

Lars P. Feld, Jan Schnellenbach

# Das Finanzierungssystem der EU und die Nettozahlerdebatte

*Die deutsche Nettozahlerposition innerhalb der EU wird in der öffentlichen Meinung häufig kritisch beurteilt. Wie funktioniert das Finanzierungssystem der EU? Worauf lässt sich die Auszahlungsstruktur zurückführen? Ist der Nutzen der EU-Mitgliedschaft allein anhand der Zahlungsströme zu messen?*

Der Europäische Rat konnte bei seiner Tagung in Brüssel am 15. und 16. Dezember 2005 eine Einigung über den Finanzrahmen der Union für die Jahre 2007-2013 erzielen. Diese Einigung erfolgte, wie es bei Tagungen des Europäischen Rates üblich ist, in den frühen Morgenstunden des letzten Sitzungstages. Bemerkenswert ist auch, dass der Finanzrahmen eigentlich bereits im Sommer 2005 hätte beschlossen werden sollen und dass zu diesem Zeitpunkt eine Einigung aufgrund von nicht auflösbaren innereuropäischen Verteilungskonflikten nicht zu erzielen war. Zu diesen Konflikten zählte etwa das Beharren des französischen Präsidenten Chirac auf einer Abschaffung des langjährigen britischen Beitragsrabattes, aber auch der im Gegenzug von Großbritannien ausgeübte Druck mit dem Ziel einer Kürzung des europäischen Agrarbudgets, von dem Frankreich so stark profitiert wie kein anderes EU-Mitglied.<sup>1</sup>

## Der schwierige Budgetprozess der Europäischen Union

Der im Dezember 2005 dann schließlich doch noch ausgehandelte Budgetkompromiss wurde zum Gegenstand der verschiedensten, unterschiedlich motivierten Kritiken. In Großbritannien wurde die Bereitschaft des Premierministers zur Reduzierung des britischen Rabattes scharf kritisiert, ebenso wie der Erfolg Chiracs bei der Verteidigung des Agrarbudgets.<sup>2</sup> In Deutschland hingegen wurde schnell die Kompromissbereitschaft der Bundeskanzlerin beargwöhnt, die mit ihrem Verzicht auf Mittel aus dem Strukturfonds zwar die Einigung in Brüssel erst ermöglichte, sich da-

mit aber auch dem Vorwurf aussetzte, die Nettozahlerposition Deutschlands weiter zu zementieren.<sup>3</sup> Das Europäische Parlament auf der anderen Seite lehnte am 18. Januar 2006 den Ratsbeschluss unter anderem mit der Begründung ab, dass er zu geringe Ansätze in einer Reihe von Ausgabenkategorien vorsehe.<sup>4</sup> Diese Ablehnung führte zur Notwendigkeit einer weiteren Verhandlungsrunde zwischen Rat, Kommission und Parlament, die schließlich in eine am 17. Mai 2006 geschlossene interinstitutionelle Vereinbarung über die finanzielle Vorausschau 2007-2013 mündete, die einen, allerdings sehr moderaten, Ausgabenanstieg gegenüber dem Ratsbeschluss vorsieht.

Dieses Beispiel zeigt exemplarisch die Schwierigkeiten auf, die bei Budgetentscheidungen auf der europäischen Ebene bestehen: Das Einstimmigkeitserfordernis im Rat führt zu starken Pfadabhängigkeiten in der Art, dass einem Land in der Vergangenheit gewährte Ansprüche kaum wieder aufgehoben werden können. Dazu kommen divergierende Interessen zwischen den europäischen Instanzen – Regierungschefs, die ihre Zahlungen an die europäische Ebene gering halten wollen, treffen auf ausgabenfreudige EU-Parlamentarier, welche den Einfluss der zentralen Institutionen stärken möchten. Vor allem aber wird deutlich, dass die Bewertung der Europapolitik eines Landes durch seine öffentliche Meinung zu einem großen Teil auf dessen Nettozahlerposition fokussiert. Ein Regierungschef, dem es im Rat gelingt, zusätzliche europäische Transfers in sein Land beschließen zu lassen, gilt ebenso als erfolgreich wie einer, der einen Rabatt

<sup>1</sup> Etwa ein Viertel des Agrarbudgets fließt nach Frankreich, so dass in den Budgetverhandlungen die von Frankreich gewünschte Unantastbarkeit der Agrarausgaben bald als „Franzosenrabatt“ bezeichnet wurde, vgl. o.V.: About a Rebate, in: *The Economist*, 375, Heft 8431.

<sup>2</sup> Siehe o.V.: Brussels Fudge, in: *The Economist*, 377, Heft 8458.

<sup>3</sup> Siehe o.V.: Der Merkel-Gipfel, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 17. Dezember 2005; sowie o.V.: The Merkel Method, in: *The Economist*, 378, Heft 8460.

<sup>4</sup> Siehe die Entschließung des Europäischen Parlamentes zum Standpunkt des Europäischen Rates zur Finanziellen Vorausschau und zur Erneuerung der interinstitutionellen Vereinbarung 2007-2013 vom 18. Januar 2006.

*Prof. Dr. Lars P. Feld, 40, ist Inhaber des Lehrstuhls für Finanzwissenschaft am Alfred-Weber-Institut für Wirtschaftswissenschaften der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg und Mitglied des wissenschaftlichen Beirats des Bundesministeriums der Finanzen; Dr. Jan Schnellenbach, 33, ist wissenschaftlicher Assistent am Alfred-Weber-Institut.*

auf die Beitragszahlungen seines Landes aushandelt. Dies wiederum verzerrt die notwendigen Diskussionen über eine sinnvolle Abgrenzung von Aufgabenbereichen der Europäischen Union. Geht es etwa um die gemeinsame Agrarpolitik oder um Strukturhilfen, dann entscheidet sich deren Gestaltung selbstverständlich nicht an Effizienzmaßstäben, sondern an der Frage, ob Koalitionen von Empfängerländern über mehr Verhandlungsmacht verfügen als die Geberländer.

