

University of Heidelberg

Department of Economics



Discussion Paper Series | No. 397

## Europäische Strategien zur Identifizierung von Nettozahlern und Nettoempfängern

Franz-Ulrich Willeke

December 2003

# **Europäische Strategien zur Identifizierung von Nettozahlern und Nettoempfängern**

**Franz-Ulrich Willeke**

Dezember 2003

## **Summary**

The paper discusses some strategies by which the Member States of the EU are identified as Net Contributors or as Net Beneficiaries. The main strategies are the conception of the “operational” budgetary balances and the conception of the “general” budgetary balances. A comparison of these conceptions proves that both of them are required to estimate the political importance of being a Net Contributor or a Net Beneficiary. To illustrate the argumentation mainly the payments in 2001 between the EU and some selected Member States are used. However, the general conclusions are valid for all Member States without prejudice to the payments of a specific year or Member State.

JEL-Klassifikation: E62, F36, H62

Keywords: Operative Ausgaben, Nettobeitrag, Nettoleistung

Adresse: em. Prof. Dr. Franz-Ulrich Willeke, Alfred-Weber-Institut für Wirtschaftswissenschaften, Grabengasse 14, D-69117 Heidelberg, Tel +49-6223-73254

Allein seit der Wiedervereinigung hat Deutschland im Zeitraum von 1990 bis 2002 an die Europäische Union Nettobeiträge in einem Gesamtwert von 278,9 Milliarden DM, umgerechnet 142,6 Milliarden Euro, entrichtet, wie sich aus einer Auswertung der Zahlungsbilanzstatistik der Deutschen Bundesbank ergibt<sup>1</sup>. Natürlich besagt ein derartiger Zahlungssaldo "für sich" betrachtet wenig, aber vor dem Hintergrund anderer, in diesem Zusammenhang interessierender Daten, beispielsweise über den Umfang des Bundeshaushalts einerseits oder über die Nettozahlerposition Deutschlands innerhalb der EU andererseits, handelt es sich hier um eine Größenordnung, die nicht einfach "weggesteckt" werden kann. Um so erstaunlicher ist das häufige darüber Hinwegschweigen auf Deutschlands politischer Bühne.

In den einschlägigen Veröffentlichungen der Europäischen Kommission wurde in den letzten Jahren immer wieder darauf hingewiesen, dass die Zahlungssalden für die Mitgliedstaaten der EU nur "buchungstechnische Gegenüberstellungen" finanzieller Belastungen und Vorteile darstellen würden, die ihrerseits noch nichts über die sonstigen Vorteile der EU für die Mitgliedstaaten aussagen<sup>2</sup>. Letzteres zu bestreiten, wäre zweifellos töricht. Andererseits handelt es sich bei den Strategien zur Ermittlung von Zahlungssalden nicht nur um etwas rein Buchungstechnisches, denn diese basieren auf politisch motivierten Annahmen darüber, welche Zahlungen in welcher Reihenfolge in die Berechnung einfließen sollen. Außerdem führen unterschiedliche Konzeptionen der Berechnung - nicht zwingend, aber - nahe liegenderweise zu unterschiedlichen, wiederum politisch relevanten Ergebnissen. Insofern ist es wirtschafts- und europapolitisch schon dringlich genug, sich mit den Zahlungssalden selbst auseinanderzusetzen, vor allem dann, wenn konkurrierende Konzeptionen zur Ermittlung derartiger Zahlungssalden vorliegen<sup>3</sup>. Der Ministerrat der EU und die Eu-

---

<sup>1</sup> Deutsche Bundesbank, Zahlungsbilanzstatistik, Statistische Beihefte zu den Monatsberichten der Deutschen Bundesbank, Reihe 3: I. Zahlungsbilanz, 8. Nachrichtlich: Leistungen im Rahmen des EU-Haushalts.

<sup>2</sup> Vgl. mit weiteren Literaturhinweisen: Die Finanzierung der Europäischen Union, Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems, Bulletin der Europäischen Union, Beilage 2/98, Luxemburg 1998, mit einem Tabellenanhang für 1992 bis 1997 (Istzahlen) und für 1998, 1999 (Sollzahlen). - Europäische Kommission, Aufteilung der operativen Ausgaben 2001 nach Mitgliedstaaten, September 2002, mit einem Tabellenanhang für 1995 bis 2001 (Istzahlen); im folgenden zitiert als "Bericht für 2001".

<sup>3</sup> Die "Zahlungssalden" werden in den deutschen Fassungen der Berichte der EU als "Finanzierungssalden", "Haushaltssalden" oder "Haushaltsungleichgewichte" bezeichnet. Wir verwenden im folgenden nur den Ausdruck "Zahlungs"-saldo, da mit "Finanzierung" oft mehr als nur Zahlungen gemeint ist und der Ausdruck "Haushalt" in diesem Zusammenhang insoweit irreführend ist, weil sich die Zahlungen zwischen den Mitgliedstaaten und der EU zwar zum Haushalt der EU addieren, für den einzelnen Mitgliedstaat

ropäische Kommission verfolgen die Konzeption der "operationalen" Zahlungssalden (der "operationalen Haushaltssalden", "operational budgetary balances"). Dem kann die sonst häufig präferierte Konzeption gegenübergestellt werden, die wir als Konzeption der "allgemeinen" Zahlungssalden bezeichnen wollen, zu der die Vorgehensweise der Deutschen Bundesbank gezählt werden kann. Mit diesen beiden Konzeptionen wollen wir uns beschäftigen, wobei die Daten einzelner Jahre nur zur Illustration der analysierten Strukturen dienen.

### **Zur Konzeption operationaler Zahlungssalden**

Die Kommission verfolgt in ihrem Bericht für 2001 wiederum, wie in gleichartigen Berichten zuvor, die Absicht, die "breite Öffentlichkeit" über die operativen Ausgaben der EU in den Mitgliedstaaten und im Anhang über die - in Verbindung mit den operativen Ausgaben entstehenden - Zahlungssalden (dort: "Haushaltssalden") zu unterrichten<sup>4</sup>. Der die Zahlungssalden erläuternde Text ist mit einer Seite allerdings so knapp ausgefallen, dass es der breiten Öffentlichkeit schwerfallen dürfte zu verstehen, wie die Kommission von den im Anhang ebenfalls veröffentlichten Basisdaten zu den Zahlungssalden gekommen ist. Doch dies muss klar sein, da sonst diese Zahlungssalden nicht mit auf anderen Wegen zustande gekommenen Zahlungssalden verglichen und beurteilt werden können. Wir werden die Ableitung der Zahlungssalden nachzeichnen, und da die breite Öffentlichkeit weiter im Auge behalten werden soll, sind auch einige Erläuterungen notwendig, die in einem reinen Fachgespräch überflüssig wären<sup>5</sup>.

In der Konzeption der operationalen Zahlungssalden sind es die operativen Ausgaben der EU in den Mitgliedstaaten, von denen her die Zahlungssalden bestimmt werden. Zu den "operativen" Ausgaben gehören die Ausgaben im Rahmen der Agrarpolitik, der Strukturpolitik und einer Vielzahl "interner Politikbereiche", zu denen beispielsweise die berufliche Bildung, der Verbraucherschutz und die Industriepolitik gerechnet werden. Andere, in Ländern außerhalb der EU ge-

---

jedoch nur ein Segment von Zahlungen darstellen. Hinzu kommt im letzten Fall, dass ein Teil der Zahlungen der EU in einem Mitgliedstaat nicht an die öffentliche Hand, sondern an sonstige Empfänger geht. Deshalb wird auch - um die Art des Empfängers offenzulassen - mit Recht von den Ausgaben der EU "in" einem Mitgliedstaat gesprochen.

