

Brücker, Herbert; Weise, Christian

Article

Die EU vor der Osterweiterung: Reformchancen im Europäischen Konvent nutzen

DIW Wochenbericht

Provided in Cooperation with:

German Institute for Economic Research (DIW Berlin)

Suggested Citation: Brücker, Herbert; Weise, Christian (2002) : Die EU vor der Osterweiterung: Reformchancen im Europäischen Konvent nutzen, DIW Wochenbericht, ISSN 1860-8787, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, Vol. 69, Iss. 48, pp. 831-838

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/151186>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Wochenbericht

Wirtschaft Politik Wissenschaft

Die EU vor der Osterweiterung: Reformchancen im Europäischen Konvent nutzen

Herbert Brücker
hbruecker@diw.de

Christian Weise
cweise@diw.de

Am 12./13. Dezember 2002 will die Europäische Union (EU) auf dem Treffen ihrer Staats- und Regierungschefs in Kopenhagen die Beitrittsverhandlungen mit den acht ostmitteleuropäischen Ländern¹ sowie Malta und Zypern abschließen. Darüber hinaus ist ein positives Signal für den baldigen Beitritt Bulgariens und Rumäniens zu erwarten. Die jüngste Einigung zur mittelfristigen Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik² (GAP) hat den Weg dafür freigemacht, aber auch gezeigt, dass die Diskussion über die Erweiterung zu stark von Vermutungen über die Finanzierungslasten dominiert wurde.

Die EU ist nur schlecht auf den Beitritt wenig wohlhabender und agrarisch geprägter Länder vorbereitet, weil eine durchgreifende Reform der budgetrelevanten EU-Politiken noch weitgehend aussteht. Darüber hinaus macht der Beitritt einer großen Zahl neuer Mitglieder eine grundlegende Reform der Entscheidungsregeln in der EU notwendig. Die Verantwortung hierfür liegt nun beim Europäischen Konvent, der mit Vorschlägen für eine Neufassung der vertraglichen Grundlagen der Union betraut ist.

Im vorliegenden Bericht werden die Beschlüsse des Brüsseler Gipfels analysiert und konkrete Vorschläge für Vertragsänderungen entwickelt, die für die Funktionsfähigkeit der erweiterten Union wesentlich sind.

Zur Finanzierbarkeit der EU-Osterweiterung

Die Kosten der Osterweiterung werden – neben der Erwartung stark steigender Zuwanderungsströme – von der Bevölkerung in der EU als wichtigstes Problem der Erweiterung wahrgenommen.³ Im Fall der Arbeitnehmerfreizügigkeit konnte bereits im Frühjahr 2001 ein Verhandlungsangebot der EU an die Beitrittskandidaten festgelegt werden. Eine Einigung über eine Verhandlungsposition bei der Agrar- und der Strukturpolitik gelang erst unter großem politischen Zeitdruck in diesem Oktober. Die Kosten der Erweiterung können aber immer noch nicht genau prognostiziert werden, da die zentralen politischen Entscheidungen über die künftige Gestaltung dieser besonders kostenintensiven Politi-

¹ Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowakische Republik, Slowenien, Tschechische Republik und Ungarn.

² Auf dem Treffen der Staats- und Regierungschefs der EU in Brüssel am 24./25. Oktober; vgl. Europäischer Rat (Brüssel), 24. und 25. Oktober 2002, Schlussfolgerungen des Vorsitzes. In: EU-Nachrichten, Dokumentation Nr. 3 vom 30.10.2002.

³ Vgl. zum Wanderungspotential und den Arbeitsmarkteffekten der Zuwanderung: EU-Osterweiterung: Abschottung oder regulierte Öffnung? Zu den Übergangsfristen für die Arbeitnehmerfreizügigkeit. Bearb.: Herbert Brücker und Christian Weise. In: Wochenbericht des DIW, Nr. 31/2001, S. 473–481.

Königin-Luise-Straße 5
14195 Berlin

Tel. +49-30-897 89-0
Fax +49-30-897 89-200

www.diw.de
postmaster@diw.de

DIW Berlin

Nr. 48/2002

69. Jahrgang / 28. November 2002

Inhalt

Die EU vor der Osterweiterung:
Reformchancen im Europäischen
Konvent nutzen Seite 831

Sperrfrist:

Mittwoch, 27. November 2002, 17 Uhr!

A 22127 C

Kasten

Szenarien zur Kalkulation der Kosten für die Agrar- und die Strukturpolitik in einer erweiterten EU: zentrale Annahmen¹

Status quo EU 15:

- unveränderte Regeln für die Agrar- und die Strukturpolitik (einschließlich voller Übertragung der Direktzahlungen in der Landwirtschaft auf die neuen Mitglieder);
- keine Erweiterung.

Status quo EU 25:

- unveränderte Regeln für die Agrar- und die Strukturpolitik (einschließlich voller Übertragung der Direktzahlungen in der Landwirtschaft auf die neuen Mitglieder);
- Erweiterung um zehn neue Mitgliedstaaten im Jahre 2005.

Moderate Reform EU 25:

- *Agrarpolitik:* Direktzahlungen werden zur Hälfte von den empfangenden Mitgliedstaaten kofinanziert;
- *Strukturpolitik:* 90 % der Mittel entfallen auf die Förderung besonders einkommensschwacher Regionen (statt zwei Drittel im Status quo).

Mittlere Reform EU 25:

- *Agrarpolitik:* Stufenweiser Abbau der Direktzahlungen in der EU 15 von 2005 bis 2017; neue Mitglieder erhalten 50 % der vollen Direktzahlungen, auch diese werden von 2011 an abgebaut;
- *Strukturpolitik:* wie Moderate Reform.