Auch wenn es sicherlich nicht möglich ist, diese Form der politischen Debatte kurzfristig zu beeinflussen, so erscheint es doch sinnvoll, zumindest darauf hinzuweisen, dass die Beurteilung der relativen Vorteilhaftigkeit einer EU-Mitgliedschaft nur anhand der Nettozahlerposition zu kurz greift. In diesem Beitrag werden wir daher versuchen, die Nettozahlerdebatte aus der deutschen Perspektive kritisch zu diskutieren. Dabei gehen wir folgenden Fragen nach: Wie stellt sich die deutsche Position nach der traditionellen, auf die Finanzströme konzentrierten Herangehensweise dar? Lässt sich der tatsächliche Nutzen einer Mitgliedschaft in der Europäischen Union allein budgetär erfassen? Wie hoch ist der üblicherweise in der Nettozahlerdebatte unterschlagene Nutzen der europäischen Integration?

### **Das Finanzierungssystem der Europäischen Union**

Der Europäischen Union stehen auf der Einnahmenseite zur Finanzierung ihrer Aufgaben seit der letzten größeren Reform im Jahre 1988 drei Gruppen von Instrumenten zur Verfügung. Dies sind zunächst die so genannten traditionellen Eigenmittel, die sich aus Zöllen und Agrarabschöpfungen sowie den Zuckerabgaben zusammensetzen. Zölle und Agrarabschöpfungen werden ausschließlich auf den Handel mit Drittstaaten erhoben, während die Zuckerabgabe, die nur noch 3% der traditionellen Eigenmittel ausmacht, von den europäischen Zuckerherstellern aufgebracht wird. Die traditionellen Eigenmittel bildeten lange den größten Anteil der Einnahmen; noch 1992 finanzierten sie 24% des europäischen Budgets.

Es ist naheliegend, Außenzölle als Einnahmenquelle einer Wirtschaftsgemeinschaft zu sehen, deren Ziel in der Schaffung eines gemeinsamen Marktes ohne Binnenzölle liegt. Tatsächlich war dies bereits im Vertrag von Rom so vorgesehen, jedoch standen der Europäischen Gemeinschaft erst ab 1971, also nach dem Inkrafttreten des Gemeinsamen Zolltarifs im Jahre 1968 und dem Eigenmittelbeschluss des Rates von 1970, die Zolleinnahmen aus dem Handel mit Drittstaaten als Eigenmittel zur Verfügung. Ein Viertel der Zolleinnahmen verbleibt dabei allerdings zur pauschalen Abgeltung der Erhebungskosten bei den Mitglieds-

ländern, welche die Zölle eingenommen haben.<sup>5</sup> Die Bedeutung der traditionellen Eigenmittel nimmt bereits seit 1977 relativ zu den anderen Finanzierungsinstrumenten ab, was vor allem mit einem Rückgang des Anteils der Zolleinnahmen zu erklären ist.<sup>6</sup> Im Jahre 1976 finanzierten allein die Zolleinnahmen noch 50,1% des Budgets der Europäischen Gemeinschaft. Für das Jahr 2007 erwartet die Europäische Kommission hingegen noch Einnahmen in Höhe von 17,3 Mrd. Euro aus sämtlichen traditionellen Eigenmitteln, die damit etwa 15% der Gesamteinnahmen der Union ausmachen. Dies spiegelt vor allem die zwischenzeitlichen, erfolgreichen Bemühungen um den weltweiten Abbau von tarifären Handelshemmnissen wider.

Das zweite Instrument sind die Mehrwertsteuer-Eigenmittel, die für 2007 mit 17,8 Mrd. Euro veranschlagt werden und damit ebenfalls etwa 15% der Gesamteinnahmen ausmachen werden. Die Mehrwertsteuerbelastungen in den Mitgliedsländern der Union unterscheiden sich erheblich, so dass es schon deshalb nicht sinnvoll wäre, die tatsächlichen Mehrwertsteuereinnahmen der Mitglieder als Bemessungsgrundlage zu wählen. Es wäre auch nicht anreizkompatibel, da in diesem Fall natürlich jede Regierung dazu neigen würde, die Mehrwertsteuer durch andere nationale Steuern zu ersetzen, um so die an die Union zu leistende Eigenmittelzahlung zu reduzieren. Um solche Fehlanreize zu vermeiden, wird eine fiktive Bemessungsgrundlage ermittelt, welche der Summe aller mehrwertsteuerpflichtigen Umsätze auf der Ebene der Endverbraucher in einem Mitgliedstaat in einem Jahr entsprechen soll, allerdings nicht mehr als die Hälfte des BSP des betroffenen Mitgliedslandes betragen darf. Mit dieser einheitlichen Bemessungsgrundlage wird ein Abrufsatz multipliziert, der so die von einem Mitgliedsland zu zahlenden Mehrwertsteuer-Eigenmittel bestimmt. Der so genannte maximale Abrufsatz ist im Zeitablauf sukzessive gesunken; 1994 betrug er noch 1,4%, 2004 noch 0,5% und im Rahmen der neuen finanziellen Vorausschau wird er auf 0,3% begrenzt. Dann entfällt auch die Unterscheidung zwischen dem maximalen und dem einheitlichen Abrufsatz, die aufgrund einer komplizierten Korrektur für den Britenrabatt und dessen ungleicher Aufteilung auf die übrigen Mitgliedsländer bisher nötig war.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Siehe Bundesministerium der Finanzen: Monatsbericht Februar 2003, Berlin, S. 84.

