

Markus Euler

## EU-Nettozahlungen und Defizitquoten: Kein Zusammenhang

*Im Bundesfinanzministerium werden Überlegungen angestellt, die Nettozahlungen an die EU aus der Defizitquote herauszurechnen, um damit die Stabilitätskriterien besser zu erfüllen. Auf welcher Basis werden die Zahlungsströme in der EU berechnet? Gibt es einen Zusammenhang zwischen Nettozahlungen und Defizitquote? Welche Folgen hätte eine Anrechnung der Nettozahlungen für den Stabilitätspakt?*

Nach drei aufeinander folgenden Jahren, in denen die Defizitquote des gesamtstaatlichen Haushalts nicht den Anforderungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes entsprach, kündigt der Bundesminister der Finanzen erneut an, die Defizitgrenze nach dem Maastrichter Vertrag im darauf folgenden Jahr – nun also 2005 – wieder einzuhalten. Gleichzeitig unterstützt die deutsche Bundesregierung Überlegungen, den Stabilitätspakt zu reformieren oder wenigstens neu zu interpretieren. Motivation ist dabei offensichtlich eine Lockerung der „Fesseln“ von Maastricht, die mittlerweile auch zahlreichen anderen europäischen Finanzministern zunehmend lästig werden.

In den Hintergrund gerät bei dieser Diskussion um die Reform des Stabilitätspaktes, dass die Defizitbegrenzung in der Währungsunion sehr wohl ökonomisch zu rechtfertigen ist und keineswegs so „dumm“ ist, wie es zum Beispiel der ehemalige Kommissionspräsident Prodi meint. Die Schaffung einer Europäischen Währungsunion (EWU) war mit der gleichzeitigen Aufgabe nationaler Geld- und Währungspolitik verbunden. Die Aufgabe der Geldwertstabilisierung wurde dem Europäischen System der Zentralbanken übertragen. Weiterhin in nationaler Autonomie verblieb dagegen die Finanzpolitik, wenngleich auf dem Feld der Besteuerung (z.B. bei der Umsatzsteuer und den Verbrauchsteuern) bereits erhebliche Restriktionen durch europäisches Recht bestehen. Auf dem Gebiet der staatlichen Verschuldung wären die EWU-Staaten

ohne Maastrichter Vertrag und Stabilitätspakt jedoch ohne Beschränkungen, abgesehen von nationalen Defizitbegrenzungen wie Artikel 115 Grundgesetz, die ohnehin nur unzureichend wirken.

### Maastricht-Regel wohlbegründet

Problematisch wäre an einer Währungsunion ohne Defizitbegrenzung zum einen, dass durch den nahezu einheitlichen Kapitalmarkt im Euroraum die Zinswirkung einer übermäßigen staatlichen Kreditaufnahme von allen Mitgliedsländern zu tragen wären. Staatsverschuldung in einer Währungsunion ist daher mit negativen externen Effekten verbunden. Der Stabilitätspakt stellt mithin ein Instrument zu deren Begrenzung dar. Zum anderen ist ein hoher Staatsschuldenstand mit entsprechend hohen Zinsbelastungen verbunden; steigende Zinssätze gehen daher mit hohen Zusatzbelastungen für die öffentlichen Haushalte einher. Daraus ergibt sich die Gefahr, dass die Regierungen hoch verschuldeter Mitgliedstaaten versucht sind, die Europäische Zentralbank (EZB) mit politischem Druck zu einer Politik niedriger Zinsen zu bewegen und damit ihre Unabhängigkeit zu untergraben.

Selbst die in einem Protokoll zum Maastrichter Vertrag festgelegte 3%-Grenze, die durch den Stabilitätspakt zur Forderung ausgeglichener oder gar überschüssiger Haushalte in Normalsituationen erweitert wurde, ist bei weitem nicht so willkürlich und ökonomisch unbegründet, wie vielfach behauptet wird. So konvergiert die im Maastrichter Vertrag auf 60% begrenzte Schuldenquote bei einem – Anfang der 1990er Jahre nicht unüblichen – nominalen Wirtschaftswachstum von 5% bei einer Defizitquote von

---

*Markus Euler, 29, Dipl.-Volkswirt, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Finanzwissenschaft der Universität Mainz.*

3% tatsächlich zu dieser Schuldenquote von 60%<sup>1</sup>. Da die nominalen Wachstumsraten in den Mitgliedstaaten mittlerweile meist unter 5% liegen, müssten die Defizitquoten sogar unterhalb von 3% liegen, um die Schuldenquoten bei 60% zu stabilisieren. Erfüllen die nationalen Haushalte die Regel des Stabilitätspaktes, in konjunkturellen Normallagen ausgeglichene Haushalte oder gar Überschüsse auszuweisen, bietet eine Defizitquote von 3% des Bruttoinlandsprodukts (BIP) erhebliche Spielräume für die automatischen Stabilisatoren und diskretionäre Maßnahmen<sup>2</sup>.