Substantielle Reform EU 25:

- *Agrarpolitik:* wie Mittlere Reform;
- *Strukturpolitik:* 90 % der Mittel entfallen auf die einkommensschwächsten Mitgliedstaaten.

¹ Zur Begründung der Annahmen und für methodische Details vgl. Christian Weise, Martin Banse, Wolfgang Bode, Barbara Lippert, Ferdinand Nölle und Stefan Tangermann: Die Finanzierung der Osterweiterung der EU. Baden-Baden 2002; Christian Weise: How to Finance Eastern Enlargement of the EU. DIW Discussion Paper No. 287. Berlin, Juni 2002.

ken noch ausstehen. Brisant sind dabei vor allem die Rückwirkungen auf die bisherigen Empfänger von Transfers aus dem EU-Haushalt.

Das DIW Berlin hat bereits im vergangenen Jahr zusammen mit dem Institut für Agrarökonomie der Universität Göttingen und dem Institut für Europäische Politik, Berlin, verschiedene Szenarien für den EU-Haushalt entwickelt, in denen die Effekte einer Erweiterung um zwölf neue Mitglieder und einer Umsetzung der wesentlichen Reformoptionen auf das Budget und die Nettozahlerpositionen der einzelnen Mitgliedstaaten berechnet wurden.⁴ Grundlage der Berechnungen bildet ein „bottom up“-Ansatz, in dem die wichtigsten Instrumente der Agrar- und der Strukturpolitik für die Jahre 2007 und 2013 modelliert werden. Ein zentrales Ergebnis der Studie war, dass in allen Szenarien der Anteil des Budgets für diese Politikbereiche

am Bruttoinlandsprodukt (BIP) der EU sinkt. Ein wesentlicher Grund für dieses Resultat sind die zurückgehenden Zahlungen an die gegenwärtigen EU-Mitglieder (EU 15), die sich u. a. aufgrund konvergierender Einkommen schon bei unveränderter Fortschreibung der Politiken ergeben. Die Ausgaben gehen noch weiter zurück, wenn ökonomisch sinnvolle Reformen der Agrar- und der Strukturpolitik durchgeführt werden.

Die Berechnungen wurden in diesem Jahr auf aktuellerer Datenbasis um die Effekte einer Erweiterung um die zehn neuen Mitglieder ergänzt.⁵ Die wesentlichen Annahmen und Ergebnisse sind in

⁴ Christian Weise, Martin Banse, Wolfgang Bode, Barbara Lippert, Ferdinand Nölle und Stefan Tangermann: Die Finanzierung der Osterweiterung der EU. Baden-Baden 2002.

⁵ Christian Weise: How to Finance Eastern Enlargement of the EU. DIW Discussion Paper No. 287. Berlin, Juni 2002.

Kosten der Erweiterung sind beherrschbar

Tabelle 1

Kosten für die Agrar- und die Strukturpolitik der EU in verschiedenen Szenarien, 2007 und 2013

	EU 15		BK 10		EU 25		EU	
	2007	2013	2007	2013	2007	2013	2007	2013
	in Mrd. Euro, zu Preisen von 1999						in % des EU-BIP	
Status quo EU 15								
Agrarpolitik	42,0	38,3	–	–	–	–	–	–
Strukturpolitik	29,6	22,4	–	–	–	–	–	–
Summe	71,6	60,7	–	–	–	–	0,77	0,58
Status quo EU 25								
Agrarpolitik	41,8	38,2	10,1	8,5	51,9	46,7	–	–
Strukturpolitik	22,3	11,8	11,1	18,4	33,4	30,2	–	–
Summe	64,1	50,0	21,2	26,9	85,3	76,9	0,88	0,70
Moderate Reform EU 25								
Agrarpolitik	30,0	27,7	7,2	5,9	37,2	33,6	–	–
Strukturpolitik	17,0	9,1	11,1	18,4	28,1	27,5	–	–
Summe	47,0	36,8	18,3	24,3	65,3	61,1	0,67	0,56
Mittlere Reform EU 25								
Agrarpolitik	37,7	24,3	7,2	4,6	44,9	29,0	–	–
Strukturpolitik	17,0	9,1	11,1	18,4	28,1	27,5	–	–
Summe	54,7	33,4	18,3	23,0	73,0	56,5	0,75	0,51
Substantielle Reform EU 25								
Agrarpolitik	37,7	24,3	7,2	4,6	44,9	29,0	–	–
Strukturpolitik	16,0	5,5	11,2	18,6	27,1	24,1	–	–
Summe	53,7	29,8	18,4	23,2	72,0	53,1	0,74	0,48

Quelle: Christian Weise: How to Finance Eastern Enlargement of the EU. DIW Discussion Paper No. 287. Berlin, Juni 2002.

DIW Berlin 2002

Kasten 1 und Tabelle 1 zusammengefasst. An die neuen Mitglieder (BK 10) fließen danach im Jahre 2013, nach dem Ende aller Übergangsphasen, je nach Szenario brutto 23 bis 27 Mrd. Euro; dem stehen 3 bis 4 Mrd. Euro Beiträge gegenüber. Bei voller Übertragung der GAP werden in diesem Bereich etwa 8 bis 10 Mrd. Euro für zehn neue Mitglieder erforderlich. Die Mittelansätze für die EU 15 hängen stark von den Annahmen zur Gestaltung der Agrar- und der Strukturpolitik nach 2006 ab. Unter Status-quo-Bedingungen werden sie im Jahre 2013 gut 60 Mrd. Euro (in Preisen von 1999) betragen.⁶ Bei einer Erweiterung um zehn neue Mitglieder würden die Kosten auf 77 Mrd. Euro steigen. Wenn es zu Reformen in beiden Politikbereichen kommt, sinkt die Summe deutlich. Transfers in dieser Größenordnung – 0,5 bis 0,9 % des gemeinsamen BIP – führen sicherlich nicht zu untragbaren finanziellen Lasten für die heutigen Mitglieder der EU.