<sup>6</sup> Siehe Europäische Kommission: Financial Report 2005, Brüssel, Tabelle 12.

<sup>7</sup> Siehe Markus Euler: EU-Finanzverhandlungen gescheitert: Chance zum Nachdenken, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 85. Jg. (2005), Heft 7, S. 455-459; sowie Europäischer Rat: Beschluss über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaften vom 29. September 2005 und Europäische Kommission: Vorschlag für einen Beschluss des Rates über das System der Eigenmittel der Europäischen Gemeinschaft vom 20. März 2006.

Auch für die Mehrwertsteuer-Eigenmittel muss ein deutlicher Rückgang ihrer Bedeutung bei der Finanzierung des EU-Budgets konstatiert werden. Nach ihrer Einführung im Jahre 1979 stammten 1980 bereits 69,6% der Einnahmen der EG aus dieser Quelle. Seitdem sinkt dieser Anteil kontinuierlich.<sup>8</sup> Während dieser Trend aber für die traditionellen Eigenmittel noch zu einem großen Teil handelspolitisch zu erklären ist, muss für die Entwicklung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel, und insbesondere für die sukzessive Senkung der Abrufsätze, eine originär europäische Erklärung gesucht werden. Hier kann man bei der zu vermutenden tendenziell regressiven Belastungswirkung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel unter den Mitgliedsländern fündig werden. Sofern es einen positiven Zusammenhang zwischen Einkommen und Sparquote gibt, werden ärmere Länder durch eine höhere durchschnittliche Konsumneigung ihrer Einwohner und damit auch eine relativ zum Bruttoinlandsprodukt höhere Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage gekennzeichnet sein. Berechnet man die Mehrwertsteuer-Eigenmittel mit einem einheitlichen Satz, dann werden ärmere Mitgliedstaaten relativ stärker belastet als reichere. Mit den Erweiterungsschritten der letzten Jahrzehnte hat aber auch die Heterogenität der Mitgliedsländer hinsichtlich ihrer Wohlstandsniveaus zugenommen, so dass solche Fragen der Beitragsinzidenz eine zunehmend größere Rolle spielen. Strebt man eine Situation an, in der die Beiträge der Mitgliedstaaten zur Finanzierung der EU sich an ihrer Leistungsfähigkeit orientieren, dann erscheint eine proportionale Mehrwertsteuer-Abgabe als ein wenig sinnvolles Instrument. Hinzu kommt als weitere Komplikation, dass sich die Hinterziehungsraten der Mehrwertsteuer in den verschiedenen Mitgliedstaaten stark unterscheiden.<sup>9</sup> Da aber die einheitliche Bemessungsgrundlage auf der Basis der offiziellen Daten berechnet wird, ohne für die Schattenwirtschaft Korrekturen vorzunehmen, ist diese systematisch verzerrt.

Dem Bedeutungsverlust der Mehrwertsteuer-Eigenmittel und der traditionellen Eigenmittel steht ein Bedeutungszuwachs der BNE-Eigenmittel gegenüber. Erst 1988 eingeführt, finanzieren sie inzwischen über 70% des europäischen Budgets. Die von einem Mitgliedsland zu leistenden Beiträge werden errechnet, indem ein einheitlicher Satz mit seinem Bruttonationaleinkommen (vormals BSP) multipliziert wird. Die Höhe des einheitlichen Satzes muss in jedem Haushaltsjahr neu berechnet werden, da den BNE-Eigenmitteln die Funktion des Budgetausgleichs zukommt, die not-

wendig ist, solange die Europäische Union nicht über das Recht verfügt, sich zu verschulden. Daher ist die Differenz zwischen traditionellen und Mehrwertsteuer-Eigenmitteln auf der einen Seite und dem Finanzierungsbedarf auf der anderen Seite zu ermitteln und der Abrufsatz der BNE-Eigenmittel dann so zu wählen, dass der Budgetausgleich herbeigeführt wird. Mit der zunehmenden Bedeutung der BNE-Eigenmittel tritt das Problem der Regressivität der Mehrwertsteuer-Eigenmittel in den Hintergrund; das Problem einer von einem Mitgliedsland zum anderen stark variierenden Bedeutung der Schattenwirtschaft bleibt allerdings grundsätzlich bestehen.

Schließlich verfügt die Europäische Union noch über eine Reihe sonstiger Einnahmen, die allerdings quantitativ unbedeutend sind und daher nur kurz erwähnt werden sollen. Zu diesen Einnahmen gehören fortgeschriebene Überschüsse aus vergangenen Haushaltsjahren, Zinseinnahmen, Verwaltungsüberschüsse und die Einnahmen aus einer Einkommensteuer, die nur von EU-Bediensteten erhoben wird. Alle diese Einnahmen finanzieren weniger als 2% des Gesamtbudgets.<sup>10</sup> Von Bedeutung ist hingegen die Plafondierung der Einnahmen der Union bei derzeit 1,24% des gesamten Bruttonationaleinkommens aller Mitgliedstaaten. Diese Obergrenze kann nur durch einstimmigen Beschluss des Rates verändert werden, wurde aber in der Praxis der vergangenen Jahre mit Werten um 1% stets unterschritten.<sup>11</sup>