<sup>4</sup> Bericht für 2001, S. 5 und der dortige Statistische Anhang, S. 113 ff. mit den "Haushaltssalden" S. 128 f.

<sup>5</sup> Ich danke Johan Bendz, Administrator in der Generaldirektion Haushalt der EU-Kommission für die ergänzenden Informationen und Interpretationen. Alle eventuell verbliebenen Fehler gehen ausschließlich zu meinen Lasten.

tätigte operative Ausgaben werden in dieser auf die Mitgliedstaaten konzentrierten Konzeption nicht mitgezählt. Außerdem werden die Verwaltungskosten, zu denen sämtliche Ausgaben für die europäischen Institutionen und deren Vertretungen in den Mitgliedstaaten gehören, nicht berücksichtigt: sie werden zwar in den Mitgliedstaaten getätigt, gelten aber als Prototyp nicht-operativer Ausgaben. Für diese Vorgehensweise, nur die operativen Ausgaben in den Mitgliedstaaten zur Grundlage der Berechnung von Zahlungssalden zu machen, spricht das politische Gewicht derartiger Ausgaben und die Tatsache, dass die EU damit in den Mitgliedstaaten als segensreiche Autorität wahrgenommen werden kann.

Tab. 1 Bestimmung der den Mitgliedstaaten zugeordneten Zahlungen - 2001 -					
Mit- glied- staaten	1	2	3	4	5
	MwSt- und BSP-Zahlungen der Mitgliedstaaten			Zugeordnete traditionelle Zahlungen	Sp. 1 + 4: Zugeordnete Zahlungen u. operationaler Finanzierungs- bedarf
	Anteile in				
	Mio. EUR	Raten	Prozent	Mio. EUR	
.	.	.	.	.	.
D	15 126,6	0,2285015	22,9	580,9	15 707,5
.	.	.	.	.	.
E	4 976,7	0,0751777	7,5	191,1	5 167,8
.	.	.	.	.	.
UK	11 977,0	0,1809239	18,1	459,8	12 436,8
Insg.	66 199,1	1,0	100,0	2 542,2	68 741,3

Sollen zum Ende eines Jahres bei dann gegebener Verteilung der operativen Ausgaben auf die Mitgliedstaaten und einem damit gegebenem Gesamtvolumen dieser Ausgaben die Zahlungssalden berechnet werden, ist als nächstes entscheidend, welche Einnahmen der EU den operativen Ausgaben gegenüberzustellen sind. In der Konzeption der EU werden die verschiedenen Einnahmearten in einer bestimmten Reihenfolge in die Berechnung einbezogen. Dies soll anhand der Daten für 2001 mit Hilfe der Tabellen 1 und 2 veranschaulicht werden.

Unter den Zahlungen der Mitgliedstaaten an die EU nehmen inzwischen dem Umfang nach diejenigen Zahlungen den ersten Platz ein, die am Mehrwertsteueraufkommen in den Mitgliedstaaten einerseits und an deren Bruttosozialprodukt andererseits bemessen werden.

Diese kurz als "MwST- und BSP- Zahlungen" bezeichneten Einnahmen der EU machten in den letzten Jahren jeweils gut 80 Prozent aller Zahlungen an die EU aus, und ihre Aufteilung nach den zahlenden Mitgliedstaaten ist problemlos. Deshalb ist es naheliegend, bei der Berechnung der Zahlungssalden mit den MwSt- und BSP-Zahlungen zu beginnen<sup>6</sup>. In Tabelle 1, Spalte 1 ist der Gesamtbetrag dieser Zahlungen ausgewiesen, und für die weitere Argumentation ist es ausreichend, wenn wir uns aus Gründen der Übersichtlichkeit damit begnügen, nur für drei der 15 Mitgliedstaaten deren Anteile am

Tab. 2 Bestimmung der operationalen Zahlungssalden - 2001 -				
	1	2	3	4
Mitgliedstaaten	Operative Ausgaben der EU in den Mitgliedstaaten	Sp. 1 abzüglich Tab. 1, Sp. 5 Operationale Zahlungssalden - vor UK Rabatt-	UK-Rabatt und dessen Umlage	Sp. 2 + 3 Operationale Zahlungssalden - nach UK-Rabatt-
	Mio. EUR			
.	.	.	.	.
D	10 206,1	-5 501,4	-1 451,8	-6 953,2
.	.	.	.	.
E	13 616,3	8 448,5	-710,2	7 738,3
.	.	.	.	.
UK	5 801,8	-6 635,0	7 342,5	707,5
Insg.	68 741,3	0,0	70,3	70,3

Gesamtbetrag zu nennen (Sp. 1 bis 3): für Deutschland (D) als einem großen Nettozahler, für Spanien (E) als einem großen Nettoempfänger, und für Großbritannien (UK), das das Privileg genießt, auf seine Zahlungsverpflichtungen gegenüber der EU einen kräftigen Rabatt zu bekommen<sup>7</sup>.

Der Gesamtbetrag der operativen Ausgaben in Höhe von 68 741,3 Mio. EUR (Tab. 2, Sp. 1) stellt aus der Sicht der Mittelaufbringung den operationalen Finanzierungsbedarf der EU dar, und ist in

<sup>6</sup> In den Veröffentlichungen der EU werden die von den Mitgliedstaaten gezahlten Mittel als die "Eigenmittel" der EU bezeichnet. Gelegentlich findet sich auch der Ausdruck "Eigenmittelzahlungen" (Bericht für 2001, Anhang, Tab. 2a).

<sup>7</sup> Quelle für Tab. 1, Sp. 1: Bericht für 2001, Anhang, Tab. 4b "MwSt-Eigenmittel", Tab.4c "BSP-Eigenmittel". Quelle für Tab. 2, Sp. 1: ebd., Tab. 3d "Operative Ausgaben in den Mitgliedstaaten".

der zunächst als leer vorzustellenden Sp. 5 der Tab. 1 als Summe einzutragen. Er übersteigt die MwSt- und BSP-Zahlungen um 2542,2 Mio. EUR (dieser Wert ist in Tab. 1, Sp. 4 einzutragen); das sind in diesem Fall 3,8 Prozent. Vergleicht man dies mit den Jahren ab 1993, ist festzustellen, dass der operationale Finanzierungsbedarf stets höher lag als die jeweiligen MwSt- und BSP-Zahlungen, und dies stark schwankend mit Prozentsätzen von 0,5 (im Jahr 2000) bis 18,7 (im Jahr 1996)<sup>8</sup>. Die Tatsache, dass im Jahr 2001 der operationale Finanzierungsbedarf die MwSt- und BSP-Zahlungen überstieg, also an diesen Zahlungen gemessen ein Finanzierungsdefizit existierte, ist demnach zumindest für die jüngere Vergangenheit der Regelfall. Deshalb sind insoweit alle weiteren Aussagen zur Ableitung operativer Zahlungssalden an Hand der Daten für 2001 von exemplarischer Bedeutung.

Das Reservoir, aus dem die in den letzten Jahren regelmäßig zu beobachtenden Finanzierungsdefizite aufgefüllt werden können, wird in erster Linie durch die "traditionellen" Zahlungen der Mitgliedstaaten an die EU gebildet. In zweiter Linie kommen die von der EU in der Vergangenheit angesammelten Überschüsse infrage, die wir jedoch zunächst vernachlässigen können, ohne den Kern der Argumentation zu beschädigen. Die traditionellen Zahlungen resultieren im Rahmen der gemeinsamen Agrarpolitik aus den Agrarabschöpfungen und Zuckerabgaben, außerdem aus den Zöllen, die an den Außengrenzen der EU auf die Importe aus Drittländern erhoben werden. Die traditionellen Zahlungen werden vielfach von untergeordneten Behörden der Mitgliedstaaten direkt an die EU überwiesen.