Die Ergebnisse des Europäischen Rates von Brüssel

Diese Sicht entspricht auch den Schlussfolgerungen der Staats- und Regierungschefs der EU auf ihrem Gipfeltreffen in Brüssel im Oktober 2002.

Sie haben sich allerdings nicht mit der inhaltlichen Gestaltung der EU-Politik befasst, sondern in einem „top down“-Ansatz festgelegt, wie viele Mittel künftig für die Agrarpolitik der EU höchstens ausgegeben werden sollen. Die Aufteilung der Agrarmittel sowie das Volumen und die Verteilung der strukturpolitischen Mittel nach 2007 sind nach wie vor nicht thematisiert.

Die entscheidende Frage bei der Übertragung der GAP auf die neuen Mitgliedstaaten ist, ob den Landwirten dieser Staaten Direktzahlungen zur Einkommensstützung zustehen oder nicht. Nach bislang gültiger Beschlusslage der EU 15 war dies nicht der Fall, da die Einkommensstützung in der EU 15 im Wesentlichen als Ausgleich für Preissenkungen in den frühen 90er Jahren eingeführt wurde. Andererseits ist eine Ungleichbehandlung der Landwirte in den alten und neuen Mitgliedstaaten aus EU-rechtlichen und ökonomischen Gründen (Diskriminierungsverbot, Binnenmarkt) problematisch. Eine wissenschaftlich nahe liegende Lösung könnte darin bestehen, die Einkommensstützung auch in der heutigen EU abzubauen und den neuen Mitgliedern nur vorübergehend

Agrartransfers an neue Mitglieder nur bei Reform zu empfehlen

⁶ Für das Jahr 2002 waren nach der Agenda 2000 für beide Politikbereiche etwa 75 Mrd. Euro für die EU 15 vorgesehen.

Tabelle 2

Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) bei einer Osterweiterung nach verschiedenen Konzepten für die Jahre 2004 bis 2013

In Mrd. Euro

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Summe 2007 bis 2013
(1) EU 25 GAP ¹ laufende Preise	42,98	44,47	45,31	45,76	46,22	46,68	47,15	47,62	48,09	48,57	330,08
(2) BK 10 GAP ² laufende Preise	0,57	2,16	2,47	2,74	3,02	3,56	4,10	4,64	5,19	5,73	28,98
(3) Direktzahlung ¹ laufende Preise	0,00	1,32	1,63	1,90	2,17	2,72	3,26	3,80	4,34	4,89	23,08
(4) Rest laufende Preise ⁵	0,57	0,84	0,84	0,84	0,84	0,84	0,84	0,84	0,84	0,84	5,90
Kosten nach Agenda 2000											
(5) EU 15 GAP ² mit Preisanpassung ⁵	42,41	42,31	42,83	42,83	42,83	42,83	42,83	42,83	42,83	42,83	299,84
(6) EU 15 GAP ³ ohne Preisanpassung ⁶	38,41	37,57	37,29	37,29	37,29	37,29	37,29	37,29	37,29	37,29	261,03
(7) Differenz	4,00	4,74	5,54	5,54	5,54	5,54	5,54	5,54	5,54	5,54	38,81
Kosten nach „mid-term review“											
(8) EU 15 GAP ⁴ mit Preisanpassung ⁵	41,45	41,27	41,77	41,77	41,77	41,77	41,77	41,77	41,77	41,77	292,39
(9) EU 15 GAP ohne Preisanpassung ⁶	37,54	36,64	36,36	36,36	36,36	36,36	36,36	36,36	36,36	36,36	254,54
(10) Differenz	3,91	4,62	5,41	5,41	5,41	5,41	5,41	5,41	5,41	5,41	37,85
(11) Differenz I: (Zeile 1 – Zeile 2 – Zeile 5)	0,00	0,00	0,01	0,19	0,37	0,29	0,22	0,15	0,07	0,01	1,27
(12) Differenz II: (Zeile 1 – Zeile 9)	5,44	7,83	8,94	9,40	9,85	10,32	10,78	11,25	11,73	12,21	75,54

¹ Auf Grundlage der Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Brüssel, Oktober 2002.² Bis 2006: auf Grundlage der Schlussfolgerungen des Europäischen Rats von Brüssel, Oktober 2002.³ Bis 2006: Europäischer Rat von Berlin, März 1999.⁴ Bis 2006: „mid-term review“ der Europäischen Kommission zur GAP, Juli 2002.⁵ Bis 2006 laufende Preise; von 2007 an nominal konstant gehalten.⁶ Bis 2006 in Preisen von 1999; von 2007 an nominal konstant gehalten.

Quellen: Europäischer Rat; Europäische Kommission; Berechnungen des DIW Berlin.

DIW Berlin 2002

und begrenzt entsprechende Zahlungen zu leisten („no phasing in without phasing out“).

