

Carsten Rolle

# EU-Nettozahlungen – Beuten kleine Länder große aus?

*Die Nettotransferzahlungen Deutschlands an die Europäische Union werden immer wieder als zu hoch bezeichnet. Lassen sie sich aber durch andere Vorteile rechtfertigen? Sind sie mit dem Solidaritätsziel der Union vereinbar oder spiegeln sie eher die politischen Machtverhältnisse in der EU wider?*

**H**arte Verhandlungen werden auf die Bundesregierung in den nächsten Wochen zukommen, wenn es darum geht, das Reformpaket „Agenda 2000“ auf den Weg zu bringen. Dies hängt nicht zuletzt mit der Ankündigung des Bundeskanzlers zusammen, eine deutliche Senkung des deutschen Nettobeitrags zum Erfolgskriterium für die Verhandlungen zu machen. Als Rechtfertigung für eine Entlastung wird meist auf die offensichtliche Schiefelage zwischen Nettozahlungen der Länder auf der einen und ihrer relativen Wohlstandsposition auf der anderen Seite verwiesen. Deutschland ist zwar nur das fünftreichste Land der EU, doch bei den Nettotransfers steht es mit Abstand an der Spitze (vgl. Tabelle 1).

Die Nettozahlungen sind jedoch nur ein sehr unvollkommenes Maß für die Vorteile, die ein Land aus der Mitgliedschaft in der Europäischen Union zieht. Aus diesem Grund hat die EU-Kommission selbst auch bis vor kurzem auf eigene Veröffentlichungen zu den Nettotransfers verzichtet.

Zum einen gibt es Probleme, einzelne Einnahmen und Ausgaben des EU-Haushaltes den Mitgliedstaaten ökonomisch sinnvoll zuzuordnen<sup>1</sup>. Beispielsweise ist die richtige Zuordnung von Zöllen und Agrarabschöpfungen aufgrund des sogenannten „Rotterdam-Effektes“ umstritten, da sie ökonomisch als eigene Einnahmen der EU zu zählen sind und nicht dem Land zugerechnet werden sollten, in dem sie zufällig erhoben werden. Außerdem werden in vielen Berechnungen die Verwaltungsausgaben der EU nicht mit einbezogen, obwohl sie – zumindest zu einem großen Teil – positive Nachfrage- und Beschäftigungseffekte in den Ländern verursachen, in denen sich ihr Sitz befindet. Davon zeugt auch das große Interesse der

Mitgliedstaaten, Institutionen der EU im eigenen Land anzusiedeln<sup>2</sup>.

## Aussagekraft von Nettotransfers

Zum anderen treten neben die Vorteile von Zahlungen aus dem EU-Haushalt an einzelne Länder zahlreiche schwer zu quantifizierende Effekte von Politiken, die nicht unmittelbar haushaltswirksam sind. Insgesamt bilden diese Regulierungs- und Harmonisierungspolitiken sogar den Kern der EU-Tätigkeit. Die von der EU bereitgestellten Kollektivgüter mit unionsweiter Nutzenstreuung reichen vom Abbau von Zöllen und anderen Handelsbarrieren im Zusammenhang mit dem Binnenmarktprojekt über die Harmonisierung von Standards bis hin zur Sicherung politischer Stabilität in Europa. Würden diese nicht budgetintensiven Politiken bei allen Staaten den gleichen Nutzen stiften, wären Transfers allenfalls als (politisch gewollte) Umverteilung zu begründen. Dort wo die Bereitstellung der Klubkollektivgüter Kosten verursacht, müßten sie äquivalent über Beiträge (und gegebenenfalls Gebühren) finanziert werden<sup>3</sup>.

