

Alle Jahre wieder:

Die Geschichte vom deutschen Nettozahler

oder

Wie die Vorteile
der Europäischen Union
verdrängt werden

Von Elmar Brok, MdEP

So pünktlich wie der Sommeranfang, so beharrlich wie das Finanzamt und so monoton wie eine tibetanische Gebetsmühle platzt jedes Jahr in das politische Sommerloch die Geschichte vom „Nettozahler Deutschland“. Dieser Begriff beschwört grauenvolle Visionen, die den deutschen Steuerzahlern die Haare zu Berge stehen lassen: Ruinöse Milliardenchecks, die eine gramgebeugte Bundesregierung in Brüssel abliefern muß, während die Nutznießer in den europäischen Partnerländern schon Schlange stehen: Mittelverschwender und Betrüger, die sich voller Erwartung die Hände reiben.

● Was bedeutet der Begriff „Nettozahler“ eigentlich? Damit sind die Mitgliedstaaten gemeint, die mehr in die EU-Kasse einzahlen, als sie an Finanzmitteln zurückerhalten. Es trifft zu, daß die direkten Rückflüsse nach Deutschland deutlich geringer sind als seine Beiträge. Der EU-Haushalt ist aber keine Bank, von der die Mitglieder ihre kompletten „Einlagen“, womöglich wohlverzinst, zurückbekommen. Eine Gemeinschaft, in der jeder Teilnehmer mindestens das an Rückflüssen erhält, was er einzahlt, wäre funktionsunfähig:

Die Finanzierung des EU-Haushaltes umfaßt die Zölle und Agrarabschöpfungen oder -abgaben auf die aus Drittländern in die Union eingeführten Erzeugnisse, einen Betrag nach Maßgabe der nach gemeinsamen Vorschriften bestimmten Mehrwertsteuer-Bemessungsgrundlage sowie eine Einnahme auf der Grundlage des Bruttosozialproduktes. Jeder Mitgliedstaat trägt zu dieser letzten Einnahme nach Maßgabe seines Wohlstandes bei. Daß Deutschland als größte Volkswirtschaft der Mitgliedstaaten mit 28,5 Prozent in 1997 (gegenüber 30 Prozent in 1996) auch größter Einzahler ist, ist angesichts seiner wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (gemessen am Bruttosozialprodukt) in unserer vom Solidaritätsprinzip geprägten Gemeinschaft proportional und konsequent. Die beim Europäischen Rat in Edinburgh beschlossenen Korrekturen am Finanzierungssystem verstärken noch den Zusammenhang zwischen EU-Beiträgen und Wirtschaftsleistung. Bei den Beiträgen kann also nicht von einer „unfairen“ Belastung gesprochen werden.

● Nettosalde sind keine eindeutige, objektive Größe, so wie etwa eine Bilanz oder ein Haushalt; ihre Aussagekraft ist begrenzt. Die reale Unmöglichkeit, alle Einnahmen und Ausgaben der Gemeinschaft „objektiv“ auf ihre Mitglieder aufzuteilen, bedeutet, daß jeder „Nettosaldo“ eine anfechtbare Rechnung darstellt: Rechnungen in Nettosalde – also die Gegenüberstellung von Bruttobeiträgen und Rückflüssen getrennt nach Mitgliedsländern – beruhen auf der Vorstellung, der Gemeinschaftshaushalt sei schlicht eine Kasse, in die die fünfzehn Mitglieder Beiträge einzahlen und aus der sie Zuwendungen erhalten, wobei alle Beiträge nur für die Mitgliedsländer verwendet werden. Diese Vorstellung ist so nicht richtig. Zum einen lassen sich einzelne Ausgabenposten zwangsläufig keinem „begünstigten“ Mitgliedstaat zurechnen, weil sie gemeinschaftlichen Interessen entspringen, z. B. in der Außenpolitik gegenüber Osteuropa und der GUS. Zum anderen wirft auch die Einnahmenseite solche Zurechnungs-