Auf dem Brüsseler Gipfel wurde nun jedoch beschlossen, die neuen Mitgliedstaaten schrittweise in das System der Direktzahlungen zu integrieren. Die Gesamtsumme für die GAP in der EU 25 soll sich danach für das Jahr 2006 zum einen aus der Haushaltsobergrenze ergeben, die auf der Sitzung des Europäischen Rates in Berlin im März 1999 („Agenda 2000“) für die EU 15 festgelegt worden ist. Zum anderen wurde die Ausgabenobergrenze für die neuen Mitglieder beschlossen (Tabelle 2). In Brüssel wurden zwar keine Zahlen veröffentlicht, jedoch lässt sich die vorgesehene Ausgabenobergrenze aus den von der Kommission im Januar 2002 vorgelegten Vorschlägen ableiten.⁷ Damit ergibt sich für das Jahr 2006 in laufenden Preisen für die EU 15 (42,8 Mrd. Euro) und die zehn neuen Mitgliedstaaten (2,5 Mrd. Euro) eine nominale Gesamtsumme von 45,3 Mrd. Euro. Diese soll in den Jahren von 2007 bis 2013 jährlich um 1 % erhöht werden. Daraus errechnet sich für das Jahr 2013 ein Gesamtbetrag von 48,6 Mrd. Euro. Auch die in Brüssel beschlossene Aufteilung der agrarpolitischen Leistungen an die neuen Mitglieder in Direktzahlungen und sonstige Ausgaben sowie die graduelle Leistungserhöhung bis 2013 lässt sich aus den Januar-Vorschlägen der Kommission folgern. Danach steigen die Direktzahlungen an die

zehn neuen Mitglieder bis 2013 auf 4,9 Mrd. Euro; weitere gut 0,8 Mrd. Euro erhalten sie zunächst für die marktbezogenen Agrarausgaben.

Eine Analyse der agrarpolitischen Ausgaben zeigt, dass die EU 15 nach diesen Beschlüssen nicht bereit ist, im Zuge der Erweiterung nennenswert auf eigene Transfers zu verzichten. Etwa 75 bis 80 % der Haushaltslinie für die GAP entfallen auf die Direktzahlungen zur Einkommensstützung. Diese sind in den entsprechenden Verordnungen in ihrer absoluten Höhe festgelegt. Die reale Reduzierung der Leistung, die sich dann bei Inflation ergibt, wird damit politisch hingenommen. Die verbleibenden Zahlungen dienen in der einen oder anderen Form unmittelbar der Preisstützung (z. B. als Exportsubvention). Entsprechend dem Trend der vergangenen zehn Jahre ist davon auszugehen, dass diese Zahlungen nicht zuletzt aufgrund von handelspolitischen Vereinbarungen tendenziell zurückgehen werden.

Es ist also erstens nicht einzusehen, warum nun für die gesamte Summe ein Inflationsausgleich vorgesehen wird. Zweitens gibt es keine überzeugende Begründung, warum die Haushaltsober-

⁷ Vgl. Informationsvermerk: Gemeinsamer Finanzrahmen 2004–2006 für die Beitrittsverhandlungen. Mitteilung der Kommission, SEK (2002) 102 endg. Brüssel, 30. Januar 2002.

Europäischer Rat benennt nur Ausgabenobergrenze

grenze im Jahre 2006 nicht in Preisen von 1999 kalkuliert wurde. Drittens hätten die aktuellen Prognosen der Kommission zum agrarpolitischen Finanzbedarf zugrunde gelegt werden sollen, die etwas unter den Ansätzen der Agenda 2000 liegen.⁸

Im Ergebnis entsteht bereits durch die jährliche 1 %-Indexierung der Gesamtsumme bis 2013 ausreichender Spielraum, um die gesamten Agrarausgaben an die zehn neuen Mitglieder ohne Abstriche in der EU 15 zu finanzieren. Dies gilt selbst dann, wenn die Direktzahlungen bis 2006 an die allgemeine Preisentwicklung angepasst werden sollen, wie es die Verwendung dieser Preisbasis für die Fortschreibung in den Schlussfolgerungen des Brüsseler Gipfels vermuten lässt (siehe Differenz I in Tabelle 2). Für die EU 15 wären dann nach 2006 42,8 Mrd. Euro als Obergrenze anzusetzen.⁹ Die agrarpolitischen Zahlungen an die zehn neuen Mitglieder erfordern etwa 5,7 Mrd. Euro im Jahre 2013. Die in Brüssel vereinbarte Obergrenze würde damit genau ausgeschöpft.

Wenn jedoch die Verordnungen zu den Direktzahlungen nicht geändert werden, ist für den agrarpolitischen Finanzbedarf der EU 15 die Schätzung in der so genannten „mid-term review“ zu Preisen von 1999 der relevante Ausgangspunkt. Die auf dieser Basis errechnete Jahressumme bis 2006 hätte als nominaler Auszahlungsbetrag auch für die Folgejahre bis 2013 zu gelten. Dann würden mittelfristig 36,4 Mrd. Euro per annum für die EU 15 benötigt. Nach den Beschlüssen von Brüssel steigt der Rahmen für den Agrarhaushalt aber bis auf 48,6 Mrd. Euro. Diese Differenz, die im Jahre 2013 12,2 Mrd. Euro ausmachen würde, wäre nach allen Schätzungen weit mehr als ausreichend zur Finanzierung des Beitritts von zehn neuen Mitgliedern (siehe Differenz II in Tabelle 2).

Die reichliche Ausstattung der Agrarhaushaltlinie schützt die Landwirtschaft der EU 15 unmittelbar vor zusätzlichem Einspardruck. Angesichts der geltenden Obergrenze für den EU-Haushalt insgesamt werden so Mittel für die Agrarpolitik vorgehalten, also für andere Verwendungen auf EU-Ebene blockiert. Insbesondere wird so die GAP auf die neuen Mitgliedstaaten übertragen, ohne dass gleichzeitig Reformen und Einsparungen festgelegt worden sind.

Weiter bestehender Reformdruck

Die Finanzierung der ersten Runde der Osterweiterung scheint also nach den Beschlüssen des Brüsseler Gipfels ohne politisch schwierige Reformen dauerhaft möglich zu sein. Problematisch

ist in der Tat auch weniger das Ausmaß der geplanten Ausgaben als vielmehr ihr fragwürdiger Verwendungszweck. Mittel- und langfristig wird der heutige Verzicht auf Reformen zu erheblichen Problemen führen.

