

Doppeltes Netto

von Randolph Jeß

Die Europäische Union wird von vielen Bürgern neben anderem vor allem als riesige Umverteilungsinstitution wahrgenommen. Im Jahr 2003 betrug der Umverteilungssaldo, also der Betrag, der von den Nettozahlern zu den Nettoempfängern fließt, 17,1 Milliarden Euro. Dabei ist kein Geheimnis, daß sich Deutschland bereits über Jahrzehnte hinweg als größter Nettozahler in der Abfolge der verschiedenen Europäischen Gemeinschaften bis hin zur Europäischen Union etabliert hat. Dieser Zustand ist, wie man zu sagen pflegt, historisch gewachsen und quantifiziert sich im gewählten Beispieljahr in der Summe von 7,6 Milliarden Euro, die im Saldo aus der deutschen Volkswirtschaft in Richtung Brüssel abgeflossen sind.

Die tatsächlichen Nettobeiträge der Zahler sind dabei keineswegs Ausdruck irgendeiner Systematik oder eines in sich geschlossenen Konzepts, sondern vielmehr das Ergebnis von wiederkehrenden Verhandlungen über die Einnahmen- und Ausgabenpolitik der EU; es handelt sich demnach um (tages-)politische Kompromisse, denen immer ein gewisser Grad an Beliebigkeit und Willkür anhaftet.

Nun hat der Heidelberger Finanzwissenschaftler Professor Franz-Ulrich Willeke diesen Zustand in einem präzise gefaßten Aufsatz problematisiert (*Tatsächliche und angemessene Nettobeiträge – Die Europäische Union der 15 Mitgliedstaaten als Testfall*, in: *Jahrbuch für Wirtschaftswissenschaften* 2007, Bd 58, S. 93–129). Willeke bietet mit seinen „angemessenen“ Nettobeiträgen eine Alternative, die den Anspruch erhebt, eine solidarische Vertei-

lung der Lasten unter den Nettozahlern zu ermöglichen. Daß eine in diesem Sinne gerechte Lastenverteilung unter den Financiers der Europäischen Union als anzustrebendes Moment angenommen werden kann, folgert der Autor sehr geschickt aus der Tatsache der Umverteilung selbst. Da Umverteilung nichts anderes als ein Akt der Solidarität zwischen Nettozahlern und -empfängern ist, sollte konsistenterweise auch von dem Ziel ausgegangen werden können, daß die Verteilung der Lasten der Umverteilung ebenfalls solidarisch erfolgt. Professor Willeke prägt für diesen Gedanken die Bezeichnung der „doppelten Solidarität der Nettozahler“.

Doch wie kann diese Gerechtigkeit „unabhängig von den sonstigen nationalen Befindlichkeiten der Nettozahler“ am besten quantifiziert und operationalisiert werden? Die zunächst noch abstrakte Antwort liefert der Autor mit seinem Verweis auf die Opportunitätskosten, welche letztlich das mit den spezifischen Nettobeiträgen der einzelnen Nettozahler verbundene und auf den jeweiligen Volkswirtschaften lastende Gewicht bestimmen. Das Opportunitätskostenkonzept gehört zum unstrittigen Grundinstrumentarium der Mikroökonomie. Dabei werden die Opportunitätskosten einer Entscheidung durch den entgangenen Nutzen beschrieben, der bei sich gegenseitig ausschließenden Handlungsalternativen und der Durchführung einer von diesen wahrgenommen wird. Ein in Deutschland aufgebrachtener Steuereuro kann eben nur einmal von der öffentlichen Hand wieder ausgegeben werden, entweder in Deutschland oder ei-



„Euro“-Emblem vor der Europäischen Zentralbank in Frankfurt am Main

nem anderen Land, nicht zweimal. Den abfließenden Mitteln der EU-Nettozahler stehen nämlich keine mittelbaren realen Gegenleistungen gegenüber, jedoch könnte jedes Geberland leicht eine zweckmäßige, alternative Verwendung der Gelder im Inland nennen. Unmittelbare Nutznießer der Umverteilung sind denn auch die Nettoempfänger, die grundsätzlich höhere Staatsausgaben ansetzen, die Staatsverschuldung senken, Haushaltsüberschüsse bilden und/oder Steuern senken können.

Die mit steigenden Nettobeiträgen prinzipiell „proportional“ steigenden Opportunitätskosten lassen sich allerdings nicht direkt messen. Abhängig vom jeweiligen Wohlstandsniveau, der öffentlichen Haushaltslage und der konjunkturellen Entwicklung der einzelnen Mitgliedstaaten schlagen sie sich vielmehr in unterschiedlichen finanzpolitischen Problemen nieder, die nur schwer gegeneinander abgewogen werden können. Deswegen kann der Opportunitätskostenansatz nicht unmittelbar in ein überzeugendes und von jedermann leicht nachvollziehbares Konzept einer Beitragsordnung überführt werden. Um beurteilen zu können, ob die Nettozahler die gemeinsame Last der Nettobeiträge solidarisch tragen, müssen Höhe und Verteilung der Nettobeiträge auf die Nettozahler anhand eines einheitlichen Maßstabs simultan bestimmt werden können. Nettobeiträge, die diesem Anspruch genügen, nennt Willeke „angemessene“ Nettobeiträge.