Man kann sich aber bei verschiedenen europapolitischen Entscheidungen durchaus unterschiedliche Wirkungen auf die einzelnen Staaten vorstellen. So sind beispielsweise die Vorteile eines liberalisierten Binnenmarktes für offene Volkswirtschaften – die zugleich häufig kleine Länder sind (siehe Tabelle 2) –

<sup>1</sup> Zur Nettozahlerdiskussion in der EU vgl. B. Busch: Zur künftigen Finanzierung der Europäischen Union, Köln 1998, S. 25 ff.; R. Caesar: Die deutsche Nettozahlerposition – eine Koalition zu Lasten Dritter?, Baden-Baden 1997, S. 164 f. Bedenken bei der Zuordnung verschiedener Ein- und Ausgaben hat auch der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung: Jahresgutachten 1994, Tz. 316, geäußert.

<sup>2</sup> Vgl. G. Ott: Internationale Verteilungswirkungen im Finanzausgleich der Europäischen Gemeinschaften, Frankfurt am Main 1987, S. 234 ff.; sowie beispielsweise zuletzt die Diskussion um den Sitz der EZB.

<sup>3</sup> Vgl. für einen konsequenten Vorschlag, die (Klub-) Kollektivgüter in der EU durch funktionale, sich überlappende und konkurrierende Klubs mit eigener Steuerhoheit anzubieten, B. S. Frey: Ein neuer Föderalismus für Europa: Die Idee der FOCJ, Tübingen 1997.

Carsten Rolle, 28, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Fachbereich Wirtschaftswissenschaften der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster.

**Tabelle 1**  
**Transfers, Bedürftigkeit und Macht (1996)**

Länder	Nettotransfers/Kopf <sup>1</sup> (in ECU)	BIP/Kopf (in Kaufkraft- standards EU-15 = 100)	MinRat-Stimmen/ Bevölkerung (in Mill.)
Luxemburg	1852,4	162,2	4,81
Dänemark	45,2	116,0	0,57
Belgien	193,1	112,5	0,49
Österreich	-43,6	112,4	0,59
Deutschland	-138,4	110,4	0,12
Niederlande	-91,6	104,7	0,32
Frankreich	-22,5	104,7	0,17
Italien	-36,4	103,7	0,17
Schweden	-75,6	98,7	0,45
Großbritannien	-13,3	98,0	0,17
Finnland	7,2	95,7	0,49
Irland	662,5	92,7	0,83
Spanien	146,6	77,1	0,20
Griechenland	381,1	67,3	0,47
Portugal	282,7	66,9	0,50

<sup>1</sup> Nettozahlungen inklusive Verwaltungsausgaben, nach Berücksichtigung des britischen Rabatts; Zolleinnahmen und Agrarabschöpfungen werden im Verhältnis zu Mehrwertsteuer- und BIP-Zahlungen auf die Mitgliedstaaten umgelegt.

Quelle: EU-Kommission: Die Finanzierung der Europäischen Union – Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems, Brüssel 1998; Statistisches Bundesamt: Statistisches Jahrbuch für das Ausland, Wiesbaden 1998; eigene Berechnungen.

nach der klassischen Außenhandelstheorie relativ größer als für solche, die vergleichsweise weniger Handel mit anderen Mitgliedstaaten treiben. Nur 57% der deutschen Exporte gehen in Mitgliedstaaten der EU; in Ländern wie den Niederlanden oder Portugal sind es über 80%. Das Argument, der „Exportweltmeister Deutschland“ würde schließlich auch am stärksten vom gemeinsamen Binnenmarkt der EU profitieren, ist daher zumindest fraglich.

Einige Länder befürchteten sogar absolute Nachteile von einem Zollabbau und hätten dem Binnen-

<sup>4</sup> Ob diese Befürchtungen aber berechtigt waren, muß bezweifelt werden. Studien zum Binnenmarkt erwarten im allgemeinen für alle Länder einen Wohlfahrtsgewinn, der für kleinere Staaten sogar eher größer ausfallen wird; vgl. R. Baldwin, T. Venables: Regional Economic Integration, in: G. Grossman, K. Rogoff (Hrsg.): Handbook of International Economics, Vol. 3, Amsterdam 1995, S. 1633. Selbst Vertreter der Neuen Außenhandelstheorie wie Krugman/Venables gehen für periphere Staaten bei zunehmender Integration nur kurzfristig von einer relativen Verschlechterung der Einkommensposition aus. Längerfristig stellt sich auch in ihrem Modell eine Konvergenz der Pro-Kopf-Einkommen ein. Vgl. auch für eine empirische Überprüfung dieser These M. Hallett: Wirkungen wirtschaftlicher Integration auf periphere Regionen: eine Untersuchung anhand der Integration Griechenlands und Portugals in der Europäischen Gemeinschaft, Pfaffenweiler 1997.