So sind zum einen die zusätzlichen agrarpolitischen Kosten einer Erweiterung um Bulgarien und Rumänien noch nicht berücksichtigt; die jetzt getroffene Vereinbarung gilt explizit nur für eine EU mit 25 Mitgliedern. Da beide Länder aber stark agrarisch geprägt und zusammen relativ bevölkerungsreich sind, entstehen hier erhebliche Kosten. Zum anderen steht auch unabhängig von der Erweiterung in der GAP eine Liberalisierung der Marktordnungen für Milch, Rindfleisch und Zucker auf der Tagesordnung. Ein Abbau der Preisstützung in diesen Bereichen erfordert vermutlich zumindest vorübergehend steigende Ausgaben für Kompensationszahlungen.

Zudem konkurrieren die agrarpolitischen Subventionen mit vielfältigen anderen Ansprüchen an das EU-Budget. Unvermeidlich ist ein erheblicher Mitteltransfer an die neuen Mitglieder im Bereich der Strukturpolitik. Sowohl die heutigen Zahler als auch die gegenwärtigen Empfänger von Strukturfondsmitteln werden erheblichen Widerstand dagegen leisten, finanzielle Opfer zu bringen. Hinzu kommen neue Ansprüche an das EU-Budget. Diese liegen insbesondere im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik: Die Förderung der Entwicklung in der unmittelbaren Nachbarschaft der EU (Balkan, GUS, Nordafrika) wird ebenso umfangreiche Mittel erfordern wie der Aufbau einer gemeinsamen Grenzsicherung.

Insofern wird die erweiterte EU vor der Aufgabe stehen, entweder zusätzliche Mittel zu mobilisieren oder Ressourcen von den heute dominierenden Ausgabeposten in andere Verwendungen umzuschichten. Die neuen Mitgliedstaaten werden entsprechende Reformen kaum unterstützen, da sie stark von den verteilungspolitischen Elementen des EU-Haushalts profitieren werden.

Die Erweiterung macht jedoch Reformen der heute geltenden EU-Regeln nicht nur deswegen notwendig, weil die neuen Mitglieder ein niedriges Pro-Kopf-Einkommen und einen vergleichsweise großen Agrarsektor aufweisen. Auf Dauer noch wichtiger ist, dass mit ihnen die Zahl der Akteure deutlich zunimmt. Bereits mit 15 Mitgliedern er-

Künftige Aufgaben der EU nicht berücksichtigt

Wachsende Mitgliederzahl erfordert Reformen

⁸ Vgl. Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik, Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. KOM (2002) 394. Brüssel, 10. Juli 2002 („mid-term review“).

⁹ Im Zeitraum von 2002 bis 2006 sinken die nominalen Gesamtausgaben, da die Direktzahlungen konstant bleiben und die restlichen Zahlungen zurückgehen.

weist sich die EU oft als handlungsunfähig, und die Aufteilung des Budgets scheint mehr dem „Stimmenkauf“ im Rahmen von Verhandlungspaketen zu dienen, als ökonomischen Erwägungen zu folgen. Mit 25 oder mehr Mitgliedern wird es umso dringlicher, die Funktions- und Aktionsfähigkeit der EU über konsistente, klare und bindende Regeln zu sichern.

Anforderungen an den Europäischen Konvent

Der Europäische Rat beschloss deshalb im Dezember 2001 in Laeken die Einrichtung eines Konvents aus Vertretern der EU-Institutionen, der Regierungen und der nationalen Parlamente. Dieser soll Vorschläge für eine Neufassung der vertraglichen Grundlagen der EU erarbeiten. Die Diskussion im Konvent wird bislang von zentralen institutionellen Fragen – z. B. zur Wahl des Kommissionspräsidenten durch das Europäische Parlament oder zur Etablierung eines permanenten Präsidenten des Europäischen Rates – bestimmt. Für die künftige Arbeitsfähigkeit der EU ist es aber ebenfalls von entscheidender Bedeutung, zum einen die grundlegenden Ziele der ausgabelastigen Politiken zu modifizieren und zum anderen die Entscheidungsregeln in einer erweiterten Union konstruktiver zu gestalten.

Nach Art. 33 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) ist es „Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik, ... der landwirtschaftlichen Bevölkerung, insbesondere durch Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens der in der Landwirtschaft tätigen Personen, eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten“. Aus ökonomischer Sicht ist diese Bestimmung ersatzlos zu streichen. Es muss als höchst problematisch angesehen werden, der Einkommenssicherung einer spezifischen Berufsgruppe Verfassungsrang zu geben. Angesichts des technischen Fortschritts und der offeneren Märkte spielt die ursprüngliche Motivation für dieses Vertragsziel – die Sicherung der Versorgung mit Lebensmitteln – heute nur noch eine untergeordnete Rolle. Folglich gibt es keine Begründung für eine besondere Behandlung der Landwirte. Ein vertraglicher Auftrag zur Sicherung ihrer Einkommen setzt im Gegenteil falsche Anreize zur Ressourcenallokation und führt wegen der unterdurchschnittlichen Produktivität in der Landwirtschaft zu einer suboptimalen Ausschöpfung der Produktionsmöglichkeiten der europäischen Volkswirtschaften. Wenn die Landwirtschaft aus sozialen oder ökologischen Gründen gefördert werden soll, bedarf es dazu nicht einer entsprechenden Klausel im EG-Vertrag. Ein Verzicht auf die Förderung würde eine Umschichtung

der Mittel des EU-Haushalts in integrationspolitisch besser begründete Verwendungen wesentlich erleichtern. Dazu würde die Erstellung EU-weiter öffentlicher Güter, z. B. die Sicherung der Außengrenzen, gehören.