### Neue Interpretation des Stabilitätspaktes

Da jedoch insbesondere die großen Volkswirtschaften in der Währungsunion erhebliche strukturelle Defizite aufweisen, ist die Einhaltung der Maastricht-Regel mittlerweile offenbar kaum noch zu bewerkstelligen, so dass eine immer größere Bereitschaft zur Lockerung oder wenigstens zu einer neuen Interpretation des Stabilitätspaktes zu beobachten ist. Nach einem Vorschlag der EU-Kommission vom September 2004 soll nach einer Reform des Stabilitätspaktes unter anderem eine stärkere „Berücksichtigung länderspezifischer Gegebenheiten“<sup>3</sup> möglich werden. Bundeskanzler Schröder hat daraufhin im Oktober 2004 die Forderung erhoben, unter anderem die deutschen Nettozahlungen an den EU-Haushalt bei der Ermittlung der Defizitquote abzuziehen. Bundesfinanzminister Eichel hat die Forderung im November relativiert, indem er nur noch die Berücksichtigung der Nettozahlungen bei der Eröffnung von Defizitverfahren fordert<sup>4</sup>.

Die Argumentation für eine Anrechnung oder Berücksichtigung der Nettozahlungen lautet wie folgt: Die dreimalige Überschreitung der Defizitgrenze ist auch eine Folge der hohen Nettozahlungen Deutschlands an die EU. Es kann daher nicht sein, dass Deutschland auf der einen Seite Zahlmeister der EU, auf der anderen Seite aber als Defizitsünder von Sanktionen bedroht ist. Diese Argumentation erscheint zunächst plausibel, stichhaltig ist sie jedoch nicht. Sie

stellt nämlich einen Zusammenhang zwischen zwei Größen dar, der so nicht besteht: der Defizitquote und den Nettozahlungen eines Mitgliedstaates.

Die Nettozahlungen eines Mitgliedstaates ergeben sich aus der Differenz zwischen den Zahlungen an den Haushalt der EU (Bruttozahlungen) und Rückflüssen aus dem EU-Haushalt an dieses Land. Übersteigen letztere die Zahlungen, befindet sich der Mitgliedstaat in der Position eines Nettoempfängers, andernfalls ist er ein Nettozahler.

### Berechnung der Nettoposition

Allerdings ist die Berechnung einer Nettoposition keineswegs eindeutig<sup>5</sup>. So ist zunächst einmal zu entscheiden, welche Bruttozahlungen überhaupt den einzelnen Mitgliedstaaten zugerechnet werden können und welche nicht. So vereinnahmen Mitgliedstaaten mit großen Importhäfen wie die Niederlande und Belgien überproportional hohe Zolleinnahmen, die dem EU-Haushalt zufließen. Auf eine überproportionale Belastung der niederländischen respektive belgischen Volkswirtschaft ist daraus freilich nicht zu schließen, da sich die Traglast der Zölle anders verteilt als die Zahllast (Rotterdam-Antwerpen-Effekt). Zudem sind Zölle und Agrarzölle – etwa ein Neuntel der gesamten Einnahmen – originäre Einnahmen der Gemeinschaft; eine nationale Zuordnung widerspräche daher ihrem Charakter als echte Eigenmittel. Sinnvoll zuzuordnen sind somit nur die Beitragszahlungen der Mitgliedstaaten, die sich nach ihrem nationalen Bruttonationaleinkommen (BNE-Eigenmittel) und ihrer Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage (MwSt-Eigenmittel) berechnen.

