

Franz-Ulrich Willeke

Deutsche Eckwerte

Februar 2013

Es soll im Folgenden mit einigen charakteristischen Daten, einigen „Eckwerten“, gezeigt werden, wie sich im Rahmen „des ganz normalen Haushalts“ der EU die finanzielle Belastung Deutschlands seit der Wiedervereinigung bis 2011 entwickelt hat. Über diese „Grundlast“ sollten wir uns, das Volk, aber auch unsere Politiker Rechenschaft ablegen, wann immer es darum geht, weitere, ähnlich geartete Belastungen zu beurteilen oder sich „neu auszudenken“.

Inhalt

1. Zu den angepassten nationalen Beiträgen, S. 2
2. Deutschland als ein Hauptempfänger, S. 3
3. Deutschland als größter Nettozahler, S. 4
4. Die „ganz normale“ Transferunion, S. 5
5. Eine weitere Nettobelastung, S. 6
6. Zur Weiterentwicklung der Eckwerte, S. 7
7. Berücksichtigung der (schleichenden) Inflation, S. 8
8. Nettobelastungen und Haftungssummen, S. 10
9. Die Eckwerte verfallen nicht, S. 10
10. Schlussbemerkungen: Solidarität und Verantwortung, S. 11

Deutschlands Beteiligung am EU-Haushalt seit der Wiedervereinigung 1991 - 2011

– Milliarden ECU/EUR –

Stand: Februar 2013

Zeitabschnitte	1.	2.	3.	4.	5.
	Angepasste nationale Beiträge	Operative Ausgaben der EU	Sp. 2 - Sp. 1 Netto-beiträge	Weitere Netto-belastung	Sp. 3 + Sp. 4 Netto-belastungen insgesamt
1991-2008	324,0	178,0	-146,0	-31,3	-177,3
2009	17,9	11,5	-6,4	-2,4	-8,8
2010	20,9	11,6	-9,2	-2,7	-11,9
2011	21,0	11,9	-9,0	-1,9	-10,9
1991-2010	362,7	201,1	-161,6	-36,2	-197,8
1991-2011	383,6	213,0	-170,6	-38,3	-208,9
1991-2011*	451,5	248,1	-203,4	-45,1	-248,5

Rundungsdifferenzen

1991-2011 * Hochgerechnet auf das deutsche Preisniveau 2011 mit dem (ab 1996 harmonisierten) Verbraucherpreisindex der EU für Deutschland 2011 = 111,1; 2005 = 100.

Kommentar zu den Eckwerten

Die naheliegende Frage, wie die Eckwerte zustande gekommen sind, stellt sich zunächst für den Eckwert oben links in der Tabelle, auf dem alles andere, was mit Hilfe dieser Tabelle demonstriert werden soll, aufgebaut ist: Es interessieren also zunächst die 324,0 Milliarden Euro angepasster nationaler Beiträge. Wie diese entstanden sind, lässt sich am besten in zwei Schritten zeigen.

1. Zu den angepassten nationalen Beiträgen

Im ersten Schritt war davon auszugehen, dass die Beteiligung der Mitgliedstaaten am EU-Haushalt vornehmlich durch die nationalen Beiträge (und erst zweitrangig durch die Überweisung von Zolleinnahmen und Zuckerabgaben) begründet wird. Die an den Bruttonationaleinkommen (BNE) und den Mehrwertsteueraufkommen bemessenen jährlichen nationalen Beiträge werden von der Europäischen Kommission Jahr für Jahr mehrfach korrigiert. Dies nicht zuletzt deshalb, weil infolge des Großbritannien gewährten Abschlags („Rabatte“) auf die nationalen Beiträge die anderen Mitgliedstaaten zum Ausgleich mehr zu zahlen haben. Was schließlich nach Berücksichtigung aller Korrekturen herauskommt, sind die „angepassten“ nationalen Beiträge.

Eine genauere Darstellung der zuvor angesprochenen Zusammenhänge findet sich in meinem Buch „Deutschland, Zahlmeister der EU“ (im Folgenden als „Zahlmeister“ zitiert) in den Kapiteln 1 (S. 23 ff.) und 2 (S. 37 ff.). Als weitere Quellen wurden folgende von der Europäischen Kommission herausgegebene

Berichte verwendet: Für die älteren Daten „Aufteilung der EU-Ausgaben 2005 nach Mitgliedstaaten, September 2006“; für die weiteren Daten „Der EU-Haushalt 2006. Finanzbericht“ und entsprechend in Fortsetzung bis „Der EU-Haushalt 2011. Finanzbericht“ (erschieden im September 2012); alle Berichte werden im Folgenden zitiert als „Finanzbericht“ mit dem jeweiligen Datum, auf den sich der Bericht inhaltlich bezieht.

Zur Illustration der Berechnung der angepassten nationalen Beiträge wurden in meiner Analyse die im Frühjahr 2010 jüngsten verfügbaren Daten, nämlich die für das Jahr 2008 verfügbaren, verwendet (Finanzbericht 2008). Für Deutschland ergab sich nach Berücksichtigung aller von der Europäischen Kommission vorgenommenen Korrekturen für das eine Jahr ein angepasster nationaler Beitrag in Höhe von 18,9 Milliarden Euro („Zahlmeister“, S. 25).

Im zweiten Schritt war über den Zeitraum zu befinden, für den die Untersuchung, ausgehend von den jüngsten Daten sozusagen rückwärtsgerichtet, gelten soll. Ein möglichst langer Zeitraum ist zweckmäßig, um Zufälligkeiten einzelner Jahre möglichst weitgehend zu neutralisieren. Andererseits war es wegen des auch wirtschaftlich so bedeutsamen historischen Einschnitts der deutschen Wiedervereinigung naheliegend, 1991 als das erste vollständige Jahr nach der Wiedervereinigung als Ausgangsjahr zu wählen.