Im Gegensatz zu den MwSt- und BSP-Zahlungen existiert bei den traditionellen Zahlungen, insbesondere bei den Zöllen, ein Zuordnungsproblem in der Hinsicht, dass der Mitgliedstaat, aus dem die Zahlung stammt, nicht unbedingt derjenige ist, dessen Wirtschaftssubjekte die Last der erhobenen Zölle ökonomisch zu tragen haben: Die Zölle, die beispielsweise in Rotterdam auf Importe aus Drittländern erhoben und von den Niederlanden nach Brüssel überwiesen werden, werden zu einem erheblichen Teil von Importeuren getragen, die ihren Sitz nicht in den Niederlanden, sondern in anderen Mitgliedstaaten haben. Die vom Ergebnis her gesehen beste Lösung dieses Zuordnungsproblems bestünde zweifellos darin, alle derartige Zahlungen an die EU nach den belasteten Importeuren aufzuschlüsseln und denjenigen Mitgliedstaaten zuzuordnen, in denen die Importeure ihren Sitz haben. Dieses erhebungstechnisch sehr schwierige und nur mit unverhältnismäßig hohen Kosten verbundene Verfahren wird umgangen, wenn man sich zu der "rigorosen" Lösung entschließt, alle traditionel-

---

<sup>8</sup> Überprüft und berechnet für 1993 und 1994 nach: Die Finanzierung der Europäischen Union (vgl. Anm. 1), Anhang, Tabellen 1d, 2b, 2c; für 1995 ff. nach: Bericht für 2001, Anhang, Tabellen 3d, 4b, 4c.

le Zahlungen jeweils demjenigen Mitgliedstaat zuzuordnen, aus dem sie kommen. Man tut dies dann in dem Bewusstsein, dass dies vor allem bei kleinen Mitgliedstaaten mit bedeutsamen Häfen zu einer verzerrenden Zuordnung von Zahlungen zu deren Gunsten führt, während sich bei großen Mitgliedstaaten die verzerrenden Effekte tendenziell kompensieren, so etwa für Deutschland, wenn - pars pro toto gesprochen - "über Rotterdam und Hamburg" aus Drittländern importiert wird. In der weiter unten anzusprechenden Konzeption der allgemeinen Zahlungssalden wird mit dieser rigorosen Lösung gearbeitet.

Die EU geht in ihrer Konzeption der operationalen Zahlungssalden zur Lösung des Zuordnungsproblems einen anderen Weg. Nur in dem Umfang, in dem traditionelle Zahlungen zur vollständigen Deckung der operativen Ausgaben herangezogen werden müssen, also zum Ausgleich des oben genannten Finanzierungsdefizits benötigt werden, erfolgt eine Zuordnung traditioneller Zahlungen auf die Mitgliedstaaten. Dies geschieht, indem die Raten, mit denen die Mitgliedstaaten an den MwSt- und BSP- Zahlungen beteiligt sind, auch für die eingesetzten traditionellen Zahlungen als Verteilungsschlüssel verwendet werden. So ergibt sich beispielsweise, dass Deutschland  $2\,542,2 \text{ Mio. EUR} \times 0,2285015 = 580,9 \text{ Mio. EUR}$  an traditionellen Zahlungen zugeordnet bekommt, und da die Summe der Raten der 15 Mitgliedstaaten gleich 1,0 ist (Tab. 1, Sp. 2), müssen die den Mitgliedstaaten zugeordneten Zahlungen (Sp. 4) gleich 2 542,2 Mio. EUR sein (von einer eventuellen kleinen Rundungsdifferenz abgesehen). Die stärker gerundeten Prozentsätze (Sp. 3) dienen nur der leichteren Überschaubarkeit der Größenverhältnisse, werden aber für die Berechnung der zuzuordnenden traditionellen Zahlungen als zu grob angesehen.

### **Erste Ergebnisse**

Wir kommen zu ersten Ergebnissen, wenn alle bislang berücksichtigten Zahlungen der Mitgliedstaaten zusammengefasst werden (Tab. 1, Sp. 5). In der Konzeption der operationalen Zahlungssalden wird an dieser Stelle summarisch von "zugeordneten Zahlungen" ("allocated payments") gesprochen, aber es muss klar bleiben, dass hier zwei Varianten einer "Zuordnung" unter einen Hut gebracht werden: die MwSt- und BSP-Zahlungen sind, indem sie gezahlt werden, auch zugeordnet, hingegen sind die traditionellen Zahlungen - soweit sie zur Mitfinanzierung der operativen Ausgaben herangezogen werden - in dem Sinne zugeordnet, dass unterstellt wird, sie könnten mit der glei-

chen Rate auf die Mitgliedstaaten verteilt werden wie die MwSt- und BSP- Zahlungen.

Werden die den Mitgliedstaaten zugeordneten Zahlungen den operativen Ausgaben der EU in den Mitgliedstaaten (Tab. 2, Sp. 1) gegenübergestellt, geben die Differenzen einen ersten Typ operationaler Zahlungssalden an (Tab. 2, Sp. 2). In der Diskussion um die Nettozahler und Nettoempfänger ist es üblich, die "Nettobeiträge" von Mitgliedstaaten als negative Werte, und die seitens der EU in Mitgliedstaaten netto geleisteten Zahlungen, die im folgenden "Nettoleistungen" heißen sollen, als positive Werte auszuweisen. Dieser Konvention folgend müssen zur Ermittlung der operationalen Zahlungssalden die zugeordneten Zahlungen von den operativen Ausgaben abgezogen werden (und nicht umgekehrt). Für Deutschland ergibt sich somit der mit einem Minuszeichen zu kennzeichnende Nettobeitrag in Höhe von -5 501,4 Mio. EUR. Formal das Gleiche gilt für Großbritannien, während Spanien für sich eine Nettoleistung verbuchen kann.

Für die 15 Mitgliedstaaten zusammen betrachtet ist die absolute Summe der Nettobeiträge gleich der absoluten Summe der Nettoleistungen, so dass unter Berücksichtigung der Vorzeichen der Gesamtsaldo Null ist (Tab. 2, Sp. 2, Summenzeile). Dies muss so sein, weil der operationale Finanzierungsbedarf - und damit die zugeordneten Zahlungen insgesamt - gleich der Summe der operativen Ausgaben ist (jeweils 68 741,3 Mio. EUR) *und* unter dieser Bedingung die Gewährung von Nettoleistungen an Mitgliedstaaten nur möglich ist, wenn anderen Mitgliedstaaten Nettobeiträge in gleicher Gesamthöhe abverlangt werden. So werden die Nettoleistungen durch die Nettobeiträge finanziert. Die EU muss zwar, wie dargestellt, neben den MwSt- und BSP-Zahlungen der Mitgliedstaaten auch einen Teil der traditionellen Zahlungen einsetzen, damit der operationale Finanzierungsbedarf vollständig gedeckt ist, aber darüber hinaus kostet sie die Umverteilung von den Nettozahlern zu den Nettoempfängern "keinen Cent".

