

Institut für Weltwirtschaft
Düsternbrooker Weg 120
24105 Kiel

Kieler Arbeitspapier Nr. 1157

**Die Beitrittsverträge der EU —
eine Bilanzierung**

von

Hugo Dicke

April 2003

Für den Inhalt der Kieler Arbeitspapiere sind die Autoren verantwortlich, nicht das Institut. Da es sich um Manuskripte in einer vorläufigen Fassung handelt, wird gebeten, sich mit Anregungen und Kritik direkt an die Autoren zu wenden und etwaige Zitate mit ihnen abzustimmen.

Die Beitrittsverträge der EU — eine Bilanzierung

Zusammenfassung:

Es werden die Rechte und Pflichten untersucht, die den zehn neuen Mitgliedstaaten der EU in den Beitrittsverträgen auf der Basis des *acquis communautaire* zugewiesen werden. Weil die EU (15) die gemeinsamen Institutionen, die Verteilung der Zuständigkeiten und die Gemeinschaftspolitiken nicht hinreichend an die Erfordernisse einer größeren Union angepasst hat, wird die Erweiterung kein ökonomischer Glücksfall sein. Die Versorgung der Konsumenten wird sich kaum verbessern, aber die Haushalte der alten Mitgliedstaaten und damit die Steuerzahler werden belastet. Müssten die Verbindlichkeiten für die Staatshaushalte, die durch die Ratifizierung der Beitrittsverträge entstehen, bilanziert werden, so ergäben sich in der alten EU (15) Rückstellungen in Höhe von bis zu € 543 Mrd., davon € 132 Mrd. in Deutschland.

Abstract:

This paper analyses the duties and rights the accession treaties allocate to the ten new member states of the EU on the basis of the common European law. Since the EU(15) did not sufficiently adjust the European institutions, the structure of competences, and the common policies to the requirements of a wider Union, the widening will not be an economic success. Consumers will probably not win, it is quite certain that taxpayers in old member states will lose. If accounting principles had to be applied, the reserves for the payment liabilities that arise from the accession treaties would amount to a total of up to € 543 bill for the EU (15), and € 132 bill for Germany alone.

Schlagworte: Europäische Union (EU), Kompetenzverteilung zwischen EU und Nationalstaaten, Methoden und Konzepte der Integration, Agrarpolitik, Strukturpolitik, Effekte der Erweiterung, Finanztransfers, Haushalte

JEL Klassifikation: F02, H1, P11, Q17

Dr. Hugo Dicke

Institut für Weltwirtschaft

24100 Kiel

Telefon: +49/431/8814-278

Fax: +49/431/8 58 53

E-mail: hdicke@ifw.uni-kiel.de

Inhalt

1. Einleitung	1
2. Die Vorbereitungen der EU auf die Erweiterungen.....	4
2.1 Zur Ausgangslage.....	4
2.2 Institutionen und Kompetenzverteilung.....	6
2.2.1 Die Änderungen	6
2.2.2 Zur Zukunftsfähigkeit der Institutionen	9
2.3 Die Gemeinschaftspolitiken	12
2.3.1 Die Änderungen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)	13
2.3.2 Die Änderungen der Strukturpolitik	17
2.3.3 Zur Zukunftsfähigkeit der Gemeinschaftspolitiken.....	22
3. Die Beitrittsverträge — die Bestimmungen in der Analyse	24
3.1 Mehr Marktintegration?	24
3.1.1 Die Bestimmungen für den Wirtschaftsverkehr	24
3.1.2 Bestimmungen zu Gesellschaftsrecht und Wettbewerbspolitik.....	26
3.1.3 Die Bestimmungen zur Zollunion.....	27
3.2 Mehr Politikintegration	28
3.2.1 Gemeinschaftspolitiken	28
3.2.2 Die Bestimmungen zu den Finanzen der EU (25)	29
3.2.3 Die Bestimmungen für die Institutionen einer EU(25)	30
4. Die Beitrittsverträge — ein Bilanzierungsversuch	33
4.1 Die Konsequenzen für die Staatshaushalte der alten Mitgliedstaaten	33
4.2 Realwirtschaftliche Wirkungen — keine signifikante Verbesserung.	43
5. Zusammenfassung und Schlußfolgerungen	47
6. Literaturverzeichnis.....	50

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1— Stimmen im Rat und Stimmenwertigkeit der Bevölkerungen und der Bruttobeitragsanteile zum EU-Haushalt nach alten und neuen Mitgliedstaaten der EU 25.....	32
Tabelle 2 —Obergrenzen der Mittel für Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Erweiterung der EU nach den Vorausschauen des Europäischen Rats Berlin und Kopenhagens, Euro pro Kopf der Bevölkerung, 2002 bis 2006.....	36
Tabelle 3 —Langfristige Netto-Verbindlichkeiten der alten 15 Mitgliedstaaten aus den Beitrittsverträgen mit den ersten zehn, den nächsten drei und den übernächsten drei Beitrittskandidaten, Mrd. Euro in Preisen von 2004	41

1. Einleitung

1. In den nächsten Wochen und Monaten werden aller Wahrscheinlichkeit nach die letzten Hindernisse beseitigt, die einer Erweiterung der EU (Europäische Union und Europäische Gemeinschaft) entgegenstehen. Es sollen zunächst zehn Staaten der EU beitreten dürfen. Als Termin der Beitritte ist der 1. Mai 2004 festgelegt. Die zehn Beitrittsstaaten waren dem Europäischen Rat im Sommer 2002 von der Kommission der EG¹ nach mehrjährigen Verhandlungen mit insgesamt 12 Bewerberländern zur Aufnahme in die EU empfohlen worden. Der Prozess der Aufnahme der neuen Mitglieder hat sich lang hingezogen², scheint sich aber zum Ende hin zu beschleunigen.³ So wurden im Dezember die Verhandlungen mit den Beitrittsländern über die Kapitel „Landwirtschaft“, „Finanz- und Haushaltsangelegenheiten“ sowie über Restanten in den Kapiteln „Regionalpolitik“, „Institutionen“ und „Sonstiges“, die Ende Oktober 2002 noch offen waren, abgeschlossen. Den Ergebnissen der Verhandlungen über alle 31 Kapitel der Traktandenliste wurde vom Europäischen Rat (2002) auf seiner Tagung am 12./13. Dezember in Kopenhagen zugestimmt.⁴ Die Verhandlungsergebnisse (s. European Commission 2002) gehen in die Entwürfe der

¹ In ihrem jüngsten Bericht über die Fortschritte der Kandidatenländer auf dem Weg zum Beitritt hat die Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002: 23 ff.) zehn Staaten die Beitrittsreife bescheinigt. Diese Staaten sind: Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern. Von Bulgarien, Rumänien und der Türkei heißt es, dass sie „... die Kriterien der Erfüllung des Besitzstandes noch nicht vollständig erfüllen.“ Mit Besitzstand ist das Gemeinschaftsrecht gemeint. Es umfasst die Vertragswerke, Richtlinien, Verordnungen und Entscheidungen der Organe der EU.

² Das Verfahren zur Auswahl der neuen Mitglieder war im Jahr 1997 vom Europäischen Rat festgelegt worden. März 1997 begannen die Verhandlungen zunächst mit sechs Staaten, und im Oktober 1999 empfahl die Kommission der EG, Verhandlungen mit sechs weiteren Staaten aufzunehmen.

³ Er begann eigentlich schon im Jahr 1993 mit den Beschlüssen des Europäischen Rates von Kopenhagen, der auch die Kriterien für die Beitrittsreife der Bewerber enthielt.

⁴ In den Schlussfolgerungen des Kopenhagener Rates (2002: 1) heißt es: “The Union endorses the result of these negotiations as set out in document 21000/02.”

Beitrittsverträge auf, die nunmehr den Vertragsparteien zur Abstimmung vorgelegt werden. Obwohl die Ergebnisse der Verhandlungen als endgültig bezeichnet wurden, hat es von den Bewerberstaaten Versuche gegeben, die Beitrittsverträge noch in verschiedenen Punkten zu ändern. Die Zeichnung der Beitrittsverträge durch die Staats- und Regierungschefs der 15 alten und zehn neuen Mitgliedern der EU soll dennoch am 16. April 2003 auf einem Treffen in Athen erfolgen. Danach beginnt der Prozess der Ratifizierung durch die alten 15 Mitgliedstaaten und die zehn Bewerberstaaten. In einigen der Bewerberländer wird es Volksabstimmungen über die Vertragsratifizierung geben. Jedoch dürfte die Abstimmung über den Beitritt überall ein Ja zu Erweiterung ergeben. Ein anderer Ausgang wäre eine Überraschung. Dass Bewerberländer aufgrund des Neins ihres Wahlvolkes gezwungen werden, den Beitritt in letzter Minute abzusagen, wäre allerdings kein Novum — das Volk Norwegens hat dies zweimal zustande gebracht. Noch größer wäre die Überraschung, wenn ein Parlament der alten Mitgliedstaaten die Ratifizierung verweigern würde; dies ist noch nie vorgekommen. Zu stark ist hier die Überzeugung verbreitet, dass es sich bei der bevorstehenden Erweiterung politisch um einen Glücksfall, eine Art Wiedervereinigung Europas handelt.

2. Die künftige Union von 25 Staaten könnte bald größer werden. Jeder europäische Staat kann gemäß Artikel 49 des EU-Vertrages beantragen, Mitglied der Union zu werden, wenn er die in Artikel 6 (EU-Vertrag) genannten Grundsätze „...der Freiheit, der Demokratie, der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit..“ achtet. Die zehn Staaten, die am 1. Mai 2004 beitreten sollen, umfassen bei weitem nicht alle Staaten Europas. Noch gehört der flächenmäßig größere Teil Europas nicht zur EU. Von dem größeren Teil des geografischen Europas sind Bulgarien und Rumänien zwei Bewerberländern mit denen die EU in Verhandlungen über einen Beitritt im Jahr

2007 steht. Bis dahin müssen sie die Kriterien für einen Beitritt erfüllen.⁵ Weitere europäische Länder könnten bald schon darauf dringen, dass sie den Status eines Bewerberlandes erlangen, beispielsweise Staaten, die der EU/EG bereits über eine Gemeinsame Wirtschaftszone verbunden sind oder Staaten wie die Ukraine, Russland oder Weißrussland, Bosnien, Serbien und Montenegro, Kroatien oder Albanien. Über die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen mit der Türkei, einem weiteren Bewerberland, soll gemäß Beschluss des Europäischen Rates (Kopenhagen 2002: 5) im Dezember 2004 entschieden werden. Auch könnten Staaten aus dem nahen und mittleren Osten dem Beispiel der Türkei folgen wollen und um Mitgliedschaft in der EU nachsuchen.

3. Im folgenden wird untersucht, wie sich die EU auf die Erweiterung vorbereitet hat (Kapitel 2). Zunächst werden Stellungnahmen von Europapolitikern vorgestellt, die die Lage und den Zustand der Gemeinschaft im Vorfeld der Erweiterung beleuchten können. Anschließend geht es um die Maßnahmen, durch welche die EU fit für die Erweiterung gemacht werden sollten. Auf der Regierungskonferenz von Nizza wurde die Erweiterungsreife der EU erklärt und das Signal zum Abschluss der Beitrittsverhandlungen gegeben. Die Ergebnisse der Verhandlungen mit den Bewerberstaaten, die nunmehr in die Beitrittsverträge eingegangen sind, sollen in Kapitel 3 dargestellt und im Hinblick darauf untersucht werden, ob die Vertragsbestimmungen mehr Markt- oder mehr Politikintegration bringen werden. Daran schließt sich der Versuch einer Bilanzierung der materiellen Folgen der Beitrittsverträge für die alten Mitgliedstaaten an (Kapitel 4).

⁵ Europäischer Rat (Kopenhagen) 2002: 4.

2. Die Vorbereitungen der EU auf die Erweiterungen

2.1 Zur Ausgangslage

4. Zur Jahrtausendwende häuften sich Stellungnahmen führender Politiker Europas zur Lage und zum Zustand der EU, die von Zweifel über die Zukunftsfähigkeit der Institutionen und Struktur der Zuständigkeiten der EU und nach einer Erweiterung erfüllt waren (vgl. Delors 1999; Giscard d'Estaing 2002; Fischer 2000; Chirac 2000, Schäuble 2000, Schmidt 2000). Schon heute funktioniere die Union von fünfzehn Mitgliedstaaten nur noch schlecht (Schmidt 2000: 7), könne sie die an sie gestellten Erwartungen nicht erfüllen (Fischer 2000), so der Tenor der Äußerungen. Der Grund sei, dass die Institutionen und Zuständigkeiten vor fast 50 Jahren für eine Gemeinschaft von nur sechs Staaten konzipiert wurden und den sich ändernden Anforderungen im Zuge der Vergrößerung von Mitgliederzahl und Aufgabenumfang der Gemeinschaft nicht angepasst worden seien. Über die vergangene Integration urteilt Schmidt (2000: 8), dass viele Kompromisse, die in den letzten Jahren geschlossen worden sind, faul waren, d.h. zu Lasten der Zukunft geschlossen wurden. Fischer (2000) kritisiert, dass es heute eine zu große Zahl von Regelungen auf EU-Ebene gebe. Er führt die Vielzahl auf die „induktive Vergemeinschaftung nach der Methode Monnets“ zurück; viele Regelungen seien Ausdruck zwischenstaatlicher Kompromisse im heutigen Staatenverbund der EU. Die Methode der schrittweisen Vergemeinschaftung habe das Prinzip des Vorrangs der kleineren staatlichen Einheit (Subsidiaritätsprinzip) verletzt (vgl. Fischer 2000; W. Schäuble 2000). Schmidt (2002: 9) urteilt, dass das Subsidiaritätsprinzip in der Praxis „... von Montag bis Sonnabend mit Füßen getreten werde, auch vom Europäischen Parlament“. V. Giscard d'Estaing (2002) folgert aus einer ganz ähnlichen Analyse der Lage der EU, dass die Zuständigkeiten zwischen der Union und den Mitgliedstaaten besser aufgeteilt und das Subsidiaritätsprinzip dabei strikt, aber

auch objektiv, beachtet werden müssten. Im Hinblick auf die Zukunft nach der Erweiterung der Union äußert Fischer die Befürchtung, dass eine europaweite EU ohne durchgreifende Änderung der in den letzten 50 Jahren entstandenen europäischen Institutionen nicht recht funktionieren könne (Fischer 2000). Schmidt (2000: 7) geht einen Schritt noch weiter: Bei Aufnahme aller 12 Beitrittskandidaten könnte „das Ganze schief gehen“. In fast allen genannten Stellungnahmen wird die These vertreten, dass die erweiterte Union einer geänderten Kompetenzverteilung bedürfe und zugleich eine Föderation von dazu bereiter Staaten in Form eines Kerneuropas, Gravitationszentrums, einer Avantgarde, einer Pioniergruppe erfordere (vgl. Schäuble 2000; Fischer 2000; oder Chirac 2000; Schmidt 2000). Was die Schwächen von Konzeption und Methode der europäischen Integration anbetrifft, so gibt es in den oben zitierten Stellungnahmen allerdings wenig konkrete Belege. Diese ließen sich aber bei einer Betrachtung der Evolution der Gemeinschaftspolitiken in den letzten 50 Jahre sehr leicht finden. Als Paradebeispiele für konzeptionelle und methodische Fehlentwicklungen können die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) und die Strukturpolitik gelten.

