

Editorial

Budgetäre Aspekte der EU-Erweiterung

Die Verhandlungen mit den Beitrittswerberstaaten gehen ins Finale. Mit Jahresende 2002 sollen sie abgeschlossen sein, damit eine Erweiterung im Jahr 2004 möglich wird. Zwei entscheidende Kapitel in den Beitrittsverhandlungen sind noch offen: Landwirtschaft und Finanzen. Da die Landwirtschaft nach wie vor der größte Ausgabenposten des EU-Haushalts ist, hängen diese Verhandlungen unmittelbar zusammen. Ängste, dass die Erweiterung ein 'unfinanzierbares Abenteuer' werden könnte, sind durch Vorgaben bis zum Jahr 2006 eingedämmt worden. Es bleiben aber einige Unwägbarkeiten, wie es danach weitergehen wird.

Der EU-Haushalt bis 2006

Allein von der Größenordnung her zeigt sich, dass der EU-Haushalt andere prioritäre Aufgaben hat als nationale Budgets. Im Schnitt der letzten Jahre hatte der EU-Haushalt einen Umfang von 1,1% des BSP der EU-15. Für 2002 entspricht dies einer Summe von 98.635 Mio. € (Verpflichtungen). Die größten Ausgabenkategorien des Gemeinschaftshaushalts sind die Agrarausgaben und die Struktur- und Kohäsionsfondsmittel. Sie machen rund 80% des Haushalts aus. Die EU hat im Zuge der Verhandlungen der Agenda 2000 in Berlin einen Finanzrahmen für 2000-2006 fixiert. Diese Finanzielle Vorausschau (FIVO) beinhaltet auch Vorbeitrittschilfen für die Kandidatenländer. Ein Finanzrahmen für die Ausgaben bis 2006 mit 21 Mitgliedsstaaten wurde im Zuge dessen ebenfalls fixiert. Bis 2006 sind also keine über die Berliner Beschlüsse hinausgehenden Ausgaben für die Erweiterung zu erwarten. Vorbeitrittschilfen sowie Erweiterungsausgaben können nicht mit den Ausgaben der EU-15 gegengerechnet werden. Wenn sie nicht in Anspruch genommen werden, verfallen sie und werden den EU-15 Staaten gutgeschrieben.

Durch die Veränderung der Beitrittsmodalitäten (zehn Kandidatenländer anstatt ursprünglich sechs im Jahr 2004) gab es Anfang 2002 einen Veränderungsvorschlag der Erweiterungsausgaben für die Jahre 2004-06 durch die Kommission. Der Kommissionsvorschlag belief sich in Summe auf 40.175 Mio. €. Dieser Vorschlag blieb unter der Obergrenze des Finanzrahmens der Rubrik Erweiterung der Agenda 2000 für 2004-06, der bei 42.590 Mio. € lag, lässt aber wenig Spielraum für die Beitrittsverhandlungen.

Die nationalen Finanzministerien der Nettozahlerstaaten, also Deutschland, Schweden, Vereinigtes Königreich, Niederlande und Österreich, wollen unter dem Druck des Stabilitäts- und Wachstumspaktes noch eine weiter gehende Kürzung der Mittel für die Erweiterung erreichen. Sie wandten sich besonders gegen die Fortschreibung der Agrarpolitik, weil damit grundlegende Änderungen in der Agrarpolitik für ein weiteres Jahrzehnt verhindert würden, was heftige Auseinandersetzungen mit den Landwirtschaftsministerien nach sich zog.

Agrarkommissar Fischler legte im Juli 2002 einen Reformvorschlag der Agrarpolitik vor. Zentraler Punkt ist der Umbau der für die EU-Landwirtschaft wichtigen Direktzahlungen. Die Flächen- und Tierprämien sollen in eine einzige, betriebsbezogene und von der Produktion entkoppelte Einkommenszahlung umgewandelt werden. Im Gegenzug zur Entkoppelung von der produzierten Menge sollen die pauschalen Prämien daran gekoppelt werden, dass Auflagen für Tier- und Umweltschutz sowie zum Erhalt der Kulturlandschaft und der Lebensmittelqualität eingehalten werden. Zudem sollen alle Direktzahlungen stufenweise um insgesamt 20% gekürzt und mit 300.000 € je Betrieb begrenzt werden. Die durch die 'dynamische Modulation' und 'Deckelung' eingesparten EU-Gelder sollen den Ausbau der ländlichen Entwicklungspolitik finanzieren.