Auch die Ausgaben lassen sich nicht vollständig den einzelnen Mitgliedstaaten zurechnen. Mehr als 7% der EU-Ausgaben fließen an Staaten, die nicht oder noch nicht Mitgliedstaat der EU sind. Weitere 5% des Budgets sind Verwaltungsausgaben. Diese Mittel fließen zu etwa drei Vierteln nach Belgien und Luxemburg, können diesen Ländern jedoch bestenfalls partiell zugerechnet werden. Die nach Abzug von externen und administrativen Ausgaben verbleibenden zurechenbaren operativen Gesamtausgaben konzentrieren sich auf agrarpolitische und strukturpolitische Maßnahmen. Bei Berechnungen der EU-Kommission werden als Zahlungen indes nicht die tatsächlichen

<sup>1</sup>Vgl. O. Blanchard, G. Illing: Makroökonomie, 3. Aufl., München 2003, S. 781.

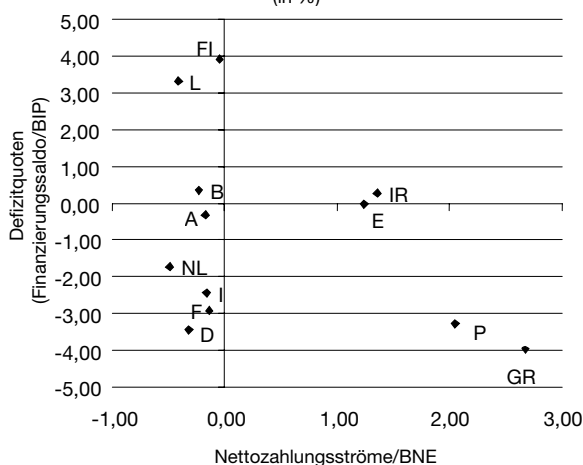
<sup>2</sup>Vgl. R. Peffekoven: Statt Reform des Paktes ist seine strikte Anwendung geboten, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 84. Jg. (2004), H. 1, S. 7 ff.

<sup>3</sup>Europäische Kommission: Stärkung der Economic Governance und Klärung der Umsetzung des Stabilitäts- und Wachstumspakts, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament, Brüssel 2004, S. 6.

<sup>4</sup>Vgl. o.V.: Brüssel kommt Etatsündern entgegen, in: Handelsblatt, Nr. 224 vom 17.11.2004, S. 7.

<sup>5</sup>Vgl. Europäische Kommission: Die Finanzierung der Europäischen Union, Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems, Bulletin der Europäischen Union, Beilage 2/98, Luxemburg 1998, S. 72 ff.

**Abbildung 1**  
**Nettozahlungen und Defizitquoten**  
(in %)



Durchschnittliche Werte in den Jahren 2001 bis 2003, Nettozahlungsströme nach Berücksichtigung von Korrekturzahungen für Großbritannien. Negative Werte stehen für Nettozahlerposition bzw. negativen Finanzierungssaldo.

Quellen: Europäische Kommission, EZB, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

Beitragszahlungen, sondern die jeweiligen rechnerischen Anteile an den zurechenbaren operativen Gesamtausgaben berücksichtigt. Damit wird erreicht, dass alle Mitgliedstaaten zusammen eine Nettoposition von Null haben<sup>6</sup>.

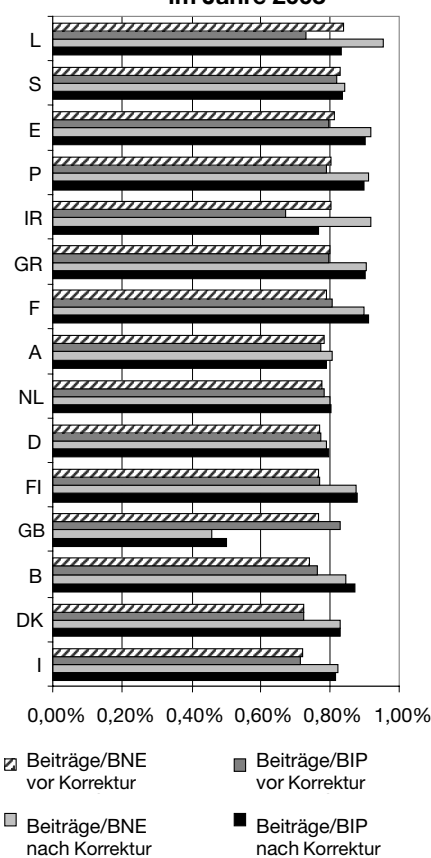
### Zusammenhang zwischen Nettozahlungen und Defizitquote