5. Der Europäische Rat Helsinki (1999) hatte neben Änderungen der Gemeinschaftspolitiken auch eine Neugestaltung der Institutionen gefordert: Das Gefüge der Institutionen und Kompetenzen sollten an die Erfordernisse einer künftigen Gemeinschaft von 25 und mehr Mitgliedstaaten angepasst werden.⁶

⁶ Vgl. Europäischer Rat (Helsinki) 1999.

2.2 Institutionen und Kompetenzverteilung

6. Der Europäische Rat hatte auf seiner Tagung in Helsinki (1999) eine Regierungskonferenz einberufen, die den Auftrag erhielt, Vorschläge zu erarbeiten, wie am besten das Gefüge der Institutionen geändert werden könne. Insbesondere sollten institutionelle Änderungen für drei Bereiche konzipiert werden:

- Entscheidungsfindung im Rat; Mehrheitsentscheidungen im Rat sollten auf mehr Bereiche ausgedehnt werden.
- Stimmverteilung im Rat; die Stimmengewichtung der Mitgliedstaaten im Rat sollte neu geordnet werden.
- Struktur und Größe der Kommission; die Zusammensetzung der Kommissare nach Staatsangehörigkeit sollte geändert und ein weiteres Anwachsen der Zahl von Kommissaren im Gefolge neuerlicher Erweiterungen vermieden werden.

Diese Vorschläge der Regierungskonferenz wurden auf dem Gipfeltreffen des Europäischen Rates in Nizza verhandelt.

2.2.1 Die Änderungen

7. Der Vertrag von Nizza hat in allen drei genannten Punkten Änderungen der Europäischen Vertragswerke herbeigeführt. Noch weitere Vertragsinhalte wurden verändert oder Bestimmungen hinzugefügt: So wurde die „verstärkte Zusammenarbeit“ von Mitgliedstaaten beschlossen, auch die Sitzverteilung im Europäischen Parlament und sein Legislativrecht geändert sowie die Kompe-

tenzen zwischen sonstigen Organen und Institutionen neu strukturiert.⁷ Durch den Nizza-Vertrag, bzw. die beigefügten Protokolle A und B, wurden die Größe und Struktur von Parlament, Gerichtshof, Kommission, Rat verändert. Bei Aufnahme neuer Mitgliedstaaten sollen alle Organe vergrößert werden, nicht quasi linear, wie bei früheren Erweiterungen, und nicht bei jedem Organ in gleicher Weise. Auch wurden Varianten der Änderungen definiert in Abhängigkeit von dem Zeitpunkt der Erweiterung und der Zahl der neuen Mitglieder. Es gibt Änderungen für die Beteiligung der alten Mitgliedstaaten an der Entscheidungsfindung auf europäischer Ebene abhängig (und unabhängig) von den Erweiterungen sowie einige Bestimmungen, die den Beitrittsverträgen vorgehend, die Beteiligung der neuen Mitgliedstaaten an den Organen definieren.

- Die Anzahl der Mitglieder des Europäischen Parlaments wurde erhöht, jedoch darf sie auf Dauer 732 nicht überschreiten.⁸ Die Zahl der in jedem alten und neuen Mitgliedstaat gewählten Abgeordneten ergibt sich aus Artikel 2 des Protokolls zum Vertrag über die EU und zu den Verträgen zur Gründung der EG sowie aus der 20. Erklärung zur Erweiterung der EU.
- Was den Gerichtshof anbetrifft so soll künftig ein Richter für jeden Mitgliedstaat vorgesehen sein.⁹

⁷ Der Vertrag von Nizza bedeutet eine weitere große Revision der EU- und EG Verträge nach den Revisionen von Amsterdam und Maastricht.

⁸ Vgl. Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten 2001: 38.

⁹ Der Nizza Vertrag sieht für Artikel 221, Satz 1 des EG- Vertrags folgende Fassung vor: Der Gerichtshof besteht aus einem Richter je Mitgliedstaat (Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten 2001: 42). Unter dem Aspekt der Effizienz von Streitschlichtung scheint diese Vergrößerung nicht unproblematisch. Eine zunehmende Zahl von Richtern könnte die Streitschlichtung eher beeinträchtigen und nicht erleichtern. Dem wird jedoch durch Bildung von Kammern vorgebeugt.

- Die Zahl der Kommissionsmitglieder soll von 20 auf 25 erhöht werden (vgl. Artikel 213 EG-Vertrag); jeder der 25 Mitgliedstaaten soll einen Vertreter haben; diese Zahl soll auch nach weiteren Beitritten nicht mehr weiter erhöht werden.
- Der Rat soll um die Anzahl der neuen Mitglieder vergrößert werden. Bei der Gewichtung der Stimmen im Rat einigte man sich darauf, dass die vier großen EU-Staaten, Deutschland, Frankreich, Italien und das Vereinigte Königreich jeweils 29 Stimmen erhalten. Für Entscheidungen, die nach einer Erweiterung auf 27 Mitgliedstaaten nach dem Prinzip der qualifizierten Mehrheit getroffen werden, wird folgendes festgelegt¹⁰: In den Fällen, in denen die Beschlüsse nach dem Vertrag auf Vorschlag der Kommission zu fassen sind, kommen die Beschlüsse mit einer Mindestzahl von 258 Stimmen zustande, welche die Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder umfassen. In anderen Fällen kommen die Beschlüsse mit einer Mindestzahl von 321 Stimmen zustande, welche die Zustimmung von mindestens zwei Dritteln der Mitglieder umfassen. Ein Mitglied des Rates kann beantragen, dass bei Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit überprüft wird, ob die Mitgliedstaaten, die diese Mehrheit bilden, mindestens 62 Prozent der Unionsbevölkerung repräsentieren. Falls sich herausstellt, dass diese Bedingung nicht erfüllt ist, kommt der betreffende Beschluss nicht zustande.

Können diese Anpassungen die Zukunftssicherheit der Institutionen unter den Bedingungen einer erweiterten Union gewährleisten? Der Europäische Rat von Nizza befand, dass die beschlossenen Änderungen der Institutionen die

¹⁰ Für den Fall, dass die Union um 10 Staaten erweitert wird, werden die 25 Staaten im Rat 321 Stimmen haben und eine qualifizierte Mehrheit bei 321 Stimmen zustande kommen (vgl. European Commission 2002, Guide to the Negotiations) .

Gemeinschaft in der Lage versetzt, ab Ende 2002 neue Mitgliedstaaten aufzunehmen (Europäischer Rat Nizza 2000: 2).

2.2.2 Zur Zukunftsfähigkeit der Institutionen

8. Die formale Feststellung der Erweiterungsreife der EU wurde von den nationalen Parlamenten mitgetragen. Sie ratifizierten den Vertrag, so dass er am 1. Februar 2003 in Kraft treten konnte. Der Inhalt der Vertragsänderungen löste bei manchen Politikern Enttäuschung aus, die sich für ein stärkeres politisches Zusammenwachsen der Staaten, die hierzu bereit sind, engagiert hatten.¹¹ Die erforderliche Reform der Zuständigkeiten sei nicht zustande gekommen, so eine andere Kritik.¹² Außerdem wurde gegen die festgestellte Erweiterungsreife eingewendet, dass es nicht gelungen sei, ein für die Erweiterungsreife wichtiges Kriterium, nämlich das der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit, zu erfüllen (Weidenfeld 2001). Sogar eine Verschlechterung der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit wurde behauptet.

¹¹ In Deutschland war eine zur Erweiterung parallele politische Integration gefordert worden. Einige Mitgliedstaaten, darunter Frankreich und Deutschland, sollten eine Föderation mit einem Parlament und einer Regierung auf der Basis eines Verfassungsvertrages beschließen. Sie würde ein Gravitationszentrum bilden, das mit seiner Mitarbeit in der vergrößerten EU garantieren könnte, dass die Handlungsfähigkeit einer EU mit bald schon doppelter Mitgliederzahl nicht verloren geht. Zugleich stelle es eine Art Club dar, der offen für die Aufnahme weiterer EU-Mitgliedstaaten ist, die sich ihr aus Überzeugung anschließen wollen (so Fischer 2000 und, ähnlich, Jacques Delors 2000. Lamers und Schäuble (Schäuble 2000) hatten bereits 1994 im Hinblick auf eine erweiterte Union ein Kerneuropa mit ähnlichen Merkmalen wie das Gravitationszentrum Fischers gefordert.

¹² Schäuble (2000) hatte schon im Vorfeld bemängelt, dass das Mandat der Regierungskonferenz zur Reform der Institutionen zu kurz greife. Bevor über den neuen Zuschnitt der Institutionen nachgedacht werde, müssten die Aufgaben der EU neu definiert werden. Er kritisierte, dass die Debatte über die Form der Institutionen vom eigentlichen Problem ablenke. Dieses bestehe in der Definition der Zuständigkeiten der Institutionen in einer um bis zu 30 Mitgliedern erweiterten Union

9. Eine Begründung der These von einer Verschlechterung der Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit kann aus der Clubtheorie (Buchanan 1965) abgeleitet werden. Nimmt mit Vergrößerung der Zahl der Mitglieder eines Clubs die Heterogenität der Präferenzen der Mitglieder zu, so erschwert dies Entscheidungen über eine effiziente Allokation der Clubgüter. Dass die Heterogenität in der EU (25) größer ist als in der EU (15) lässt sich direkt kaum messen, jedoch anhand verschiedener Kriterien indirekt nachweisen. Beispielsweise sind die Pro-Kopf Einkommen, die die Präferenzen in hohem Maße prägen, in den neuen Mitgliedstaaten durchweg niedriger; sie schwanken zwischen 33 Prozent des EU-Durchschnitts (Litauen) und 80 Prozent (Zypern).¹³ Die alten Mitglieder müssten deshalb eigentlich befürchten, künftig Allokationsentscheidungen hinnehmen zu müssen, die ihren Präferenzen nicht entsprechen, zumal das Prinzip der Einstimmigkeit zugunsten des Mehrheitsprinzips durch den Nizza-Vertrag zurückgedrängt wurde.¹⁴ Bei Fragen eines europaweiten Verbots der Tabakwerbung oder des Qualitätsstandards für Trinkwasser mag eine Majorisierung noch hinzunehmen sein. Bei Fragen von Leben oder Tod (Straffreiheit von Abtreibungen oder Strafwürdigkeit), Krieg und Frieden fällt eine größere Heterogenität der Präferenzen stärker ins Gewicht. Da bei Entscheidungen über Sicherheits- und Verteidigungsangelegenheiten Einstimmigkeit erforderlich ist, kommt es in einer großen Union wohl kaum zu einer gemeinsamen Haltung. Die Differenzen zwischen Mitgliedstaaten in der Diskussion über den Angriff auf den Irak dürften keine Ausnahmen bleiben. Festzuhalten ist, dass die im Nizza-Vertrag vorgesehene Ausweitung der Abstimmungen nach dem Mehrheitsprinzip es

¹³ Vgl. Kommission der EG 2002a: 111.

¹⁴ Die sogenannten Einzelermächtigungen — Bereiche, in denen die EU und nicht die Mitgliedstaaten zuständig sind, — wurden in Unterpunkte gegliedert. Entscheidungen über die weniger wichtigen Punkte wurden dem Mehrheitsprinzip bei Abstimmungen unterworfen. Hierdurch wurde formal die Ausweitung des Mehrheitsprinzips bei Abstimmungen erreicht (vgl. Giering 2001).

künftig leichter machen wird, Entscheidungen zu treffen, die mit Präferenzen von Mitgliedstaaten nicht vereinbar sind. Nicht auszuschließen ist, dass die vielen Mitgliedstaaten, die mehr Fondsmittel haben wollen, mit Mehrheit beschließen, dass die wenigen Mitgliedstaaten, die Nettobeiträge an den EU-Haushalt leisten, mehr Transfers aufzubringen haben. Soweit sich solche Befürchtungen bewahrheitet, erleiden die überstimmten Mitgliedstaaten Einbußen ihrer Wohlfahrt. Eine weitere Begründung abnehmender Effizienz der Organe einer größeren Union stützt sich auf die Theorie, dass Gremien eine optimale Größe haben. Werden Gremien über das Optimum hinaus vergrößert — wie das im Falle der EU-Organen nicht auszuschließen ist —, so nehmen die Entscheidungsdauer zu — und die Qualität der Entscheidung ab. An den durch den Nizza-Vertrag geänderten Bestimmungen wurde weiterhin kritisiert, dass sie nicht transparent und größtenteils nicht anwendbar seien (Giering 2001 und Janning 2001).

10. Auch die Staats- und Regierungschefs der Europäischen Union schienen nicht lange davon überzeugt gewesen zu sein, dass der Bedarf an Reformen der Institutionen im Hinblick auf die Erweiterung bereits durch die Bestimmungen von Nizza gedeckt sei. Denn ein Jahr nach Nizza beschloss der Europäische Rat von Laeken (2001) die Einberufung eines Konvents, der Vorschläge für weitergehende Reformen ausarbeiten sollte. Dieser Konvent wurde außerdem damit betraut, eine Verfassung für die Union zu entwerfen. Der Konvent hat vor Kurzem einen ersten Entwurf einer Verfassung vorgelegt (Europäischer Konvent 2002). Er besteht im Kern aus einer Gliederung eines Verfassungsvertrages für

eine Union.¹⁵ Es gibt wenige Vorschläge für institutionelle Neuerungen; eine davon sieht die Einführung einer doppelten Staatsbürgerschaft (Artikel 5) vor. Im großen und ganzen gesehen scheint der Konvent eine Festschreibung der Zuständigkeiten zu empfehlen. Eine Begrenzung der Kompetenzbereiche oder eine Stärkung des Subsidiaritätsprinzips, die eine größere Heterogenität der Mitgliedstaaten in einer größeren Union eigentlich erfordert, scheint nicht empfohlen zu werden. Angesichts der Zusammensetzung der Mitglieder des Konvents kann dies nicht verwundern (Vaubel 2002: 637 ff.) Es scheint daher keineswegs sicher, dass die Vorschläge des Konvents, würden sie von den Mitgliedstaaten umgesetzt, der Union von 25 Staaten die erwünschte Zukunftsfähigkeit vermitteln können (Weidenfeld 2002). Ob der endgültige Verfassungsentwurf, der im Herbst 2003 vorgelegt werden soll, mehr Zukunftsfähigkeit ermöglichen wird, bleibt abzuwarten.

2.3 Die Gemeinschaftspolitiken

11. Die Gemeinschaftspolitiken werden nach der Erweiterung der EU auf 25 und mehr Mitgliedstaaten im wesentlichen unverändert weitergeführt werden. Dies gilt für die neueren Gemeinschaftspolitiken (z.B. Forschungs- und Technologiepolitik, Umweltpolitik) wie auch für die besonders kostenträchtigen alten Politiken — Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) und Strukturpolitik. Bei der GAP, auf die der größte Anteil des EU- Haushalts entfällt, wurden anfängliche Absichten, nicht alle Finanzhilfen der GAP in den Beitrittsländern einzuführen, im letzten Jahr der Beitrittsverhandlungen (2002) aufgegeben. Für die Ausgaben für strukturpolitische Maßnahmen der Strukturfonds wurden zwar Obergrenzen eingeführt. Deren dauerhafter Bestand scheint jedoch nicht gesichert. So hat der

¹⁵ Die Union wird als ein Gebilde beschrieben, das auch als Europäische Gemeinschaft, Europäische Union, Vereinigte Staaten von Europa oder Vereintes Europa genannt werden kann, Artikel 1.

zuständige Kommissar jüngst eine Aufstockung der Fonds nach dem Jahr 2006 gefordert. Die Anpassungen von GAP und Strukturpolitik, den beiden Gemeinschaftspolitiken mit der größten Bedeutung im EU-Haushalt, werden im folgenden dargestellt und bewertet.