Das zentrale Problem bei der EU-Strukturpolitik ist die ungenügende Konzentration der Maßnahmen und im Zusammenhang damit die ungenügende Berücksichtigung des Subsidiaritätsprinzips.¹⁰ In der Formulierung des Art. 5 EGV besagt dieses Prinzip, dass „die Gemeinschaft ... nur tätig [wird], sofern und soweit die Ziele der in Betracht gezogenen Maßnahmen auf Ebene der Mitgliedstaaten nicht ausreichend erreicht werden können und daher wegen ihres Umfangs oder ihrer Wirkungen besser auf Gemeinschaftsebene erreicht werden können“. Für die Strukturpolitik heißt dies, dass die Förderung relativ schwacher Regionen in überdurchschnittlich wohlhabenden Mitgliedstaaten nicht Sache der Gemeinschaft sein sollte. Die Maßnahmen müssten vielmehr auf Mitgliedstaaten konzentriert werden, die ein BIP pro Kopf in Kaufkraftparitäten (KKP) aufweisen, das deutlich unter dem EU-Durchschnitt liegt. In der EU 15 gilt dies nur für Spanien, Portugal und Griechenland. Die drei Staaten erhalten heute aber weniger als die Hälfte der Strukturmittel, da diese nicht nach dem nationalen, sondern nach dem regionalen BIP pro Kopf verteilt werden.

Eine derartige Aufteilung ist auch aus ökonomischer Sicht problematisch, da sie in weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten die Förderung von nationalen Wachstumspolen verhindert, obwohl solche Pole für den nationalen Aufholprozess entscheidend sind. Dies ist bereits relevant im Falle Lissabons und wird künftig Athen, Prag, Bratislava und Budapest betreffen. Zudem gibt es massive Schwierigkeiten, belastbare Daten für das regionale BIP pro Kopf in KKP zu ermitteln. Hinzu kommen bei einer regionalen Organisation der Förderung gerade nach einer Osterweiterung erhebliche Transaktionskosten.

Wenn man folglich die Strukturpolitik künftig auf weniger wohlhabende Mitgliedstaaten beschränken will, erweist sich der Art. 158 EGV als hinderliche Vertragsbestimmung. Danach setzt sich „die Gemeinschaft ... insbesondere zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen ... zu verringern“. Dieser Artikel wird oft als Verpflichtung auf eine regional ausgerichtete Strukturpolitik angesehen, obwohl diese Interpretation im Widerspruch zum Subsidiaritätsprinzip steht. Der Konvent sollte hier eine Klärung

¹⁰ Vgl. Christian Weise: Strukturfondstransfers in einer zukunftsfähigen EU. Baden-Baden 2002.

Neuregelungen im EG-Vertrag ...

... erhöhen die Effizienz des Mitteleinsatzes ...

zugunsten einer auf weniger wohlhabende Mitgliedstaaten konzentrierten Förderpolitik herbeiführen.

Zwei weitere fällige Reformschritte betreffen die Befähigung des Rates zu konstruktiven Entscheidungen. Wenn der Rat bei steigender Mitgliederzahl beschluss- und handlungsfähig bleiben soll, ist einerseits eine Änderung der Abstimmungsregeln erforderlich. Andererseits muss vermieden werden, dass eine kleine Minderheit Integrationsfortschritte verhindert, die eine große Mehrheit wünscht.

Was die Abstimmungsregeln betrifft, so sollte es der Einstimmigkeit nur noch in den seltensten Fällen bedürfen. Gleichzeitig sollte bei Entscheidungen, die mit qualifizierter Mehrheit zu treffen sind, die Blockade von Beschlüssen nicht wesentlich leichter fallen als die Organisation von Mehrheiten.¹¹ Nach dem Vertrag von Nizza sind bei solchen Abstimmungen nun drei Kriterien zu erfüllen, damit ein Beschluss zustande kommt: Die Mehrzahl der Mitgliedstaaten muss dahinter stehen, diese müssen (bei 25 Mitgliedern) 232 von 321 Stimmen auf sich vereinigen (72,27%), und sie müssen mindestens 62% der EU-Bevölkerung repräsentieren. Dieses Verfahren ist wegen des neu eingeführten Bevölkerungsquorums für Deutschland vorteilhaft. Es ist allerdings auch deutlich komplexer als die heute geltenden Regeln.

Verschiedene Studien haben gezeigt, dass mit den Regeln des Vertrages von Nizza gerade in einer erweiterten EU Blockaden leichter fallen, es also schwieriger wird, zu konstruktiven Gestaltungsmehrheiten zu kommen.¹² Der Konvent muss hier dringend Verbesserungen vorschlagen. Ein Weg kann es sein, sich an der Struktur der Kriterien des Vertrages von Nizza zu orientieren, aber niedrigere Schwellen zur Beschlussfassung vorzusehen.¹³ Damit wären aber bei jeder künftigen Erweiterung neue Debatten über die Gewichtung der Stimmen und über angemessene Schwellenwerte programmiert. Vorzuziehen ist deswegen die klare Lösung der „doppelten Mehrheit“: Beschlüsse kommen dann zustande, wenn sie von einer Mehrzahl der Mitgliedstaaten getragen werden und diese eine Mehrheit der EU-Bevölkerung repräsentieren. Das System der gewichteten Stimmen entfällt.