Der damit sich ergebende Untersuchungszeitraum von 1991 bis 2008 beträgt „immerhin“ 18 Jahre, aber auch nicht mehr. Dass dieser nicht (sogar noch) kürzer angesetzt werden musste, ist dem Umstand zu verdanken, dass die im „Zahlmeister“ in den Kapiteln 1 und 2 beschriebene Vorgehensweise zur Bestimmung der angepassten nationalen Beiträge für alle Jahre in gleicher Weise gilt. Die zur ersten konkreten Darstellung der Zusammenhänge verwendeten Daten von 2008 haben somit auch exemplarischen Charakter. (Das gilt im übrigen schon jetzt bis 2020 weiter, weil sich durch die Beschlüsse zum Finanzrahmen 2014 bis 2020 an den allgemeinen Zusammenhängen nichts geändert hat).

Unter diesen Bedingungen sind für Deutschland seit der Wiedervereinigung 324,0 Milliarden Euro angepasster nationaler Beiträge zustande gekommen (Tabelle, Spalte 1). Vergleicht man diese die Bundeshaushalte unmittelbar betreffenden Belastungen mit den (in der Tabelle nicht genannten) angepassten nationalen Beiträgen der übrigen Mitgliedstaaten, wird die „Zahlmeisterfunktion“ Deutschlands bereits an diesem Punkt klar. Denn Frankreich mit der zweithöchsten Summe in Höhe von 243,1 Milliarden Euro lag deutlich darunter („Zahlmeister“, S. 60 f.).

2. Deutschland als ein Hauptempfänger

Den angepassten nationalen Beiträgen stehen die Finanzmittel gegenüber, die als operative Ausgaben der EU in die Mitgliedstaaten „zurückfließen“. Für Deutschland waren dies 178,0 Milliarden Euro (Tabelle, Sp. 2). Alle Mitgliedstaaten sind auf diese Weise „Empfänger“ der aus den berühmten „Fördertöpfen“ der EU fließenden Gelder.

Janusz Lewandowski, der EU-Kommissar für Finanzplanung und Haushalt, dachte im Besonderen an die in Deutschland getätigten operativen Ausgaben, als er auf einer Pressekonferenz in Brüssel am 30. 9. 2011 anlässlich der Veröffentlichung des Finanzberichts 2010 betonte, wie sehr doch die Mitgliedstaaten von den operativen Ausgaben „profitieren“. So möge Deutschland bedenken, dass es zu den „Hauptempfängern“ zähle – wobei gleichzeitig die Qualität der operativen Ausgaben gelobt wurde.

Lewandowski orientierte sich bei Bestimmung der Rangordnung der Empfänger (zunächst für ein Jahr) genau genommen zwar nicht nur an den operativen Ausgaben, sondern auch an den Verwaltungsausgaben der EU in den Mitgliedstaaten. Aber da Deutschland und die meisten anderen Mitgliedstaaten relativ geringe Verwaltungsausgaben erhalten, können diese der Einfachheit halber in dem folgenden Fall einmal vernachlässigt werden:

So betragen beispielsweise – an meiner exemplarischen Darstellung für 2008 („Zahlmeister“, S. 25) anknüpfend – die operativen Ausgaben der Größe nach geordnet in Frankreich 13,4, Spanien 12,0, Deutschland 11,0, (...) Griechenland 8,5 und Polen 7,6 Milliarden Euro (...) und so weiter bis zum 27. Mitgliedstaat (Finanzbericht 2008, S.105, Ausgaben insgesamt abzüglich Verwaltungsausgaben). Kein Zweifel also, Deutschland war in diesem Jahr einer der Hauptempfänger operativer Ausgaben, sogar „Gewinner der Bronzemedaille“.

Und wenn wir die Höhe der operativen Ausgaben seitens der EU in allen Mitgliedstaaten von 1991 bis 2008 Jahr für Jahr überprüfen, zeigt sich, dass Deutschland mit den ausgewiesenen 178,0 Milliarden Euro stets ein Hauptempfänger war (Tabelle, Sp. 2; zusätzliche Informationen siehe „Zahlmeister“, Kapitel 4, S. 53 ff.). So gesehen hat Lewandowski mit seiner Feststellung, Deutschland sei ein Hauptempfänger, nicht nur für einzelne Jahre, wie beispielsweise 2008, sondern für den gesamten Zeitraum lückenlos Recht.

3. Deutschland als größter Nettozahler

Doch diese Sichtweise reicht aus zwei Gründen nicht. Einerseits deshalb nicht, weil die Lobpreisungen der operativen Ausgaben seitens der EU-Kommission durch gründliche sozial-ökonomische Effizienzkontrollen der ausgegebenen Gelder überprüft werden müssten; weil im Besonderen zu prüfen wäre, ob nicht gleiche Geldmittel, wenn sie nicht von der EU, sondern von den betreffenden Mitgliedstaaten selbst ausgegeben worden wären, effizienter ausgegeben worden wären; weil ganz allgemein mit dem Prinzip der Subsidiarität endlich ernst gemacht werden müsste. Diese Zusammenhänge muss man beispielsweise berücksichtigen, wenn die konjunkturelle und strukturelle Bedeutung von EU-Investitionen in den Mitgliedstaaten hervorgehoben wird. Denn gleichzeitig sind den Mitgliedstaaten mit den angepassten nationalen Beiträgen doch Finanzmittel entzogen worden. Das wirkt „ceteris paribus“, unter sonst gleichen Umständen, nachfragedämpfend und kann etwa nationale Infrastrukturmaßnahmen verhindern. Allerdings muss man dabei noch etwas Weiteres berücksichtigen.