<sup>5</sup> Vgl. zur besonderen Rolle der Regionalpolitik in diesem Zusammenhang N. Zeitel: Europäische Regionalpolitik im Spannungsfeld zwischen ökonomischer Zielsetzung und Interessenausgleich, Frankfurt am Main 1998; oder J. L. Migué: Federalism and Free Trade, London 1993, S. 171, der resümiert, die irische Zustimmung zu den Maastrichter Verträgen wäre „literally bought“.

marktprojekt ohne Ausgleichszahlungen im Rahmen einer Verdoppelung der Strukturfondsmittel die Zustimmung verwehrt<sup>4</sup>. Ähnliche Junktims wurden auch bei anderen wichtigen Integrationsschritten wie der Währungsunion (mit der Einführung des Kohäsionsfonds) oder den verschiedenen Beitrittsverhandlungen immer wieder gestellt<sup>5</sup>. Wird, um ein weiteres Beispiel zu nennen, bei der Festlegung europäischer Standards (z.B. im Umweltschutz) auf bestehende nationale Standards zurückgegriffen, fallen für die Staaten unterschiedlich hohe Anpassungslasten an.

**Vorteile von Seitenzahlungen**

Transfers über den EU-Haushalt können also für die Geber- und die Empfängerstaaten vorteilhaft sein, solange sie als Ausgleich für eine unterschiedliche Verteilung von Integrationsgewinnen dienen und damit vielfach Integrationserfolge überhaupt erst ermöglichen. Die Frage nach der Vorteilhaftigkeit von solchen „side-payments“ kann demnach ähnlich wie die Frage der Vorteilhaftigkeit des Handels beantwortet werden. Solange freiwillige Verhandlungen über Integrationsschritte geführt werden und in diesem Rahmen Ausgleichszahlungen für die Zustimmung zu einer Entscheidung gezahlt werden, ist das Verhandlungsergebnis immer eine Verbesserung im Sinne des Pareto-Kriteriums. Der implizite Stimmentausch wird fortgeführt, bis die marginalen Kompensationskosten

**Tabelle 2**  
**Bedeutung der EU für den Außenhandel eines Staates (1996)**

Länder	Außenhandels- verflechtungsgrad mit EU-Staaten <sup>1</sup> (in %)	Exporte in EU-Länder/ Exporte insgesamt (in %)
Belgien/Luxemburg	90,5	76,6
Dänemark	37,8	66,6
Deutschland	24,5	57,4
Finnland	34,3	53,5
Frankreich	25,3	62,3
Griechenland	18,6	52,0
Großbritannien	26,6	57,6
Irland	80,9	71,2
Italien	21,8	55,2
Niederlande	70,9	80,6
Österreich	38,6	64,1
Portugal	45,1	80,6
Schweden	37,5	57,1
Spanien	26,8	67,5

<sup>1</sup> Summe der Exporte und Importe eines Landes mit den EU-Staaten im Verhältnis zu seinem BIP.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Jahrbuch für das Ausland, Wiesbaden 1998; eigene Berechnungen.

einer Stimme dem Grenznutzen der Entschädigung, der durch die veränderte Abstimmungsentscheidung herbeigeführt wird, entsprechen.

Das Ergebnis ist sogar unabhängig davon, ob Einstimmigkeit, einfache Mehrheit oder die Stimme eines Alleinherrschers ausschlaggebend sind<sup>6</sup>. Es gilt jedoch nur für die genannte allokatonspolitische Argumentation, wonach zusätzliche Vorteile auf die bestehenden Mitglieder verteilt werden. Es sagt nichts über die Fairneß einer solchen Verteilung aus, die von Verhandlungsmacht und Verhandlungsgeschick abhängt. Auf redistributive Politiken läßt sich dieses Ergebnis jedoch nicht übertragen, da sich dann in der Tat Koalitionen zu Lasten Dritter schließen ließen, bei denen einzelne sich schlechter stellen könnten. Diese Fälle ließen sich nur durch die Einstimmigkeitsregel ausschließen.