Mit diesen Ergebnissen zur Konzeption der operationalen Zahlungssalden könnten wir uns zunächst begnügen, wenn es nicht den Rabatt geben würde, mit dem die Zahlungsverpflichtung Großbritanniens, nachdem sie nach den für alle Mitgliedstaaten gleichermaßen geltenden Kriterien ermittelt worden ist, reduziert wird ("UK-Rabatt"). Da der EU durch die Rabattgewährung jedoch nichts an Einnahmen entgehen soll - obwohl ein solcher Verzicht ja durchaus denkbar wäre -, wird das, was Großbritannien weniger bezahlt, auf die anderen Mitgliedstaaten als zusätzliche Zahlung umgelegt (Tab. 2, Sp. 3)<sup>9</sup>. Dies

---

<sup>9</sup> Quelle: Bericht für 2001, Anhang, Tab. 4d. Bezüglich der Vorzeichen sind zwei Schritte zu unterscheiden: 1. Der Großbritannien gewährte Rabatt ist zunächst als negativer Wert, die zusätzlichen Zahlungen der übrigen Mitgliedstaaten sind als positive Werte zu berücksichtigen. 2. Die Verbindung mit den operationalen Zahlungssalden in Sp. 2, bei denen die Nettobeiträge

ändert zwar nichts an den für die Konzeption der operationalen Zahlungssalden geschilderten Zusammenhängen, und insofern könnte der Rabatt für Großbritannien ohne Konsequenzen für die Konzeption beseitigt werden. Aber die bislang *vor* Berücksichtigung des UK-Rabatts ermittelten Zahlungssalden sind gegenwärtig noch nicht das letzte Wort und müssen in die Zahlungssalden *nach* Berücksichtigung des UK-Rabatts transformiert werden (Sp. 4). Im Bericht für 2001 werden nur die operationalen Zahlungssalden nach Berücksichtigung des UK-Rabatts ohne eine vorausgehende Ableitung ausgewiesen (s. im dortigen Anhang, Tab. 6).

Die Änderungen der operationalen Zahlungssalden infolge des UK-Rabatts können mit Hilfe der von uns ausgewählten drei Mitgliedstaaten im ganzen ausreichend charakterisiert werden: 1. Für Nettozahler erhöht sich der Nettobeitrag (absolut) um die zusätzliche Zahlung an die EU, wobei die Erhöhung prozentual ausgedrückt sehr unterschiedlich sein kann; für Deutschland bedeutet die Erhöhung des Nettobeitrags auf -6 953,2 Mio. EUR eine Steigerung um 26 Prozent. 2. Für Nettoempfänger sinkt durch ihre zusätzliche Zahlung an die EU die Nettoleistung, die sie ihrerseits von der EU erhalten; für Spanien bedeutet das Absinken der Nettoleistung auf 7 738,3 Mio. EUR eine Reduzierung um 8 Prozent. Im Grenzfall kann aus dem Nettoempfänger ein Nettozahler werden; dies galt 2001 für Finnland (2,4 Mio. EUR -152,7 Mio. EUR = -150,3 Mio. EUR). 3. Für Großbritannien soll der Zielsetzung nach durch den Rabatt der Nettobeitrag nur gesenkt werden. Dies schließt je nach den konkreten Umständen aber nicht aus, dass die Situation auch einmal "umkippt" und Großbritannien durch den Rabatt zum Nettoempfänger wird, wie dies 2001 der Fall war<sup>10</sup>.

Die Analyse der Konzeption operationaler Zahlungssalden, die wir durch Daten aus dem Jahr 2001 untermauert haben, zeigt einen bestimmten Aufbau der Konzeption mit bestimmten systematischen Zusammenhängen, die von den konkreten Daten unabhängig sind. Deshalb genügte eine Auswahl unter den Mitgliedstaaten zur Demonstra-

---

als negative Werte definiert worden sind, macht aus systematischen Gründen eine Umkehrung der Vorzeichen in Sp. 3 notwendig. - Die Gewährung eines Rabatts und dessen Umlage auf andere Mitgliedstaaten müssen sich der Sachlogik nach kompensieren. Dass sich dennoch als Summe ein Differenzbetrag von 70,3 Mio. EUR ergibt, ist nach dem Bericht für 2001 auf "Wechselkursdifferenzen" zurückzuführen (einige Mitgliedstaaten, darunter Großbritannien gehören nicht der Europäischen Währungsunion an). In diesem Fall war der Rabatt um den Differenzbetrag größer als die Umlage und muss insoweit als negativer Wert ausgewiesen werden. Aber auch hier ist die zuvor genannte Umkehrung des Vorzeichens notwendig.

<sup>10</sup> Vgl. dazu im Bericht für 2001, Anhang, Tab. 6 und Tab. 4d. Dort wird angemerkt, dass durch das Zusammentreffen mehrerer Sondereinflüsse ein "ungewöhnlich hoher Betrag des Ausgleichs" (also Rabatt) zustande kam, was zu einer operationalen Nettoleistung geführt habe.

tion, und die Auswahl bleibt aus dem gleichen Grund auch ausreichend, wenn die Zahl der Mitgliedstaaten im Frühjahr 2004 steigt. Den operationalen Zahlungssalden sind nun die allgemeinen Zahlungssalden gegenüberzustellen.

### **Zur Konzeption allgemeiner Zahlungssalden**

Während es in der bisher analysierten Konzeption um die inhaltlich relativ enge Fragestellung geht, welche Mitgliedstaaten durch die operativen Ausgaben der EU netto begünstigt oder belastet werden, ist die Konzeption der allgemeinen Zahlungssalden inhaltlich umfassender angelegt. Ausgangspunkt ist die generelle Feststellung, dass mit den Zahlungen an die EU Ansprüche an das in den Mitgliedstaaten produzierte Bruttoinlandsprodukt auf die EU übertragen werden. Es wird in diesem Umfang "ökonomische Souveränität" an die EU abgetreten, indem diese ihrerseits selbständig darüber entscheidet, ob und in welchem Umfang sie die ökonomischen Ansprüche zur Verwertung weitergibt.

In diesem Zusammenhang ist es zweckmäßig, sich zunächst den Grenzfall vorzustellen, dass jeder Mitgliedstaat so viele Zahlungen von der EU zurückerhält, wie er in dem betreffenden Jahr an die EU überwiesen hat, Zahlungssalden also nicht auftreten. Bei einem derartigen "Nullsummenspiel" wirkt sich die ökonomische Souveränität der EU in der Weise aus, dass durch deren Aktivität ökonomische Ansprüche *innerhalb* der einzelnen Mitgliedstaaten umverteilt werden, weil diejenigen Personen oder Institutionen, die Zahlungen von der EU erhalten, häufig nicht oder nicht im gleichen Umfang diejenigen sind, die durch die Zahlungen an die EU direkt oder indirekt belastet worden sind. Ohne dies hier weiter vertiefen zu müssen, ist klar, dass sich die ökonomische Souveränität der EU in jedem Fall in einer Veränderung der Nachfragestruktur innerhalb der Mitgliedstaaten ausdrückt. Wenn nun in Abweichung vom zuvor genannten Grenzfall auch Zahlungssalden auftreten und damit auch eine Umverteilung von ökonomischen Ansprüchen *zwischen* den Mitgliedstaaten entsteht, dann ist das ein zusätzlicher, die ökonomische Souveränität der EU unterstreichender Sachverhalt - nicht mehr, aber eben auch nicht weniger.

Eine Konzeption, der es darum geht, mit den Zahlungssalden die gesamte - über die EU laufende - Umverteilung zwischen den Mitgliedstaaten zu erfassen, muss notwendigerweise sämtliche Zahlungen zwischen den Mitgliedstaaten und der EU in beiden Richtungen berücksichtigen. Dies wird in Tab. 3 wiederum für 2001 dargestellt.