2.3.1 Die Änderungen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)

12. An der GAP wie sie zuletzt vom Berliner Rat im Jahr 1999 auf der Basis der Agenda 2000 festgelegt wurde (Kommission der EG 2000), hat der Europäische Rat auf seinen Tagungen in Brüssel und Kopenhagen im Jahr 2002 festgehalten.¹⁶ Beschlossen wurde, dass bis zum Jahr 2006 die GAP nicht geändert wird und erst im Jahre 2006 Verhandlungen über Änderungen der GAP vom Rat aufgenommen werden. Die Europäische Kommission hatte in ihrer „Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik“ (2002) Reformschritte vorgeschlagen. Sie hat die Hauptelemente ihrer Vorschläge jüngst wiederholt (Kommission der EG 2003). Diese sind:

- Betriebsbezogene Einheitszahlung („Entkopplung“);
- Verknüpfung dieser Zahlung mit der Einhaltung von Standards;
- Bereitstellung von mehr Fördermitteln zur Entwicklung des ländlichen Raums (neue Maßnahmen zur Förderung von Qualitätserzeugung und Tierschutz, Unterstützung der Landwirte in ihren Bemühungen, bei ihrer Produktionsweise anspruchsvolle EU-Standards zu erreichen;
- Kürzung der Direktzahlungen an Großbetriebe („Degression/Modulation“);

¹⁶ Die GAP, wie sie die Agenda 200 definiert, genügt Anforderungen an eine rationale Politik nicht (vgl. Schrader 2000).

- Senkung der Interventionspreise für Getreide (um 5 Prozent) bei teilweisem Ausgleich durch höhere Direktzahlungen für die Erzeuger von Kulturpflanzen,
- Differenzierte Preissenkungen für Butter und Magermilchpulver unter der Beibehaltung des Milchquotensystems bis zum Wirtschaftsjahr 2014/15,
- Änderungen von Maßnahmen in den Sektoren Reis, Hartweizen, Schalenfrüchte, Kartoffelstärke und Trockenfutter.

Der Brüsseler Rat hat aber im Oktober 2002 — unbeeindruckt von den Überlegungen der Europäischen Kommission — seine Absicht bekräftigt, nicht vor dem Jahr 2006 über eine Reform der GAP zu verhandeln. Dies bedeutet, dass die gegenwärtige GAP von den neuen Mitgliedstaaten nach ihrem Beitritt übernommen und angewendet werden muss.

13. Zum vollen Umfang gehört auch das System der direkten Einkommenszahlungen an Landwirte. Die Teilnahme der Landwirte der Beitrittsländer an diesem System hatte die Kommission stets abgelehnt mit der Begründung, dass die Einkommenszahlungen als Kompensation für Preissenkungen konzipiert gewesen seien, die es in den Beitrittsländern nicht geben würde. Im Gegenteil: hier käme es zu Preisanhebungen (Kommission 1997: 3). Diese Sachverhalte sind auch heute noch zutreffend. Der Europäische Rat hatte sich auf seiner Berliner Tagung (1999) den Standpunkt der Kommission der EG zu eigen gemacht und keine direkten Einkommenszahlungen an Landwirte in Beitrittsländer vorgesehen. Die Kommission der EG hat aber ihre Auffassung in dieser Frage revidiert. Im Sommer des Jahres 2002 hat sie gefordert, dass die GAP-Regelungen gemäß den Vertragsprinzipien auf die neuen Mitglieder ab dem Zeitpunkt ihres Beitritts (2004) in vollem Umfang anzuwenden seien (2002b).

14. Der Europäische Rat hat auf seiner Brüsseler Tagung (2002) die vorgeschlagene Ausweitung des Systems der direkten Einkommenszahlungen auf die Landwirte der Beitrittsländer gebilligt. Jedoch hat er den diesbezüglichen Vorschlag der Europäischen Kommission (2002b) modifiziert.¹⁷ So sollen die direkten Einkommenszahlungen für Landwirte in den Beitrittsstaaten schrittweise — und nicht sofort — eingeführt werden und zwar nach einem Schema, in dem die Zahlungen als prozentualer Anteil am Umfang der Direktzahlungen an die Landwirte in der alten EU (15) definiert sind. Dieser Anteil soll von 25 vH im Jahr 2004 in Schritten von fünf Prozentpunkten auf 40 vH im Jahr 2007 und von da ab in Schritten von zehn Prozentpunkten auf 100 vH im Jahr 2013 steigen. An diese Zusage sind Vorbehalte¹⁸ geknüpft. Außerdem sind Restriktionen festgelegt: Diese ergeben sich für die Jahre 2004 bis 2006 aus dem Beschluss, dass die Obergrenzen für die Ausgaben im Zusammenhang mit der Erweiterung eingehalten werden. Für die Jahre 2006 bis 2013 gibt es eine weitere Restriktion. Sie gilt für eine besondere Ausgabenkategorie und zwar für die Summe aus den Ausgaben für direkte Einkommenshilfen und Ausgaben im Rahmen der Marktinterventionen in einer Union mit 25 Mitgliedern. Diese Summe darf in keinem der Jahre einen definierten Höchstbetrag überschreiten. Dieser Höchstbetrag setzt sich wie folgt zusammen:

- „... den in Berlin für die EU mit 15 Mitgliedstaaten vereinbarten Betrag (in realen Werten) der Obergrenze der Teilrubrik 1.A für 2006 und die

¹⁷ Die Vorbehalte betreffen unter anderem künftige Beschlüsse über die GAP, die Finanzierung der EU nach dem Jahr 2006 und die Ergebnisse der Maßnahmen zur Stabilisierung der Agrarausgaben in realen Werten (vgl. Ziffer 22 der Schlussfolgerungen des Berliner Rats 1999: 5) sowie die internationalen Verpflichtungen aus der Doha-Verhandlungsrunde der Welthandelsorganisation WTO.

¹⁸ Europäischer Rat (Brüssel) 2002: 5.

vorgeschlagene entsprechende Ausgabenobergrenze für die neuen Mitgliedstaaten für 2006“.

- und einem jährlichen Betrag in Höhe von 1 vH der für 2006 festgesetzten Gesamtausgaben für marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen.

Die vereinbarten Beträge belaufen sich — jeweils in Preisen von 1999 — in Teilrubrik 1 (Landwirtschaft) der Tabelle A auf 37 290 Mio. Euro und 3 400 Mio. Euro gemäß Tabelle A (Beitrittsbetrag – Mittel für Zahlungen, Landwirtschaft).¹⁹ Diese Deckelung der Ausgaben erscheint restriktiver als sie es ist, wenn die Entscheidungsgründe für die Einführung der Einkommenshilfen berücksichtigt werden. Das System der direkten Einkommenshilfen sollte nämlich Preissenkungen und die damit einhergehenden Rückgänge der Produktion und Interventionsausgaben flankieren. Erhofft wurde, dass bei hinreichend starken Produktionsrückgängen die Ausgaben für Marktinterventionen so stark sinken, dass sich Einsparungen im Agrarhaushalt realisieren ließen. Tatsächlich sind die Ausgaben für die Marktinterventionen in den letzten Jahren gesunken und es wird erwartet, dass dieser Rückgang von Dauer ist.

15. Es ist nun offenkundig, dass der Rückgang der Kosten der Marktinterventionen den Mitgliedstaaten nicht in Form von Beitragsenkungen zugute kommen sollen. Vielmehr scheint die Kommission — im Sinne einer Verteidigung des Anteils des Agrarhaushaltes — bestrebt zu sein, die Einsparungen bei den Interventionsausgaben für die Aufstockung anderer Positionen im Agrarhaushalt zu nutzen. So hat sie in ihrem Entwurf für eine Reform der Agrarpolitik empfohlen, Ausgaben aus der Haushaltsrubrik 1a (GAP) nach Rubrik 1b (Entwicklung der ländlichen Räume) umzuschichten und zugleich die Haushaltsansätze für diese Rubrik (1b) laufend zu erhöhen, d.h. mehr finanzielle

¹⁹ Europäischer Rat (Berlin) 1999: 3 und 17.

Mittel bereitzustellen, um beispielsweise Qualitätserzeugung und Tierschutz zu fördern und Landwirte in ihren Bemühungen zu unterstützen, bei ihrer Produktionsweise anspruchsvolle EU-Standards zu erreichen (Kommission der EG 2003). Der Europäische Rat (Kopenhagen 2003) befürwortet allem Anschein nach die empfohlene Stärkung der finanziellen Förderung dieser besonderen landwirtschaftlichen Produktionsweisen: Er hat die Haushaltsposition „Entwicklung ländlicher Räume“ keiner Beschränkung der Ausgabenentwicklung unterworfen. Im Grunde handelt es sich bei der „Entwicklung der ländlichen Räume“ aber um nicht anderes als Interventionen in die landwirtschaftlichen Märkte, ganz im Geist der überkommenen Marktinterventionen. „Neue Agrarmarktinterventionen“ statt „Entwicklung der ländlichen Räume“ wäre wohl die zutreffendere Bezeichnung der Rubrik 1b.

2.3.2 Die Änderungen der Strukturpolitik

16. Die Europäische Gemeinschaft verfolgt gemäß Artikel 158 EG-Vertrag das Ziel, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt zu stärken, insbesondere die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern. Den Mitgliedstaaten und der Gemeinschaft legt der EG-Vertrag (Artikel 159) die Verpflichtung auf, dieses Ziel durch eine entsprechende Gestaltung und Koordinierung ihrer Wirtschaftspolitik sowie durch Errichtung des Binnenmarktes anzustreben. Die Gemeinschaft unterstützt diese Bemühungen durch die Politik, die sie mit Hilfe der Strukturfonds, der Europäischen Investitionsbank und der sonstigen vorhandenen Finanzierungsinstrumente durchführt. Außerdem soll ein vom Rat errichteter Kohäsionsfonds (Artikel 161 EG-Vertrag), Vorhaben der Mitgliedstaaten zur Verbesserung der Umwelt und zur Errichtung transeuropäischer Netze auf dem Gebiet der Verkehrsinfrastruktur finanziell fördern.

Trotz des subsidiären Zweckes der Fonds haben sie einen beachtlichen Umfang erreicht.

17. Der Finanzrahmen des Berliner Rats sieht für strukturpolitische Maßnahmen in der EU (15) im Planungszeitraum 2000 bis 2006 Verpflichtungsermächtigungen²⁰ in Höhe von insgesamt 195 Mrd. Euro, jährlich rund 30 Mrd. Euro — oder 0,32 Prozent des BIP der EG (15) vor. Für die neuen Mitglieder in einer erweiterten EU war in der Rubrik 8 (Erweiterung) der Berliner Finanzplanung ein Höchstbetrag von rund 40 Mrd. Euro für strukturpolitische Maßnahmen (im Planungszeitraum 2002 bis 2006) festgelegt, davon waren 17,5 Mrd. für die ersten drei Jahre (2002 bis 2004) und 30 Mrd. Euro für die letzten drei Jahre (2004 bis 2006) geplant.

18. Die Verpflichtungsermächtigung für Strukturmaßnahmen in den Beitrittsländern bilden vor den Agrarausgaben (für Marktinterventionen, direkte Einkommenszahlungen und Förderung des ländlichen Raums) die größte Position in der Rubrik 8 der Vorausschau des Berliner Rates. Jedoch hätte diese Position noch höher veranschlagt werden müssen, wenn die für die alten Mitglieder geltenden Förderkriterien strikt auf die Beitrittsländer angewendet worden wären. Dies wurde aber vom Berliner Rat im Jahr 1999 verwehrt, indem er bestimmte, dass die Gesamtbeträge, die ein Mitgliedstaat jährlich im Rahmen von Strukturmaßnahmen (einschließlich des Kohäsionsfonds) erhält, 4 Prozent

²⁰ Die finanzielle Vorausschau des Europäischen Rates von Berlin wie auch die Vorausschauen in späteren Ratsbeschlüssen enthalten auch Angaben zu Obergrenzen von Zahlungen. „Zahlungen“ stellen Ausgaben dar, die sich aus der Erfüllung von „Verpflichtungen“ ergeben, die im laufenden Haushaltsjahr oder in früheren Haushaltsjahren eingegangen wurden. „Verpflichtungen“ repräsentieren die fiskalischen Kosten der Tätigkeiten der Organe, deren Durchführung sich über mehrere Jahre erstreckt, bzw. erstrecken kann. Zahlungen und Verpflichtungen stehen somit in einem Verhältnis zueinander, das durch die verschiedene Periodizität der beiden Vorgänge geprägt ist, vgl. Interinstitutional Agreement (1999). Im folgenden wird ganz überwiegend auf die Verpflichtungsermächtigungen Bezug genommen, weil sie ein besserer Indikator für die fiskalischen Kosten der beschlossenen Programme und Tätigkeiten der Organe sind.

seines BIP nicht überschreiten dürfen (Berliner Rat 1999: 11). Diese Bestimmung gilt zwar für alle Mitgliedstaaten, wirkt sich materiell aber nur für die neuen Mitglieder im Sinne einer Begrenzung der Strukturhilfen aus — aufgrund deren geringen Pro-Kopf Einkommen. Ohne eine solche Obergrenze würden den neuen Mitgliedstaaten gemäß dem wichtigsten Förderkriterium der Strukturfonds, dem Kriterium des Entwicklungsrückstands, der größte Teil der Fondsmittel zufließen und die alten Mitgliedstaaten weit weniger Fördermittel erhalten.

19. Der Brüsseler Rat (2002b) hat nun die Verpflichtungsermächtigungen für die strukturpolitischen Maßnahmen (Strukturfonds und Kohäsionsfonds) in den zehn Beitrittsländern in den Jahren 2004 bis 2006 auf insgesamt 23 Mrd. Euro (in Preisen von 1999) festgelegt. Der Kopenhagener Rat (2002a) hat diesen Betrag um rund 1 Mrd. Euro auf rund 22 Mrd. Euro (in Preisen von 1999) gekürzt.²¹ Im Vergleich zu der Finanzplanung des Berliner Rates (1999) scheint der Kopenhagener Rat restriktiver mit den Haushaltsmitteln der Union umzugehen: Für den gleichen Zeitraum — 2004 bis 2006 — war vom Berliner Rat unter der Annahme eines Beitritts von sechs Ländern im Jahr 2002 — ein Höchstbetrag von 30 Mrd. Euro festgelegt worden (also rund 8 Mrd. Euro mehr als nach der Vorausschau des Kopenhagener Rates). Ein anderes Urteil über die Ausgabenpolitik gewinnt man, wenn die Finanzplanungen von Berliner und Kopenhagener Rat für die jeweils ersten drei Jahre nach der Erweiterung betrachtet werden: also die Berliner Ratsplanung für die Jahre 2002 bis 2004

²¹ Dies entspricht 24 Mrd. Euro in Preisen von 2004. Es wird mit einem jährlichen Anstieg des Preisniveaus in der EU in den Jahren 1999 bis 2004 von durchschnittlich 2 Prozent gerechnet.

und die Kopenhagener Rats Planung für die Jahre 2004 bis 2006. Die Höchstbeträge für die Strukturpolitik beliefen sich nach der vom Berliner Rat geplanten Erweiterung im Jahr 2002 für die ersten drei Jahre auf insgesamt 17,5 Mrd. Euro (gegenüber 22 Mrd. Euro nach dem Beschluss des Kopenhagener Rates für die ersten drei Jahre nach der Erweiterung im Jahr 2004) und erhöhten sich in den Jahren 2005 und 2006 um weitere 22 Mrd. Euro (jeweils in Preisen von 1999). Im Vergleich der ersten drei Haushaltsjahre nach der Erweiterung ist der Ansatz des Kopenhagener Rates also um rund 4,5 Mrd. Euro höher als der des Berliner Rates. Diese Erhöhung dürfte im Zusammenhang mit der nach der Berliner Ratstagung gestiegenen Anzahl von Beitrittsländern stehen.