### Die deutschen Zahlungen

Was bedeutet all dies nun für die deutschen Zahlungen? Im historischen Rückblick zeigt sich, dass die Bruttobeitragszahlungen im Jahre 2004 etwa 20,23 Mrd. Euro betragen haben, im Jahre 2005 waren es 20,14 Mrd. Euro. Dies entsprach 2004 einem Anteil von 21,28% an den Gesamteinnahmen der Union, 2005 einem Anteil von 19,97%.<sup>12</sup> Dies klingt erstaunlich hoch, entspricht aber in beiden Jahren grob dem Anteil Deutschlands am gemeinsamen Bruttonationaleinkommen aller Mitgliedsländer. Im Haushaltsplan für das Jahr 2007, der noch unter den Regeln des alten Eigenmittelbeschlusses von 2000 aufgestellt wurde, setzt sich diese Parallelität fort: Deutschland finanziert mit 22,29 Mrd. Euro 19,65% des Budgets, sein Anteil am Gemeinschafts-BNE beträgt 19,79%.<sup>13</sup> Hätte

<sup>8</sup> Siehe Europäische Kommission: Financial Report 2005, Brüssel, Tabelle 12.

<sup>9</sup> Siehe etwa C. Woon Nam et al.: Measurement of Value Added Tax Evasion in Selected EU Countries on the Basis of National Accounts Data, in: ifo Studien 2/47 (2001), S. 127-143.

<sup>10</sup> Siehe Bundesministerium der Finanzen: Der Haushalt der Europäischen Union, Berlin 2005, S. 19.

<sup>11</sup> Siehe Europäische Kommission: Financial Report 2005, Brüssel, Tabelle 12.

<sup>12</sup> Siehe Europäische Kommission: Financial Report 2005, Brüssel, Tabelle 13.

<sup>13</sup> Siehe Eur-Lex Datenbank: Haushaltsplan Online: Erste Lesung des Europäischen Parlaments 2007, <http://eur-lex.europa.eu/budget/www/index-de.htm>

man den Haushalt der Union ausschließlich mit einer proportionalen BNE-Abgabe aller Mitgliedsländer finanziert, so hätten sich die deutschen Bruttobeitragszahlungen in einer ganz ähnlichen Größenordnung bewegt. Interessant ist weiterhin die zu erwartende Entwicklung unter dem für 2007 bis 2013 beschlossenen neuen Finanzrahmen. Als im Eigenmittelbeschluss von Fontainebleau im Jahre 1984 der Britenrabatt beschlossen wurde, handelte sich Deutschland bereits seinen eigenen Rabatt von der Finanzierung des Britenrabatts aus. Diese Praxis wird, wenn auch in veränderter Form, im neuen Finanzrahmen weitergeführt: Deutschland konnte seinen verminderten Mehrwertsteuer-Abrufsatz verteidigen; seine Bemessungsgrundlage wird nur mit dem ermäßigten Abrufsatz von 0,15% belastet. Darüber hinaus sieht die interinstitutionelle Vereinbarung zwischen Parlament, Rat und Kommission vor, die Eigenmittelobergrenze auch im neuen Finanzrahmen nicht auszuschöpfen. Für 2007-2013 sind Ausgaben von insgesamt 864,3 Mrd. Euro vorgesehen, die zeitlich so verteilt werden sollen, dass das Unionsbudget 2007 noch 1,10% des Gemeinschafts-BNE umfasst, dass dieser Anteil sukzessive auf 1,01% im Jahre 2013 abgesenkt wird und im Durchschnitt über die gesamte Periode 1,048% beträgt.<sup>14</sup>

Man kann kritisch fragen, ob diese Absichtserklärung vor dem Hintergrund der anstehenden Erweiterungslasten nicht zu konservativ ausfällt. In jedem Fall impliziert jedoch schon diese interinstitutionelle Vereinbarung einen moderaten Anstieg des Einnahmenbedarfs gegenüber dem bis 2006 gültigen alten Finanzrahmen, und damit höhere Bruttobeiträge auch aus Deutschland. Die Tatsache, dass der Britenrabatt reduziert wird, indem erweiterungsbezogene Ausgaben aus seiner Berechnung ausgeschlossen werden, ändert dabei für Deutschland nur wenig, da es wie erwähnt selbst bereits einen Rabatt bei der Finanzierung des Britenrabatts genießt. Für den ungünstigeren Fall des 2004 von der Europäischen Kommission vorgeschlagenen Finanzrahmens mit durchschnittlichen Ausgaben in Höhe von 1,14% des Gemeinschafts-BNE berechnet Friedrich Heinemann durchschnittliche deutsche Beitragszahlungen in Höhe von 31,2 Mrd. Euro (in jeweiligen Preisen) oder 27,6 Mrd. Euro (in Preisen von 2004) für die Jahre 2007-2013.<sup>15</sup> Die tatsächliche Entwicklung dürfte nunmehr, nach dem beschlossenen niedrigeren Einnahmenbedarf relativ zum Kommissionsvorschlag, deutlich darunter lie-

gen. Zusammenfassend kann es also offenbar nicht so sehr an der Höhe der Bruttobeiträge liegen, wenn Deutschland sich als Zahlmeister der Europäischen Union fühlt. Die Beiträge sind zwar in absoluten Zahlen und auch in Prozent des Steueraufkommens des Bundes beachtlich. Gemessen an seinem Anteil am Bruttonationaleinkommen aller Mitgliedstaaten leistet Deutschland aber keinen exorbitant hohen Beitrag zur Finanzierung der Europäischen Union. Das vermutete Ungleichgewicht muss also in einem Missverhältnis von Kosten und Nutzen der EU-Mitgliedschaft begründet sein.