Dies war eigentlich ein schlauer Schachzug Fischlers, mit dem er verschiedene Interessenlagen vereinen wollte. Durch eine umfassendere Reform versuchte er den Kritikern der EU-Agrarpolitik den Wind aus den Segeln zu nehmen, gleichzeitig ließ er aber für die EU-15-Bauern die Gesamthöhe der Agrarausgaben unverändert und versuchte auch den Forderungen der Erweiterungskandidatenländer entgegenzukommen. Die Beitrittskandidaten waren nämlich durch die bisher geltende Regelung benachteiligt, welche keine Direktzahlungen für die Erweiterungsländer vorsah, und protestierten heftig. Besonders für Polen als größtem Beitrittswerber mit hohem Agraranteil war dies eine zentrale politische Fragestellung. Die europäische Agrarlobby befürwortete die Fortschreibung des jetzigen Systems und war zu keinen Konzessionen bereit. Überraschend kam es beim Europäischen Rat in Brüssel Ende Oktober zu einer Einigung der beiden Hauptkontrahenten Deutschland und Frankreich in der Frage der Agrarzahlen. Deutschland akzeptierte eine stufenweise Einführung von Direktzahlungen an die Erweiterungsländer bis 2013. Die nominalen Gesamtausgaben für marktbezogene Ausgaben und Direktzahlungen für jedes Jahr im Zeitraum 2007-2013 dürfen in Hinkunft die finanzielle Obergrenze des Jahres 2006 der Berliner Beschlüsse nicht überschreiten. Es findet eine jährliche Erhöhung dieser für 2006 festgesetzten Zahl um 1% statt. Agrarreformen bis 2006 sind damit ebenfalls vom

Tisch, die Chancen auf Reformen bis 2013 sind klein. Frankreich, das im Jahr 2001 22% der Agrarausgaben der EU-15 bekam, hat sich damit de facto durchgesetzt.

Für die Struktur- und Kohäsionsmaßnahmen wurden beim selben Rat insgesamt 23 Mrd. € (Verpflichtungsermächtigungen) bis 2006 für die Kandidatenländer vorgesehen, der Kommissionsvorschlag sah 25,5 Mrd. € vor. Polen bekommt den Löwenanteil mit etwa der Hälfte dieser Mittel. Es folgen Ungarn und Tschechien mit etwas über 10%.

Der Abschluss der Beitrittsverhandlungen erfolgt beim Rat von Kopenhagen am 13. Dezember 2002. Dort werden die finanziellen Kapitel endgültig abgeschlossen.

Der EU-Haushalt nach 2006

Da der geltende Finanzrahmen mit Ende 2006 ausläuft, ist die spannendste Frage zur Zeit wohl, wie es danach weitergehen wird. Von Seiten der Kommission liegen keine offiziellen Papiere vor, was den Finanzbedarf einer erweiterten Union über 2006 hinaus betrifft.

Nach einer Szenarienrechnung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW)¹ erhalten die neuen Mitglieder im Jahr 2013 insgesamt netto zwischen 26 und 32 Mrd. € (in Preisen von 1999) je nach Szenario. Auf die Strukturfonds entfallen in jedem Szenario etwa 22 Mrd. €; in den meisten Fällen greift hier die in den Verordnungen vorgesehene Obergrenze für strukturpolitische Transfers an ein Mitgliedsland in Höhe von 4% seines BIP zu nominalen Kursen (nicht zu KKP), mit der die begrenzte Absorptionsfähigkeit der Mittelempfänger berücksichtigt wird. Die agrarpolitischen Transfers variieren je nach Modellierung der Direktzahlungen. Sie liegen ohne Reform bei insgesamt knapp 14 Mrd. €, bei moderater Reform sind es gut 9 Mrd. € und bei entschiedener Reform 7 Mrd. €.

Hofreither und Kniepert² von der Wiener Universität für Bodenkultur errechneten für die Agrarpolitik auf Grund des Fischler-Vorschlags einen finanziellen Bedarf von 10,3 Mrd. € im Jahr 2013. In ihren Berechnungen würde Polen mit 36% im Jahr 2013 den größten Anteil der Agrarzahlungen der Beitrittsländer bekommen, gefolgt von Rumänien mit 18% und Ungarn mit 14%.