20. Auf der anderen Seite ist auf die Dynamik der Entwicklung der Struktur Ausgaben in den neuen Beitrittsländern hinzuweisen, die in der Finanzvorschau des Berliner Rates — nicht aber des Kopenhagener Rates — sichtbar wird. Es scheint, dass die Kapazität zur Absorption der Fördermittel durch die neuen Mitgliedstaaten in den Anfangsjahren ihrer Mitgliedschaft als gering eingestuft wird. Es wird jedoch eine rasche Zunahme der Absorptionsmöglichkeiten unterstellt und auch gewünscht, wie nicht zuletzt die Förderung der Mittelanforderungen durch die Organe der EU verdeutlicht. Der Brüsseler Rat (2002) hat — in Übereinstimmung mit dem Beratungsergebnis des Rates für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen — entschieden, den Kandidatenländern größtmögliche Hilfe bei der Vorbereitung von Förderanträgen zu geben; es solle erreicht werden, dass die Anträge schon im Jahr 2004 vorgelegt und genehmigt werden können. Außerdem unterstützt der Europäische Rat den Beschluss des Rates für Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen, von den für Strukturmaßnahmen geplanten Gesamtmitteln ein Drittel für den Kohäsionsfonds vorzusehen. Damit soll erreicht werden, dass der Anteil der Kosten von Förderprojekten, die die neuen Mitglieder aus ihren Staatshaushalten aufbringen müssen, reduziert werden. Denn bei Förderungen von Projekten mit

Mitteln aus dem Kohäsionsfonds ist der vom Mitgliedstaat aufzubringende komplementäre Anteil von Haushaltsmitteln geringer als bei Förderungen der Strukturfonds.

21. Nach den Vorstellungen des für die Strukturpolitik zuständigen Kommissars sollten im Planungszeitraum 2007 bis 2013 die Ausgaben für strukturpolitische Maßnahmen in der auf 25 Staaten erweiterten Union angehoben werden und zwar nicht nur absolut, sondern auch in Prozent des Bruttovolkseinkommens BVE — das als Begriff das BIP ersetzt (Kommission der EG 2003). Künftig sollen mindestens 0,45 Prozent des BVE der EU (25) für die finanzielle Förderung von Strukturmaßnahmen in der erweiterten Union verwendet werden. Im Hinblick auf ein von der Europäischen Kommission erwarteten Wirtschaftswachstums in der EU(25) in Höhe von jährlich 2,6 Prozent Zuwachs des BVE wäre mit dem angestrebten Ziel eines konstanten prozentualen Anteils der Strukturfonds eine signifikante Zunahme der jährlichen Ausgaben für strukturpolitische Maßnahmen der EU(25) verbunden.

22. Zu dem Eifer im Bemühen um Anhebung des prozentualen Anteils der Strukturfonds am BVE passt die Zurückhaltung, wenn es um die Kürzung der Ausgaben der Struktur- und Kohäsionsfonds in den Gebieten der alten Mitgliedstaaten geht, die nach der Erweiterung die Förderkriterien nicht mehr erfüllen werden. Beispielsweise müssten viele Gebiete, die heute eine Ziel-1-Förderung erhalten, nach der Erweiterung aufgrund eines dann zu hohen relativen Pro-Kopf Einkommens aus der Förderung herausfallen, werden aber wohl dennoch eine Zeit lang weiterhin Mittel aus den Fonds erhalten. Die Ansprüche der jetzt 48 Regionen, die als Ziel-1-Gebiete anerkannt sind — weil ihr Pro-Kopf Einkommen unter 75 Prozent des EG-Durchschnitts liegt — sind bis zum Jahr 2006 gemäß der Finanziellen Vorausschau gesichert. Von diesen Regionen werden voraussichtlich 18 nach der Erweiterung ein Pro-Kopf Einkommen von

über 75 Prozent des Durchschnittseinkommens in der EG (25) haben und müssten deshalb nach dem Jahr 2006 ihren Status als Ziel-1- Gebiet verlieren. Sie sollen aber auch noch nach dem Jahr 2006 über einen längeren Zeitraum, der über das Jahr 2013 hinausreichen kann, Fondsmittel in degressiver Höhe erhalten (Kommission der EG 2003).

2.3.3 Zur Zukunftsfähigkeit der Gemeinschaftspolitiken

23. Die nachteiligen Auswirkungen des Agrarregimes der EG auf die Gesamtwirtschaft sind theoretisch und empirisch nachgewiesen.²² Die Wohlfahrtskosten der Gemeinsamen Agrarpolitik wurden auf bis zu 1,4 Prozent des Bruttoinlandsprodukts geschätzt. Nicht erfasst sind hierbei die Gefährdungen, die von den politisch beeinflussten Produktionsverfahren und Erzeugnissen der Landwirtschaft für die Allgemeinheit ausgehen. Vor allem in den letzten zehn Jahren sind diese sichtbarer geworden (z.B. durch Gesundheitsgefahren infolge der BSE-Erkrankungen oder der Hormon- und Pflanzenschutzbelastungen in Lebensmitteln). Die Freiheit des Verkehrs wurde zur Abwehr von Tierseuchen, z.B. der Maul- und Klauenseuche, eingeschränkt.

24. Die „finanzielle Solidarität“ in der GAP hat die „Solidarität“ in der Förderung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts mit Hilfe der Strukturfonds erzeugt. Ursprünglich zum Zwecke der Rückerstattung zu hoher Beitragszahlungen neuer Mitgliedstaaten nach dem Jahr 1973 eingeführt, hat die Gemeinsame Struktur- und Regionalpolitik ein Eigenleben entwickelt, dessen ökonomische Rechtfertigung nicht recht gelingen mag. Die Kommission der EG (1998) sieht die Fonds im Dienst der Politik der Förderung der Konvergenz durch Umverteilung zwischen wohlhabenderen Mitgliedstaaten und wirtschaft-

²² Vgl. u.a. OECD 1999; Zu den gesamtwirtschaftlichen Kosten der GAP vor Einführung der Einkommenshilfen vgl. Dicke, H., Donges, J.B., Gerken, E. und Kirkpatrick, G. 1989.

lich zurückgebliebenen Regionen. Die Konvergenz ließe sich besser durch ausgabenbasierte Progression (als durch Beitragsprogression) erreichen: „...im Falle progressiver Beiträge würden sich die Finanzierungsanteile der weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten verringern, aber es bliebe diesen Mitgliedstaaten überlassen, selbst zu entscheiden, wie sie dadurch verfügbar werdende Mittel verwenden wollen. Man kann davon ausgehen, dass in diesem Fall Investitionen weniger gefördert würden als bei einem ausgabenbasierten progressiven System“ (Kommission der EG 1998: 16). Ob weniger wohlhabende Mitgliedstaaten zu wenig investieren würden, sei dahingestellt. Wäre es so, so müsste der gesamtwirtschaftliche Nachteil einer Unterinvestition verglichen werden mit Nachteilen, die die Zuteilung knapper Steuermittel für investive Zwecke durch die Organe der EG mit sich bringt. Die Investitionsförderung mit Hilfe der Fonds ist keineswegs frei von Ineffizienzen (vgl. Midelfart-Knarvik, Overman, 2002:322 ff.). An erste Stelle sind die Fehlinvestitionen zu nennen, die durch die verzerrten Anreize eines Systems der Ko-Finanzierung erzeugt werden; Investitionsvorhaben werden nur entwickelt um Zuschüsse von der höheren Ebene zu erhalten. Außerdem gibt es durch Bürokratieversagen Verwendungen von Mitteln für Zwecke, die nicht vorgesehen sind. So wurden in dem ersten Bericht des Ausschusses Unabhängiger Sachverständiger über Anschuldigungen betreffend Betrug, Missmanagement und Nepotismus in der Kommission der EG, rechtswidrige Verwendungen von Mitteln aufgrund von Fehlverhalten von Amtsinhabern festgestellt (Ausschuss 1999); Präsident und Mitglieder der Kommission sahen sich veranlasst, geschlossen zurückzutreten. Seit Etablierung der neuen Kommission sind die Beanstandungen des Europäischen Rechnungshofs hinsichtlich der Verwaltung der Fonds durch die Kommission und der Verwendung der Mittel durch die Mitgliedstaaten kaum zurückgegangen (Europäischer Rechnungshof 2002a, b, c). Neben diesen Ineffizienzen muss bei der ökonomischen Bewertung der Strukturfonds berücksichtigt werden, dass die

Aufbringung der Mittel durch die wohlhabenderen Mitgliedstaaten in diesen Ländern Opportunitätskosten in Form unterlassener Staatsausgaben (für investive Zwecke) oder volkswirtschaftliche Kosten der „EU-Steuer“ Erhebung hat.

3. Die Beitrittsverträge — die Bestimmungen in der Analyse

25. Der „acquis“ soll von den neuen Mitgliedern übernommen und angewendet werden. Wie das geschehen soll, wird durch die Beitrittsverträge geregelt. Die Bestimmungen, die in die Beitrittsverträge mit den zehn neuen Mitgliedstaaten aufgenommen werden, sind in den Kapiteln 1 (Free Movements of Goods) bis 31 (Other) des 91 Seiten umfassenden „Guide to the Negotiations“ (European Commission 2002) niedergelegt. Sie werden die Rahmenbedingungen für die Volkswirtschaften der 25 EU-Staaten ein weiteres Mal — wie die zuvor mit den Bewerberländern geschlossenen Europa Abkommen — ändern. Zunächst werden die Kapitel der Beitrittsverträge vorgestellt, die das durch die Europa-Abkommen geschaffene Niveau an Marktfreiheit verändern könnten.

3.1 Mehr Marktintegration?

3.1.1 Die Bestimmungen für den Wirtschaftsverkehr

26. Für mehr Marktfreiheit könnten vor allem die Bestimmungen in den Kapiteln 1 (Freiheit des Warenverkehrs), Kapitel 2 (Freiheit des Personenverkehrs), 3 (Freiheit des Dienstleistungsverkehrs), 4 (Freiheit des Kapitalverkehrs), Kapitel 5 (Gesellschaftsrecht) und 6 (Wettbewerbspolitik) sorgen. Jedoch können die Bestimmungen auch Elemente der Beschränkung der Freiheitsrechte enthalten, ohne dass eine Begründung durch das Allgemeine Interesse gegeben ist.

27. Kapitel 1 — Freiheit des Warenverkehrs — bestimmt, dass in den Warenbereichen, die nicht gemeinsamen Produktstandards unterliegen, gemäß Artikel 28 bis 30 EG-Vertrag keine Maßnahmen mit mengenbeschränkender Wirkung auf Ein- und Ausfuhren von Waren angewendet werden dürfen, von wenigen Ausnahmen abgesehen. Diese Regelung galt im Grunde auch bisher nach Maßgabe der Europa-Abkommen. Hinsichtlich des Bereichs von Waren, die durch gemeinsame Standards erfasst sind, wird den Beitrittsländern die Verpflichtung auferlegt, das gemeinsame Recht der Produktstandards bis zum Tag des Beitritts zu übernehmen und ihre Verwaltung instand zu setzen, dieses „sometimes complex“ Recht anzuwenden. Ob die räumliche Ausdehnung der Standardisierung ausnahmslos wohlfahrtsmehrend ist, scheint nicht sicher. Im Bereich der europäischen Standards zum Arbeits-, Gesundheits-, Verbraucher- und Umweltschutz gibt es auch solche Bestimmungen, die in den Beitrittsländern lediglich die Kosten der Produktion erhöhen, ohne dass kompensierende positive Externalitäten realisiert werden. Insoweit könnte die räumliche Ausdehnung des Binnenmarktrechts den Wettbewerb zwischen den Unternehmen im vergrößerten Binnenmarkt in gesamtwirtschaftlich nachteiliger Weise — im Vergleich zum Status quo der Freihandelszone — verringern.²³

28. Die Bestimmungen in Kapitel 2 (Freiheit des Personenverkehrs), 3 (Freiheit des Dienstleistungsverkehrs) und 4 (Freiheit des Kapitalverkehrs) schützen wie das Recht der Warenverkehrsfreiheit in Kapitel 1 vor allem die Rechte der Wirtschaftsbürger gegenüber nationalstaatlichen Instanzen. So ist in Kapitel 2 unter anderem vorgesehen, dass die abhängig Beschäftigten das Recht auf Freizügigkeit erhalten — zwar nicht sofort, so doch nach einer definierten Übergangszeit, in der unterschiedlich starke Einschränkungen der Freizügigkeit

²³ Zur Rolle der Standardisierung im Binnenmarkt siehe: Pelkmans, Labory und G. Majone 2001.

durch einzelne Mitgliedstaaten getroffen werden können. Die Etablierung dieses Rechts wie auch des gemeinsamen Rechts der gegenseitigen Anerkennung der Berufe und der Ansprüche der Arbeitskräfte an die sozialen Sicherungssysteme stellen Änderungen dar, die auf lange Sicht die Arbitrage von Unterschieden in den Kosten der Arbeit in einem gemeinsamen Marktgebiet — zusätzlich zum Güterhandel, Dienstleistungs- und Kapitalverkehr — erleichtern. Solange das Recht auf Freizügigkeit eingeschränkt ist, wird die Arbitrage vornehmlich durch den Güterhandel und Dienstleistungs- und Kapitalverkehr besorgt werden. Kapitel 3 definiert die Rechte der Wirtschaftsbürger, im gemeinsamen Markt sich frei niederzulassen und Dienstleistungen grenzüberschreitend ungehindert anbieten zu dürfen. Für Finanzdienstleistungen und einige andere Dienstleistungen sind gemeinsame Regulierungen, unter anderem durch Mindeststandards, vorgesehen. In Kapitel 4 (Freiheit des Kapitalverkehrs) werden alle Einschränkungen grundsätzlich aufgehoben. Ausnahmen von diesem Grundsatz sind Einschränkungen des Kapitalverkehrs zwischen Mitgliedstaaten und dritten Staaten. Eine weitere Ausnahme stellt das Recht auf Erwerb von Grundeigentum dar, das gegenüber Unionsbürgern in bestimmten neuen Mitgliedstaaten während einer Übergangszeit eingeschränkt werden darf.