**Olsons Ausbeutungsthese**

Kritiker sehen solche Kompensations- oder Tauschgeschäfte jedoch mit Besorgnis. Sie befürchten, daß diese „Bargaining-Prozesse“ deutlich über eine angemessene Aufteilung von Integrationsgewinnen hinausgehen und Umverteilungs koalitionen zu Lasten Dritter geschlossen werden. Demnach hinge der Umfang der Nettotransfers nicht von sachlichen Kriterien ab, sondern überwiegend von der Möglichkeit, politische Entscheidungen zu beeinflussen.

Im EU-Ministerrat wird ein Großteil der Entscheidungen mit qualifizierter Mehrheit getroffen. Daher kann die Zahl der Stimmen, die ein Land im Rat relativ zu seiner Bevölkerungsgröße hat, als ein guter Machtindikator herangezogen werden. Aufgrund der Praxis in der EU, de facto über große Paketlösungen und Junktims abzustimmen, wirkt sich diese Macht zum Teil auch auf Entscheidungen aus, bei denen Einstimmigkeit erforderlich ist. Die Zahlen zeigen dabei, daß kleine Länder einen deutlich überproportionalen Einfluß besitzen. Beispielsweise kommen in Ir-

**Tabelle 3**  
**Nettotransfer pro Kopf 1992-1996**  
(12 bzw. 15 EU-Staaten, 66 Beobachtungen)

	Koeffizienten	t-Statistik	Prob.	R <sup>2</sup> (adj. R <sup>2</sup> )
C	286,1	6,03	0,00	0,934
BSP/K	-21,3	7,30	0,00	(0,932)
STI/K	416,0	28,28	0,00	
C	226,6	5,7	0,00	0,953
BSP/K	-20,6	-8,4	0,00	(0,952)
BANIK	42365,9	33,9	0,00	-

C = Konstante. BSP/K = Bruttosozialprodukt pro Kopf; STI/K = Ratsstimmen pro Kopf; BANIK = Banzhaf-Index pro Kopf.

Quelle: EU-Kommission: Die Finanzierung der Europäischen Union – Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems, Brüssel 1998; eigene Berechnungen.

land auf eine Million Einwohner 0,8 Stimmen, in Deutschland dagegen nur 0,12 (vgl. Tabelle 1). Läßt sich demnach die von Mancur Olson zuerst formulierte These, wonach kleine Gruppen eine vergleichsweise große Organisationsmacht besitzen, auf Länder übertragen? Beuten also die kleinen Staaten die großen aus?

**Empirische Bestätigung**

Überprüft man einmal empirisch über mehrere Jahre, wovon das Ausmaß der Nettotransfers pro Kopf (NTR/K) abhing, kommt man zu sehr interessanten Ergebnissen<sup>8</sup>. Mit Hilfe einer Zeitreihen-Querschnittsanalyse (Poolschätzung) wurde für den Zeitraum 1992-1996 der Einfluß des Bruttosozialprodukts pro Kopf (BSP/K) sowie der Ratsstimmenzahl pro Kopf (STI/K) der Bevölkerung jedes Mitgliedstaates auf die Nettotransfers pro Kopf einzeln und simultan empirisch getestet. Bei der Definition der Nettotransfers wurde auf Daten zurückgegriffen, die die EU-Kommission bei der Berechnung des britischen Beitragsrabatts verwendet. Dieses sind die einzigen Daten, denen eine gewisse formale Akzeptanz durch die Mitgliedstaaten unterstellt werden kann<sup>9</sup>.