### Die Ausgaben der Europäischen Union

Schon ein flüchtiger Blick auf die Ausgabenseite des europäischen Budgets lässt die enorme Bedeutung der beiden größten Haushaltsposten erkennen, nämlich der Landwirtschaft (2006: 42,6% der Ausgaben) und der strukturpolitischen Maßnahmen (2006: 36,1% der Ausgaben). Die weiteren Ausgaben verteilen sich auf deutlich kleinere Positionen; von Bedeutung sind hier vor allem noch die internen Politikbereiche (2006: 7,6%), die externen Politikbereiche (2006: 4,3%), die Heranführungsstrategie für beitragswillige Länder (2006: 2,9%) und schließlich die Verwaltungsausgaben der Union (2006: 5,3%). Dabei spiegelt der immer noch sehr hohe Anteil der Landwirtschaft bereits einen relativen Bedeutungsverlust dieses Ausgabenbereichs wider; noch 1993 flossen 52,4% des EU-Budgets in die Landwirtschaft, 1970 waren es ganze 86,9% des damaligen EG-Budgets.<sup>16</sup>

Naturgemäß kommen die unterschiedlichen Budgetposten den einzelnen EU-Ländern in unterschiedlichem Ausmaß zugute. Dies kann explizit gewollt sein, wie etwa im Fall der Strukturfonds, die eigentlich darauf angelegt sind, die wirtschaftliche Entwicklung in ärmeren Regionen zu beschleunigen. Es kann aber auch wie im Fall der Agrarausgaben daraus folgen, dass einzelne Länder, wie etwa Frankreich, aufgrund der Struktur ihrer Wirtschaft überdurchschnittlich stark profitieren. In beiden Fällen bietet sich gerade die Ausgabenseite des Budgets als Ansatzpunkt für eine umverteilende Politik zwischen den Mitgliedstaaten an.<sup>17</sup>

Für den Stellenwert verteilungspolitischer Motive bei der Allokation von Ausgaben im EU-Budget gab es immer und gibt es weiterhin zahlreiche Beispiele. Dazu zählt das erwähnte Insistieren Frankreichs auf Unantastbarkeit der Ausgaben für die gemeinsame Agrarpolitik ebenso wie die Tatsache, dass ein er-

<sup>14</sup> Siehe Europäisches Parlament, Rat und Kommission: Interinstitutionelle Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung vom 14. Juni 2006.

<sup>15</sup> Siehe F. Heinemann: EU-Finanzplanung 2007-2013. Haushaltsoptionen, Verteilungswirkungen und Europäischer Mehrwert, Gütersloh 2005.

<sup>16</sup> Siehe Europäische Kommission: Financial Report 2005, Brüssel, Tabelle 12.

<sup>17</sup> Siehe L. P. Feld: European Public Finances: Much Ado About Nothing?, in: M.P. van der Hoek (Hrsg.): Handbook of Public Administration and Policy in the European Union, Boca Raton 2005, S. 257-310.



**Tabelle 1**  
**Finanzrahmen 2007-2013**

Verpflichtungsmittel	Absolute Beträge 2007-2013 in Mio. Euro	in % der Gesamtausgaben
1. Nachhaltiges Wachstum	382 139	44,21
2. Bewahrung und Beschaffung der natürlichen Ressourcen	371 344	42,96
3. Unionsbürgerschaft, Freiheit, Sicherheit und Recht	10 770	1,25
4. Die EU als globaler Akteur	49 463	5,72
5. Verwaltung	49 800	5,76
6. Ausgleichszahlungen	800	0,01
Insgesamt	864 316	100,00

Quelle: Europäisches Parlament, Rat und Kommission: Interinstitutionelle Vereinbarung über die Haushaltsdisziplin und die wirtschaftliche Haushaltsführung vom 14.6.2006.

heblicher Teil der Mittel aus dem Strukturfonds nicht in jene Regionen fließt, welche die größten Entwicklungsdefizite aufweisen. So werden erstaunlicherweise in den Jahren 2007-2013 48,6% dieser Mittel in die alten Mitgliedstaaten der EU-15 fließen und nicht den aufholenden Neumitgliedern zugute kommen.<sup>18</sup> Selbst Irland, dessen Bürger längst eines der höchsten Pro-Kopf-Einkommen der Union erwirtschaften, empfängt weiterhin erhebliche Mittel aus dem Fonds, und sogar Bayern sicherte sich noch 75 Mio. Euro um die regionale Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Immerhin reichte der Reformwillen, um die Haushaltstitel in der interinstitutionellen Vereinbarung über den Finanzrahmen 2007-2013 neu zu formulieren, so dass Tabelle 1 nicht mehr unmittelbar mit dem bis einschließlich 2006 gültigen Finanzrahmen vergleichbar ist.

Trotz aller Bemühungen, Wachstum und den Schutz natürlicher Ressourcen als moderne Prioritäten der europäischen Ausgabenpolitik darzustellen, verbergen sich hinter diesen neuen Haushaltstiteln dann allerdings doch bekannte Maßnahmen. Die Bewahrung natürlicher Ressourcen bezeichnet nichts anderes als die alte Agrarpolitik und das nachhaltige Wachstum ist ein ansprechender Begriff für die bekannten Struktur- und Kohäsionsfonds. Die Mittel, die für die ehrgeizigen Wachstumsziele der Agenda von Lissabon bereitstehen, betragen dagegen gerade 8,4% der im neuen Finanzrahmen vorgesehenen Mittel.<sup>19</sup>

Berücksichtigt man all dies, so ist die verbreitete Kritik am neuen Finanzrahmen durchaus verständlich. Europäische öffentliche Güter, wie eine gemeinsame Außen- und Verteidigungspolitik, bei denen man

<sup>18</sup> Siehe H.-W. Seiler: Die Finanzielle Vorausschau 2007-2013: Grundlage für eine handlungsfähige EU?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 86. Jg. (2006), Heft 3, S. 175-179.