probleme auf. Insbesondere anfechtbar ist die immer wieder auftauchende Behauptung, die Zölle und Agrarabschöpfungen- bzw. -abgaben für Erzeugnisse, die aus Drittländern eingeführt werden, und die an den Außengrenzen der Union erhoben werden, seien „nationale Finanzierungsbeiträge“. Tatsächlich aber ist die Europäische Union eine Zollunion – sind am Hamburger Hafen auf in die gesamte EU gelieferte Waren erhobene Zölle für Rechnung der EU wirklich „nationale Beiträge“ Deutschlands? Wirtschaftlich betrachtet, werden mit in einem Mitgliedstaat erhobenen Zöllen ja alle Konsumenten der Union belastet, nicht nur die im Erhebungsland. Gerade weil Zölle sich nicht wirtschaftlich sinnvoll einzelnen Mitgliedstaaten zuordnen lassen, wurden sie der Gemeinschaft als eigene Einnahmequelle übertragen. Die Berücksichtigung der o. g. Zölle und Agrarabschöpfungen als nationaler Beitrag ist im übrigen auch deswegen nicht haltbar, weil aufgrund der Bedeutung einzelner Einfuhrplätze und -häfen starke Verzerrungen zutage treten (Ungleichgewichte, wie es sie beispielsweise auch bei Berechnungen zwischen Bundesländern, Gemeinden und Städten gibt, Beispiel: Industriegemeinden und Schlafstädte). Nicht umsonst wird in diesem Zusammenhang oftmals vom „Rotterdam-Effekt“ gesprochen. Außerdem müßte man, wenn man die Zölle und Agrarabschöpfungen auf der Beitragsseite berücksichtigt, theoretisch auch die Exportrückerstattungen bei den Rückflüssen berücksichtigen. Aus solchen Überlegungen folgt unmittelbar die Erkenntnis, daß Nettosalde letztendlich Kunstzahlen und keine objektive Größe sind.

Von dem EU-Gesamthaushalt für 1997 sind rund 46 Prozent für Agrarausgaben, 35 Prozent für die Strukturpolitik, für außenpolitische Verpflichtungen 8 Prozent sowie für interne Politiken wie Verkehr, Kultur, Energie, Umwelt oder Forschung etwa sechs Prozent und für Verwaltungsausgaben etwa 5 Prozent vorgesehen. Auf der Ausgabenseite ist die Zuordnung nach Nationalität noch schwieriger; Zahlungen an Drittländer, beispielsweise Südafrika, einem konkreten Mitgliedstaat zuzurechnen, ist quasi unmöglich.

● Zudem geben Nettosalde ein sehr einseitiges Bild von den Vor- und Nachteilen der deutschen Mitgliedschaft in der Europäischen Union. Sie geben keinerlei Auskunft über den allgemeinen politischen und wirtschaftlichen Nutzen der EU-Mitgliedschaft. Die positiven gesamtwirtschaftlichen Rahmenbedingungen, die allein der Zusammenschluß in der EU hervorbringen kann, tragen auch in der Bundesrepublik maßgeblich zu wirtschaftlichem und sozialem Wohlstand bei. Die Nettozahler-Argumentation läßt diese schwer meßbaren Faktoren außer acht.

Dabei ist für jedes Mitgliedsland, insbesondere aber für die Industrie- und Exportnation Bundesrepublik, der „Standortfaktor Europa“ von entscheidender Bedeutung. Den größten Vorteil, den Deutschland aus seiner Mitgliedschaft in der EU zieht, und den jede rein finanzielle Bilanz außer acht läßt, sind die enormen Handelserleichterungen durch den Binnenmarkt. Dieser Vorteil sei durch folgende beispielhafte Zahlen verdeutlicht: seit 1985 ist in Deutschland der Anteil des innergemeinschaftlichen

Exports am Bruttoinlandsprodukt kontinuierlich gestiegen. Er hat sich seit den sechziger Jahren verdoppelt. Deutsche Exporte ins Ausland machen allein 30 Prozent des deutschen Bruttosozialproduktes aus, und mehr als zwei Drittel aller deutschen Exporte gehen in europäische Länder. Die Wichtigkeit der innergemeinschaftlichen Handelsbeziehungen mag folgendes Beispiel verdeutlichen: Allein im ersten Halbjahr 1996 ist der Anteil der EU-Mitgliedstaaten am gesamten deutschen Außenhandel auf 56,2 Prozent geklettert – Tendenz weiterhin steigend. Bei den Importen liegt der Anteil bei 54,7 Prozent (178,5 Mrd. DM) und um 57,1 Prozent (212,8 Mrd. DM) bei den Exporten. Die EU-Mitgliedstaaten waren damit weiterhin der wichtigste Handelspartner Deutschlands mit einem Handelsvolumen von 391,3 Milliarden DM in diesem Halbjahr (Vorjahreszeitraum 383,6 Mrd. DM). Der halbjährige Handelsbilanzüberschuß mit den EU-Ländern belief sich auf 34,3 Milliarden DM und machte damit rund 75 Prozent des weltweit erzielten Handelsbilanzüberschusses aus.