Dabei wird deutlich, daß arme Staaten zwar tendenziell auch mehr Transfers erhalten, doch ist dieser Zusammenhang bei einer einzelnen Regression vergleichsweise schwach. Auch bei der simultanen Schätzung von BSP/K und STI/K auf die NTR/K ist erkennbar, daß die Wohlfahrtsposition eines Landes einen signifikanten, aber im Vergleich zur Stimmenzahl doch schwächeren Einfluß auf die Nettozahlungen hat (vgl. Tabelle 3). Eine solche Umverteilung wird aber grundsätzlich durch das im Maastrichter Vertrag verankerte Kohäsions- bzw. Solidaritätsziel angestrebt.

Anders verhält es sich dagegen mit dem politischen Machtindikator (STI/K). Hier ist ein signifikanter und

<sup>6</sup> Vgl. hierzu J. Buchanan, G. Tullock: The Calculus of Consent, Ann Arbor 1965, S. 186 ff.

<sup>7</sup> Vgl. M. Olson: Aufstieg und Niedergang von Nationen, Tübingen 1985, S. 52.

<sup>8</sup> Vgl. für einen ähnlichen Ansatz St. Homburg: Ursachen und Wirkungen eines zwischenstaatlichen Finanzausgleichs, in: A. Oberhauser (Hrsg.): Fiskalföderalismus in Europa, Berlin 1997, der jedoch mit den anders abgegrenzten Zahlen des Statistischen Bundesamtes nur ein Jahr (1992) untersucht und anstelle der Stimmzahl die absolute Bevölkerungsgröße als Einflußgröße heranzieht. Homburgs – selbst nicht ausgewiesenes – R<sup>2</sup> liegt jedoch deutlich unter den hier gewonnenen Ergebnissen.

<sup>9</sup> Vgl. zur Abgrenzung Tabelle 1, sowie Europäische Kommission: Die Finanzierung der Europäischen Union – Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems, Luxemburg 1998, Anhang 3 und 8.

verhältnismäßig enger Zusammenhang der Art festzustellen, daß relativ einflußreiche Länder – unabhängig von ihrer Wohlfahrtsposition – überproportional hohe Nettotransfers aus dem EU-Haushalt erhalten. Der engere Zusammenhang gilt sowohl bei einer einzelnen wie auch bei der abgebildeten simultanen Regression.

Die Ergebnisse werden auch durch komplexere spieltheoretische Machtindizes wie dem Banzhaf-Index oder dem Shapley-Shubik-Index bestätigt<sup>10</sup>. Sie messen den Einfluß eines Landes, bei einer Abstimmung im Ministerrat die entscheidende Stimme zu besitzen, welche einer Koalition gerade die erforderliche Mehrheit verschafft bzw. ohne die eine Koalition ihre Mehrheit verlore. Eigene Simultanschätzungen mit dem Banzhaf-Index pro Kopf (BANIK) und dem BSP/K für diesen Zeitraum kamen sogar zu einem noch etwas engeren statistischen Zusammenhang (vgl. Tabelle 3). Auch eine Modifikation der Schätzung bei den umstrittenen Verwaltungsausgaben, die in einer weiteren Rechnung nur zur Hälfte den Verwaltungssitzländern gutgeschrieben wurden, ändert an der Bestätigung der These grundsätzlich nichts.

Dieses Gesamtergebnis läßt sich jedoch ökonomisch nicht rechtfertigen, da kleinere Länder bei Integrationsschritten in der EU nicht systematisch benachteiligt werden, im eingangs genannten Binnenmarktbeispiel wird sogar eher das Gegenteil der Fall sein.

### Fairere Lastenverteilung nötig

Die Untersuchungen stützen also die Olson-These von der Ausbeutung großer gesellschaftlicher Gruppen durch kleine auch für die Länder der EU. Sie

<sup>10</sup> Vgl. zur Berechnung dieser Machtindizes C. Wilming: Institutionelle Konsequenzen einer Erweiterung der Europäischen Union, Baden-Baden 1995; sowie T. Felten: Veränderte Machtverteilung im Ministerrat nach der EU-Erweiterung, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 78. Jg. (1998), H. 6, S. 371-376.

<sup>11</sup> Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie: Neuordnung des Finanzierungssystems der Europäischen Gemeinschaften, Köln 1998.