Obwohl die Agrarausgaben für die Erweiterung niedriger geschätzt werden als die Struktur- und Kohäsionsfondsmittel, war der Kampf um Erstere im Jahr 2002 ungleich heftiger. Die Ausweitung der derzeitigen Agrarpolitik auf die Erweiterungsländer bedeutet nämlich eine Festschreibung der Agrarpolitik der EU-15 für die nächsten Jahre, und sie bedeutet auch zusätzliche Kosten für den Gesamthaushalt, während in der Strukturpolitik ein deutlicher Rückgang der Mittel, insbesondere an Spanien, Irland, Portugal und Griechenland, erwartet wird. Dies deshalb, weil in einigen Re-

gionen der EU-15 Aufholprozesse entsprechend der Zielsetzung der Kohäsionsfondsmittel gelungen sind. Zudem fällt durch die Erweiterungsländer das durchschnittliche BSP der EU, viele Anspruchsvoraussetzungen von Förderungen sind aber an eine im Vergleich zum EU-Mittel unterdurchschnittliche Wirtschaftsentwicklung geknüpft. Die Neuaufteilung der Strukturfondsmittel wurde aber noch nicht verhandelt. Nach der Rückschau (mid-term-review) im Jahr 2003 ist auch hier innerhalb der EU-15 mit erhöhter politischer Aktivität zu rechnen, denn in der Struktur- und Kohäsionspolitik besteht ein Zwang zur Neuregelung nach 2006. Sonst könnten für das Jahr 2007 und folgende keine Förderungszusagen gegeben werden.

Der Agrarkompromiss hat den finanziellen Spielraum nicht gerade erweitert. Auf Grund der bisherigen Diskussion ist unwahrscheinlich, dass die Eigenmittelobergrenze von 1,27% des BSP (nach dem ESVG 95 1,24% des BNE) angetastet wird. Dies würde eines einstimmigen Beschlusses aller Staaten und einer Ratifizierung durch alle nationalen Parlamente bedürfen, was angesichts bestehender Finanzknappheiten als politisch schwer durchsetzbar gilt. Vielmehr werden die Nettozahlerstaaten versuchen, den Finanzrahmen am bisherigen Ausgabenniveau von 1,1% des BSP auch in einer erweiterten Union zu halten. Einige Finanzministerien betreiben auch den Vorschlag, die Strukturpolitik von der regionalen auf eine nationale Förderung umzustellen, was einer radikalen Kürzung der Mittel innerhalb der EU-15 gleichkommen würde. Die bisher größten Nutznießer der Struktur- und Kohäsionsmittel (insbesondere Spanien), die traditionell wenig Außenhandel mit den Erweiterungsländern betreiben, d.h. nur gemäßigtes Interesse an der Erweiterung haben, werden versuchen, hoch zu pokern. Hinzu kommt, dass es praktisch in jedem Land Regionen gibt, die durch die EU-Strukturpolitiken neue Impulse erhielten. Die Interessenlagen sind also sehr verstrickt. Einigermmaßen Klarheit gibt es über die finanzielle Obergrenze und die Interessenlagen der Hauptakteure der Verhandlungen. Dies schließt aber Überraschungen über die konkreten Geldflüsse in der nächsten Finanzperiode nicht aus.

Budgetäre Auswirkungen der Erweiterung auf Österreich

Österreich erhielt in den letzten Jahren im Schnitt 2,5% der Agrarausgaben und 0,9% der Strukturfondsmittel der EU 15.³ Bezogen auf die Rückflüsse nach Österreich heißt das, dass in den Jahren 2000-2002 zwischen 73% und 81% der EU-Gelder der Landwirtschaft zu Gute kamen.⁴ Für die Finanzperiode bis 2006 wurde eine leichte Verbesserung der Nettoposition Österreichs zugesagt, sodass im Schnitt (es gibt freilich zahlreiche Berechnungsmethoden) mit einer Belastung von 0,3% des BIP zu rechnen ist.

In der Finanzperiode nach 2006 werden die Rückflüsse im Rahmen der Strukturfondsmittel gegen Null gehen (Ausnahme Gemeinschaftsinitiativen), die Agrarmittel aber, wenn es nicht doch noch zu einer Reform kommt, konstant bleiben und damit sicherlich in etwa 90% der Rückflüsse aus der EU darstellen.