3.1.2 Bestimmungen zu Gesellschaftsrecht und Wettbewerbspolitik

29. Kapitel 5 (Gesellschaftsrecht) und 6 (Wettbewerbspolitik) werden dazu beitragen, die Rechte der Wirtschaftsbürger im gemeinsamen Marktgebiet, noch stärker als es in der Freihandelszone garantiert war, gegen mögliche Verletzungen durch private oder staatliche Unternehmen zu schützen. Der unsichtbaren Hand des gemeinsamen Marktes wird in gewisser Weise die sichtbare Faust der gemeinsamen Organe an die Seite gestellt.

3.1.3 Die Bestimmungen zur Zollunion

30. Ein Mehr und zugleich ein Weniger an Marktfreiheit bringt die Verpflichtung der Beitrittsländer an der Gemeinsamen Zollunion teilzunehmen. Das Kapitel 25 (Zollunion) schafft die zwischen den 15 EU-Staaten und den Bewerberländern bestehende Freihandelszone ab und setzt an ihre Stelle eine Union mit in allen Teilnehmerstaaten gleichen Außenhandelsregimen. Die Beitrittsländer verpflichten sich, die Gemeinsame Handelspolitik bei sich einzuführen. Diese Verpflichtung beinhaltet mehrere Maßnahmen mit zum Teil gegenläufige Wirkungen:

- Auf eine Liberalisierung läuft die Abschaffung aller möglicherweise noch verbliebenen Handelshemmnisse im Wirtschaftsaustausch zwischen den 25 Teilnehmern an der Zollunion hinaus.
- Zu mehr Protektion könnte es kommen, wenn die neuen Zollunionsteilnehmer gegenüber dritten Staaten — Staaten, die nicht der Zollunion angehören — die gemeinsame Handelspolitik anwenden. Zu dieser gehören der gemeinsame Zolltarif, und andere Regelungen, z.B. Zollkontingente, Präferenzen, Anti-Dumping Regelungen, Produktstandards oder die gemeinsame Nomenklatur. Soweit durch die Einführung der Gemeinsamen Handelspolitik bisher liberale Außenhandelsregime der neuen Zollunionsteilnehmer verdrängt werden — wie es in Estland der Fall ist —, kann es zu einem Anstieg der durchschnittlichen Außenhandelsprotektion kommen.

Über das Verhältnis von Abschließungs- und Liberalisierungseffekten der Zollunionserweiterung liegen kaum Erkenntnisse vor.

3.2 Mehr Politikintegration

31. Politikintegration haben die meisten Kapitel der Vertragsentwürfe zum Inhalt. Sie bringen signifikante Änderungen der Rahmenbedingungen nicht nur für die Freiheiten der Mitgliedstaaten, sondern auch für die der Wirtschaftsbürger. Besonders große Einschränkungen der nationalen Souveränität und der individuellen Freiheiten dürften die folgenden Kapitel auferlegen: 7 (Landwirtschaft), 8 (Fischerei), 9 (Verkehrspolitik), 11 (Wirtschafts- und Währungsunion), 13 (Beschäftigungs-, und Sozialpolitik), 14 (Energie), 16 (Kleine und mittlere Unternehmen), 17 (Wissenschaft und Forschung), 18 (Bildung und Ausbildung), 19 (Fernmeldewesen, IT und Postwesen), 20 (Kultur und Audiovisuelles), 21 (Regionalpolitik und Koordinierung strukturpolitischer Instrumente), 23 (Verbraucherschutz).

3.2.1 Gemeinschaftspolitiken

32. Vor allem die gemeinsamen Rechtsvorschriften für Landwirtschaft, Fischerei, Regionalpolitik und Strukturpolitik haben zum Ziel, die Allokation der Produktionsfaktoren zugunsten wettbewerbschwacher Regionen, Sektoren und Unternehmen zu verändern. Zu den Mitteln gehören auch Finanzhilfen, die einen großen Teil des Haushaltes der EU ausmachen. Das Kapitel 29 (Finanzen und Haushaltsbestimmungen) ist in Verbindung mit den Gemeinschaftspolitiken nach Kapiteln 7 und 8 (Landwirtschaft und Fischerei) und 21 (Regionalpolitik und Koordinierung der strukturpolitischen Instrumente) von großer Bedeutung für die künftigen Finanzbeziehungen zwischen den Mitgliedstaaten der Union (s. Kapitel 4).

3.2.2 Die Bestimmungen zu den Finanzen der EU (25)

33. Die Bestimmungen in Kapitel 29 (Finanzen und Haushaltsbestimmungen) des „Guide to the Negotiations“ werden zur Folge haben, dass neue internationale Finanzströme entstehen. Auch hierdurch sind Änderungen der Allokation in den Mitgliedstaaten zu erwarten. Der Europäische Rat (Brüssel und Kopenhagen 2002) hat Eckpunkte für den Gemeinsamen Haushalt festgelegt, die nur für die kurze Frist Anhaltspunkte für die Höhe der Haushaltseffekte liefern. Einnahmen und Ausgabenpläne sind an Bedingungen geknüpft, deren Eintreten wahrscheinlich, aber keineswegs sicher ist. Für die Beitrittsländer sind Vorkehrungen (durch Rubrik X der Vorausschau) getroffen, die ausschließen sollen, dass sie nach ihrem Beitritt netto zum EU-Haushalt beitragen müssen.²⁴ Die Bestimmungen schließen nicht aus, dass die neuen Mitgliedstaaten auch auf lange Frist den Status von finanziellen Kostgängern haben.

34. Für die alten 15 EU-Mitglieder folgt aus den Beitrittsverträgen, dass sie sehr wahrscheinlich dauerhaft mehr Geld an den Gemeinschaftshaushalt überweisen und weniger Geld daraus zurückerhalten werden. Allerdings wissen die alten Mitgliedstaaten nicht genau, wie viel Geld sie auf lange Sicht — ab dem Jahr 2006 — mehr aufzubringen haben. Zum einen sind viele Politikbereiche so geregelt, dass eine autonome Ausgabenexpansion nicht ausgeschlossen ist; Plafondierungen wichtiger Haushaltspositionen, die der Rat beschlossen hat, dürften die Expansion dieser Positionen nicht auf Dauer verhindern können. Vor allem die neuen Mitgliedstaaten dürften ihre Stimmrechte dafür einsetzen, dass die Bremsen gegen eine Expansion des EU-Haushaltes gelöst werden. Denn sie wären an der Finanzierung zusätzlicher Ausgaben nicht oder nur unterpropor-

²⁴ Auf kurze Sicht könnten die Beitrittsländer Nettozahler werden, weil sie nicht sofort das gemeinsame Recht übernehmen dürfen.

tional beteiligt. Deshalb dürften die langfristigen fiskalischen (und allokativen) Effekte der Beitrittsverträge die kurzfristigen übersteigen.

35. Die Repräsentanten der alten Mitgliedstaaten haben in den Beitrittsverhandlungen finanzielle Mehrbelastungen ihrer Länder in Kauf genommen. Jedoch sind die Belastungen, die die Erweiterungen für die Staatshaushalte mit sich bringen, unter den alten Mitgliedstaaten nicht gleichmäßig verteilt. Die einen werden künftig mehr zusätzliche Beiträge an den EU-Haushalt leisten müssen oder weniger Zahlungen daraus erhalten als die anderen. Jedoch scheinen alle zuversichtlich, dass die EU(15) und ihre Mitgliedstaaten durch die Erweiterung trotz steigender Mitgliedsbeiträge nicht nur politisch, sondern auch wirtschaftlich gewinnt (vgl. hierzu Kapitel 4).

3.2.3 Die Bestimmungen für die Institutionen einer EU(25)

36. Im Hinblick auf die Erweiterungen hatte die EU Änderungen der Institutionen beschlossen. Die neuen Regelungen haben in Kapitel 30 (Institutionen) ihren Niederschlag gefunden. Sie bestimmen wesentlich den Einfluss, den die Mitgliedstaaten künftig in den Organen der Union ausüben können, indem es unter anderem die Stimmen der neuen Mitgliedstaaten sowie die Abstimmungsregeln und die Qualifizierung von Mehrheiten für den Rat und das Parlament festlegt. Grundlage dieser Bestimmungen sind die diesbezüglichen Regelungen des Nizza-Vertrages, der Protokolle und Vereinbarungen der Nizza-Konferenz und des korrespondierenden Sekundären Gemeinschaftsrechts.

Nach welcher Maxime die alten Mitglieder die Zuteilung der Stimmen im Rat an die neuen Mitglieder vorgenommen haben, ist nicht bekannt, z.B. wäre denkbar, dass es den alten Mitgliedern darum gegangen ist, bei künftigen Entscheidungen möglichst ihre Präferenzen durchsetzen zu können. Die Kriterien, die der Europäische Rat bei seiner Entscheidung in Kopenhagen (2002: 11) über die

Stimmen der neuen Mitglieder im Rat, dem unverändert wichtigsten Organ der EU bei der Begebung Gemeinsamen Rechts, zugrunde gelegt hat, hat er aber nicht mitgeteilt. Die Anzahlen der Stimmen der alten und neuen Mitgliedstaaten im Rat, die ab dem 1. November 2004 gelten sollen, sind in Tabelle 1 ausgewiesen.²⁵ Die zehn neuen Mitglieder der EU werden im Rat zusammen 84 Stimmen und die 15 alten Mitglieder zusammen 237 Stimmen haben. Setzt man die Stimmen eines Landes in das Verhältnis zu Gesamtzahl der Stimmen im Rat, so erhält man sein Stimmengewicht. Es bedarf eigentlich keiner Erwähnung, dass die Stimmengewichte jedes alten Mitgliedstaaten nach der Erweiterung niedriger als vorher sind. Von Interesse ist aber das Verhältnis der Stimmengewichte der neuen zu den alten Mitgliedstaaten. Es beträgt 26,2 vH für die neuen Mitglieder und 73,8 vH für die alten.

37. Stimmengewichte könnten aus der Größe der Bevölkerung oder der Beitragsleistung zum EU-Haushalt abgeleitet oder nach dem Prinzip ein Staat = eine Stimme festgelegt werden. Das letztere Prinzip (ein Staat = eine Stimme) ist bei politischen Bünden — z.B. bei den Vereinten Nationen — vorherrschend, wurde aber bei den europäischen Organisationen nicht angewandt. Das Kriterium der Bevölkerungsgröße stünde mit demokratischen Prinzipien in Übereinstimmung. Das Kriterium des Haushaltsbeitrages entspräche Regelungen bei der Lenkung von Unternehmen oder wäre Regelungen bei internationalen staatlichen Organisationen ähnlich, bei denen die Kapitalbeteiligung die Verteilung der Stimmengewichte bestimmt. Keines der drei Kriterien wurde bei der Stimmengewichtung zugrundegelegt.

²⁵ In der Zeit vom 1. Mai bis 31. Dezember 2004 gilt eine andere Stimmenanzahl.

Tabelle 1— Stimmen im Rat^a und Stimmenwertigkeit^b der Bevölkerungen und der Bruttobeitragsanteile zum EU-Haushalt nach alten und neuen Mitgliedstaaten der EU 25

Mitgliedstaaten	Stimmen im Rat		Stimmenwertigkeit der Bevölkerung	Stimmenwertigkeit der Bruttobeiträge ^c
	abs.	vH ^d		
Alte Mitgliedstaaten EU 15	237	73,8	0,9	0,8
darunter: Deutschland	29	9,0	0,5	0,4
Die zehn neuen Mitgliedstaaten	84	26,2	1,8	3,6
^a Ab dem 1. November 2004. Die qualifizierte Mehrheit wird bei 232 Stimmen erreicht. — ^b Zur Berechnung siehe Ziffer 38. — ^c Haushaltsbeiträge im Jahr 2006 zu Preisen von 1999 nach der Vorausschau des Berliner Rates (1999). — ^d Gesamtstimmen 321 gleich 100.				

Quelle: European Commission (2002: 87); Europäischer Rat (Brüssel 2002: 16); Kommission der EG (2002a: 111); Statistisches Bundesamt (2002). — Eigene Berechnungen.

38. Die neuen Mitgliedstaaten haben bei einer Bevölkerung von 75 Mio. einen Anteil von rund 16 vH an der Gesamtbevölkerung der EU und die alten Mitgliedstaaten einen Anteil von 84 vH bei einer Bevölkerung von 384 Mio. Die neuen Länder werden voraussichtlich brutto rund 7,5 vH und die alten Mitglieder rund 92,5 vH zum EU-Haushalt beitragen.²⁶ Die Stimmengewichte der neuen Mitgliedstaaten übersteigen die Stimmengewichte, die sich nach den demokratischen und ökonomischen Kriterien ergäben. Setzt man die Stimmenanteile der Mitgliedstaaten in Relation zu ihrem Bevölkerungsanteil an der EU-

²⁶ Die Bruttobeiträge der neuen und alten Mitglieder wurden für das Jahr 2006, das letzte in der Finanzvorausschau des Berliner Rates, geschätzt. Sie wurden nach Maßgabe eines für alle Länder gleichen Prozentsatzes vom Bruttoinlandsprodukt der Mitgliedstaaten im Jahr 2001 ermittelt. In Wirklichkeit ergibt sich der Bruttobeitrag aus mehr Komponenten und die Berechnung ist viel komplizierter. Zu Finanzierung der EU durch Eigenmittel vgl. auch Kommission der EG (1995) und Europäischer Rechnungshof (2002b).

Bevölkerung oder ihrem Bruttobeitragsanteil am EU-Haushalt²⁷, so erhält man Kennziffern für die Stimmenwertigkeit der Mitgliedstaaten. Bei Gleichwertigkeit der Länder müssten die Kennziffern für die einzelnen Ländergruppen eins betragen.²⁸ Die neuen Mitgliedstaaten als Gruppe haben aber Kennziffern, die größer als 1 sind und daran gemessen eine höhere Stimmenwertigkeit als die alten. Die Stimmenwertigkeit Deutschlands ist im Vergleich zu den alten und neuen Mitgliedstaaten am geringsten. Es ist offenkundig, dass die Maxime des Willens der deutschen Vertreter in den Verhandlungen — soweit es eine solche gab — nicht zugleich Grundlage der allgemeinen Regelung der Stimmengewichtung der Mitgliedsländer gewesen ist.

39. Im folgenden wird versucht abzuschätzen, welche finanziellen Folgen die bevorstehende Erweiterung und die künftigen Erweiterungen auf der Basis der Beitrittsvertragsbestimmungen und der Beschlüsse des Europäischen Rates unter den bestehenden institutionellen Rahmenbedingungen auf längere Sicht für die alten Mitgliedstaaten haben werden.

4. Die Beitrittsverträge — ein Bilanzierungsversuch

4.1 Die Konsequenzen für die Staatshaushalte der alten Mitgliedstaaten

40. Weder der Europäische Rat noch die Europäische Kommission haben die langfristigen finanziellen Folgen, die sich aufgrund der Beitrittsverträge der EU für die alten Mitgliedstaaten ergeben, offen gelegt. Lediglich die kurzfristigen

²⁷ Die Anteile wurden ohne Berücksichtigung des Beitragsabatts des Vereinigten Königreichs ermittelt.