Denn andererseits reicht die bisherige Sichtweise auch deshalb nicht, weil die Nettopositionen der Mitgliedstaaten als weitere Kriterien eine wichtige Rolle

spielen müssen, und dies neben der Feststellung, wer in welchem Umfang „Empfänger“ ist. Es muss gefragt werden: Was sind die Salden, wenn wir bei den einzelnen Empfängern von den empfangenen operativen Ausgaben die angepassten nationalen Beiträge abziehen?

Nehmen wir aus Lewandowskis langer Reihe der Mitgliedstaaten als Empfänger operativer Ausgaben nur Spanien und Deutschland, wiederum für 2008. („Zahlmeister“, Kapitel 1, S. 25): Die nach Spanien geflossenen operativen Ausgaben (12,0 Mrd.) waren höher als die angepassten nationalen Beiträge (9,5 Mrd.), so dass Spanien mit 2,5 Milliarden Euro ein Nettoempfänger war. Im Gegensatz dazu waren die nach Deutschland geflossenen operativen Ausgaben (11,0 Mrd.) niedriger als die angepassten nationalen Beiträge (18,9 Mrd.), so dass Deutschland mit –7,9 Milliarden Euro ein Nettozahler war.

Auf die 27 Mitgliedstaaten bezogen heißt das: Sämtliche Empfänger eines Jahres können der Reihe nach zur weiteren politischen Beurteilung in die beiden Gruppen der Nettoempfänger und Nettozahler aufgeteilt werden (Finanzbericht 2008, S. 108, letzte Spalte). Und eine nähere Prüfung zeigt, dass Deutschland mit dem zuvor genannten Betrag von –7,9 Milliarden Euro zugleich der größte Nettozahler war. Ein Hauptempfänger und der größte Nettozahler, ein Zahlmeister, passen demnach zusammen.

4. Die „ganz normale“ Transferunion

Sind die Nettobeiträge der Nettozahler und die den Nettoempfängern gewährten Nettoleistungen bekannt, wird sichtbar, dass wir es mit einer Transferunion zu tun haben. Wir müssen nämlich davon ausgehen, dass Jahr für Jahr die Summe der Nettobeiträge gleich der Summe der Nettoleistungen ist (Zur Begründung vgl. „Zahlmeister“, Kapitel 1, S. 30 ff.). Damit zeigt sich, dass wir es mit einer exakten Umverteilung von den Nettozahlen zu den Nettoempfängern zu tun haben, durch die „im ganz normalen Rahmen des EU-Haushalts“ eine Transferunion begründet wird.

Die EU-Kommission nimmt diese somit „ganz normale“ Transferunion in ihren, nunmehr von Lewandowski verantworteten Finanzberichten kaum zur Kenntnis. Sie stellt zwar seit langem Jahr für Jahr fest, dass der Saldo zwischen der Summe der Nettobeiträge und der der Nettoleistungen „null Komma null“ ist (siehe beispielsweise den jüngsten Finanzbericht 2011, S.110, Operative Haushalts-salden; aber das kann durch alle Finanzberichte hindurch zurückverfolgt werden). Die Europäische Kommission macht jedoch, wie aus den Finanzberichten ebenfalls zu entnehmen ist, über die Höhe der jeweils in einem Jahr umverteilten Summe keine Aussage. Diese Summen kann man sich zwar selber ausrechnen, doch die Europäische Kommission vermeidet mit dieser kleinen Ausblendung, über die im EU-Haushalt eingebaute Transferunion weiter nachdenken zu müssen. Wenigstens tut sie es nicht öffentlich.

Im Jahr 2008 betrug die transferierte, von den Nettozahlern zu den Nettoempfänger umverteilte Summe ±22,8 Milliarden Euro. Daran war Deutschland mit dem schon genannten Nettobeitrag von –7,9 Milliarden Euro, also mit gut 34 Prozent beteiligt („Zahlmeister“, S. 25). Für die Zeit von 1991 bis

2008 ergab sich eine Umverteilung in einer Gesamthöhe von $\pm 292,5$ Milliarden Euro („Zahlmeister“, S. 105 ff.). Davon entfielen $-146,0$ Milliarden Euro auf Deutschland (Tabelle, Sp. 3). Scharf gerechnet waren das 49,9 Prozent der Umverteilungssumme. Zehn weitere Nettozahler trugen zusammen mit $-146,5$ Milliarden Euro die andere, „etwas bessere Hälfte“ von 50,1 Prozent – nämlich Frankreich, Großbritannien, Italien, die Niederlande, Belgien, Schweden, Österreich, Dänemark, Finnland und Luxemburg.

Die darin steckende „Schieflage“ wird klar, wenn man unterstellt, dass die BNE aller Nettozahler mit ihren jeweiligen Nettobeiträgen proportional belastet sein sollten. Unter dieser Bedingung hätte sich Deutschland an der (gegebenen) Umverteilungssumme mit 84,9 Milliarden Euro, also mit 29,0 Prozent, zu beteiligen gehabt. Entsprechend wären auf die anderen zehn Nettozahler zusammen 71,0 Prozent entfallen („Zahlmeister“, S. 111).

5. Eine weitere Nettobelastung

In Anbetracht hoher Nettobeiträge ist es vielleicht verzeihlich, wenn eine weitere Nettobelastung manchmal übersehen wird. Für Deutschland handelt es sich jedoch nicht um „peanuts“: In den 18 Jahren sind aus Deutschland nach Brüssel neben den nationalen Beiträgen auch Zolleinnahmen und ähnliche Abgaben in Höhe von 58,3 Milliarden Euro geflossen. Ein Teil davon ist Deutschland in verschiedener Form wieder gutgeschrieben worden, jedoch blieb der größere Teil an Deutschland als weitere Nettobelastung hängen, nämlich in den 18 Jahren insgesamt $-31,3$ Milliarden Euro (Tabelle, Sp. 4). – Die hier nicht im einzelnen diskutierbare Berechnung dazu basiert auf den in den Finanzberichten genannten „Für die EU erhobenen Traditionellen Eigenmitteln (TEM)“; z.B. sind im Finanzbericht 2008 auf S. 105 für Deutschland $-3,337$ Milliarden Euro als Zahlung ausgewiesen.