Neben den MwSt- und BSP-Zahlungen müssen nun die gesamten traditionellen Zahlungen in Rechnung gestellt werden. Die damit verbundene Ungenauigkeit bei der Zurechnung der traditionellen Zahlun-

gen auf die Mitgliedstaaten, auf die weiter oben schon eingegangen wurde, muss in Kauf genommen werden, solange es kein genaueres und zugleich "bezahlbares" Verfahren gibt. Dabei mag es

Tab. 3 Bestimmung der allgemeinen Zahlungssalden - 2001 -						
	1	2	3	4	5	6
Mitgliedstaaten	Zahlungen der Mitgliedstaaten			Zahlungen der EU in den Mitgliedstaaten		Sp 4 + 5 abzüglich Sp 1 bis 3
	MwSt.-u. BSP-Zahlungen	Traditionelle Zahlungen	UK-Rabatt und dessen Umlage	Operative Ausgaben	Verwaltungsausgaben	Allgemeine Zahlungssalden
Mio. EUR						
.	.	.	.	.	.	.
D	15 126,6	3 148,7	1 451,8	10 206,1	140,7	-9 380,3
.	.	.	.	.	.	.
E	4 976,7	904,6	710,2	13 616,3	31,9	7 056,7
.	.	.	.	.	.	.
UK	11 977,0	3 109,0	-7 342,5	5 801,8	136,2	-1 805,5
Insg.	66 199,1	14 589,2	-70,3	68 741,3	4 145,2	-7 831,5

als ein gewisser Trost empfunden werden, dass diese Ungenauigkeit auch in der Konzeption der operationalen Zahlungssalden durch Verwendung eines Verteilungsschlüssels zwar überlistet, aber auch nicht überwunden wird. So wird in beiden Konzeptionen von der Annahme ausgegangen, die traditionellen Zahlungen seien den Mitgliedstaaten prinzipiell zurechenbar, auch wenn dabei im Ergebnis eine gewisse Verzerrung in den Relationen der jeweiligen Zahlungssalden zueinander unvermeidlich ist. Das gilt in beiden Fällen als das kleinere Übel im Vergleich zu einer Situation, in der wir unter Verzicht auf die Ermittlung von Zahlungssalden über die durch die EU gesteuerte Umverteilung zwischen den Mitgliedstaaten gar nichts wüssten. Als dritte Position<sup>11</sup> werden die Auswirkungen des an Großbritannien gewährten Rabatts berücksichtigt, bevor die Zahlungen der Mitgliedstaaten insgesamt den operativen Ausgaben und den Verwaltungsausgaben der EU, die ebenfalls einen Transfer von Ansprüchen an das Bruttoinlandsprodukt der Mitgliedstaaten darstellen, gegenübergestellt wer-

<sup>11</sup> Zur Wahl der Vorzeichen in Sp. 3 vgl. in Anm. 9 die Argumentation zum 1. Schritt.

den. Als Differenz ergeben sich die allgemeinen Zahlungssalden in Sp. 6<sup>12</sup>.

Im Rahmen der Konzeption der operationalen Zahlungssalden wird der Zielsetzung nach mit der Summe der Nettobeiträge exakt die Summe der Nettoleistungen abgedeckt, was abgesehen von einem möglichen "Schönheitsfehler", der dem UK- Rabatt zu verdanken ist (und 2001 70,3 Mio. EUR betrug), auch erreicht wird. In der Konzeption der allgemeinen Zahlungssalden hingegen bleibt offen, in welchem Verhältnis die Summe der Nettobeiträge zur Summe der Nettoleistungen steht. Im Jahr 2001 war der absolute Wert der Nettobeiträge um 7 831,5 Mio. EUR höher als der der Nettoleistungen und ist als negativer Wert auszuweisen (Tab. 3, Sp. 6), da der Konvention entsprechend die Nettobeiträge als negative, die Nettoleistungen als positive Werte definiert werden. Dieser Überschuss der Nettobeiträge verbleibt als Haushaltsüberschuss in der Kasse der EU als deren Manövriermasse. Die Darstellung der allgemeinen Zahlungssalden macht sichtbar, dass mit den Nettobeiträgen der Nettozahler die Nettoleistungen an die Nettoempfänger *und* der Überschuss der EU finanziert wird. Allerdings gilt entsprechend auch umgekehrt, dass die Nettobeiträge kleiner sein können als die Nettoleistungen, nämlich dann, wenn die EU die Lücke insbesondere aus früher angesammelten Überschüssen zu schließen bereit ist. Ein Blick in die jüngere Vergangenheit zeigt, dass im Zeitraum von 1992 bis 2001 Überschüsse in einem Gesamtwert von 52 733,2 Mio. EUR gebildet wurden. Nur 1996 musste die EU 774,0 Mio. EUR einsetzen, um die Lücke zwischen den Nettobeiträgen und den darüber hinausgehenden Nettoleistungen auszugleichen<sup>13</sup>. Darüber hinaus werden aus der Manövriermasse auch die - in unregelmäßigen Abständen erfolgende und je nach Kassenlage bemessenen - Rückzahlungen der EU an die Mitgliedstaaten finanziert, die in dem Jahr, in dem sie geleistet werden, als Minderung der Zahlungen an die EU berücksichtigt werden.

### Konsequenzen

1. Werden Zahlungssalden auf der Basis gleicher Daten, aber auf unterschiedlichen konzeptionellen Wegen ermittelt, ist es zwar nicht zwingend, aber sehr wahrscheinlich, dass unterschiedliche Ergebnisse zustande kommen. So weichen dieser Erwartung entsprechend für 2001 die allgemeinen von den operationalen Zahlungssalden für jeden

---

<sup>12</sup> Die im Vergleich zur Konzeption der operationalen Zahlungssalden relativ frühe Einordnung des UK-Rabatts bewirkt, dass es jetzt nur Zahlungssalden "nach" dessen Berücksichtigung gibt.

<sup>13</sup> Für 1992 bis 1997 vgl. Die Finanzierung der Europäischen Union, Anhang, Tab. 4; für 1998 bis 2001 eigene Berechnungen aufgrund der Basisdaten im Bericht für 2001, Anhang, Tab. 3 f. und Tab. 4 f.

Mitgliedstaat voneinander ab, wie ein Vergleich der ausgewählten Mitgliedstaaten zeigt (Tab. 2, Sp. 4 mit Tab. 3, Sp. 6) und wie eine Überprüfung der hier nicht ausgewiesenen zwölf weiteren Mitgliedstaaten ebenfalls ergibt. Auf der anderen Seite liegt es auf der Hand, dass eine an der Oberfläche haftende Betrachtung - über die obige Wahrscheinlichkeitsvermutung hinaus - keine Erklärung für die zu beobachtenden Abweichungen liefern kann. Das ist erst möglich, wenn wir danach fragen, wie die allgemeinen mit den operationalen Zahlungssalden miteinander verknüpft sein könnten (Tab. 4). Aus einer solchen Verknüpfung sind dann die Bedingungen für die zu beobachtenden Abweichungen ablesbar.

2. Die beiden Typen der Zahlungssalden lassen sich mit Hilfe derjenigen Finanzströme verknüpfen, die nur in der Konzeption der operationalen Zahlungssalden unberücksichtigt bleiben. Das ist einerseits derjenige Teil der traditionellen Zahlungen der Mitgliedstaaten, der zur Mitfinanzierung der operativen Ausgaben nicht benötigt wurde. Er ist in Tab. 4, Sp. 2 für die ausgewählten Mitgliedstaaten und die EU insgesamt eingetragen worden<sup>14</sup>. Andererseits müssen zum Zwecke der hier angestrebten Verknüpfung auch die Verwaltungsausgaben der EU in den Mitgliedstaaten einbezogen werden, die in der Konzeption der operationalen Zahlungssalden überhaupt keine Rolle (mehr) spielen.