Setzt man die absoluten Nettozahlungen in Bezug zum Bruttonationaleinkommen oder zum BIP, ergeben sich Prozentbeträge, die sich zum direkten Vergleich mit nationalen Defizitquoten anbieten. Abbildung 1 zeigt allerdings für die zwölf Mitgliedstaaten der Eurozone, dass die Nettobeiträge praktisch keinen Erklärungswert hinsichtlich der Defizitquoten haben. Es ist mithin nicht so, dass die hohen Nettobeiträge Deutschlands mitverantwortlich für die wiederholte Verfehlung des Maastricht-Ziels sind. So haben alle anderen Nettozahlerstaaten im Durchschnitt der Jahre 2001 bis 2003 bessere Defizitquoten als Deutschland, zwei der vier Nettoempfängerstaaten (Griechenland und Portugal) jedoch vergleichbar schlechte Defizitquoten.

Ein positiver Zusammenhang von Nettozahlungen und Defizitquoten ist indessen nicht nur quantitativ

<sup>6</sup> Vgl. Europäische Kommission: Aufteilung der operativen EU-Ausgaben 2003 nach Mitgliedstaaten, Brüssel 2004, S. 95 ff.

**Abbildung 2**  
**EU-Beiträge in Relation zum BNE und BIP**  
**im Jahre 2003**



Quellen: Europäische Kommission, Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen.

nicht nachweisbar, er ist auch sachlogisch nicht zu begründen. Um das zu verdeutlichen, ist es notwendig, die Nettozahlungen nochmals in ihre beiden Komponenten zu zerlegen.

### Komponenten der Nettozahlungen

BNE- und MwSt-Eigenmittel stellen tatsächlich eine Belastung der nationalen Haushalte dar. Das Eigenmittelsystem der EU ist aber so konstruiert, dass alle Mitgliedstaaten einen vergleichbaren Anteil ihres Bruttonationaleinkommens an den europäischen Haushalt abführen müssen. BNE-Eigenmittel müssen alle Mitgliedstaaten zu einem einheitlichen Abrufsatz entrichten, so dass Proportionalität zum Bruttonationaleinkommen (und in etwa zum BIP) gewährleistet ist. MwSt-Eigenmittel dagegen werden zu einem einheitlichen Abrufsatz von den statistisch ermittelten nationalen MwSt-Bemessungsgrundlagen erhoben, wobei länderspezifische Besonderheiten bei der Umsatz-

besteuerung bereinigt werden. Übersteigt die (harmonisierte) MwSt-Bemessungsgrundlage eines Mitgliedstaates 50% seines Bruttonationaleinkommens, wird die Eigenmittel-Bemessungsgrundlage jedoch bei dieser Höhe „gekappt“. Da mehr als die Hälfte der Mitgliedstaaten von dieser Kappung profitiert und die MwSt-Bemessungsgrundlage der meisten anderen Mitgliedstaaten nur geringfügig darunter liegt, haben auch diese Eigenmittel de facto den Charakter proportionaler Sozialproduktbeiträge<sup>7</sup>. Ungleichmäßige Belastungswirkungen ruft indessen der Korrekturmechanismus zugunsten Großbritanniens („Brittenrabatt“) hervor. Die Entlastung für Großbritannien müssen alle anderen Mitgliedstaaten aufbringen, wobei aber zwei Gruppen zu unterscheiden sind: Deutschland, Österreich, Schweden und die Niederlande tragen nur ein Viertel ihres eigentlichen (sozialproduktorientierten) Anteils an der Finanzierung des Britenrabatts, alle anderen Mitgliedstaaten hingegen entsprechend mehr.