Wenn man bedenkt, daß in Deutschland fast jeder vierte Arbeitsplatz direkt von diesen Handelsbeziehungen abhängt, dann ist unbestritten, welch wichtiger Faktor die EU für den Arbeitsmarkt und damit den sozialen Frieden in Deutschland darstellt. Mit Deutschlands Exporten in die EU sind viele Steuereinnahmen und Einnahmen für unser Sozialsystem verbunden, die seine Zahlungen an die EU übersteigen.

Als rohstoffarmes, exportabhängiges Land braucht Deutschland zur Sicherung der Arbeitsplätze einen großen Absatzmarkt, der seit der Verwirklichung des Binnenmarktes nicht mehr durch steuerliche, tarifäre oder nichttarifäre Hemmnisse seitens der Handelspartner zum Schutz ihrer eigenen Wirtschaft behindert werden kann.

Ebensowenig sagen Nettosalden etwas über die indirekten Kosten der EU-Mitgliedschaft. Viele Gemeinschaftspolitiken haben kaum Auswirkungen auf den EU-Haushalt, können aber durchaus auf unterschiedliche Art und Weise die nationalen Haushalte belasten. Beispielsweise ist die Umsetzung von EU-Normen im Umweltbereich für die ärmeren Mitgliedstaaten sicherlich eine größere finanzielle Anstrengung als etwa für die Bundesrepublik. Das Ergebnis dieser Anstrengungen hingegen – verbesserter Umweltschutz – kommt allen zugute, denn Umweltverschmutzung macht nun mal nicht an den Grenzen halt. Was würden Deutschland noch so hohe Umweltschutzbestimmungen nutzen, wenn seine Nachbarländer aus finanziellen Gründen z.B. keine Schadstoffbegrenzungen vornehmen können?

● Das Streben nach einer ausgewogenen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in der Europäischen Gemeinschaft ist eines der Hauptziele des EU-Vertrages. Daher kommen die Mittel der Struktur- und des Kohäsionsfonds naturgemäß in erster Linie den am wenigsten entwickelten und ärmsten Regionen der Europäischen Union zugute. Begünstigt sind hier vor allem die vier ärmsten Mitgliedstaaten – Portugal, Irland, Griechenland und Spanien. Parallel zur Öffnung der nationalen Märkte zum Binnenmarkt hat die Gemeinschaft ihre innergemeinschaftliche finanzielle Solidarität verstärkt. Die europäischen Staats- und Regierungschefs haben im Dezember 1992 in Edinburgh beschlossen, die Mittel für die peripheren und die

strukturschwachen Regionen der Gemeinschaft bis 1999 bedeutend zu erhöhen. Auch die neuen deutschen Bundesländer sind hierin jetzt voll einbezogen. Seitdem sind die strukturpolitischen Ausgaben von 15 Prozent des Gemeinschaftshaushaltes auf über 30 Prozent angestiegen und werden nach Schätzungen der Europäischen Kommission 1999 etwa 36 Prozent erreichen. Mit den Strukturfondsleistungen verhindern wir, daß der Abstand zwischen den reicheren Regionen der EU im Norden und den ärmeren Regionen im Süden größer wird. Die Strukturpolitiken der Gemeinschaft haben denn auch dazu beigetragen, das regionale Gefälle und die strukturellen Nachteile einiger Mitgliedstaaten zu verringern. Eine Gemeinschaft ohne das finanziell wirksame Prinzip der Solidarität würde die EU zerreißen. Mit der ökonomischen Chance, die die Menschen dort durch diese Geldmittel erhalten, wird der Anreiz zur Wanderung nach Mitteleuropa, also insbesondere nach Deutschland, verringert. Würden wir dies nicht tun, so hätte Deutschland wohl noch größere Einwanderungsströme zu verkräften als ohnehin: die reicheren Länder der EU erhielten durch die im Rahmen des Binnenmarktes garantierte Freizügigkeit von Personen noch einen erheblichen Zulauf, der große Kosten verursachen würde. Die großen Wanderungsbewegungen der sechziger Jahre, in denen Bewohner der südlichen Regionen aus ökonomischen Gründen gezwungen waren, sich Arbeitsplätze in den nördlichen, wirtschaftlich entwickelteren Regionen zu suchen, sind abgeebbt. Die Not in den südlichen Regionen ist durch die strukturpolitischen Leistungen der EU weitgehend beseitigt, so daß die dort Lebenden nicht mehr gezwungen sind, ihre vertraute Umgebung zu verlassen. Heute erfolgt eher eine Wanderungsbewegung von hochqualifizierten Arbeitnehmern aus dem Norden in den Süden.