In unserer "Verknüpfungstabelle" beginnen wir mit den operationalen Zahlungssalden. Von daher bestimmen sich (für diese Tabelle) die Vorzeichen der zusätzlich zu berücksichtigenden Zahlungsströme: die bislang noch nicht zugeordneten traditionellen Zahlungen stellen für die Mitgliedsstaaten eine zusätzliche Belastung dar und sind wie die Nettobeiträge als negative Werte zu behandeln; die Verwaltungsausgaben der EU in den Mitgliedstaaten hingegen stellen für diese eine finanzielle Entlastung dar und müssen deshalb wie die Nettoleistungen als positive Werte behandelt werden. Werden die einzelnen Zeilen der Verknüpfungstabelle nun von links nach rechts gelesen, ergeben sich in Sp. 4 Salden, die mit den aus Tab.3 entnehmbaren allgemeinen Zahlungssalden exakt übereinstimmen. Damit ist die weiter oben behauptete Möglichkeit einer Verknüpfung zwischen operationalen und allgemeinen Zahlungssalden nachgewiesen. Dass dieser Zusammenhang sachlogisch existieren muss, ist leicht einzusehen, wenn wir die für den einzelnen Mitgliedstaat geltenden Daten (Tab. 4, Sp. 1 bis 3) als die jeweilige Bedingungskonstellation auffassen.

---

<sup>14</sup> Zur Ermittlung der Daten sind von den traditionellen Zahlungen gemäß Tab. 3, Sp. 2, die bereits zugeordneten traditionellen Zahlungen gemäß Tab. 1, Sp. 4, abzuziehen.

Tab. 4 Verknüpfung zwischen operationalen und allgemeinen Zahlungssalden - 2001 -				
Mit- glied- staaten	1	2	3	4
	Operationale Zahlungs- salden	Noch nicht zugeordnete traditionelle Zahlungen	Verwaltungs- ausgaben	Sp 1 + Sp 2 + Sp 3 Allgemeine Zahlungs- salden
Mio. EUR				
B	-629,6	-1 171,0	2 318,1	517,5
.	.	.	.	.
D	-6 953,2	-2 567,8	140,7	-9 380,3
.	.	.	.	.
E	7 738,2	-713,5	31,9	7 056,6
.	.	.	.	.
UK	707,5	-2 649,2	136,2	-1 805,5
Insg.	70,3	-12 047,0	4 145,2	-7 831,5

Aus den alternativen Bedingungskonstellationen lassen sich vier typische, die Realität weitgehend abdeckende Verknüpfungen ablesen, und zum Nachweis der vierten ist Belgien (B) in die Tabelle aufgenommen worden: 1. Hat ein Mitgliedstaat einen operationalen Nettobeitrag zu leisten, dann liegt der allgemeine Nettobeitrag (absolut) darüber, wenn die dem Mitgliedstaat zusätzlich zugeordneten traditionellen Zahlungen größer sind als die empfangenen Verwaltungsausgaben (Beispiel: Deutschland). 2. Ist ein Mitgliedstaat durch eine operationale Nettoleistung begünstigt, dann liegt die allgemeine Nettoleistung darunter, wenn - auch hier - die dem Mitgliedstaat zusätzlich zugeordneten traditionellen Zahlungen größer sind als die empfangenen Verwaltungsausgaben (Beispiel: Spanien). Beide Verknüpfungen liegen auf der gleichen Linie, denn wird ein Mitgliedstaat finanziell zusätzlich belastet, führt dies entweder zur Erhöhung eines bereits bestehenden Nettobeitrags oder (zunächst nur) zu einer Senkung der Nettoleistung. Im Jahr 2001 galt der 1. Fall für acht, der 2. Fall für vier Mitgliedstaaten<sup>15</sup>. 3. Gelegentlich kann als Modifikation zum 2. Fall die Bedingungskonstellation so liegen, dass ein Mitgliedstaat, der durch eine operationale Nettoleistung begünstigt ist, infolge einer relativ hohen zusätzlichen Belastung "ins Minus rutscht" und damit einen

<sup>15</sup> Zum 1. Fall: Dänemark, Deutschland, Frankreich, Finnland, Italien, Niederlande, Österreich, Schweden; zum 2. Fall: Griechenland, Irland, Portugal, Spanien.

allgemeinen Nettobeitrag aufweist (Beispiel: Großbritannien<sup>16</sup>). 4. Die Relationen zwischen operationalem und allgemeinem Zahlungssaldo werden generell umgedreht, wenn die Verwaltungsausgaben größer sind als die noch nicht zugeordneten traditionellen Zahlungen. Dann ist ein operationaler Nettobeitrag mit einem (absolut) geringeren allgemeinen Nettobeitrag oder sogar mit einer allgemeinen Nettoleistung verknüpft, wie dies für Belgien ( und Luxemburg ) der Fall ist.

Dies zusammenfassend können wir sagen: Das Vorherrschen der Bedingungskonstellation "noch nicht zugeordnete traditionelle Zahlungen größer Verwaltungsausgaben" ist die allgemeine Bedingung dafür, dass das *Niveau* der allgemeinen Nettobeiträge (absolut) *höher* liegt als das der operationalen Nettobeiträge, und entsprechend dafür, dass das *Niveau* der allgemeinen Nettoleistungen *niedriger* liegt als das der operationalen Nettoleistungen. In diesem Sinne sind die allgemeinen Zahlungssalden mit den operationalen systematisch verknüpft.

Dieses Ergebnis ist zwar an Hand der Daten für das Jahr 2001 offengelegt worden, ist aber unabhängig von den Daten eines Jahres generell gültig, solange an den Definitionen für die "operationalen" und "allgemeinen" Zahlungssalden im Sinne der obigen Vorgehensweise festgehalten wird. Die Kenntnis von der systematischen Verknüpfung operationaler und allgemeiner Zahlungssalden macht aus einem Nebeneinander möglicher Informationen einen Zusammenhang. Und selbst wenn nur die Zahlungssalden eines Mitgliedstaates betrachtet werden, lassen sie sich als Informationen, die innerhalb einer bestimmten Systematik positioniert sind, verstehen.

3. Die Europäische Kommission hat in ihrem Bericht für 2001 die operationalen Zahlungssalden rückwirkend von 1995 ab nach der nunmehr gültigen Konzeption veröffentlicht, nach der, was die Ausgabenseite betrifft, tatsächlich nur noch die operativen Ausgaben und nicht mehr die Verwaltungsausgaben berücksichtigt werden. Andererseits werden in dem Bericht keine allgemeinen Zahlungssalden mehr ausgewiesen. Dies war beispielsweise in dem eingangs zitierten Bericht über die Finanzierung der Europäischen Union (s.o. Anm. 2) noch anders, als unter der Bezeichnung "Rechnerische Haushaltssalden" auch allgemeine Zahlungssalden veröffentlicht wurden. Die durch die Beschlüsse des Europäischen Rates zuletzt in Berlin (1999)

---

<sup>16</sup> Zum Nettobeitrag Großbritanniens ist zusätzlich zu erwähnen, dass die in Anm. 10 gegebenen Hinweise auf Sondereinflüsse im Jahr 2001 weiterhin gelten, auch wenn nun an Stelle einer (operationalen) Nettoleistung ein (allgemeiner) Nettobeitrag ausgewiesen wird. Aber ohne die Sondereinflüsse würde der (allgemeine) Nettobeitrag Großbritanniens noch größer gewesen sein. Im Jahr 2000 beispielsweise betrug dieser - 5 970,9 Mio. EUR und hatte auch in den Jahren zuvor diese Größenordnung (zum Nachweis vgl. die Angaben in Anm. 13).

bekräftigte Hinwendung zur Konzeption operationaler Zahlungssalden wird von der Europäischen Kommission offenbar so verstanden, dass auf die Verwendung allgemeiner Zahlungssalden ganz verzichtet werden soll. Warum dies gewollt wird, ist unklar, aber es gibt in jedem Fall mehrere Gründe, die gegen ein öffentliches "Wegdrücken" der allgemeinen Zahlungssalden sprechen.