²⁸ Die Stimmenverteilung im Europäischen Parlament entspricht im großen und ganzen den Anforderungen einer Gleichwertigkeit mit den Bevölkerungsanteilen; bei den kleinen Staaten ist der entsprechende Koeffizient größer als 1.

finanziellen Konsequenzen für die Jahre 2004 bis 2006 sind aufgrund der Beschlüsse des Kopenhagener Rates (2003) bekannt; für die Zeit danach gibt es zu einigen Positionen des EU-Haushaltes Absichtserklärungen bezüglich der Obergrenzen der Ausgaben. Die in der gültigen Finanzvorausschau (1999 bis 2006) vorgesehenen zusätzlichen Ausgaben und Einnahmen im Zusammenhang mit der Erweiterung werden aufgrund der Bestimmungen der Beitrittsverträge in den Jahren nach 2006 steigen, auch ohne dass es dazu Beschlüsse der Organe der EU bedarf.²⁹ Jedoch gibt es für die rechtlich gesehen unabweisbare Zunahme der Finanztransfers in die neuen Mitgliedstaaten keine Plandaten für die Jahre nach 2006. Dies ist misslich, weil die nationalen Parlamente Verträgen zustimmen werden, ohne deren ganze finanzielle Konsequenzen für die nationalen Haushalte zu kennen. Misslich ist weiter, dass die Bestimmungen der Beitrittsverträge von den neuen Mitgliedern nicht wirklich als ausgewogen und akzeptabel interpretiert werden. Es gibt so gesehen eine Finanzplanungsunsicherheit aufgrund von absehbaren Nachbesserungsversuchen der neuen Mitgliedstaaten. Der Erfolg bei der Durchsetzung der Forderung nach Einbeziehung der Landwirte in das System der Einkommenshilfen wird die neuen Mitgliedstaaten ermutigen, weitere „Verbesserungen“ durchzusetzen.³⁰ Im folgenden wird versucht, die aus den Verträgen resultierenden nachhaltigen finanziellen Konsequenzen der Beitritte der ersten zehn Länder und weiterer Länder aufzuzeigen. Jedoch werden zunächst die Finanzströme nach den bekannten Haushaltsbeschlüssen aufgezeigt.

²⁹ Änderungen auch der derzeitigen Haushaltsbeschlüsse sind jederzeit möglich auf der Grundlage des Interinstitutional Agreements. Diese Übereinkunft bot auch die formelle Grundlage für die Revision der Vorausschau des Berliner Rates durch die Beschlüsse des Brüsseler und Kopenhagener Rates im Jahr 2002.

³⁰ Die Beitrittsländer mahnen weiterhin an, ihre Landwirte vom ersten Tag an bei der Gewährung von Einkommenshilfen gleich zu behandeln. Die Forderung nach Gleichbehandlung wird sicher nicht weniger stark auf dem Gebiet der Strukturpolitik erhoben werden, wo es eine Deckelung der Hilfen gibt.

41. Der Europäische Rat hat auf seinen Tagungen von Brüssel und Kopenhagen (2002) erklärt, dass er die vom Berliner Rat im Jahr 1999 beschlossenen Obergrenzen der Ausgaben (Verpflichtungsermächtigungen) für die Beitrittsländer im Planungszeitraum 2000 bis 2006 einhält. Dies scheint Sparwillen zu dokumentieren. Denn die Zahl der Beitrittsländer war inzwischen von sechs auf zehn gestiegen und diese Änderung hätte eigentlich einen Anstieg der Ausgaben lassen.³¹ Auf der anderen Seite war von der Verschiebung des Beitrittszeitpunkts — von 2002 auf 2004 — eine Abnahme der Ausgaben zu erwarten, weil die Ausgaben in den Beitrittsländern aus einer Vielzahl von administrativen und technischen Gründen — also Gründen nicht vertraglicher Natur — anfänglich niedrig sind und einige Jahre lang steigen, wie es z.B. im Planungszeitraum 2002 bis 2006 zum Ausdruck kommt. Ob sich der Europäische Rat bei seinen Beschlüssen im Herbst 2002 — die auf der Grundlage von Vorschlägen der Kommission gefasst wurden — an den von ihm aufgestellten Grundsatz einer sparsamen Haushaltsführung gehalten hat, lässt sich an der Kennziffer der Ausgaben — hier Verpflichtungsermächtigungen — pro Kopf der Bevölkerung überprüfen; durch diese Kennziffer kann der Einfluss der geänderten Zahl der Beitrittsländer weitgehend neutralisiert werden.

42. Die Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung nach Maßgabe der Finanzvorausschau des Berliner und des Kopenhagener Rates sind in Tabelle 2 zusammengestellt.

³¹ Vgl. Schlussfolgerungen des Europäischen Rates (Brüssel: 4). Die in Berlin (1999) vom Europäischen Rat beschlossene Finanzielle Vorausschau wurde unter der Annahme des Beitritts von sechs Ländern (Estland, Polen, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn, Zypern) im Jahr 2002 getroffen. Die Verschiebung des Beitritts und die Erweiterung der Zahl der Beitrittskandidaten um vier soll nach dem Willen der Brüsseler Rates ausgabenneutral bleiben.

Tabelle 2 — Obergrenzen der Mittel für Verpflichtungen im Zusammenhang mit der Erweiterung der EU nach den Vorausschau des Europäischen Rats Berlin und Kopenhagens, Euro pro Kopf der Bevölkerung^a, 2002 bis 2006

	2002	2003	2004	2005	2006	Erste drei Jahre, Mittelwert
Finanzvorausschau des Berliner Rates (1999)						
Mittel für Verpflichtungsermächtigungen insgesamt, darunter für:	112	157	202	247	292	157
Landwirtschaft	28	35	43	51	59	35
Strukturpolitik	65	101	138	174	210	102
Interne Politik, Verwaltung	19	20	22	22	23	20
Finanzvorausschau des Kopenhagener Rates (2002)						
Mittel für Verpflichtungsermächtigungen insgesamt, darunter für:			146	186	220	184
Landwirtschaft			28	55	61	48
Strukturpolitik			90	102	129	107
Interne Politik, Verwaltung			29	29	29	29
Nachrichtlich: Mittel insgesamt für die EU(15) ^b , darunter für:	269	267	262	260	259	266
Landwirtschaft	89	87	85	85	84	87
Strukturpolitik	126	126	123	120	119	125
Interne Politik, Verwaltung	55	54	55	55	56	55
^a In Preisen von 2004; ermittelt aus den Plandaten in Preisen von 1999 unter Verwendung eines Inflationsfaktors in Höhe von 1,1. — ^b Gemäß Vorausschau des Berliner Rates (2002).						

Quelle: Europäischer Rat Berlin 1999: 3 ff. — Eigene Berechnungen.

Danach sind die Ansätze der jährlichen Ausgaben im Durchschnitt der jeweils ersten drei Beitrittsjahre vom Kopenhagener Rat angehoben wurden, nämlich um € 27 pro Kopf der Beitrittsbevölkerung bzw. um 17 Prozent gegenüber der Finanzplanung im Jahr 1999. Die Pro-Kopf Ausgaben für die GAP wurden um € 13 bzw. 37 Prozent und die für „Interne Politikbereiche“ und „Verwaltung“ um € 9 bzw. 45 Prozent höher angesetzt. Der Kopenhagener Rat hat die Anhebungen in rechtlicher Hinsicht mit der Interministeriellen Vereinbarung von 1999 (Artikel 25) gerechtfertigt. In der Sache konnte er auf den Vorschlag der Kommission der EG (2002d) für eine neue finanzielle Vorausschau Bezug nehmen.

43. Die Kommission (2002d) hatte im Vorfeld der Ratstagungen unter anderem vorgeschlagen, die Zusammensetzung der Positionen der Vorausschau des Berliner Rates von 1999 zu ändern. Hierfür hatte sie mehrere Gründe angegeben: Änderung der Anzahl der Beitrittsländer, Verschiebung des Erweiterungstermins, Änderungen in den Handlungsrestriktionen insbesondere für die GAP und die Strukturpolitik.³² Einsparungen bei den Agrarmarktinterventionen und andere „Einsparungen“ wie z.B. Mittelanforderungen an die Fonds, die dauerhaft hinter den Haushaltsansätzen zurückbleiben, hätten gemäß dem Prinzip einer sparsamen Haushaltsführung dazu genutzt werden können, die Bruttobeiträge der Mitgliedstaaten zum EG-Haushalt zu reduzieren. Die Kommission hat diesem Prinzip jedoch keine Referenz erwiesen. Sie hat sich vielmehr dafür entschieden, das Budget in seiner bisherigen Höhe in Relation zum BVE zu verteidigen. Dazu passt ihre Bereitschaft, finanziellen Forderungen der Beitrittskan-

³² Hinsichtlich der GAP wird festgestellt, dass die künftigen Ausgaben für Interventionen auf dem Agrarmarkt niedriger angesetzt werden können, weil eine aktuelle Vorausschau auf die landwirtschaftlichen Märkte der Jahre 2004 bis 2006 andere (und für den Haushalt günstigere) Daten als noch im Jahr 1999 liefert, vgl. Kommission der EG (2002c: 13).

didaten entgegen zu kommen, neue Ausgabenkategorien einzuführen oder bestehende Ausgabepositionen zu erhöhen.

44. Im nächsten Planungszeitraum, der die Jahre 2007 bis 2013 umfasst, werden die Anwendung des gemeinsamen Rechts und die Durchführung der Haushaltsbeschlüsse sehr wahrscheinlich dafür sorgen, dass sich die Pro-Kopf Ausgaben für die GAP und die Strukturpolitik in den neuen Mitgliedstaaten an die in den alten Mitgliedstaaten annähern werden. Es mag sein, dass diese Angleichung erst in der übernächsten Planungsperiode — 2014 bis 2020 — vollendet wird. Bei den Pro-Kopf Ausgaben für die GAP und die Strukturpolitik in den neuen Mitgliedstaaten ist damit zu rechnen, dass sie sehr wahrscheinlich über die entsprechenden Ausgaben im Durchschnitt der alten Mitgliedstaaten hinaus ansteigen werden. Die Ursache hierfür besteht darin, dass die neuen Mitgliedstaaten gemäß den gültigen Förderkriterien berechtigt sein werden, mehr Mittel aus den Agrar- und Strukturfonds zu erhalten als die wohlhabenderen Staaten in der EU (15). So erhielten auch die drei Mittelmeeranrainer Griechenland, Spanien und Portugal, die in der EU(15) zu den weniger wohlhabenden Staaten zählen, pro Kopf der Bevölkerung rund 2,1 mal soviel Mittel aus den Agrar- und Strukturfonds als die fünfzehn Staaten der EU im Durchschnitt.³³ Zum anderen spricht für diese Vermutung die Finanzplanung des Berliner Rates (1999); er hatte unter der Annahme des Beitritts von sechs Staaten Ausgaben für Strukturmaßnahmen in Höhe von € 210 pro Kopf der Bevölkerung (im Jahr 2006) vorgesehen, rund € 90 mehr als der Kopenhagener Rat für die EU (15). Nach den fiskalischen Effekten der Erweiterung um die Gruppe der ersten 10 Staaten werden nach dem Jahr 2007 voraussichtlich noch diejenigen zu bewältigen sein, die sich aus dem Beitritt der drei Kandidatenländer Bulgarien, Rumänien und Türkei ergeben. Weiterer Länder könnten Ende des Jahrzehntes

³³ Berechnet für das Jahr 2001 aus Angaben des Europäischen Rechnungshofs (2002c).

eine Mitgliedschaft in der EU beantragen; neben Russland, Ukraine und Weißrussland könnten dies Staaten sein, die aus der Republik Jugoslawien hervorgegangen sind, oder auch Staaten, die im nahen und mittleren Osten gelegen sind.

45. Die langfristigen Auswirkungen der beschlossenen und bevorstehenden Erweiterungen auf die Staatshaushalte der alten 15 Mitgliedstaaten sollen im Rahmen einer einfachen Modellrechnung abschätzt werden. Ihr werden folgende Annahmen zugrunde gelegt:

- Die Ausgaben (Verpflichtungsermächtigungen) pro Kopf der Bevölkerung in den neuen Mitgliedstaaten übersteigen die Ausgaben in den alten 15 Mitgliedstaaten, weil das Gemeinschaftsrecht im Bereich der GAP und der Strukturpolitik mit Hilfe der Strukturfonds den neuen, ärmeren Mitgliedstaaten höhere Ansprüche als den alten, reicheren Mitgliedstaaten gewährt. Um welchen Betrag genau die Pro-Kopf Ausgaben höher sein werden, ist unbekannt. Zwei Szenarien werden für möglich gehalten: In dem ersten Szenarium erhalten die neuen Mitgliedstaaten Mittel aus den Strukturfonds in Höhe von € 210 pro Kopf der Bevölkerung und Zahlungen im Zusammenhang mit Ausgaben für „Interne Politik und Verwaltung entsprechend der Vorausschau des Berliner Rates für das Jahr 2006. Im Hinblick auf die Ausgaben im Zusammenhang mit der GAP wird angenommen, dass sie pro Kopf der Bevölkerung gleich hoch wie in den alten Mitgliedstaaten sind. Im zweiten Szenarium erhalten die neuen Mitgliedstaaten pro Kopf ihrer Bevölkerung genau so viel mehr Mittel aus dem EU-Haushalt für die GAP und die Strukturpolitik wie die drei Mittelmeerländer Griechenland, Spanien und Portugal. Hinsichtlich der Ausgaben für die Rubrik „Interne Politik und Verwaltung“ wird angenommen, dass sie pro Kopf der Bevölkerung dem Betrag entspricht, den der Europäische Rat für das Jahr 2006 eingeplant

hat. Es wird dem Szenarium 2 eine größere Eintrittswahrscheinlichkeit beigemessen als dem Szenarium 1, weil die Stimmenverteilung die Beitrittsländer und diejenigen Staaten der alten EU (15) begünstigt, die Nettoempfänger von Haushaltsmitteln der EU sind. Die Beitrittsverträge für die ersten zehn Mitglieder werden als Muster für die Beitrittsverträge mit den Staaten der nächsten Verhandlungsrunden betrachtet.

- Die neuen Mitgliedstaaten werden gemäß dem Eigenmittelbeschluss vom 29. September 2000 vom Tag des Beitritts an, in gleicher Weise wie die alten Mitgliedstaaten zur Finanzierung der Ausgaben der EU herangezogen. Der Haushaltsbeitrag wird auf der Basis des Prozentsatzes, den die Haushaltsbeiträge der alten Mitgliedstaaten an ihrem BVE ausmachen, und der BVE in den neuen Mitgliedstaaten geschätzt.

Die Modellrechnungen ergeben, dass die Beitritte der ersten zehn Staaten den EU-Haushalt auf Dauer mit Netto-Ausgaben belasten werden. Deren Höhe dürfte wahrscheinlich bei € 32 Mrd. (Szenarium 2) jährlich liegen, mindestens aber € 15,2 Mrd. (Szenarium 1) betragen. Die Beitritte der nächsten drei Staaten (Bulgarien, Rumänien, Türkei) würden zusätzliche Netto-Belastungen für den EU-Haushalt in Höhe von bis zu € 58,8 Mrd. (Szenarium 2) und die Beitritte der übernächsten drei Staaten (Rußland, Ukraine, Weißrußland) bis zu 105,9 € Mrd. (Szenarium 2) verursachen (Tabelle 3).