Die für die 18 Jahre genannten $-31,3$ Milliarden aus Deutschland sind in der Gesamtrechnung der EU zu einem großen Teil zur Mitfinanzierung der Verwaltungsausgaben der EU verwendet worden (Analoges gilt für die anderen Mitgliedstaaten). Abgesehen von weiteren Einzelheiten haben diese $-31,3$ Milliarden Deutschlands und analoge Beträge anderer Mitgliedstaaten auf jeden Fall nichts mit der zwischen den Mitgliedstaaten erfolgenden Umverteilung zu tun, sie sind also nicht Bestandteil der Transferunion. Dennoch hat diese weitere Nettobelastung mit den Nettobeiträgen etwas gemeinsam, was für Deutschland so formuliert werden kann: Mit den $-146,0$ Milliarden Nettobeiträgen im Rahmen der Transferunion und den $-31,3$ Milliarden, die der EU als Institution verbleiben, werden Ansprüche auf das deutsche Bruttoinlandsprodukt auf andere Akteure übertragen. Beide Beträge dürfen insoweit addiert werden.

Deshalb ist es zulässig, einschließlich der weiteren Nettobelastung festzustellen, dass Deutschland in den ersten 18 Jahren nach der Wiedervereinigung im Rahmen der EU eine Nettobelastung von $-177,3$ Milliarden Euro zu tragen hatte (Tabelle, Sp. 5).

6. Zur Weiterentwicklung der Eckwerte

Inzwischen liegen die Finanzberichte der Europäischen Kommission für 2009 bis 2011 vor, sodass die Beteiligung Deutschlands am EU-Haushalt für diese Jahre nach der gleichen Vorgehensweise wie bisher analysiert werden konnte: Maßgeblich waren wiederum die im „Zahlmeister“ in den Kapiteln 1 und 2 dargelegten analytischen Schritte. Die dabei ermittelten Eckwerte der einzelnen Jahre sind – für 2009 und 2010 zusammen, für 2011 gesondert – zu den jeweils zuvor erreichten Eckwerten addiert worden. Damit gilt für sämtliche in den Zeilen 1 bis 3 der Tabelle ausgewiesenen Eckwerte der formal gleiche Sachverhalt „seit der deutschen Wiedervereinigung“.

Zur Charakterisierung der Weiterentwicklung der Eckwerte können die erreichten absoluten Beträge ebenso verwendet werden wie Relationen zwischen verschiedenen Eckwerten. Daraus ließe sich eine umfangreiche Untersuchung der Beteiligung Deutschlands am EU-Haushalt machen, was jedoch an dieser Stelle nicht beabsichtigt ist. Stattdessen sollen ausgehend von den Eckwerten des Gesamtzeitraums in der dritten Zeile der Tabelle nur einige Lichter aufgesetzt werden:

- Deutschland ist mit den auf 383,6 Milliarden Euro angestiegenen angepassten nationalen Beiträgen (Tabelle, Sp. 1) der mit Abstand größte Finanzier der von der EU getätigten operativen Ausgaben geblieben. An zweiter Stelle steht, wie aus den neuesten Finanzberichten ebenfalls ermittelt werden kann, weiterhin Frankreich mit 299,8 Milliarden Euro. Die Relation zwischen diesen beiden Mitgliedstaaten hat sich gegenüber der bis Ende 2008 erreichten nur wenig verändert: Bis Ende 2008 betrug der französische Beitrag 75 Prozent des deutschen („Zahlmeister“, Kapitel 4, S. 56), bis einschließlich 2011 waren es 78 Prozent.

- Deutschland blieb mit dem Anstieg der seitens der EU getätigten operativen Ausgaben auf 213,0 Milliarden Euro (Tabelle, Sp. 2) einer der von EU-Kommissar Lewandowski gepriesenen Hauptempfänger. Dabei zeigt das Jahr 2011 für sich betrachtet: Deutschland rutschte als Hauptempfänger zwar auf den vierten Platz, aber das würde nicht der Rede wert sein, wenn nicht der Grund dafür bemerkenswert wäre (Finanzbericht 2011, S.107: Ausgaben insgesamt abzüglich Verwaltung). Deutschland erhielt 2011 absolut betrachtet „stolze“ 11,9 Milliarden Euro, aber Polen überrundete nicht nur Deutschland, sondern auch Frankreich mit 12,7 Milliarden und Spanien mit 13,5 Milliarden und war mit 14,4 Milliarden Euro operativer Ausgaben der Sieger des Jahres unter den Hauptempfängern, also Inhaber einer Goldmedaille, die wiegt. Ja, dieser Betrag operativer Ausgaben war der bisher höchste, den seit 1991 jemals ein Mitgliedstaat in einem Jahr erhalten hat.

- Um noch beim Jahr 2011 zu bleiben. Hier war der Übergang von der von Lewandowski präferierten Rangordnung der Hauptempfänger zu den Nettozahlern und Nettoempfängern besonders drastisch: Denn wenn wir für Deutschland von den 11,9 Milliarden operativer Ausgaben die 20,9 Milliarden angepasster nationaler Beiträge abziehen, ergibt sich ein Nettobeitrag von –9,0 Milliarden. Wenn wir für Polen von den 14,4 Milliarden operativer Ausgaben die 3,4 Milliarden angepasster nationaler Beiträge abziehen, ergibt sich eine empfangene

Nettoleistung von 11,0 Milliarden. Wie ein Vergleich mit den Nettopositionen der anderen Mitgliedstaaten zeigt, war damit Deutschland (wiederum) der größte Nettozahler und Polen der größte Nettoempfänger (Finanzbericht 2011, S. 110).