Wenn zwei Typen von Zahlungssalden auf unterschiedlichen Wegen abgeleitet werden, könnte es zweifellos sein, dass auch ihr Aussagewert sehr unterschiedlich, vielleicht sogar widersprüchlich ist, so dass man darauf verzichten sollte oder müsste, mit beiden zu arbeiten. Aber das ist hier nicht der Fall. Denn die Analyse lässt sich so zusammenfassen: Mit den operationalen Zahlungssalden werden Aussagen darüber gemacht, welche Mitgliedstaaten in welchem Umfang Nettozahler oder Nettoempfänger sind, sofern nur so viele Zahlungen der Mitgliedstaaten in Rechnung gestellt werden, wie zur vollständigen Abdeckung der operativen Ausgaben der EU exakt benötigt werden. Und mit den allgemeinen Zahlungssalden werden Aussagen darüber gemacht, in welchem Umfang die Mitgliedstaaten als Nettozahler oder Nettoempfänger an dem über die EU laufenden Transfer von Ansprüchen an das Bruttoinlandsprodukt beteiligt sind. Dabei wird auch eine Aussage darüber gemacht, ob und in welchem Umfang die EU selbst einen von den Nettozahlern finanzierten Haushaltsüberschuss erzielt oder ihrerseits gegenüber den Mitgliedstaaten als Nettozahler auftritt. All diese Aussagen ergänzen sich, sie sind kompatibel, und dies wird dadurch unterstrichen, dass sich ein systematischer Zusammenhang zwischen den beiden Typen der Zahlungssalden nachweisen lässt.

Nun könnte es allerdings sein, dass der Aussagewert allgemeiner Zahlungssalden für bedeutungslos gehalten wird, etwa nach dem Motto "kompatibel, selbst verknüpft, aber uninteressant". Doch wie sollte die Begründung für das damit eingeführte Werturteil lauten, die allgemeinen Zahlungssalden seien politisch uninteressant? Es ist zwar richtig, wie gezeigt wurde, dass beim Übergang von den operationalen zu den allgemeinen Zahlungssalden im Regelfall das Niveau der Nettobeiträge höher und das der Nettoleistungen niedriger liegt, und damit eine stärkere Belastung der Mitgliedstaaten signalisiert wird, als es zunächst bei Ableitung der operationalen Zahlungssalden den Anschein hat. Aber es wäre schwer einzusehen, warum gerade dies nicht von Interesse sein sollte. Das Gleiche gilt für die Haushaltssalden der EU, die erst mit den allgemeinen Zahlungssalden ins Blickfeld kommen.

4. Die EU verfügt bei der Bestimmung der operationalen Zahlungssalden über ein ihr nicht streitig zu machendes Wissensmonopol. Nur sie hat einen vollständigen Überblick über die eingehenden Zahlungen und operativen Ausgaben, über den Finanzierungsbedarf und über den Verteilungsschlüssel, um die den Mitgliedstaaten zuzuordnenden Zah-

lungen endgültig zu ermitteln. Das schließt zwar nicht aus, dass auch Außenstehende operationale Zahlungssalden berechnen können, aber nur, wenn der Wissensmonopolist die dafür notwendigen Daten zur Verfügung stellt. Und wenn auf keiner Seite Rechenfehler gemacht werden, können bei den Ergebnissen nur Abweichungen in den Summen infolge Rundungen vorkommen.

Auf den ersten Blick gilt all dies analog für die allgemeinen Zahlungssalden und die Feststellung des Haushaltssaldos der EU. Gleichwohl ist hier das Wissensmonopol der EU in dem Umfang aufgehoben, dass jeder Mitgliedstaat, wenn er will, für seine Zahlungen an die EU und für die Zahlungen der EU in seinem Territorium aufgrund eigener Datenerhebung einen eigenen allgemeinen Zahlungssaldo ermitteln kann. Dieser konkurriert unmittelbar mit dem allgemeinen Zahlungssaldo der EU, sofern beide Salden nach dem gleichen Verfahren abgeleitet worden sind (entsprechend der in Tab. 3 dargestellten Grundstruktur). Für den von der Deutschen Bundesbank veröffentlichten "Nettobeitrag der Bundesrepublik Deutschland zum Haushalt der EU" trifft das zu<sup>17</sup>. Deshalb können für Deutschland nennenswerte Differenzen zwischen den konkurrierenden Salden nur auftreten, wenn irgendwelche Basisdaten - vor allem infolge unterschiedlicher Probleme bei der Datenerhebung - merklich voneinander abweichen.

In Tabelle 5 sind die Nettobeiträge Deutschlands nach den Berechnungen der EU und denen der Deutschen Bundesbank für 2001 und zusammenfassend für die Zeit von 1995 bis 2001 gegenübergestellt worden. Dabei wurde 1995 als Ausgangsjahr gewählt, weil die operationalen Zahlungssalden, die ebenfalls in den Vergleich einbezogen werden sollen, von der EU rückwirkend erst von diesem Zeitpunkt ab nach der jetzt gültigen Konzeption veröffentlicht worden sind. Alle vier Aussagen, die der Vergleich damit ermöglicht (Sp. 1 bis 3), liegen der Größenordnung nach nahe beieinander: die von der Bundesbank ausgewiesenen allgemeinen Nettobeiträge sind im Beobachtungszeitraum unmittelbar gemessen rd. 6 bis 8 Prozent, und mittelbar - über die operationalen Nettobeiträge - gemessen rd. 8 bis 9 Prozentpunkte höher als die von der EU ausgewiesenen Nettobeiträge. Das ist eindeutig mehr als das, was als "Abweichungen in den Summen infolge Rundungen" herauskommen kann, ist also insofern nennenswert und erklärungsbedürftig. Das gilt um so mehr, weil auch geringe jährliche Differenzen über einen längeren Zeitraum hinweg zu einer immer größeren Gesamtdifferenz führen; gemäß Tab. 5 hat sich von 1995 bis 2001 bereits eine Gesamtdifferenz von 6 Mrd. EUR (82,7 - 76,7 Mrd. EUR) gebildet. Die politische Dimension des Problems, dass die bei-

---

<sup>17</sup> S. oben Anm. 1. Die Bundesbank weist die Nettobeiträge bis 1998 in DM aus. Diese wurden mit Hilfe der von der Europäischen Kommission mitgeteilten und in den Monatsberichten der Bundesbank veröffentlichten DM-ECU-Kurse (Jahresdurchschnitte) in ECU umgerechnet.

den Institutionen zu unterschiedlichen allgemeinen Nettobeiträgen kommen, wird damit von Jahr zu Jahr größer, und kann auch nicht dadurch "gelöst" werden, dass die EU als eine der beiden Institutionen keine allgemeinen Zahlungssalden mehr veröffentlicht. Somit ist ein kritischer Dialog zwischen der EU und dem jeweiligen Mitgliedstaat über die Richtigkeit der Zahlungssalden notwendig, und er kann nur von den an der Erhebung und Verarbeitung der Daten beteiligten Institutionen geführt werden.

5. Solange jedoch über den allgemeinen deutschen Nettobeitrag - und Analoges kann für andere Mitgliedstaaten gelten - unterschiedliche Aussagen gemacht werden, ist es bei einer Argumentation mit Nettobeiträgen notwendig, eine zweigleisige Strategie zu verfolgen.