Als Grundlage für ihre Bemessung schlägt der Autor die ökonomische Leistungsfähigkeit der einzelnen Volkswirtschaften, formal gemessen am jährlich erzielten Bruttonationaleinkommen (BNE) vor, da sich in dieser Kennziffer zumindest tendenziell die Fähigkeit abbildet, Opportunitätskosten tragen zu können. Das BNE ist die Summe aller von Inländern im In- oder Ausland erworbenen Einkommen eines Jahres. Dabei wird im Unterschied zum Bruttoinlandsprodukt nicht auf eine räumliche Abgrenzung, sondern auf eine personelle abgestellt. Durch Anwendung einer für alle Nettozahler einheitlichen Rate auf das länderspezifische BNE folgen schließlich die jeweiligen angemessenen Nettobeiträge. Im Prinzip gleicht dieser Vorschlag der Belastung der Nettozahler mit einer Art EU-Einkommensteuer, wobei der Steuersatz für alle Zahler identisch ist. Willeke benennt die den Steuersatz angegebende Rate als „Zumutbarkeitsfaktor“. Aus dem bereits skizzierten Anspruch an eine ge-

rechte Beitragsordnung folgt die rigorose Anwendung dieses Zumutbarkeitsfaktors, ungeachtet sonstiger nationaler Befindlichkeiten der Nettozahler.

Willeke vergleicht nun die tatsächlich von den einzelnen Nettozahlern gezahlten Beiträge mit denen, die gezahlt worden wären, hätte sein Konzept angemessener Nettobeiträge Anwendung gefunden. Im Ergebnis teilt sich die Gruppe der Nettozahler dann in solche Länder auf, deren tatsächliche Beiträge eine unangemessene Entlastung von den angemessenen bedeuten und solche, deren tatsächliche Beiträge über den angemessenen liegen, mithin also eine unangemessene Belastung aufbürden. Abweichungen von den angemessenen Beiträgen interpretiert Willeke als Solidaritätsdefizit. Um nur zwei Ergebnisse dieser Vergleiche zu nennen: Der Übergang zu angemessenen Nettobeiträgen bedeutet für Deutschland eine Senkung von tatsächlich 7,6 auf angemessene 4,4 Milliarden Euro oder 26 Prozent aller Nettobeiträge, ohne daß es seine Rolle als größter Nettozahler verlore. Die drei anderen großen Nettozahler (Großbritannien, Frankreich und Italien) übernehmen bei Anwendung des gleichen Zumutbarkeitsfaktors wie für Deutschland gemeinsam angemessene Nettobeiträge in Höhe von 9,4 Milliarden Euro oder 55 Prozent aller angemessenen, statt 30 Prozent der tatsächlichen.

Zu betonen ist ferner, daß Willekes Überlegungen sowie sein Vorschlag zur Systematisierung der Beitragsordnung der Europäischen Union lediglich auf das Innenverhältnis der Nettozahler untereinander abzielen: Die Umverteilung an sich und damit die Rolle der Nettoempfänger werden nicht in Frage gestellt, aber die Lastenverteilung soll solidarisch gestaltet werden. Neben dem Allgemeinplatz, daß eine gerechte Lösung selbstverständlich sein müßte, führt der Autor noch einen weiteren Grund an, der für eine Systematisierung der bestehenden Beliebigkeit spricht. Umverteilungssysteme tragen im allgemeinen die Eigenschaft, sich im Zeitablauf auszudehnen; ein Effekt, der auch als Teufelskreis des Interventionismus bezeichnet wird: Solange einzelne Nettozahler „dulden oder ausdrücklich bereit sind, [...] zusätzliche Belastungen an Nettobeiträgen einseitig zu übernehmen – wie dies gegenwärtig vor allem auf Kosten Deutschlands der Fall zu sein scheint“, haben die meisten der anderen Nettozahler nichts gegen eine Ausweitung der Umverteilung.

Willekes Verdienst liegt nicht nur darin, einen Weg zu mehr Gerechtigkeit im Umverteilungssystem gewiesen, sondern ferner ein sofort einleuchtendes Korrektiv vorgeschlagen zu haben. Seine Systematik schafft Abhilfe, weil bei Anwendung des Zumutbarkeitsfaktors immer alle Nettozahler in angemessenem Umfang von einer Ausweitung betroffen wären. Nach Willeke schweißte dies die Nettozahler auf ein gemeinsames Interesse an einer langfristig sinkenden Umverteilungssumme zusammen, welches sich zunächst im Bestreben niederschlagen sollte, Nettoempfänger in die Gruppe der Nettozahler aufzunehmen und langfristig als Beweis erfolgreicher Umverteilungspolitik die notwendigen Nettoleistungen sinken zu sehen.