Die strukturhilfeberechtigten Staaten sind bevorzugte Empfänger von Anlageinvestitionen, bei denen die deutsche Wirtschaft besonders stark ist. Davon hat Deutschland einen großen Vorteil, denn die Leistungen aus den Strukturfonds kommen nicht nur den Empfängerländern zugute; sie fließen indirekt in Form von Exportaufträgen in erheblichem Umfang auch an die anderen Mitgliedstaaten der EU. Der ökonomische Nutzen aus den Struktur- und Kohäsionsausgaben ist also zumindest nicht einseitig.

Zudem ist auch Deutschland Nutznießer der Strukturfondsleistungen. Brüssel hat seit 1990 unbürokratisch und tatkräftig die innere und äußere Einheit Deutschlands unterstützt. Unmittelbar nach der Wiedervereinigung erhielten die neuen Bundesländer aufgrund besonderer Verordnungen eine Reihe von Übergangsregelungen zugebilligt, um den Integrationsprozeß in die EU zu erleichtern. Unter anderem wurden für Strukturmaßnahmen in den Jahren 1991–1993 insgesamt 6 Mrd. D-Mark zur Verfügung gestellt. Mit den 28 Milliarden D-Mark allein an Strukturfonds-Zuwendungen von 1994 bis 1999 ist Ostdeutschland Ziel-1-Gebiet in der Strukturförderung und damit den ärmsten Regionen in der Gemeinschaft gleichgestellt.

● Die Vereinbarung, die zu der aktuellen Finanzposition Deutschlands in der EU geführt hat, und die bis 1999 gilt, ist im Jahre 1992 geschlossen worden, d. h. zwei Jahre nach der deutschen Wiedervereinigung. Damals hatte die Bundesregierung die schnelle Zustimmung der Partnerstaaten zur Wiedervereinigung auch durch die Zusage fördern können, daß die Deutsche Einheit keine negativen Konsequenzen für die ärmeren Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben würde. An Zusagen sollte man sich in Deutschland erinnern.

Sicherlich haben die übrigen EU-Mitgliedstaaten wegen gestiegener Exportmöglichkeiten auch Nutzen aus der deutschen Einheit gezogen. Aber es sollte nicht vergessen werden, daß die Deutsche Bundesbank, um die Stabilität der D-Mark bei dem hohen Ressourcentransfer in die neuen Bundesländer gewährleisten zu können, den Diskontsatz und damit die Kreditzinsen erhöht hat. Da innerhalb des Europäischen Wechselkurssystems die D-Mark als Leitwährung fungiert, mußten die Notenbanken der Mitgliedstaaten auch ihre Leitzinsen erhöhen, um zu verhindern, daß Devisenspekulanten gegen ihre Währung spekulieren und die Gefahr einer Abwertung heraufbeschwören. Durch die hohen Zinsen in den Nachbarländern wurde aber deren Konjunkturerholung verzögert, so daß sich die wirtschaftliche Rezession in den Mitgliedstaaten der EU, insbesondere in Frankreich, verschärfte. So haben auch einige unserer Partnerländer in der EU empfunden, daß sie durch die von der Deutschen Bundesbank im Zusammenhang mit dem Aufbau Ostdeutschlands betriebenen Hochzinspolitik, die sie mittragen mußten, auch einen „Solidaritätsbeitrag“ zur Einigung Deutschlands geleistet haben.