Geht es darum, welche Position Deutschland als Nettozahler im Kreis der anderen Nettozahler und der Nettoempfänger einnimmt,

Tab. 5				
Nettobeiträge Deutschlands				
	1	2	3	4
	Basisdaten der EU		Basisdaten der Deutschen Bundesbank	
	Operationale Nettobeiträge	Allgemeine Nettobeiträge		
	Mio EUR (bis 1998 ECU)			Mio. DM
2001	-6 953	-9 380	-9 977	-19 513
in %	-	100	106	-
in %	100	135	143	-
1995 bis 2001	-63 666	-76 745	-82 737	-160 391
in %	-	100	108	-
in %	100	121	130	-
1990 bis 2002			-142 598	-278 912
1990 bis 2002*			-158 592	-310 179
1958 bis 2002			-201 296	-393 700
1958 bis 2002*			-254 260	-497 289

\* Hochgerechnet auf das Preisniveau von 2002

müssen die Daten der EU verwendet werden. Aus diesen ergibt sich beispielsweise, dass 2001 der allgemeine Nettobeitrag Deutschlands

(-9 380 Mio. EUR) etwas über 40 Prozent aller Nettobeiträge ausmachte, Deutschland demnach als Nettozahler mit diesem Prozentsatz an allen durch die EU gewährten Nettoleistungen (15 398 Mio. EUR) und am Haushaltsüberschuss der EU (-7 832 Mio. EUR) beteiligt war.

Geht es andererseits darum, den allgemeinen Nettobeitrag Deutschlands als Transfer von Ansprüchen an das inländische Bruttoinlandsprodukt zu diskutieren, ist es zumindest naheliegend, auf die Daten der Bundesbank zurückzugreifen, und dies ist von der Datenlage her sogar zwingend, sobald der Nettobeitrag Deutschlands über größere Zeiträume zurückverfolgt werden soll<sup>18</sup>. In Tab. 5, Sp. 3 und 4, wird zunächst der schon eingangs erwähnte Nettobeitrag für den Zeitraum seit der Wiedervereinigung (1990 bis 2002) genannt. Es muss jedoch, wenn wir eine Zeitreihe von Nettobeiträgen in einer Summe zusammenfassen, streng genommen die Preisentwicklung in die Betrachtung einbezogen werden. Denn aus heutiger Sicht sind wir geneigt, den realen, in Gütern ausgedrückten Wert eines früheren Nettobeitrags zu unterschätzen, weil uns das Denken in den heutigen Preisrelationen im allgemeinen stärker beherrscht als die Erinnerung an niedrigere Preisniveaus in der Vergangenheit. Um diese Unterschätzung des realen Werts früherer Nettobeiträge zu beseitigen, können die Nettobeiträge früherer Jahre mit den gleichen Raten nach oben korrigiert werden, mit denen das gegenwärtige Preisniveau von den Preisniveaus der früheren Jahre nach oben abweicht. Dann drücken die nach oben korrigierten Nettobeiträge zu den heutigen Preisen die gleiche Kaufkraft aus, die sie früher hatten, als sie geleistet wurden. Werden auf diese Weise die Nettobeiträge von 1990 bis 2001 auf das Jahr 2002 hochgerechnet und mit dem des Jahres 2002 addiert, ergibt sich ein Gesamtbetrag von rd. 310 Mrd. DM (159 Mrd. EUR)<sup>19</sup>.

Je größer der zurückliegende Zeitraum ist, um so größer werden die Bedenken, ob man überhaupt noch Summen von Nettobeiträgen nennen soll, bei denen die Preisentwicklung noch nicht berücksichtigt worden ist. Denn die Beiträge, die wir über immer längere Zeiträume -

---

<sup>18</sup> Die Bundesbank veröffentlicht die deutschen Nettobeiträge in der Zahlungsbilanzstatistik (Reihe 3) seit dem Aprilheft 1981 rückwirkend ab 1975 nach dem gleichen, heute noch verwendeten Tabellenaufbau. Ich danke Volker Ries von der Bundesbank für ergänzende Auskünfte.- Vgl. auch Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (SVR), Jahresgutachten (JG) 1983/84, S. 354; JG 2002/03, S. 452.

<sup>19</sup> Als Indikator für die Preisniveaus und deren Veränderung wurden die Preisindizes für die Lebenshaltung aller privaten Haushalte (Jahresdurchschnitte) verwendet: vgl. SVR, JG 1975/76, S. 288, für 1958 bis 1961 (1970=100) zunächst zur Hochrechnung auf das Jahr 1962; SVR, JG 2002/2003, S.479, ab 1962 (1995=100); Statistisches Bundesamt, Fachserie 17, Reihe 7, Preisindizes für die Lebenshaltung, Dezember 2002, S.14, Preisindex für 2002 111,0 (1995=100).

ohne Hochrechnung auf das gegenwärtige Preisniveau - addieren, repräsentieren immer größere Unterschiede in der Kaufkraft, und die Summe liefert insoweit keine vernünftige Information mehr. Aber als Vergleichsbasis ist sie noch nützlich. Deshalb wird in Tab. 5 die noch nicht korrigierte Summe der deutschen Nettobeiträge, die von 1958 an zunächst an die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, dann an deren Nachfolgeinstitutionen entrichtet wurden, in der vorletzten Zeile der Tabelle genannt: sie beträgt rd. 394 Mrd. DM (201 Mrd. EUR). Werden schließlich sämtliche Nettobeiträge seit 1958 unter Berücksichtigung der Preisentwicklung auf das Jahr 2002 hochgerechnet, ergeben sich rd. 497 Mrd. DM (254 Mrd. EUR), die Deutschland nach und nach als Ansprüche auf das deutsche Bruttoinlandsprodukt in den Preisen von 2002 gerechnet an die Mitgliedstaaten der EU übertragen hat. Die unter Berücksichtigung des Preisniveaus nach oben korrigierten Nettobeiträge lassen es auch zu, eine güterwirtschaftlich, also real unverzerrte Aussage über das Gewicht der deutschen Nettobeiträge seit der Wiedervereinigung zu machen: rd. 62 Prozent aller bis 2002 geleisteten Nettobeiträge Deutschlands fallen auf die Zeit nach der Wiedervereinigung, nämlich 310 von 497 Mrd. DM (159 von 254 Mrd. EUR).

6. Wir haben die jüngste Praxis der EU, für die Mitgliedstaaten operationale Zahlungssalden - und nur noch diese - auszuweisen, zum Anlass genommen, einige Strategien zur Bestimmung von Nettobeiträgen und Nettoleistungen und deren Zusammenhänge näher zu analysieren. Die Kenntnis derartiger Sachverhalte ist zweifellos eine notwendige, jedoch nicht hinreichende Bedingung für eine angemessene Beurteilung der Nettobeiträge und Nettoleistungen. Dazu müssen im Rahmen eines weiter gesteckten normativen Bezugssystems zusätzliche Beurteilungskriterien herangezogen werden: Die Nachteile, die den Mitgliedstaaten aus den Zahlungen an die EU unmittelbar erwachsen (z.B. Verzicht auf eigene staatliche Ausgaben im gleichen Umfang oder zusätzliche Kreditaufnahme oder Steuererhöhungen); die Vorteile, die sich aus den operativen Ausgaben der EU in dem jeweiligen Mitgliedstaat ergeben; die spezifischen Nachteile, die aus den Nettobeiträgen, und die spezifischen Vorteile, die aus den Nettoleistungen resultieren; die Vor- oder Nachteile, die aus den mit all diesen Vorgängen verbundenen Veränderungen der Nachfragestruktur folgen; die monetären Sickerverluste, die in einem komplizierten, schwer durchschaubaren Netz von Zahlungen infolge Korruption und

Durchstecherei eintreten; die sonstigen Vor- und Nachteile, die die Mitgliedschaft in der EU mit sich bringt, soweit sie mit der Höhe der Zahlungen in unmittelbarem sachlichen Zusammenhang stehen. Je höher vor allen Dingen die Nettobeiträge sind, um so dringlicher ist eine nüchterne Abwägung aus nationalem Interesse.

(Abschluss des Manuskripts 10.09.2003)