<sup>12</sup> Noch größere Vorteile für die großen Länder hätte die Einführung einer sogenannten doppelten Mehrheit, wonach nicht nur die Mehrheit der Stimmen, sondern auch eine Mehrheit der durch sie repräsentierten Bevölkerung in der EU erforderlich wäre; vgl. T. Peters: Voting Power after the Enlargement and Options for Decision Making in the European Union, in: Aussenwirtschaft, 1996, H. 2, S. 223-243.

<sup>13</sup> Vgl. für diese Idee M. Erlei: Finanzausgleich in der Europäischen Union, Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Nr. 246 (1997). Eine Bindung kompensationspolitischer Zahlungen an makroökonomische Indikatoren (z.B. öffentliche Investitionen, Verschuldung) und an allgemeine wirtschaftspolitische Auflagen, wie sie auch der IWF bei seinen Programmen fordert, schlägt dagegen F. Heinemann: EU-Finanzreform 1999: eine Synopse der politischen und wissenschaftlichen Diskussion und eine neue Reformkonzeption, Gütersloh 1998, vor.

erscheint auch insoweit plausibel, als die Stimmen kleiner Staaten bei der Mehrheitsbeschaffung mit besonderen Ausgabenprogrammen vergleichsweise billiger auf die eigene Seite zu ziehen sind als die Stimmen großer Staaten. Aus diesen Gründen erscheint vor allem zweierlei erforderlich:

Zum einen ist eine Neuverteilung der Stimmen notwendig, die sich enger an der Bevölkerungszahl eines Landes orientiert. Den umgekehrten Weg verfolgt der Wissenschaftliche Beirat beim Bundeswirtschaftsministerium, wenn er die Beitragslast auch am Stimmengewicht orientieren will<sup>11</sup>. Beides könnte letztlich zu einer angemesseneren Verteilung der Beitragslasten auf die Mitgliedstaaten führen<sup>12</sup>.

Zum anderen sollten die Transfers nicht länger über vielfach höchst komplizierte und ineffiziente Kanäle wie die Agrar- und Strukturpolitik vergeben werden. Denn von diesen geschickt auf ihre Verteilungswirkungen berechneten Programmen profitieren letztlich auch innerhalb der Länder überwiegend einzelne, stark organisierte Gruppen.

Zwar werden visionäre Vorschläge wie die Einrichtung eines eigenen Kompensationsfonds<sup>13</sup>, aus dem zweckungebundene Ausgleichszahlungen geleistet werden könnten, mittelfristig kaum durchsetzbar sein. Daran wird ein Großteil derjenigen, die heute davon profitieren, auch kein Interesse haben. Außerdem könnte ein solcher Fonds zusätzliche Begehrlichkeiten schaffen und auch bei den Geberstaaten in der offen ausgewiesenen Form auf politische Widerstände stoßen.

Doch sollte zumindest daran gearbeitet werden, Aufgaben zurückzuverlagern, eigene nationale Verantwortung über mehr Eigenbeteiligung (z.B. in der Agrarpolitik) zu stärken und die Vergabe der Transfers transparenter und einfacher auszugestalten. Dadurch könnte die Spirale immer neuer Ausgabensteigerungen, die von den profitierenden Lobbygruppen und – bürokratietheoretisch wenig verwunderlich – von der Kommission selbst forciert wird, gebremst werden.

Das bedeutet, daß im EU-Durchschnitt wohlhabende Deutschland wird auch in Zukunft Nettozahler bleiben, und das zum Teil aus eigenem Interesse heraus. Aber eine langfristig gesicherte fairere Lastenverteilung zwischen kleinen und großen Ländern erscheint auch mit Blick auf die zahlreichen (kleinen) Beitrittskandidaten in Osteuropa dringend erforderlich. Der wachsende Reformdruck sollte deshalb als Chance für eine grundlegende Reform der EU-Finanzverfassung begriffen werden, die durch eine Stimmenneuverteilung zu einer stärkeren Äquivalenz von Zahlern und Nutzern führen muß.