■ In der nunmehr 21 Jahre umfassenden Transferunion blieb Deutschland unbestreitbar der Zahlmeister. Für den Gesamtzeitraum stieg der Nettobeitrag auf 170,6 Milliarden Euro (Tabelle, Sp. 3). Das waren bezogen auf die für den Gesamtzeitraum inzwischen erreichte (in der Tabelle wiederum nicht ausgewiesenen) Umverteilungssumme in Höhe von $\pm 380,6$ Milliarden Euro rund 45 Prozent. Da Deutschland bis Ende 2008 an der Umverteilungssumme mit 49,9 Prozent beteiligt war, ist hier also eine gewisse Entlastung eingetreten, wenigstens in dem Sinne, dass „der Schmerz nachgelassen hat“. Die weiterhin unveränderte Gruppe der anderen zehn Nettozahler trug damit im Gesamtzeitraum zusammen 55 Prozent.

■ Schließlich ist es gerade für einen Zahlmeister mit unverändert hohen merklichen Nettobeiträgen naheliegend, auch noch über den Tellerrand der Transferunion hinauszuschauen und festzuhalten, auf welche Summe die gesamte Nettobelastung angestiegen ist: Als 2011 die Silvesterglocken läuteten, hatte sich im Rahmen des EU-Haushalts die gesamte deutsche Nettobelastung seit der Wiedervereinigung auf 208,9 Milliarden Euro erhöht (Tabelle, Sp. 5).

■ Ergänzend dazu ist es reizvoll, aus der bisherigen zeitliche Abgrenzung „kurz nach vorne auszurechnen“: Für 2012 haben die Silvesterglocken ja auch schon geläutet, nur können wir erst im Herbst 2013 erfahren, wo wir während des Geläutes mit unserer Nettobelastung bereits standen. Am 31. Dezember 2012 dürfte die Nettobelastung insgesamt knappe 220 Milliarden Euro erreicht haben.

7. Berücksichtigung der (schleichenden) Inflation

Nun gibt es noch ein kleines Problem. Die Höhe der bislang verwendeten Eckwerte basiert darauf, dass die für die einzelnen Jahre ermittelten Werte „ganz einfach“ addiert wurden, um Belastungen für größere Zeiträume nachzuweisen. Diese Vorgehensweise ist einerseits unentbehrlich. Denn jeder kritische Leser muss die Möglichkeit haben, an Hand der gleichen von der EU veröffentlichten Ausgangsdaten nachzurechnen, ob denn das stimmt, „was ihm da so treuherzig vorgesetzt worden ist“. Außerdem würde ansonsten der Vergleich mit den Belastungen oder Entlastungen anderer Mitgliedstaaten äußerst schwierig sein. Insofern sind die in den ersten drei Zeilen der Tabelle ausgewiesenen Eckwerte absolut unentbehrlich.

Das schließt nicht aus, dass wir für andere Zwecke zusätzliche Informationen benötigen. Denn wir müssen wegen der vielleicht nur schleichenden Inflation zugeben, dass beispielsweise eine 1991 geflossene Milliarde zu den damals niedrigeren Preisen real, also in Gütern ausgedrückt, mehr wert war als eine Milliarde „heute“, etwa 2010 oder 2011. Folglich sind die damals geflossenen Milliarden aus heutiger Sicht unterbewertet, und dies umso mehr, je größer die Zeitspanne bis heute ist. Lässt man diese Unterbewertung auf sich beruhen, dann wird die deutsche Beteiligung am EU-Haushalt nicht hinreichend gewürdigt, wenn sie mit weiteren, in der Gegenwart berechneten Finanzposten verglichen

werden (sollen), beispielsweise mit dem Volumen oder einzelnen Finanzposten eines heutigen Bundeshaushalts oder mit den im Rahmen der EU-Schuldenkrisenpolitik seit 2010 akzeptierten Haftungssummen.

Spätestens für derartige Vergleiche muss die zuvor genannte Unterbewertung beseitigt werden: Die Milliarden der Eckwerte der früheren Jahre müssen auf „gegenwärtige“ Preisniveaus hochgerechnet werden, und zwar jeder einzelne Eckwert von 1991 ab. Zur Hochrechnung wurden die für Deutschland geltenden Preisindizes verwendet, die von IWF, OECD und EU für alle EU-Mitgliedstaaten nach einheitlichen Kriterien berechnet worden sind (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Statistik, Internationale Zeitreihen: Nationale und (ab 1996) Harmonisierte Verbraucherpreisindizes in den Ländern der EU; für Deutschland 1991: 75,9; 2011: 111,1; 2005 = 100).

Einige Ergebnisse meiner Hochrechnungen sind in den beiden unteren Zeilen der Tabelle festgehalten worden. Sie stehen als ergänzende Informationen neben den entsprechenden Eckwerten im oberen Teil der Tabelle. Für die angepassten nationalen Beiträge gilt beispielsweise: Die 362,7 Milliarden Euro, die von 1991 bis 2010 insgesamt – bewertet mit den jährlichen Preisen – geleistet worden sind, haben aus der Perspektive des 2010 herrschenden Preisniveaus einen Wert von 420,1 Milliarden Euro. Analoges gilt aus der Perspektive des Preisniveaus des Jahres 2011 für die 383,6 Milliarden Euro, die dann einen Wert von 451,5 Milliarden Euro haben.

Man kann allerdings die hochgerechneten Eckwerte auch unmittelbar miteinander vergleichen, zum Beispiel: Von 2010 auf 2011 steigt der hochgerechnete Wert der angepassten nationalen Beiträge von 420,1 auf 451,5 Milliarden Euro. Die zusätzlichen 31,4 Milliarden setzen sich wie folgt zusammen: Wegen einer Inflationsrate von rund 2,5 Prozent erhöht sich der Wert der 420,1 Milliarden in diesem einen Jahr um 10,5 Milliarden; hinzu kommen die 20,9 Milliarden, die 2011 als neuer angepasster nationaler Beitrag anfallen – aus den Daten des Finanzberichts 2011 errechenbar – und für die es natürlich noch nichts „hochzurechnen“ gibt.