<sup>19</sup> Siehe I. Begg, F. Heinemann: New Budget, Old Dilemmas, Centre for European Policy Reform Briefing Note 2/2006, London.

tatsächlich erhebliche Effizienzgewinne im Fall einer zentralen Bereitstellung erwarten könnte, spielen weiterhin nur eine sehr untergeordnete Rolle im Budget. Stattdessen bestimmen verteilungspolitische Motive die Verwendung von Haushaltsmitteln auf der europäischen Ebene, was sich in der zentralen Bezugsgröße europäischer Finanzpolitik niederschlägt: Aus der Binnenperspektive einzelner Mitgliedstaaten ist regelmäßig die Veränderung der Nettozahlerposition des betreffenden Landes ausschlaggebend für die Beurteilung der Qualität der Europapolitik seiner Regierung.

#### Die resultierenden Nettozahlerpositionen

Es gibt unterschiedliche Möglichkeiten, den Saldo zwischen dem Finanzierungsbeitrag eines Landes und den ihm zufließenden Mitteln aus dem EU-Budget zu ermitteln. Die Europäische Kommission berechnet diesen Saldo in jedem Jahr, da er unter anderem auch als Grundlage zur Ermittlung des Britenrabatts dient. Sie berücksichtigt in dieser Saldenversion auch, dass von den Verwaltungsausgaben der EU einzelne Länder, insbesondere Belgien und Luxemburg, erheblich profitieren. Andererseits berechnet die Kommission aber auch die so genannten operativen Haushaltssalden, in denen die operativen Ausgaben (ohne Verwaltung) dem nationalen Beitrag gegenübergestellt werden, der die traditionellen Eigenmittel nicht enthält. Da die traditionellen Eigenmittel genuin supranationale Einnahmen an den Außengrenzen der EU darstellen und die Verwaltungsausgaben ebenso eine genuin europäische Größe sind, informieren die operativen Salden etwas präziser über die Verteilungswirkungen derjenigen Budgetentscheidungen, die in einem gegebenen supranationalen Rahmen getroffen werden. Schließlich können die Nettosalde auch unter Einbeziehung aller Einnahmen und Ausgaben berechnet werden, also auch unter der Annahme, dass z.B. die in einem Land vereinnahmten und an die EU transferierten Zölle einen Beitrag dieses Landes an die EU darstellen.<sup>20</sup>

In Tabelle 2 ist die Entwicklung der operativen Haushaltssalden über einen Zeitraum von 13 Jahren zu drei Zeitpunkten dokumentiert. Es zeigt sich, dass Deutschland zwar durchgängig zur Gruppe der Nettozahler gehört, dass das quantitative Ausmaß dieser Nettozahlerposition aber im Zeitverlauf deutlich abnimmt – sowohl absolut, als auch in Prozent des Bruttonationaleinkommens. Bringt man Tabelle 2 mit den Pro-Kopf-Einkommen der Länder in Verbindung, so erkennt man, dass es nur einen tendenziellen, aber keinen zuverlässigen Zusammenhang zwischen der Leistungsfähigkeit eines Landes und seinem Nettosal-

<sup>20</sup> Siehe dazu beispielsweise F. Heinemann: EU-Finanzplanung 2007-2013. Haushaltsoptionen, Verteilungswirkungen und Europäischer Mehrwert, Gütersloh 2005.

**Tabelle 2**  
**Operative Haushaltssalden 1992-2005**

	1992		1999		2005	
	Mio. ECU	% des BNE	Mio. ECU	% des BNE	Mio. ECU	% des BNE
Belgien	314,2	0,18	-333,3	-0,14	-606,8	-0,20
Tschechien	-	-	-	-	178,0	0,19
Dänemark	382,9	0,34	117,8	0,07	-265,3	-0,13
Deutschland	-8545,8	-0,53	-8539,2	-0,43	-6064,3	-0,27
Estland	-	-	-	-	154,3	1,54
Griechenland	3633,7	4,56	3813,6	3,19	3900,5	2,19
Spanien	2642,5	0,57	7364,4	1,32	6017,8	0,68
Frankreich	-1620,9	-0,15	-15,5	0,00	-2883,5	-0,17
Irland	2197,0	5,76	1976,0	2,53	1136,6	0,83
Italien	-466,7	-0,05	-800,2	-0,07	-2199,8	-0,16
Zypern	-	-	-	-	90,3	0,69
Lettland	-	-	-	-	263,9	2,09
Litauen	-	-	-	-	476,4	2,35
Luxemburg	-78,6	-0,70	-85,8	-0,48	-86,7	-0,36
Ungarn	-	-	-	-	590,1	0,72
Malta	-	-	-	-	90,0	2,07
Niederlande	161,0	0,06	-1851,1	-0,47	-2636,7	-0,52
Österreich	-	-	-635,0	-0,32	-277,9	-0,11
Polen	-	-	-	-	1853,2	0,80
Portugal	2203,7	2,78	2855,0	2,54	2378	1,64
Slowenien	-	-	-	-	101,5	0,37
Slowakei	-	-	-	-	270,9	0,73
Finland	-	-	-105,1	-0,09	-84,8	0,05
Schweden	-	-	-903,6	-0,38	-866,9	-0,30
Großbritannien	-823,1	-0,10	-2763,7	-0,20	-1529,0	-0,08

Quelle: Europäische Kommission: Aufteilung der EU-Ausgaben 2005 nach Mitgliedstaaten, Brüssel 2006, S. 138.