46. Im Unternehmenssektor müssen Verbindlichkeiten aus Verträgen, die jährlich wiederkehrende Zahlungen an den Vertragspartner garantieren, als Rückstellungen auf der Passivseite der Bilanz dokumentiert werden. Unterbliebe eine solche Dokumentation, wie im Fall des amerikanischen Unternehmens Enron, so wäre dies kriminell und der für die Unterlassung verantwortliche Vorstand

Tabelle 3 — Langfristige Netto-Verbindlichkeiten der alten 15 Mitgliedstaaten aus den Beitrittsverträgen mit den ersten zehn, den nächsten drei und den übernächsten drei Beitrittskandidaten, Mrd. Euro in Preisen von 2004

Gruppe der Beitrittsländer	Jährliche Nettoausgaben ^c	Barwert der Verbindlichkeit ^d	
		EU (15)	Deutschland
Szenarium 1			
Erste zehn	15,2	233,7	57,0
Nächste drei ^a	24,2	372,0	90,8
Übernächste drei ^b	42,40	651,8	159,0
Szenarium 2			
Erste zehn	32,0	542,6	132,4
Nächste drei ^a	58,8	903,8	220,5
Übernächste drei ^b	105,9	1626,1	396,8
Anmerkungen: Zur Erläuterung der Szenarien vgl. Ziffer 45. ^a Bulgarien, Rumänien und Türkei. — ^b Ukraine Russland, Weißrussland — ^c Bruttoausgaben abzüglich Bruttobeitrag zum EU-Haushalt in Höhe von 1,1 Prozent des BIP; zur Berechnungsmethode vgl. Ziffer 45. — ^d Es wurde eine Zahlungsreihe von n = 30 Jahren mit konstanten Gliedern angenommen und mit einem Kapitalmarktzins von 5 Prozent gerechnet.			

Quelle: Vgl. Tabelle 2. — Eigene Berechnungen und Schätzungen.

müsste mit Gefängnisstrafe rechnen. Beim Staat gibt es die Bilanzierungspflicht nicht. Ökonomisch besteht aber zwischen einer Zahlungsverbindlichkeit, wie sie sich aus den Beitrittsverträgen ergibt, und der Aufnahme eines Kredites auf dem Kapitalmarkt kein wesentlicher Unterschied. In beiden Fällen sind jährliche Zahlungen an einen Dritten zu leisten. So gesehen käme im Falle einer Bilanzierungspflicht des Staates die Bildung einer Rückstellung einer Erhöhung der Staatsschulden gleich und sollte gemäß den Bestimmungen des Stabilitäts- und Wachstumspaktes bei der Würdigung der Solidität der Staatsfinanzen berücksichtigt werden. Dies wird wegen fehlender Bilanzierungspflicht nicht geschehen. Zumindest sollten aber die Volksvertretungen der 15 alten Mitgliedstaaten, die in Kürze den Beitrittsverträgen ihre Zustimmung geben werden, unterrichtet sein, welche Werte die Bildung einer solchen Rückstellung für die Verbindlichkeiten aus den Beitrittsverträgen ergeben würde. Wie Berechnungen

unter der Annahme einer 30jährigen Laufzeit der Verträge³⁴ ergeben, beträgt der Barwert der Verbindlichkeiten aus den Verträgen mit den ersten zehn Staaten wahrscheinlich bis zu € 542,6 Mrd. (Szenarium 2) — davon entfielen auf Deutschland € 132,4 Mrd. Die Rückstellungen im Falle eines Beitritts der nächsten drei Staaten würden bis zu € 903,8 Mrd. betragen — davon entfielen auf Deutschland € 220 Mrd. (Tabelle 3). Die Rückstellungen für die möglichen Beitritte der übernächsten drei europäischen Staaten — Russland, Ukraine, Weißrussland — würden bis zu € 1 626,1 Mrd. betragen — davon entfielen auf Deutschland € 396,8 Mrd. In Höhe der Rückstellungen für die Verpflichtungen aus den Beitrittsverträgen stiegen die Staatsschulden der 15 alten Mitgliedstaaten.

47. Wenn vielleicht auch kein Novum, so dürfte es doch wohl ein Faszinosum sein, dass eine Gruppe von 15 Staaten anderen Staaten in völkerrechtlich verbindlicher Form Rechte einräumen, die de facto Ansprüche auf ihr Steueraufkommen verbriefen. Auf nichts anderes laufen die Beitrittsverträge mit den zehn Beitrittskandidaten hinaus: Zwar ist denkbar, dass die Rechtsansprüche der begünstigten Gruppen in den alten Mitgliedstaaten vermindert werden und Zahlungen aus dem EU-Haushalt entsprechend gekürzt werden. Für wahrscheinlicher aber wird gehalten, dass die alten 15 Mitgliedstaaten künftig mit ihren Steuermitteln für die erweiterungsbedingten Nettobelastungen des EU-Haushalts aufkommen. Ohne Gegenfinanzierung durch eine Erweiterungssteuer und ohne entsprechende Ausgabenkürzungen werden die zusätzlichen Zahlungen an den EU-Haushalt Haushaltsungleichgewichte in alten Mitgliedstaaten verstärken. Durch die Beitritte der ersten zehn Beitrittskandidaten könnte sich beispielsweise das deutsche Staatsdefizit um bis zu 0,4 Prozentpunkte erhöhen.

³⁴ Die Verträge haben keine Laufzeit. Dies spräche dafür, eine unendliche Zahlungsreihe anzunehmen. Davon wurde abgesehen, weil 30 Jahre einen Zeitraum bilden, der gerade noch in den Zeithorizont eines Planers fallen dürfte.

Im Falle eines Beitritts der nächsten drei Beitrittskandidaten könnten die hieraus resultierenden finanziellen Belastungen das Staatsdefizit Deutschlands um weitere 0,6 Prozentpunkte erhöhen.

4.2 Realwirtschaftliche Wirkungen — keine signifikante Verbesserung

48. Was könnte die Staatsmänner der alten 15 Mitgliedstaaten veranlasst haben — und was wird ihre Volksvertretungen veranlassen — den neuen Mitgliedstaaten vertraglich (Netto) Zahlungen zu garantieren? Gegenleistungen für die Zahlungen können nicht der Grund sein. Denn eine Pflicht hierzu wird den neuen Mitgliedstaaten in den Beitrittsverträgen nicht auferlegt. In privaten Vereinen wäre ein solches Zahlungsversprechen an neue Mitglieder schwer vorstellbar. Clubs, deren Mitgliederzahl eine Größe erreicht hat, von der an der Nutzen des Clubgutes — etwa ein Golfplatz — bei Zutritt eines weiteren Mitglieds abnehmen würde, und die ihre Mitgliedsbeiträge erhöhen müssten, um das Angebot des Clubgutes ausweiten zu können, werden kaum zur Aufnahme des neuen Mitglieds bereit sein, das nicht beitragspflichtig ist. Schon die Absicht eines Clubs ein neues Mitglied aufzunehmen, obwohl dies aufgrund konkurrierender Nutzung des Clubgutes — des „gemeinsamen Besitzstandes“ im Falle der EG — eine Beitragserhöhung zur Folge hätte, würden alte Mitglieder zur Androhung der Kündigung ihrer Mitgliedschaft veranlassen. Bei internationalen Organisation von Staaten, die effizient sind, dürfte es nicht zu steigenden Mitgliedsbeiträgen bei Zutritt eines neuen Mitgliedes kommen. Dies ist nur möglich, wenn eine Internationale Organisation sich nicht auf das Angebot internationaler öffentlicher Leistungen beschränkt, sondern Leistungen mit Eigenschaften privater Güter — Güter mit Rivalität im Konsum — anbietet, wie das bei der EU der Fall ist. Die Beitrittsanträge hätten zum Anlass genommen werden müssen, die Bestimmungen so zu verändern, dass bei Zutritt eines neuen Mitgliedes die Kosten der Leistungserstellung nicht steigen, sondern sinken und

die Mitgliedsbeiträge gesenkt werden können. Im Hinblick auf die kostenträchtige GAP haben Mitgliedstaaten Änderungen der Bestimmungen gefordert.³⁵ Jedoch haben sie diese Forderung nicht durchgesetzt.

49. Dass die Erweiterungen der EU trotz der damit verbundenen Beitragserhöhungen beschlossenen Sache sind, muss unter Ökonomen Verwunderung auslösen, da ein solcher Vertragsschluss gegen das Paradigma der Nutzenmaximierung verstößt.³⁶ Jedoch herrscht an Analysen der Beitrittsverträge mit Hilfe des Instrumentariums der Wohlfahrtstheorie Mangel. Die Vergeblichkeit eines solchen Analyseversuchs mag abschrecken. Wo per saldo keine Liberalisierung durch die Beitrittsverträge zu erwarten ist und es nicht zu signifikanten Preissenkungen auf den Märkten für gehandelte Güter kommen wird, da lohnt es

³⁵ Deutschland und einige andere Mitgliedstaaten (Vereinigtes Königreich, Niederlande, Schweden) hatten sich im Sommer 2002 auf eine Initiative verständigt, Verhandlungen im Rat über Reformen der GAP noch vor der Erweiterung aufzunehmen. Ihr Ziel war es, sicher zustellen, dass die (Netto)Finanztransfers ihrer Länder an den EU-Haushalt nicht im Zuge der Erweiterung zu stark ansteigen. Für den Fall, dass es zu keiner die Haushalte entlastenden Reform der GAP kommt, hatte Deutschland vorgeschlagen, die Haushaltswirkungen der Gewährung von Einkommenssubventionen an die Landwirte der Beitrittsländer durch Kürzungen von Ausgaben zu neutralisieren. Die Beschlüsse des Brüsseler Rats schließen eine solche haushaltsneutrale Ausweitung des Systems der direkten Einkommenszahlungen nicht aus. Sie schreiben sie aber auch nicht vor. Sie eröffnen nur die Möglichkeit dafür, dass die fiskalischen Erweiterungsfolgen nicht von den Steuerzahlern der alten Mitgliedstaaten getragen werden, sondern von den Begünstigten des Systems, den Landwirten. Beispielsweise könnten die Landwirte dadurch an der Aufbringung der Mittel für die Einkommenshilfen in den neuen Mitgliedsstaaten herangezogen werden, dass die EG die Pauschalsätze pro Inputeinheit (z.B. Nutzfläche in Hektar), die für die Berechnung der direkten Einkommenszahlungen herangezogen werden, EG-weit reduziert. Die Zahlungen an die Landwirte (und damit die Haushaltsausgaben) in den alten Mitgliedstaaten würden vermindert und die Differenz zwischen alten Zahlungen und (niedrigeren) neuen Zahlungen für die Finanzierung der Einkommenshilfen an Landwirte in den neuen Mitgliedstaaten verwendet. Ob die Möglichkeit der Umverteilung innerhalb der Landwirtschaft in einer EU der 25 Mitgliedstaaten tatsächlich genutzt werden wird, scheint nicht sicher.

³⁶ Die politischen Ökonomen können Erklärungen beibringen: So seien die Mitglieder der EG und die (Steuer) Zahler personal nicht identisch. Es seien sozusagen die Agenten (die ihren Nutzen maximierenden Parlamentarier) und nicht die Prinzipale (die Nutzen verlierenden steuerpflichtigen Bürger), die in den alten Mitgliedstaaten über die Beitrittsverträge abstimmen.

auch nicht, nach einer Verbesserung der Güterversorgung der Konsumenten zu forschen. Tatsächlich haben empirische Analysen der Wirkungen der bisherigen Erweiterungen die These einer erweiterungsbedingten Handelsschaffung als Voraussetzung für mehr Wohlstand nicht bestätigen können (Dicke, Foders 2000). Kein Mangel herrscht dagegen an Versuchen, die Politik der Erweiterungen der Union mit nicht einschlägigen Methoden zu rechtfertigen.

- Einschlägig ist die Behauptung, dass alle Mitglieder der EU Gewinner der Erweiterung seien, unbeschadet der fiskalischen Kosten, die den alten Mitgliedstaaten durch die Beitrittsverträge aufgebürdet werden. Soweit solchen Behauptungen Analysen zugrunde liegen, so fußen diese nicht auf dem Konzept der Konsumenten- und Produzentenrente. Vielmehr handelt es sich um die Anwendung von Gleichgewichtsmodellen.³⁷ Bei näheren Hinsehen zeigt sich, dass gesamtwirtschaftliche Einkommenseffekte ausgewiesen werden, die ganz überwiegend durch Liberalisierungsschritte zustande kommen, die in den Assoziierungsabkommen vereinbart wurden (vgl. Dicke, Foders 2000: 10 ff.). Im politischen Raum wird erst gar nicht versucht, den behaupteten Erweiterungsnutzen analytisch abzuleiten. Es ist üblich, künftige Exportsteigerungen als Gewinne aus der Erweiterung zu interpretieren (vgl. etwa Brok 1997; Teltschik 2000). Vielleicht liefert das Gedankengut der Merkantilisten dafür die theoretische Grundlage. Vielleicht handelt es sich auch nur um eine Verwechslung von Exporten mit Gewinnen ähnlich der Verwechslung von Umsatz mit Gewinn. Bemerkenswert ist, wenn auch Wirtschaftswissenschaftler die etablierte Theorie der Integration außer Acht lassen und den Nutzen der Erweiterung mit erwarteten Exportsteigerun-

³⁷ Hervorzuheben sind hier die Arbeiten von Baldwin und Portes (1997) sowie von Keuschnigg, Keuschnigg und Kohler (1999).

gen im Wirtschaftsverkehr von alten und neuen Mitgliedstaaten begründen.³⁸

- Die Aufbringung von Finanzmitteln zugunsten der neuen Mitgliedstaaten sei als Investition in die Marktausweitung zu betrachten. Freilich wird auch der Exportmarkt für die neuen Mitgliedstaaten ausgeweitet, um den Binnenmarkt der 15 alten Mitgliedstaaten. Da dieser größer als der Markt der neuen Mitgliedstaaten ist, müssten diese einen höheren Preis als die alten Mitgliedstaaten bezahlen. Auch dieser Argumentation dürfte merkantilistisches Denken zugrundeliegen. Denn die Vorteile der Marktöffnung bestehen nach herrschender Theorie überwiegend in einer Verbesserung der Güterversorgung der Konsumenten des Landes, das seinen Markt für ausländische Anbieter öffnet. Unterhändler in Verhandlungen über eine weltweite Liberalisierung im Rahmen des GATT oder heute der WTO mögen zwar den Abbau von Einfuhrhemmnissen als Konzession betrachten, doch ist die Forderung nach Finanztransfers als Preis für eine Marktöffnung noch nie ernsthaft erhoben worden. Auch gibt es keine Anhaltspunkte dafür, dass die Unterhändler der Bewerberländer in den Beitrittsverhandlungen Finanztransfers als Preis für die weitere Marktöffnung ihrer Länder verlangt hätten.
- Die fiskalischen Konsequenzen der Erweiterungen seien als Bagatelle zu betrachten. Um dies zu untermauern, werden die fiskalischen Kosten in Relation zu großen volkswirtschaftlichen Aggregaten, wie etwa das Bruttoinlandsprodukt gesetzt; auch die Zahl der Jahresarbeitsstunden oder die Bruttolohn- und Gehaltssumme aller Erwerbstätigen könnte als Bezug dienen. Dadurch ergibt sich in jedem Fall eine Zahl, die kleiner

³⁸ Vgl. z.B. Stehn (2002 und 2000: 100).

als 1 ist. Eine Zahl, die größer als 1 ist, kommt zustande, wenn die Nettobelastungen aus den Beitrittsverträgen in Beziehung zu einer dringlichen alternativen Verwendung der Steuermittel gesetzt wird. Eine solche Verwendung ist beispielsweise die Finanzierung von Maßnahmen zur Erhöhung der inneren und äußeren Sicherheit. Dass es sich hierbei um dringliche Verwendungen handelt, belegen die Beschlüsse des Deutschen Bundestages, zu diesem Zweck Steuern anzuheben.