Was nun die Unterbewertungen betrifft, die mit der Hochrechnung beseitigt werden sollen, genügt zur Illustration ein Beispiel. Nehmen wir einen Ausgabeposten von 10 Milliarden Euro im Bundeshalt für 2011, dessen realer Wert sich am Preisniveau von 2011 bemisst. An diesen 10 Milliarden orientiert betragen die nicht hochgerechneten angepassten nationalen Beiträge in Höhe von 383,6 Milliarden Euro das 38-fache. Werden diese Beiträge jedoch auf das Preisniveau von 2011 hochgerechnet, machen die damit erreichten 451,5 Milliarden das 45-fache aus. Das ist für die als Beispiel angenommenen 10 Milliarden der „wahre Vergleichswert“.

Da dieser Sachverhalt formal in gleicher Weise für alle hochgerechneten Eckwerte zutrifft, können wir auch feststellen: Wenn man das Preisniveau des Jahres 2011 als Bewertungsmaßstab verwendet, hat sich Deutschland im Rahmen der im EU-Haushalt eingebauten Transferunion seit der Wiedervereinigung mit 203,4 Milliarden Euro beteiligt (Tabelle, Sp. 3, unten). Und die gesamte Nettobelastung Deutschlands machte im gleichen Zeitraum 248,5 Milliarden Euro aus (Tabelle, Sp. 5, unten) Stand 31. Dezember 2011.

8. Nettobelastungen und Haftungssummen

Ein benachbartes Thema ergibt sich, wenn wir an die seit dem Frühjahr 2010 mit immer größerer Heftigkeit betriebene EU-Politik denken, die Staats- und Bankenschuldenkrise mit öffentlich organisierten Krediten und deren Absicherung durch Haftungssummen zu organisieren. Als diese mit der Metapher „Rettungsschirme“ bedachte Politik begann, spielte bei den Argumenten der deutschen Politiker die Tatsache, dass Deutschland innerhalb der EU bereits in hohem Maße als Nettozahler engagiert ist, so gut wie keine Rolle. Das ist zwar, wenn ein bisschen Sarkasmus erlaubt ist, „verständlich“. Denn angesichts der auf den deutschen Steuerzahler aufgrund der Haftungssummen drohenden Belastungen hätte es nur gestört, wenn gleichzeitig auf politischer Bühne offen über die Belastungen Deutschlands innerhalb des EU-Haushalts gesprochen worden wäre.

Was jedoch, wenn wir die Spalte 5 der Tabelle von oben durchgehen, festgehalten werden sollte:

- Im Frühjahr 2010 hätte sich, wenn man denn ernsthaft nachgehakt hätte, an Hand der bis dahin seitens der Europäischen Kommission veröffentlichten Daten ergeben, dass die Nettobelastung Deutschlands seit der Wiedervereinigung 177,3 Milliarden Euro ausmachte (noch ohne Hochrechnung).
- Als im Herbst 2011 die betreffenden Ergebnisse für das Jahr 2010 in die Berechnung einbezogen werden konnten, hätte man die Auskunft bekommen können, die Nettobelastung liege inzwischen bei 197,8 Milliarden Euro.
- Und noch ein Jahr später, im Herbst 2012, ließ sich aufgrund des gerade veröffentlichten Finanzberichts 2011 ermitteln, dass sich bereits bis zum 31. Dezember 2011 eine deutsche Nettobelastung von 208,9 Milliarden Euro angesammelt hatte.
- Berücksichtigt man zusätzlich, dass auch mit den Haftungssummen Beträge „in Gegenwartspreisen“ gemeint sind, dann ist es, um korrekte Vergleiche anzustellen zu können, schon aus diesem Grund zwingend, die Nettobelastungen Deutschlands auf gegenwärtige Preisniveaus hochzurechnen: Auf diese Weise waren zum 31. Dezember 2010 231,8 Milliarden Euro und zum 31. Dezember 2011 schließlich 248,5 Milliarden Euro erreicht worden.
- An dieser im Rahmen des EU-Haushalts bereits realisierten und ständig weiter ansteigenden „Grundlast“ (jeweils in Gegenwartspreisen ausgedrückt) müssen die Haftungssummen gemessen werden. Sie stellen zunächst potentielle finanzielle Lasten dar, die erst bei Fälligkeit zur jeweiligen Grundlast addiert werden können.

9. Die Eckwerte verfallen nicht

Die Eckwerte sind Daten ohne „Verfallsdatum“. Diese Feststellung soll zwar bislang unerkannte Irrtümer bei Erhebung der Basisdaten und deren Verarbeitung nicht ausschließen, aber die Eckwerte können durch die jeweilige weitere Entwicklung nicht ungültig gemacht werden. Beispiel: Die ersten drei genannten Eckwerte charakterisieren die angepassten nationalen Beiträge und deren Verwendung für die ersten 18 Jahre nach der Wiedervereinigung abschließend –

ohne dass alle anderen in der Tabelle genannten Eckwerte daran etwas ändern würden.

Damit sind auch – wiederum abgesehen von bislang unerkannten Erhebungs- und Verarbeitungsfehlern – die auf Grundlage der ersten drei Eckwerte möglichen Ausdifferenzierungen sozusagen „gegen die Zukunft immun“. Diese Ausdifferenzierungen können beispielsweise darin bestehen zu zeigen, welches Gewicht Deutschland im Rahmen der hier begründeten Transferunion bei der Finanzierung der Nettoempfänger und im Verhältnis der Nettozahler untereinander hatte. Dies also jeweils für die ersten 18 Jahre oder Abschnitte daraus wiederum abschließend (vgl. im „Zahlmeister“, Kapitel 5, S. 63 ff., Kapitel 7, S. 91 ff.).