Ein weiteres Problem ist die derzeit vorgeschriebene Einstimmigkeit bei Vertragsänderungen. Das (vorübergehende) irische Nein zum Vertrag von Nizza hat gezeigt, dass minimale Teile der europäischen Bevölkerung gegenwärtig den von allen anderen gewollten Integrationsprozess entscheidend aufhalten können. Bei steigender Mitgliederzahl ist dies eine noch schwerwiegendere Gefahr.

Eine Abkehr vom Erfordernis der Einstimmigkeit ist bei der Entscheidung über künftige Erweiterungen wohl nicht vorstellbar. Für eine Vertiefung durch die Weiterentwicklung oder Neuaufnahme von Gemeinschaftspolitiken wird in manchen Fällen eine Lösung im Wege der „abgestuften Integration“ gefunden werden können. Prominentes aktuelles Beispiel hierfür ist die Einführung der gemeinsamen Währung, an der sich nicht alle EU-Mitglieder beteiligen müssen. Allerdings sollte sich in solchen Fällen die voranschreitende Mehrheit vorbehalten können, die spätere Aufnahme von Nachzüglern an Bedingungen zu knüpfen. Ungelöst wäre damit aber immer noch der Fall, in dem eine kleine Minderheit Vertragsänderungen blockiert, die zwingend alle Mitglieder erfassen müssen. Beispiele hierfür wären Neuregelungen zu den Abstimmungsmodalitäten im Rat oder zur Zusammensetzung der Kommission. In diesen Fällen ist nur eine Lösung denkbar, wonach Vertragsänderungen nicht länger Einstimmigkeit voraussetzen. Eine Möglichkeit wäre es, für die Annahme einer Änderung die Zustimmung von z. B. zwei Dritteln der Mitgliedstaaten zu fordern, wenn diese zugleich mindestens zwei Drittel der Bevölkerung repräsentieren. Es wären aber auch andere Schwellen denkbar. Es wird diskutiert, als Kompensation für die Abkehr von der Einstimmigkeit die vertragliche Möglichkeit zum Austritt eines Mitgliedstaates zu schaffen. Dies wäre jedoch ein zu gefährlicher Ansatz, der politischen Erpressungsversuchen Tür und Tor öffnen würde.

Fazit

Die Befürchtung einer Ausgabenexplosion im Zuge der Osterweiterung ist unbegründet. Reformen der besonders kostenintensiven Agrar- und Strukturpolitik sind dennoch notwendig, u. a. um einen unsinnigen Ressourceneinsatz zu vermeiden und Finanzmittel für neue Aufgaben der EU, z. B. in der Sicherheitspolitik, freizumachen. Die Beschlüsse des Brüsseler Gipfels vom Oktober dieses Jahres ermöglichen die Erweiterung zwar, bereiten die EU aber nur schlecht auf diese vor. Reformen wurden nicht vereinbart. Nach dem Beitritt neuer Mitglieder, die nun voll in das agrarpo-

... und erleichtern die Entscheidungsfindung

EU auf Erweiterung nicht optimal vorbereitet

¹¹ Bei Beschlüssen mit qualifizierter Mehrheit wird die Stimmenzahl der einzelnen Mitgliedstaaten nach der jeweiligen Bevölkerungsgröße festgelegt. Für eine Mehrheit sind jetzt 62 von 87 Stimmen erforderlich. Deutschland verfügt gegenwärtig über zehn Stimmen, Luxemburg über zwei (Art. 205 EGV).

¹² Vgl. Barbara Lippert und Wolfgang Bode: Die Erweiterung und das EU-Budget – Reformoptionen und ihre politische Durchsetzbarkeit. In: *Integration* 4/01, S. 369–389; Richard E. Baldwin, Erik Berglof, Francesco Giavazzi und Mika Widgren: *Nice Try: Should the Treaty of Nice be Ratified?* Monitoring European Integration 11. CEPR, London 2001.

¹³ Baldwin et al., a. a. O., schlagen vor, dass Beschlüsse mit zwei Dritteln der Stimmen zustande kommen sollen, wenn die zustimmenden Staaten mindestens die Hälfte der EU-Bevölkerung repräsentieren.

litische Instrumentarium integriert werden, sind sie noch schwieriger durchsetzbar. Die Erweiterung um zehn neue Mitglieder wird in der Agrarpolitik ohne nennenswerten Beitrag der heutigen Empfänger finanziert. Dazu dient der simple Trick, eine bislang nicht übliche Inflationsindexierung der Ansätze für den Agrarhaushalt vorzusehen. Das zentrale Ziel der Nettozahler, die Erweiterung mit Reformen zu verbinden, wurde also nicht erreicht. Im Gegenteil, die Signale sind nun sogar auf eine Anpassung der Direktzahlungen an die Preisentwicklung gesetzt.

Nachdem der Rat nicht zu Reformen bereit oder in der Lage war, liegt die Verantwortung dafür nun beim Konvent. Konkret sollte dieser erstens vorschlagen, das Vertragsziel der Einkommenssicherung der Landwirte abzuschaffen. Zweitens sollte im EG-Vertrag verankert werden, dass sich die

Strukturpolitik der EU auf Mitgliedstaaten mit einem deutlich unterdurchschnittlichen BIP pro Kopf konzentriert. Drittens sind die Regeln zur Beschlussfassung im Rat nach dem Vertrag von Nizza kontraproduktiv; hier sollte zu einer „doppelten Mehrheit“ übergegangen werden, nach der Beschlüsse dann zustande kommen, wenn sie von einer Mehrzahl der Mitgliedstaaten getragen werden und diese eine Mehrheit der EU-Bevölkerung repräsentiert. Viertens muss die vertragliche Möglichkeit geschaffen werden, die Unionspolitiken auch gegen kleine, blockierende Minderheiten weiterzuentwickeln; dies erfordert eine weitgehende Abkehr vom Erfordernis der Einstimmigkeit bei Vertragsänderungen. Bei einer Umsetzung dieser Vorschläge würde sich die EU deutlich besser auf die Aufnahme zahlreicher neuer Mitglieder mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen und großem Agrarsektor einstellen, als sie es heute ist.