Soweit alte Mitgliedstaaten, die bereits vor der Erweiterung zu hohe strukturelle Staatsdefizite aufweisen — z.B. Deutschland — sich gezwungen sehen, zur Finanzierung der Finanztransfers an die neuen Mitgliedstaaten Steuern anzuheben — denkbar wäre ein Solidaritätszuschlag auf die Lohn- und Einkommensteuer — entstünden volkswirtschaftliche Kosten in Form von Einbußen bei Konsum und Produktion (Excess Burden).

5. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

50. Die Analyse der Vorbereitung der EU der fünfzehn Mitgliedstaaten auf die Erweiterung um zehn Mitgliedstaaten am 1. Mai 2004 — und wahrscheinlich um Bulgarien und Rumänien im Jahr 2007 sowie später auch um die Türkei und weitere Staaten — hat ergeben, dass der allgemeinen Kritik an der Lage und dem Zustand der EU (15) nur ungenügend Rechnung getragen wurde. So ist es nicht gelungen, die Verteilung der Kompetenzen zwischen der EU und den Mitgliedstaaten gemäß dem Subsidiaritätsprinzip neu zu ordnen. Die Gemeinschaft wird weiterhin für Aufgaben zuständig bleiben, deren Wahrnehmung mit hohen gesamtwirtschaftlichen Kosten für die Gemeinschaft verbunden ist. Hier sind an erster Stelle die Gemeinsame Agrarpolitik und die Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts mit Hilfe der Strukturfonds zu nennen, die gegen die Reformbegehren einer Minderheit von Mitgliedstaaten ver-

teidigt wurden. Sie werden nun nach Maßgabe der Bestimmungen der Beitrittsverträge als Bestandteil des „Gemeinsamen Besitzstandes“ auf die neuen Mitgliedstaaten ausgedehnt werden. Eine Veränderung der Zuständigkeit der Gemeinschaft für Marktinterventionen, die wie im Falle der Agrar- und Strukturpolitik nicht durch positive internationale externe Effekte gerechtfertigt sind, wird in einer EU von 25 und mehr Mitgliedstaaten auf noch größere Widerstände stoßen. Dazu trägt die Verteilung der Stimmen in den Organen der EU bei, die durch den Vertrag von Nizza und die Beitrittsverträge festgelegt wurde. Die Verteilung der Stimmen im Rat, als dem weiterhin wichtigsten Legislativorgan der EU, begünstigt die neuen Mitgliedstaaten — benachteiligt die alten Mitgliedstaaten — bei Abstimmungen nach dem Mehrheitsprinzip. Da die neuen Mitgliedstaaten gegenüber dem EU-Haushalt Nettoempfänger sind und relativ große Zuwendungen aus den Agrar- und Strukturfonds erhalten — und noch größere erwarten —, werden sie sich wohl kaum zu Anwälte einer Veränderung der Zuständigkeiten der EU in der Agrarpolitik und der Strukturpolitik machen wollen.

51. Die Beitrittsverträge sehen keine signifikanten Liberalisierungsmaßnahmen vor. Bestimmungen für eine Politikintegration werden für die Erweiterungseffekte maßgeblich sein. Entsprechend niedrig werden die realwirtschaftlichen Effekte sein, die nach der Theorie der Integration von Maßnahmen zur Erhöhung der Marktintegration erwartet werden könnte. Die Bestimmungen der Beitrittsverträge — und Entscheidungen des Europäischen Rates-, die die Finanz- und Haushaltsangelegenheiten betreffen, haben zur Folge, dass die neuen Mitglieder Nettoempfänger von Haushaltsmitteln der EU werden. Die Ausgaben der EU (25) in den neuen Mitgliedstaaten werden in den ersten Jahren progressiv steigen. Es ist zu erwarten, dass der Anstieg der Ausgaben erst aufhört, wenn die Pro-Kopf Ausgaben die gleiche Höhe wie in denjenigen alten Mitgliedstaaten erreicht haben, die aufgrund ihrer Produktionsstruktur und ihres

Pro-Kopf Einkommens höhere Zahlungen aus dem EU-Haushalt erhalten als der Durchschnitt der alten EU-Mitgliedstaaten. Die Ausgaben der EU in den neuen Mitgliedstaaten abzüglich der Beiträge der neuen Mitgliedstaaten zum EU-Haushalt müssen durch die alten Mitgliedstaaten aufgebracht werden. Insoweit begründen die Bestimmungen der Beitrittsverträge dauerhafte Verbindlichkeiten für die alten Mitgliedstaaten. Deren Höhe ergibt sich aus den Barwerten der künftigen Nettoausgaben in den neuen Mitgliedstaaten. Es ist wenig wahrscheinlich, dass die Finanzminister den Parlamenten die Höhe der Verbindlichkeiten angeben werden, die aus den Beitrittsverträgen erwachsen. Die Staaten sind zur Bildung von Rückstellungen für künftige Zahlungsverpflichtungen aus Verträgen nicht verpflichtet. Die Parlamente werden den Beitrittsverträgen ihre Zustimmung wohl auch dann geben, wenn sie deren langfristigen fiskalischen Effekte nicht überblicken. Eine Schätzung ergibt, dass die Rückstellung für die Verbindlichkeiten aus den Beitrittsverträgen im Falle der Beitritte der ersten zehn Staaten für die alten Mitgliedstaaten bis € 542,6 Mrd. betragen könnte, davon entfielen € 132,4 Mrd. auf Deutschland. Der Beitritt der nächsten drei Staaten (Bulgarien, Rumänien und Türkei) würde bei gleichen Beitrittsvertragsbestimmungen eine größere Rückstellung für die jetzigen 15 Mitgliedstaaten der EU erfordern. Sie könnte sich auf bis zu € 903,8 Mrd. belaufen, davon entfielen € 220,5 Mrd. auf Deutschland. Noch größer wäre die Rückstellungen, die sich ergeben könnten, wenn Rußland, die Ukraine und Weißrußland zu den gleichen Vertragsbestimmungen der EU beitreten würden, wie sie für die Gruppe der ersten zehn Beitrittskandidaten vereinbart wurden.

6. Literaturverzeichnis

- Ausschuss Unabhängiger Sachverständiger (1999). *Erster Bericht über Anschuldigungen betreffend Betrug, Mißmanagement und Nepotismus in der Europäischen Kommission*. Europäisches Parlament. Quelle; <http://www.europarl.eu>.
- Baldwin, R.E., J.F. Francois und R. Portes (1997). The Cost and Benefits of Eastern Enlargement: The Impact on the EU and Central Europe. *Economic Policy* 24: 127–176.
- Brok, E. (1997). Alle Jahre wieder: Die Geschichte vom Nettozahler. In: *Das Finanzsystem der EU: Neue Ansätze und Perspektiven*. Konrad-Adenauer-Stiftung (Hrsg.). Interne Studien (142): 63–73. Sankt Augustin.
- Buchanan, J. (1965). An Economic Theory of Clubs. *Economica* 32 (2): 1–14.
- Chirac, J. (2000). Rede vor dem Deutschen Bundestag am 27. Juni 2000 in Berlin. Quelle: <http://www.dgap.org>.
- Commission of the European Communities (2002d). Communication from the Commission. Information Note. Common Financial Framework 2004–2006 for the Accession Negotiations. SEC 2002, 102 final. Brüssel.
- Delors, J. (1999). Eine Föderation der Nationalstaaten. *Die Welt* vom 17.02.1999.
- Dicke, H., Donges, J.B., Gerken, E., Kirkpatrick, G. (1989). Effects of Agricultural Trade Liberalization on West Germany's Economy. In: *Macroeconomic consequences of farm support policies*. Stoeckel, A. B. (Hrsg.). Duke Univ. Press: 125–149. Durham.
- Dicke, H. , F. Foders (2000). *Wirtschaftliche Auswirkungen einer EU-Erweiterung auf die Mitgliedstaaten*. Kieler Studien 309. Tübingen.
- Europäischer Konvent (2002). Vorentwurf des Verfassungsvertrages. Brüssel. CONV 369/02.
- Europäischer Rat Berlin (1999a). *Schlußfolgerungen des Vorsitzes*.
- Europäischer Rat Brüssel (2002b). *Schlußfolgerungen des Vorsitzes*.
- Europäischer Rat Kopenhagen (2002a). *Schlußfolgerungen des Vorsitzes*.
- Europäischer Rat Helsinki (1999b). *Schlußfolgerungen des Vorsitzes*.
- Europäischer Rat Laeken (2001). *Schlußfolgerungen des Vorsitzes*.

- Europäischer Rechnungshof (2002a). Sonderbericht Nr. 10/2001 (vorgelegt gemäß Artikel 248 Absatz 4 Unterabsatz 2 des EG-Vertrags) über die Finanzkontrolle der Strukturfonds, Verordnung (EG) Nr. 2064/97 und Verordnung (EG) Nr. 1681/94 der Kommission.
- , (2002b). *Bericht über die Tätigkeiten im Rahmen des Gesamthaushaltsplans, zusammen mit den Antworten der Organe*. 2002/C 295/01. Amtsblatt der EG. Mitteilungen und Bekanntmachungen. C 295. 45. Jg..
- , (2002c). *Jahresbericht 2001*. Brüssel.
- European Commission (1997). *Enlarging the EU*. Impact Study. Brüssel.
- European Commission, Directorate-General Enlargement (2002). *Enlargement of the European Union. Guide to the Negotiations. Chapter by Chapter*.
Quelle:
<http://europa.eu.int/comm/enlargement/negotiations/chapters/negotiationsguide>
- Fischer, J. (2000). *Vom Staatenbund zur Föderation — Gedanken über die Finalität der europäischen Integration*. Rede am 12. Mai 2000 in der Humboldt-Universität in Berlin. Quelle: <http://www.auswaertiges-amt.de>.
- Fischler, F. (2002). *The mid term review of the CAP*. Presentation at the Commission Seminar on MTR, 17. April.
Quelle: <http://europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/comsem2.pdf>
- Giering, C. (2001). Die institutionellen Reformen von Nizza — Anforderungen, Ergebnisse, Konsequenzen. In: *Nizza in der Analyse. Strategien für Europa*. W. Weidenfeld (Hrsg.). Gütersloh.
- Giscard d'Estaing, V. (2000). *Aufbau des Europas unserer Träume*. Rede am 5. Mai in Stuttgart. Quelle: <http://www.europa-reden.de>.
- Interinstitutional Agreement of 6 May 1999 between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure. *Official Journal C* 172, 18/06/1999: 1–22.
- Janning, J. (2001). Zweiter Anlauf — Die „verstärkte Zusammenarbeit“ im Vertrag von Nizza. In: *Nizza in der Analyse. Strategien für Europa*. W. Weidenfeld (Hrsg.). Gütersloh.
- Keuschnigg, C., M. Keuschnigg und W. Kohler (1999). *Eastern Enlargement to the EU: Economic Costs and Benefits for the EU Present Member States. Germany*. Final Report on Study XIX/BI/9801. Brüssel.

- Kommission der EG (1998). *Die Finanzierung der Europäischen Union*. Bericht der Kommission über das Funktionieren des Eigenmittelsystems. 560 endg., Brüssel.
- , (2000). *Agenda 2000*.
Quelle: http://europa.eu.int/comm/agenda2000/index_de.htm.
- , (2002a). *Auf dem Weg zur erweiterten Union*, Brüssel 9.10.2002.
Quelle: http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2002/strategy_de.pdf
- , (2002b). *Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Halbzeitbewertung der Gemeinsamen Agrarpolitik*. (KOM 2002, 394 endg.). Brüssel
- , (2002c). *Erweiterung und Landwirtschaft: Die erfolgreiche Integration der neuen Mitgliedstaaten in die GAP*. Diskussionspapier. SEK 2002, 95 endg. Brüssel.
- , (2003). *Die GAP-Reform: langfristige Perspektiven für eine nachhaltige Landwirtschaft*
Quelle: http://europa.eu.int/comm/agriculture/mtr/index_de.htm.
- , (2003). *Mitteilung der Kommission. Zweiter Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt*.
Quelle:
[http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/interim2/com\(2003\)34_de.pdf](http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/interim2/com(2003)34_de.pdf).
- Konferenz der Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten (2001). *Vertrag von Nizza*. SN 1247/1/01. REV 1. Brüssel.
- Midelfart-Knarvik, K.H., H. G. Overman (2002). *Delocation and European integration. Is structural spending justified*. *Economic Policy*. October.
- OECD, (1999). *Agricultural Policies in OECD Countries. Monitoring and Evaluation*. Paris.
- Pelkmans, J., S. Labory, G. Majone (2001). *Better EU Regulatory Quality: Assessing Current Initiatives and New Proposals*. In: *Horizontal Issues* Galli, Giampaolo 1 (2000): 461–526.
- Schäuble, W. (2000). *Frankfurter Allgemeine*, 8. Juni 2000.
- Schmidt, H. (2002). *Die Selbstbehauptung Europas im neuen Jahrhundert*. Humboldt-Reden zu Europa. Quelle: <http://rewi.hu-berlin.de/WHI>

- Schrader, J. (2000). CAP Reform, the Berlin Summit, and EU Enlargement. Kieler Arbeitspapiere 973. Kiel.
- Stehn, J. (2000). Economic Issues. In: *Enlargement of the European Union*. Hrsg. A. Bryson: 100–110. Frankfurt.
- Stehn, J. (2002). *Europa kann die Lasten tragen*. Kieler Nachrichten vom 13. 12. 2002.
- Teltschik, H. (2002). Replik auf Schmidt, H. (2002). *Die Selbstbehauptung Europas im neuen Jahrhundert*. Humboldt-Reden zu Europa. Quelle: <http://rewi.hu-berlin.de/WHI>.
- Vaubel, R. (2002). Die politische Ökonomie des Europäischen Verfassungskonvents. *Wirtschaftsdienst* 82 (10): 636–640. Hamburg.
- Verheugen, G. (2002). *Europa in Bewegung — Die EU wächst*. Vortrag anlässlich der Eröffnung des Info-Points Europa bei der Karlspreisstiftung. Aachen 8. Juli.2002
Quelle:
<http://europa.eu.int/comm/commissioners/verheugen/speeches/sp08072002de.htm>
- Weidenfeld, W. (2001). Zwischen Anspruch und Wirklichkeit — die europäische Integration nach Nizza. In: *Nizza in der Analyse. Strategien für Europa*. W. Weidenfeld (Hrsg.). Gütersloh.
- Weidenfeld, W. (2002). Wie die EU verfasst sein soll. *Neue Zürcher Zeitung*. Ausgabe vom 20. August.