Andererseits schließt eine derartige „Immunität gegen den Verfall“ mögliche Ergänzungen natürlich nicht aus. Was sich an Hand der Tabelle als erstes aufdrängte, war die Hinzufügung einer weiteren Nettobelastung für den gleichen Zeitraum, wobei auch diese Ergänzung ohne Verfallsdatum ist. Anschließend ergaben sich weitere zeitliche und ökonomisch determinierte Ergänzungen, die ebenfalls für die jeweils definierten Zeiträume ohne Verfallsdatum gültig sind. Die verwendete Struktur der Tabelle ist modifizierbar. So ließe sich die Tabelle zur Betonung der Entwicklung durch Einbeziehung gesonderter Zeitabschnitte, etwa durch den Abschnitt „2009 bis 2011“, ergänzen. Künftige Eckwerte können „einfach angehängt“ werden.

10. Schlussbemerkungen: Solidarität und Verantwortung

Die nunmehr für 23 Jahre ermittelten Eckwerte, die, wie gesagt, auch etwas anders aufbereitet sein könnten, werfen erneut die Frage auf, wie es in der EU mit der deutschen Solidarität bestellt ist, oder auch: mit der deutschen Verantwortung – wobei „Solidarität“ und „Verantwortung“ als zwei Begriffe mit einer großen Schnittmenge behandelt werden können.

Unsere Politiker fordern uns nicht nur in Sonntags- und Aschermittwochsreden dazu auf, „in Europa“ Solidarität zu üben, Verantwortung zu tragen. Abgesehen davon, dass sie mit „Europa“ ja wohl die EU meinen, ist dagegen gar nichts einzuwenden. Aber hängt die immer wieder beklagte „Politikverdrossenheit der Deutschen“ auch damit zusammen, dass wir immer wieder für die EU zu Einstellungen und Verhaltensweisen aufgefordert werden, die wir längst haben und praktizieren? Und wie steht es mit der leicht formulierbaren Aufforderung, wir müssten mehr Solidarität üben, mehr Verantwortung tragen? Tun wir das nicht schon in hohem Maße? Wohin soll denn dieses „Mehr“ führen?

Müssen wir nicht allmählich den Eindruck gewinnen, wir sollten mit hinreichend unbestimmten Begriffen wie „Solidarität“ und „Verantwortung“ in eine hinreichend unbestimmte Lastenlage gebracht werden? Ohne Präzisierung der Sachlage wird es jedenfalls nicht gehen. Unsere Tabelle ist eine Form einer derartigen Präzisierung. Die Eckwerte sind präziser Ausdruck für unsere bereits seit Jahrzehnten geübte Solidarität, für bereits getragene Verantwortung. Diese Eckwerte können nachträglich nicht mehr korrigiert werden. Aber wir können fragen, welche Konsequenzen daraus für die Zukunft vielleicht gezogen werden

könnten. Das kann an dieser Stelle allerdings nur mit einigen Stichworten angedeutet werden.

■ Wir können davon ausgehen, dass die nationalen Beiträge und deren Korrekturen bis hin zu den angepassten nationalen Beiträgen im großen und ganzen – an den BNE und den Mehrwertsteueraufkommen orientiert – als „gerecht verteilt“ gelten können. Welches Volumen unter dieser Bedingung die finanzielle Belastung der Mitgliedstaaten ausmacht, hängt dann noch von der Höhe der Belastungsraten und damit von der Zielsetzung ab, welches Volumen der EU-Haushalt haben soll. Wenn unter diesen Bedingungen für Deutschland an angepassten nationalen Beiträgen 383,6 oder hochgerechnet 451,5 Milliarden Euro zustande gekommen sind (Tabelle, Sp. 1), dann muss Deutschland in besonderem Maße daran interessiert sein, wie es weitergehen soll.

■ Für eine Erhöhung des jährlichen EU-Haushalts und damit der jährlichen Belastungen der Mitgliedstaaten spricht (neben einem Inflationsausgleich) insbesondere die Übertragung neuer Aufgaben auf die Europäische Kommission, also eine weitere Zentralisation. Dem steht das Argument gegenüber, das bei der Entscheidung zur Finanzplanung für 2014 bis 2020 eine Rolle gespielt hat: „Wenn überall gespart werden muss“ und die nationalen öffentlichen Haushalte besonders angespannt sind, dann muss auch das Volumen des EU-Haushalts reduziert werden. Das ist aber nur, wenn man so sagen darf, das „konjunkturelle Argument“.

■ Denn es gibt auch ein „strukturelles Argument“: Wie müssen uns nämlich im Sinne des Subsidiaritätsprinzips fragen, ob und in welchem Umfang bislang der Europäischen Kommission übertragene Aufgaben auf die Mitgliedstaaten zurückübertragen werden sollten, also insoweit eine Dezentralisation erfolgen sollte. Wenn man damit ernst macht, würde höchstwahrscheinlich im Saldo zwischen Zentralisation und Dezentralisation eine dauerhafte Reduzierung des EU-Haushaltsvolumens erreicht werden.

■ Die obige einschränkende Feststellung, die Verteilung der nationalen und der angepassten nationalen Beiträge sei „im großen und ganzen“ gerecht, zielt darauf ab, dass die Großbritannien gewährten Abschläge auf die nationalen Beiträge als der Pferdefuß der Gerechtigkeit interpretiert werden müssen. Es ist zwar versucht worden, die Abschläge mit einem spezifischen nur Großbritannien betreffenden Nachteil zu rechtfertigen, aber ich halte diese Begründung für falsch („Zahlmeister“, Kapitel 3, S. 47 ff.). Die nicht gerechtfertigte, einseitige Begünstigung Großbritanniens betrug von 1985 bis 2011 insgesamt (und noch vor einer Hochrechnung) 96,9 Milliarden Euro. Indem Großbritannien darauf bestanden hat, in dieser Höhe Milliarden im eigenen Interesse selbst auszugeben, ist dezentralen Entscheidungen in London der Vorzug gegenüber zentralen Entscheidungen in Brüssel gegeben worden. De facto ist damit im Sinne des Prinzips der Subsidiarität zugunsten der dezentralen Instanz entschieden worden – auch seitens der EU, denn sie hat ja den Abschlägen zugunsten Großbritanniens zugestimmt.

