschaftliche Auswirkungen“.