do gibt. Ein Beispiel ist Irland, das 2005 in Kaufkraftstandards gerechnet das zweithöchste Pro-Kopf-Einkommen der EU-Mitglieder auswies, aber immer noch in erheblichem Ausmaß Nettoempfänger war. Diese Beobachtung resultiert in der Vermutung, dass die Nettozahlerposition eines Landes in erheblichem Maße auch von seiner Stimmengewichtung im Rat (und im Parlament) abhängen wird.<sup>21</sup> Diese Vermutung ist empirisch recht gut abgesichert.<sup>22</sup>

Für die zu erwartende weitere Entwicklung der Nettosalden im Finanzrahmen 2007-2013 liegen noch keine detaillierten Modellrechnungen vor. Die Berechnungen von Friedrich Heinemann<sup>23</sup> beziehen sich auf den Kommissionsentwurf von 2004, der sich aber in einigen Punkten deutlich vom schließlich beschlossenen Finanzrahmen unterscheidet. Für den Kommissionsentwurf wurde für Deutschland ein durchschnittlicher jährlicher Nettosaldo von -0,62% des Bruttonationaleinkommens für die Laufzeit des neuen Finanzrahmens berechnet. Der Kommissionsentwurf

<sup>21</sup> Siehe C.B. Blankart: Öffentliche Finanzen in der Demokratie, München 2001.

<sup>22</sup> Siehe etwa H. Kauppi, M. Widgren: What Determines EU Decision Making? Needs, Power or Both?, in: Economic Policy, 19 (2004), S. 222-266; oder J. Rodden: Strength in Numbers?: Representation and Redistribution in the European Union, in: European Union Politics 3 (2002), S. 151-175.

<sup>23</sup> Siehe Fußnote 20.

sah allerdings deutlich höhere Ausgabengrenzen vor. Für das von den großen Nettozahlern in den Verhandlungen über den Finanzrahmen angestrebte Ein-Prozent-Budget wird hingegen ein deutscher Nettosaldo von -0,51% berechnet. Angesichts der tatsächlich beschlossenen Grenze von 1,048% dürfte der tatsächliche Nettosaldo im neuen Finanzrahmen eher am unteren Rand des durch diese beiden Simulationsrechnungen aufgespannten Intervalls bewegen. Auch dies würde allerdings gegenüber 2005 einen deutlichen Anstieg der Nettobelastung Deutschlands bedeuten.

Es deutet also alles darauf hin, dass sich die Stellung Deutschlands als einer der größten Nettozahler auch innerhalb des neuen Finanzrahmens verfestigen wird. Zu beachten ist jedoch, dass diese Entwicklung weniger mit höheren Beitragszahlungen, als mit rückläufigen Ausgaben der EU in Deutschland zu erklären sein wird. Eine verstärkte Substitution von Mehrwertsteuer-Eigenmitteln durch BNE-Eigenmittel bedeutet zwar einen moderaten Anstieg der Beitragszahlungen, da erstere eine regressive Verteilungswirkung zwischen den Mitgliedstaaten haben. Die Einführung eines einheitlichen Mehrwertsteuer-Abrufsatzes von 0,3% bedeutet aber nur einen geringen effektiven Bedeutungsverlust dieser Einnahmenkategorie, da schon bisher der einheitliche Abrufsatz stets deutlich unter dem maximalen Abrufsatz von 0,5% lag.

Angesichts der sich verschlechternden Nettozahlerposition könnte man sich fragen, ob sich eine Mitgliedschaft in der EU eigentlich lohnt. Ein Blick auf die Nettozahlerpositionen derjenigen Länder, die in den 1990er Jahren beigetreten sind, zeigt, dass etwa Schweden, Österreich und Finnland seit Beginn ihrer Mitgliedschaft Nettozahler sind. Offensichtlich kann also der Haushaltssaldo allein keine zuverlässige Messzahl für den Nutzen einer EU-Mitgliedschaft sein – wäre er es, dann hätten diese Länder rationalerweise niemals Mitglieder werden dürfen. Mit dem nicht budgetär messbaren Nutzen der Mitgliedschaft beschäftigt sich der folgende Abschnitt.

#### **Nicht-budgetäre Vorteile aus der EU-Mitgliedschaft**

Einen ersten Hinweis für die über budgetäre Überlegungen hinausgehende Vorteilhaftigkeit der Europäischen Integration liefern die Analysen zu ihrer Auswirkung auf den internationalen Handel. Regionale Präferenzräume im internationalen Handel, wie die EU einen darstellt, ziehen ein größeres Handelsvolumen innerhalb des Präferenzraumes nach sich. Vor allem das Binnenmarktprogramm mit der damit verbundenen Intensivierung des Wettbewerbs auf den Produkt- und Faktormärkten dürfte erhebliche Wohlfahrtsgewinne

mit sich gebracht haben und womöglich noch immer mit sich bringen. Die von verschiedenen Autoren dem Binnenmarktprogramm ursprünglich zugeschriebenen Wachstumseffekte werden auf 0,3 bis 6,5% geschätzt.<sup>24</sup> Dieser Schätzbereich ist hinreichend ungenau. In neueren Studien werden insbesondere die aufgrund einer durch intensivierten Wettbewerb erzwungenen Innovationstätigkeit in der Privatwirtschaft ausgelösten Wachstumseffekte diskutiert und damit präzisere Schätzungen erzielt. Das Binnenmarktprogramm erhöht demnach das Wirtschaftswachstum um 0,6 bis 0,8 Prozentpunkte und bestätigt somit die eher vorsichtigen früheren Studien.<sup>25</sup>