● Die Ausgaben für den größten Einzelhaushalt der Gemeinschaft, die Gemeinsame Agrarpolitik, dienen zum Teil immer noch dazu, die Preise für Landwirtschaftsprodukte auf hohem Niveau zu halten. Dies hilft allen Landwirten entsprechend ihrem Anteil an der Agrarproduktion. Der größte Teil der EG-Agrarausgaben – Exporterstattungen, Interventionen – geht jedoch nicht an die Landwirte selbst, sondern an zwischengeschaltete Unternehmen, an Verschiffungshäfen oder an Lagerhäuser. Diese befinden sich in der Regel in Ländern mit großen landwirtschaftlichen Überschüssen oder großen Häfen. Als hochentwickeltes Industrieland, zu dessen Bruttosozialprodukt die Landwirtschaft nur geringfügig beiträgt, und bei im Blick auf die Agrarproduktion weniger effizienten landwirtschaftlichen Strukturen kann die Bundesrepublik auch an den landwirtschaftlichen Strukturen nur unterproportional partizipieren. Davon profitieren vor allem Agrarländer wie Frankreich oder auch Dänemark, während die Struktur- und Kohäsionsmittel vor allem den weniger entwickelten Regionen der Mitgliedstaaten wie Süditalien, Spanien, Portugal, Griechenland und Ostdeutschland zugute kommen.

● Nicht übersehen werden darf auch, daß Deutschland mehr als andere Mitgliedstaaten von den Milliardenprogrammen der EU für Osteuropa und die Gemeinschaft Unabhängiger Staaten profitiert. Indem sich die Europäische Union zuneh-

mend im außenpolitischen Bereich engagiert, wird der deutsche Anteil an finanziellen Hilfsmaßnahmen, welche wegen der geographischen Nähe dieser Länder zu Deutschland ein vitales deutsches Interesse sind, drastisch gesenkt. Durch die finanziellen Mittel der EU sind nun auch die anderen Länder am wirtschaftlichen Aufbau Mittel- und Osteuropas beteiligt, und dadurch wird Deutschland bei der Erfüllung seiner finanziellen Verpflichtungen für diese Länder entlastet. Dieses Argument gilt auch für andere Politikbereiche, die die EU finanziert: wenngleich nicht genau beziffert werden kann, wer z. B. von Forschungsergebnissen am meisten profitiert, wer vom Schutz der Umwelt den größten Nutzen hat, oder wer die meisten Jugendlichen in Bildungs- und Austauschprogramme schicken konnte, darf sicherlich angenommen werden, daß in diesen Bereichen Deutschland seinen Haushalt zu Lasten des Gemeinschaftshaushaltes schonen konnte.

● Ein weiterer Vorwurf, der im Zusammenhang mit der „Nettozahler-Diskussion“ gerne gen Brüssel erhoben wird, ist „Wieso dürfen die so viel ausgeben, wenn doch in den Mitgliedstaaten überall gespart wird?“ Ein Beispiel mag diesen Vorwurf relativieren: Der bundesdeutsche Haushalt für 1997 beläuft sich auf ca. 490 Milliarden DM, der Unionshaushalt auf rund 89 Milliarden Ecu (knapp 174 Milliarden DM). Der Haushalt der Union für ihre fast 370 Millionen Bürger macht damit nicht mehr als ein gutes Drittel des Bundeshaushaltes aus! Der EU-Haushalt für 1997 mit einem Volumen von 1,17 Prozent des Bruttosozialproduktes der Mitgliedstaaten liegt damit auch deutlich unter der 1992 in Edinburgh festgelegten Obergrenze von 1,24 Prozent für die Ausgaben. Sicherlich kann sich auch die Europäische Union nicht dem allgemeinen Sparzwang entziehen. Berücksichtigt werden muß aber, daß dies nicht von heute auf morgen erfolgen kann. Wichtige Ausgaben sind langfristig vorprogrammiert: so wird z. B. die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik erst in den kommenden Jahren abgeschlossen, die strukturpolitischen Ausgaben werden laut Beschluß von Edinburgh bis 1999 weiter kräftig erhöht, und das im Rahmen der Forschungs- und Entwicklungspolitik aufgelegte 4. Forschungsrahmenprogramm läuft bis 1998. Diese drei wichtigsten, nur mittelfristig zu beeinflussenden Ausgabenblöcke absorbieren mehr als 85 Prozent des Gemeinschaftshaushaltes. Hingegen betragen die Ausgaben für die vielgescholtene Brüsseler „Bürokratie“ nur 5 Prozent des Gemeinschaftshaushaltes! Und was die Vorwürfe von Mittelverschwendung und Betrug betrifft: dies gehört leider zur Realität, in Europa und anderswo. Deshalb sind eine ganze Reihe von Maßnahmen zur Bekämpfung dieser Übel auf europäischer Ebene eingeleitet bzw. verstärkt worden. Es sei aber darauf hingewiesen, daß ca. 80 Prozent der Gemeinschaftsgelder von den Mitgliedstaaten verwendet werden. Die Kontrolle muß daher auch auf nationaler Ebene vollzogen werden.