Budgetär gesehen wäre es dann für Österreichs Nettoposition am besten, wenn sich die Struktur- und Kohäsionsfondsmittel auf die Kandidatenländer konzentrierten und eine umfangreiche Reform der Agrarpolitik stattfände – eine Position, die auch das BMF vertritt. Diese bevorzugte Minimalversion vieler Nettozahlerstaaten wird, wie bereits dargelegt, am Widerstand Frankreichs, Spaniens und zahlreicher Regionen scheitern.

Aus österreichischer Sicht zeigt die Debatte um die Erweiterung, wie verhältnismäßig geringe Begünstigungen ArbeitnehmerInnen – und damit der überwiegende Teil der Bevölkerung – derzeit und in Hinkunft aus den Mitteln der EU zu erwarten haben.

Dies ist einerseits dadurch bedingt, dass es eben wenig gemeinschaftliche Politikbereiche gibt. Die gemeinsame Agrarpolitik, oft mit GAP abgekürzt, ist eine der wenigen Ausnahmen. Es gibt seit geraumer Zeit Debatten darüber, ob es mehr solche gemeinschaftlichen Politiken geben und ob dann der Rat oder das EU-Parlament letztendlich das Sagen haben sollte. Hier wird der EU-Konvent zeigen, was die Zukunft bringt.

Andererseits kann dem EU-Haushalt aber die Kritik nicht erspart werden, dass er in seiner heutigen Form ein ineffektives wirtschafts- und sozialpolitisches Instrument ist. Beispielsweise kann das Ziel der Union, als wissensbasierte und wettbewerbsfähige Gemeinschaft (Lissabon-Strategie) zu reüssieren, mit der derzeitigen Struktur nur wenig unterstützt werden. Die Bedeutung des EU-Budgets soll an dieser Stelle nicht überbewertet werden. Das politische bzw. Akzeptanzproblem, dem sich die EU vielfach gegenüberübersieht und das in Meinungsfragen schon unzählige Male dokumentiert wurde, rührt aber sicherlich auch daher, dass große Bevölkerungsteile der Nettozahlerstaaten nicht wissen oder ‚spüren‘, wie EU-Gelder verwendet werden.

Aus ArbeitnehmerInnensicht sind deshalb aus integrations- und beschäftigungspolitischen Erwägungen für die Erweiterungsphase Strukturmittel einzufordern, die speziell an die Grenz- und Ballungsräume der an die Kandidatenländer angrenzenden Regionen zu vergeben wären.

Budgetäre Auswirkungen auf die Beitrittswerberstaaten

Die Kandidatenländer erhalten jetzt Vorbeitrittshilfen in der Agrar- und Strukturpolitik, die über eigens geschaffene Töpfe finanziert werden. Diese Gelder werden mit dem Beitritt durch die

geplanten Erweiterungsgelder ersetzt. Erfahrungen zeigen, dass die Abholung der Strukturfondsmittel auf Grund nationaler Kofinanzierungserfordernisse und der aufwändigen Administration nicht gleich wirksam werden wird. Die EU-Kommission geht deshalb davon aus, dass die künftigen Mitgliedstaaten etwa anderthalb Jahre benötigen werden, um die Voraussetzungen für Auszahlungen aus dem EU-Strukturfonds zu schaffen. Andere Stimmen halten eine Absorption der Mittel vor 2007 für unwahrscheinlich. Da die Staaten gleich beitragspflichtig werden, ergaben Berechnungen, dass Slowenien, Zypern, Malta, Ungarn, die Slowakei und Tschechien im Jahr 2004 Verschlechterungen ihrer finanziellen Position zu erwarten haben. Der Europäische Rat hat sich deshalb Ende Oktober auf eine Kompensationsregelung geeinigt, mit der die Beitrittsländer bis 2006 einen Ausgleich bekommen, der sie nicht schlechter stellt als ihre Position im Jahr 2003. Diese Zahlungen dürfen die Obergrenzen der Agenda 2000 nicht verletzen. Kompensationszahlungen wurden auch Österreich und Schweden bei ihrem Beitritt gewährt.