Publikation zur Osterweiterung der EU

Christian Weise

Strukturfondstransfers in einer zukunftsfähigen EU – Konzentration, Subsidiarität und Kopplung an die nationale Wirtschaftspolitik

Die Maßnahmen der EU zugunsten ihrer ärmsten Regionen sind bereits heute politisch und finanziell sehr bedeutend; dies wird umso mehr nach der geplanten Erweiterung gelten. Die Förderpolitik ist jedoch wenig konsistent. Ihre Wirkung und ihre Effizienz sind umstritten.

Im Zentrum der Analyse steht die erstmals systematisch diskutierte Frage, wie sich die Unterstützung aus den Strukturfonds an eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik der Empfänger binden lässt. Der dazu entwickelte Vorschlag ist ein wesentlicher Beitrag zu einer erhöhten Effizienz der Förderpolitik, die gerade bei einer steigenden Zahl von Mittelempfängern nach der Osterweiterung unerlässlich ist. Das Buch richtet sich damit an alle, die an einer funktionsfähigen erweiterten Union interessiert sind.

2002, 213 Seiten, brosch.
39,- Euro, 68,- sFr

Schriftenreihe Europäisches Recht, Politik und Wirtschaft, Bd. 278

Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden



Weitere Publikationen zur Osterweiterung der EU

Christian Weise, Martin Banse, Wolfgang Bode, Barbara Lippert, Ferdinand Nölle, Stefan Tangermann:

Die Finanzierung der Osterweiterung der EU

Überfordert die Erweiterung die EU? Die Empfänger von EU-Transfers befürchten Einschnitte, während die Zahler weitere Belastungen vermeiden wollen. Die tatsächlichen budgetären Folgen der Erweiterung und möglicher Reformen der Agrar- und Regionalpolitik der EU sind jedoch bislang unbekannt.

Drei führende Forschungsinstitute (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Institut für Agrarökonomie der Universität Göttingen, Institut für Europäische Politik) legen deshalb hier eine tiefgehende Studie dieser Probleme vor, die eine zentrale Grundlage für eine sachlichere Debatte bietet.

Nach einer inhaltlichen Diskussion des Reformdrucks werden vier umfassende Szenarien für den Haushalt einer erweiterten Union bis 2013 entwickelt, die von konkreten Reformalternativen ausgehen. Sie erlauben eine detaillierte Analyse der Wirkungen von Reformen und Erweiterung auf den EU-Haushalt sowie auf die Nettozahlerposition aller Mitgliedstaaten. Auch die Durchsetzbarkeit der Reformen wird eingehend untersucht.

Die Erweiterung ist dann ohne Probleme finanzierbar, wenn es zu zügigen Reformen der ausgabewirksamen EU-Politiken kommt. Dies führt auch zu einer gleichmäßigeren Lastenteilung.

2002, 254 Seiten, brosch., 46,- Euro, 79,- sFr
Nomos Verlagsgesellschaft Baden-Baden

Tito Boeri, Giuseppe Bertola, Herbert Brücker, Fabrizio Coricelli, Juan Dolado, John Fitzgerald, Angel de la Fuente, Pietro Garibaldi, Gordon Hanson, Juan Jimeno, Richard Portes, Gilles Saint-Paul, Antonio Spilimbergo:

Who's Afraid of the Big Enlargement?

The initial enthusiasm of many EU citizens at the "return of Europe" of former members of the Soviet bloc has turned to anxiety at the realization of the possible adverse consequences of enlargement. Potential undesirable effects of enlargement, in particular for labour markets and social conditions, can be met by appropriately designed policies which are so far not in place or planned. Rather than legitimising such fears, politicians and policy-makers must dispel them by leading the EU and its members to adopt these measures. Enlargement also offers the EU a window of opportunity to accelerate unavoidable reforms of structural policies, agricultural policies and their financing. These are the premises of this new CEPR Policy Paper. The authors outline the key economic and social implications of the prospective accession of the Central and East European countries into the European Union and propose policy recommendations for EU enlargement.

CEPR Policy Paper No. 7

<http://www.cepr.org/pubs/books/PP7.asp>

Impressum

Herausgeber

Prof. Dr. Klaus F. Zimmermann (Präsident)
PD Dr. Gustav A. Horn
Dr. Kurt Hornschild
Wolfram Schrettl, Ph. D.
Dr. Bernhard Seidel
Prof. Dr. Viktor Steiner
Prof. Dr. Gert G. Wagner
Dr. Hans-Joachim Ziesing

Redaktion

Dörte Höppner
Dr. Elke Holst
Jochen Schmidt
Dieter Teichmann

Pressestelle

Dörte Höppner
Tel. +49-30-897 89-249
presse@diw.de

Verlag

Verlag Duncker & Humblot GmbH
Carl-Heinrich-Becker-Weg 9
12165 Berlin
Tel. +49-30-790 00 60

Bezugspreis

Jahrgang Euro 108,-/sFR 182,-
Einzelnnummer Euro 10,-/sFR 18,-
Zuzüglich Versandkosten
Abbestellungen von Abonnements
spätestens 6 Wochen vor Jahresende

ISSN 0012-1304

Bestellung unter www.diw.de

Konzept und Gestaltung

kognito, Berlin

Druck

Druckerei Conrad GmbH
Oranienburger Str. 172
13437 Berlin

**Einer Teilaufgabe sind
Prospekte beigefügt.**