● Der Schluß, daß der Haushaltsbeitrag an die EU gleichbedeutend mit Deutschlands Belastung sei, ist somit unzutreffend, denn auch die verschiedenen Rück-

flüsse sowie die „immateriellen“ Vorteile müssen berücksichtigt werden. Selten beachtet wird beispielsweise die Tatsache, daß der hohe Beitrag die Verhandlungsposition Deutschlands in der EU stärkt, die es unter anderem ermöglichte, den europäischen Binnenmarkt nach deutschen marktwirtschaftlichen Kriterien auszurichten sowie den Binnenmarkt nach außen und innen offen zu halten, was der exportorientierten deutschen Wirtschaft mehr nutzt als Ländern mit niedrigen Exportraten.

Aber auch seine wiedergewonnene wichtige politische Rolle in der Welt und die Wiedervereinigung verdankt Deutschland nicht zuletzt seiner Mitgliedschaft in der EU. Daß die europäische Integration seit über vierzig Jahren einen Krieg der zusammenarbeitenden Länder unvorstellbar erscheinen läßt, beeindruckt heute leider nur noch wenige. Trotzdem sei darauf hingewiesen, was allein eine potentielle Verteidigungsbereitschaft gekostet hätte, wenn sich die ehemaligen Kriegsgegner nicht dazu durchgerungen hätten, die Europäischen Gemeinschaften zu gründen, um in Frieden und Freiheit den Wohlstand der Menschen zu mehren, die in ihr leben. Gleichfalls eine Überlegung wert ist die Frage, was an materiellen und immateriellen Werten nicht hätte geschaffen werden können, wenn Westeuropa und damit Deutschland nicht fünfzig Jahre in Frieden und Freiheit gelebt hätten.

Im deutschen Interesse muß die Diskussion über eine faire Belastung der Mitgliedstaaten geführt werden. Aber auch diese Diskussion muß Kosten und Vorteile der Union möglichst korrekt und vollständig erfassen. Nur dann ist eine grundsätzliche Einigung mit den anderen Mitgliedstaaten zu erreichen. Starke Worte an der Heimatfront dürfen nicht im Gegensatz zur Wahrnehmung deutschen Interesses in der EU stehen und bei absehbarem Mißerfolg zu weiterer Europamüdigkeit, die erst recht nicht im deutschen Interesse liegt, beitragen. Deshalb ist es notwendig, frühzeitig über einen realistischen Mix an Reformen auf der Einnahmen- und insbesondere auf der Ausgabenseite, die auch die von Deutschland gewünschte Erweiterung einbeziehen muß, nachzudenken und sie rechtzeitig, seriös und ohne Marktgeschrei zu präsentieren und zu verhandeln. Korrekturen am Finanzrahmen der Gemeinschaft, z. B. auch in bezug auf den Britenrabatt, können nur mittelfristig erfolgen, denn er ist bis einschließlich 1999 vereinbart. Die längerfristigen Weichenstellungen müssen frühzeitig diskutiert werden. Deutschland, das sich im haushaltspolitisch entscheidenden Jahr 1999 mit Finnland die europäische Präsidentschaft teilt, kommt dabei eine besondere Rolle zu.