Alles in allem sind die Kandidatenländer nicht sehr erfreut über die budgetären Angebote der EU-15. Alle Staaten haben in den letzten Jahren enorme Anpassungsprozesse hinter sich gebracht, die auch auf Widerstand innerhalb der Bevölkerung gestoßen sind. Die Strukturfondsmittel sind mit 4% des nationalen BIP gedeckelt und müssen weitestgehend kofinanziert werden. Dies macht die Agrarmittel für die Kandidatenländer umso reizvoller. Eine Ungleichbehandlung in finanzieller Hinsicht ist somit schwer akzeptierbar. Die osteuropäischen Länder fordern daher eine Verkürzung der Übergangsfrist bei den Direktzahlungen auf Ende 2006 und drängen auch darauf, dass ihre Beiträge an den EU-Haushalt nur schrittweise und parallel mit den Direktzahlungen aus der EU-Kasse angehoben werden.

Wenn die Agrarpolitik unmittelbar nach dem Beitritt 1:1 auf die neuen Mitglieder übertragen würde, stiege laut Kommissionszahlen das dortige Landwirtschaftseinkommen durch den Marktzugang auch ohne Direktzahlungen um 80%. Im Falle von hundertprozentigen Direktzahlungen würde das Einkommen um 160%, im Falle der Erfüllung der Quotenwünsche um 200% steigen. Probleme der Wirtschaftsstrukturentwicklung bei einer derartigen Bevorzugung des Landwirtschaftssektors liegen auf der Hand. Die finanziellen Anreize, die für den Agrarsektor entstünden, führten dazu, dass sich Strukturprobleme im Bereich der Landwirtschaft verhärteten und ökonomisch ineffiziente Regelungen in den Volkswirtschaften Raum griffen. Die Landwirtschaft als Erwerbsbereich würde enorm an Attraktivität gewinnen, vor allem relativ zum gewerblich-industriellen Sektor, der aufgrund seiner Größe auch bei hohen Förderungen aus Strukturfondsmitteln bei weitem nicht so stark

profitieren kann. ArbeitnehmerInnen in Industrie und Gewerbe würden sich empfindlich benachteiligt fühlen, was zu politischen Problemen führen könnte.

In den Beitrittswerberländern würde die Agrarproduktion damit überaus attraktiv werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass noch immer der überwiegende Teil der Agrargelder ohne Umweltauflagen ausbezahlt wird, was sich angesichts des jüngsten Kompromisses auch sobald nicht ändern wird. Für die gesamte EU bedeutete dies eine Verlängerung der alten Probleme von Massen- und Überproduktion.

Eine Neugestaltung der gemeinsamen Agrarpolitik ist notwendig. Sinnvoll wäre es, die Mittel für den ländlichen Raum zukünftig, anders als bisher, für die Schaffung von Beschäftigung im gesamten ländlichen Raum zur Verfügung zu stellen, damit sie allen Sektoren zugute kommen können. Die Vorschläge von Kommissar Fischler für mehr Tier- und Umweltschutz und zur Erhöhung der Lebensmittelqualität sind richtige und wichtige Ansätze.

Überdies wäre es wünschenswert, dass die politischen Entscheidungsträger der EU-15 statt der eigenen Besitzstandswahrung viel mehr Anstrengungen unternehmen, die spezifischen Probleme der Beitrittswerberländer wahrzunehmen. Grundlegende wirtschaftliche Probleme können im 21. Jahrhundert in Europa nicht durch mehr oder weniger Agrarzahlen gelöst werden. Wenn wirklich Interesse daran besteht, dass die Integration der Erweiterungsländer erfolgreich verläuft und sie damit auch der gemeinsamen Währung beitreten können, sollten neben der Angemessenheit der derzeitigen europäischen Wirtschaftspolitik auch die Aufgaben des EU-Haushalts neu überdacht werden. Gleichgültig also, worauf sich die Staaten in Kopenhagen einigen werden: Die Reformfordernisse innerhalb der EU werden dadurch nicht kleiner werden.

Anmerkungen

¹ EU-Osterweiterung finanzierbar – Reformdruck wächst, in: DIW Wochenbericht 36 (2001).

² Kosten der Osterweiterung – Sprengt die Landwirtschaft den Rahmen?, in: Wirtschaft und Gesellschaft 3 (2002).

³ Allocation of 2000 EU operating expenditure by Member State und Allocation of 2001 EU operating expenditure by Member State.

⁴ Arbeitsbehelf zum Bundesfinanzgesetz 2002, 1. Teil, Kap. 52.