### Vergleichbare Belastung der Mitgliedstaaten

Im Ergebnis zeigt sich, dass die Mitgliedstaaten im Verhältnis zu ihrem Bruttonationaleinkommen eine vergleichbare Belastung durch EU-Beiträge haben. Wie Abbildung 2 zeigt, lag die Bruttobelastung der Mitgliedstaaten durch MwSt- und BNE-Eigenmittel im Jahre 2003 zwischen 0,72 und 0,84% (schwarz-weiß gestreifte Balken). Bezogen auf das BIP bewegte sich die Belastung zwischen 0,67 und 0,83% (dunkelgraue Balken). Berücksichtigt man zusätzlich die Zahlungen wegen des Britenrabatts, liegt die Spannweite BNE-bezogen zwischen 0,46 und 0,96% (hellgraue Balken) und BIP-bezogen zwischen 0,50 und 0,91% (schwarze Balken). Die jeweils größere Differenz zeigt, dass der Britenrabatt eine erhebliche Entlastung des begünstigten Mitgliedstaates und eine Mehrbelastung aller anderen Mitgliedstaaten bewirkt. Dass Deutschland bezogen auf das BIP nach dem Korrekturmechanismus die zweitniedrigste Belastung (0,79%) hatte, ist auf den relativ niedrigen mehrwertsteuerpflichtigen Konsum in Deutschland und die Ermäßigung bei der Finanzierung des Britenrabatts zurückzuführen.

Abgesehen von Großbritannien zeigt sich – und das gilt auch nach Einbeziehung der zehn Beitrittsländer zum 1. Mai 2004 – , dass alle Mitgliedstaaten mit etwa 0,8% ihres Sozialprodukts belastet werden. Eine Berücksichtigung dieser Zahlungen im Stabilitäts-

<sup>7</sup> Zudem tragen die MwSt-Eigenmittel in deutlich geringerem Maße zu den Einnahmen der EU bei als die BNE-Eigenmittel.

pakt wäre mithin wirkungsgleich einer Anhebung des Maastricht-Kriteriums von 3,0 auf 3,8%.

### Ressourcenentzug durch Nettozahlungen?

Da nach Überlegungen des Rates und der Kommission jedoch nicht die Bruttozahlungen, sondern die Nettozahlungen bei der Beurteilung der Defizitquote berücksichtigt werden sollen, müssen die zurechenbaren Rückflüsse gegengerechnet werden. Ein solcher Abzug unterstellt aber implizit, dass sich Zahlungen aus dem EU-Haushalt in den nationalen Haushalten defizitmindernd auswirken. Auch dies ist so nicht zutreffend. Die Zahlungen an die Mitgliedstaaten stellen in den nationalen Haushalten zum Großteil durchlaufende Posten dar. Sie stehen in keiner zwangsläufigen Substitutionsbeziehung zu nationalen Ausgaben. So ist ein unterproportionaler Anteil Deutschlands an den Agrar- und Strukturausgaben nicht mit überproportionalen nationalen Ausgaben für diese Politikfelder verbunden. Insbesondere bei den strukturpolitischen Maßnahmen gilt auf EU-Ebene der Grundsatz der Additionalität, der die Zahlung von Strukturhilfen an die Bedingung knüpft, dass dadurch keine nationalen Ausgaben ersetzt werden. Eine Berücksichtigung der Nettozahlungen beim Defizitverfahren ist daher nicht zu rechtfertigen.

Die Nettozahlungen eines Landes können bestenfalls makroökonomisch als Ressourcenentzug qualifiziert werden<sup>8</sup>. Beschränkt man den Blick auf die öffentlichen Haushalte, sind es eben hauptsächlich die Bruttozahlungen (Finanzbeiträge), die den nationalen Finanzierungssaldo beeinflussen. Da die relative Bruttobeitragsbelastung – mit Ausnahme Großbritanniens – jedoch bei allen Mitgliedstaaten vergleichbar groß ist, wäre eine Berücksichtigung der Beiträge beim Defizitverfahren ebenfalls nicht zu rechtfertigen.

Im Übrigen wäre eine Anrechnung der Nettozahlungen beim Defizitverfahren nur dann konsequent, wenn auch Nettoempfängerpositionen Einfluss auf die zulässige Defizitquote hätten. Einer solchen Auslegung des Stabilitätspaktes dürfte freilich ein Veto der betroffenen Mitgliedstaaten entgegenstehen. Die Bundesregierung sollte sich schon deshalb statt um die Aufweichung des Paktes mehr um seine strikte Einhaltung bemühen.

<sup>8</sup> Die Analyse der Nettozahlungen kann gleichwohl nicht als Maßstab dafür dienen, ob die Mitgliedschaft in der EU für ein Land von Vor- oder Nachteil ist, da sie alle Wirkungen der europäischen Integration außer Acht lässt, die sich nicht in Haushaltstransaktionen darstellen lassen.