Ein zweiter Hinweis findet sich in der derzeit intensiv geführten Debatte über die Handelseffekte der Europäischen Währungsunion. Die gemeinsame Währung reduziert die Transaktionskosten des innereuropäischen Handels für die Teilnehmerländer. Wechselkursschwankungen spielen keine Rolle mehr, und die Umtauschkosten von einer Währung in die andere fallen weg. Gemäß den mittlerweile vorliegenden Metaanalysen zu den existierenden empirischen Studien dürfte die Währungsunion den Handel der Mitgliedsländer um 8 bis 15% erhöht haben.<sup>26</sup> Die hauptsächlichlichen Vorteile der EWU bestehen jedoch in der Entnationalisierung der Geldschaffung. Sowohl die Schätzungen der Wachstumseffekte des Gemeinsamen Marktes als auch der Handelseffekte der Europäischen Währungsunion nehmen die dadurch ausgelösten positiven Wirkungen auf die Wirtschaftspolitik der Mitgliedsländer allenfalls unvollständig auf. Konnten Nachteile in den Lohnstückkosten früher durch Abwertungen der Lira oder des Franc zumindest kurzfristig aufgefangen werden, müssen heute Anpassungen in den realwirtschaftlichen Bedingungen erfolgen. Die Mitgliedsländer haben sich mit unterschiedlichem Erfolg auf diese veränderten Rahmenbedingungen eingestellt. Beispielsweise profitiert Spanien seit der Währungsunion erheblich von den niedrigen Finanzierungskosten, denen sich die spanischen Unternehmen an den Finanzmärkten gegenübersehen, während die Wettbewerbsfähigkeit Frankreichs und

Italiens aufgrund relativ höherer Lohnstückkosten gesunken ist. Deutschland hat einerseits seinen relativen Vorteil niedriger Refinanzierungskosten durch die Euro-Einführung verloren, andererseits aber durch Lohnzurückhaltung seine internationale Wettbewerbsfähigkeit zuletzt erheblich steigern können.

Möglicherweise profitiert Deutschland auch von den Handelsgewinnen der Währungsunion überproportional.<sup>27</sup> Dies dürfte jedoch ähnlich umstritten sein wie die Frage, ob die Wachstumswirkungen des Binnenmarktes allen Mitgliedsländern in gleichem Maße zugute kommen. Immerhin lässt sich in empirischen Studien eine Einkommenskonvergenz zwischen den EU-Mitgliedsländern feststellen, die auf der nationalen Ebene zwar stärker ausgeprägt ist als auf der regionalen Ebene,<sup>28</sup> aber dennoch darauf hindeutet, dass periphere Regionen überproportional von der Europäischen Integration profitieren. Letztlich ist es daher nicht möglich, den deutschen Nettozahlungen an die EU, als den finanziellen Kosten, die Handels- und Wachstumseffekte aus der Europäischen Integration gegenzurechnen.

### Schlussfolgerungen

Die jüngsten Beschlüsse über den Finanzrahmen der Union für die Jahre 2007-2013 deuten darauf hin, dass Deutschland auf Dauer nicht aus seiner Position als Nettozahler herausfinden wird. Ob sich die EU-Mitgliedschaft aus einer (engen) ökonomischen Sicht lohnt, lässt sich auch unter Berücksichtigung der Handels- und Wachstumseffekte der Europäischen Integration nicht abschließend beurteilen, auch wenn einiges darauf hindeutet, dass die EU-Mitgliedschaft kein Verlustgeschäft für Deutschland darstellt. Unabhängig von solchen Saldierungen sollte jedoch die Ineffizienz des EU-Budgets, die sich vor allem aufgrund der Agrarsubventionen und der Strukturpolitik ergibt, nicht akzeptiert bleiben. Vielmehr sollte die nächste Runde der Budgetverhandlungen für eine umfassende Reform genutzt werden, die den Schwerpunkt der Europäischen Finanzpolitik von der heutigen Umverteilung zwischen den Ländern zu einer Finanzierung europaweiter öffentlicher Güter verlagert.

<sup>24</sup> Siehe die Übersicht zu diesen Studien in L.P. Feld: Nettozahler Deutschland? Eine ehrliche Kosten-Nutzen-Rechnung, in: W. Wessels, U. Dieckmann (Hrsg.): Die neue Europäische Union: im vitalen Interesse Deutschlands? Studie zu Kosten und Nutzen der Europäischen Union für die Bundesrepublik Deutschland, Berlin 2006, S. 93-113.

<sup>25</sup> Siehe dazu M. Henrekson, J. Torstensson, R. Torstensson: Growth Effects of European Integration, in: *European Economic Review*, 41 (1997), S. 1537-1557; und R.E. Baldwin: The Growth Effects of 1992, in: *Economic Policy*, 4 (1989), S. 247-281.

<sup>26</sup> Siehe dazu R.E. Baldwin: The Euro's Trade Effects, Paper presented at the conference 'What Effects Is EMU Having on the Euro Area and Its Member Countries?', Europäische Zentralbank, Frankfurt, 16. Juni 2005.

<sup>27</sup> Gemäß den Schätzungen vom Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Die Chancen nutzen – Reformen mutig voranbringen, Jahresgutachten 2005/2006, Wiesbaden 2005, CD-ROM Version, beläuft sich der handelsschaffende Effekt der Währungsunion für Deutschland auf 18%.

<sup>28</sup> Siehe dazu G. Tondl: The Changing Pattern of Regional Convergence in Europe, in: *Jahrbuch für Regionalwissenschaft* 19 (1999), S. 1-33; M. Boldrin, F. Canova: Inequality and Convergence in Europe's Regions: Reconsidering European Regional Policies, in: *Economic Policy*, 16 (2001), S. 207-253; D. Puga: European Regional Policies in Light of Recent Location Theories, in: *Journal of Economic Geography*, 2 (2002), S. 373-406.