■ Daran ist für die nächste siebenjährige Finanzplanung bis 2020 nicht gerüttelt worden. Ergänzend muss berücksichtigt werden, dass im Rahmen der Integrierung von Bereichen der Innen- und Rechtspolitik drei Mitgliedstaaten, nämlich

Großbritannien, Irland und Dänemark, schon vor Jahren eingeräumt wurde, daran nicht im gleichen Umfang teilzunehmen, wie die übrigen Mitgliedstaaten. Die drei Mitgliedstaaten erhalten dafür wiederum einen – wenngleich wesentlich geringeren – Abschlag. Auch hier ist unter Anwendung des Subsidiaritätsprinzips zugunsten dezentraler Befugnisse entschieden worden, und auch daran ist für die Zeit bis 2020 nicht gerüttelt worden.

■ Nach all diesen Beobachtungen ist es der EU offenbar nicht fremd, mit dem Subsidiaritätsprinzip zu arbeiten. Deshalb sollte man nachhaken. Was (insbesondere) im Fall Großbritanniens in größerem Umfang schon lange richtig ist und ab 2014 weiter richtig sein soll, wieso sollte das nicht auch für alle anderen Mitgliedstaaten gelten? Man kann Privilegien nicht nur abschaffen, indem man den Begünstigten das Privileg entzieht, sondern auch dadurch, dass man allen anderen die gleichen Begünstigungen zukommen lässt. Hier bietet sich der EU eine große Chance, die Integration langfristig wieder stärker dezentral zu gestalten und damit die nationalen Beiträge ebenso wie die operativen Ausgaben zu senken. Es muss endlich damit aufgehört werden, unter „Integration“ nur Zentralisation zu verstehen.

■ Beim gegenwärtigen Volumen der EU-Haushalte, geschweige denn bei einer weiteren Expansion, wird sich in absehbarer Zeit ein weiteres Problem auftun: Wenn und soweit von Mitgliedstaaten im Rahmen der Schuldenkrisenpolitik merkliche Haftungssummen gezahlt werden müssen, haben die betreffenden Finanzminister „für Europa“ gleichzeitig merkliche nationale Beiträge und merkliche Haftungssummen zu überweisen. Hierin besteht, so muss wohl angenommen werden, vor allem für uns Deutsche mit den absolut größten Beträgen ein großes Konfliktpotential. Werden die Bürger spätestens dann gegen eine Überstrapazierung des Solidaritätsgedankens protestieren?

■ Was die im EU-Haushalt eingebaute Transferunion betrifft, sind nach den Beschlüssen zum Finanzrahmen 2014 bis 2020 – abgesehen von den Fragen nach dem Volumen des EU-Haushalts – vorläufig keine konzeptionellen Änderungen in Sicht:

► So gibt es weiterhin keine Regelungen, die umreißen, unter welchen Bedingungen ein bisheriger Nettoempfänger entweder in eine neutrale Position oder in die Position eines Nettozahlers überführt werden sollte.

► Es gibt weiterhin keine dezidierte Erklärung seitens der EU dahingehend, dass eine reguläre Mitgliedschaft der Türkei in der EU schon deshalb nicht infrage kommen kann, weil sonst Verpflichtungen gegenüber einem Nettoempfänger eingegangen werden müssten, die alles bislang Praktizierte weit übersteigen würde. Schon deshalb muss eine anders geartete Partizipation der Türkei an der EU die Lösung sein.

► Es gibt weiterhin keine Regelungen, die festlegen, dass sämtliche Nettozahler nach einem einheitlichen Maßstab – beispielsweise auf das BNE bezogen – Jahr für Jahr relativ gleich zu belasten sind (vgl. „Zahlmeister“, S.132 ff.).

► Und solange – insbesondere – Großbritannien mit einem Abschlag auf die nationalen Beiträge privilegiert ist, wird eine ansonsten schon bestehende Ungleichverteilung der Nettobeiträge verschärft.

► Es fehlen Regeln, mit denen durch Anpassung an die üblichen Regeln in den Mitgliedstaaten die Selbstbereicherung der EU-Bürokratie beendet wird.

■ Bei all diesen Überlegungen geht es nicht darum, Solidarität und Verantwortung einseitig auf andere Mitgliedstaaten abzuschieben. Dass Deutschland bereit ist, innerhalb der EU in großem Maße Solidarität und Verantwortung zu tragen, ist inzwischen empirisch hinreichend belegt. Aber gerade deshalb wäre es an der Zeit, wenn die Bundesregierung auch in dieser Hinsicht die deutschen Interessen besser vertreten würde.

Redaktionelle Bemerkung: Am 11. Februar 2013 wurden von der FAZ unter dem Titel „Deutschland als Melkkuh der EU?“ einige der obigen Ergebnisse kommentierend veröffentlicht. Gleichzeitig wurde der Artikel unter „Aktuelle Nachrichten online – FAZ.NET“ verbreitet. Allein dort wurde der Artikel, wie die Wirtschaftsredaktion der FAZ mir mitteilte, 150.000 Mal gelesen. Zwei Zeichen dafür, wie auch in Zeiten repressiver Demokratie unliebsame Kühe ihre Wege finden.

Siehe: <http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/nettozahler-deutschland-die-melkkuh-der-eu-12057983.html>

Der Verfasser ist emeritierter Professor der Volkswirtschaftslehre an der Universität Heidelberg.