

## **Die Kosten der Osterweiterung der EU werden überschätzt**

Die EU hat sich für die Osterweiterung entschieden. Beitrittsverhandlungen könnten bereits 1998 beginnen. Mit ersten Beitritten ist jedoch nicht vor dem Jahr 2002 zu rechnen. (vgl. Anhang 1).

Obwohl der Union dann relativ arme Nachbarländer mit z.T. beachtlicher Bevölkerung und Fläche beitreten, ist die Osterweiterung finanzierbar (vgl. Anhang 2).

Szenarien zur Finanzierung der Osterweiterung beruhen zwangsläufig auf einer Vielzahl von Hypothesen, die mit erheblichen Unsicherheiten belastet sind. Folgenden Sachverhalte führen entweder zu einer Verminderung der Ansprüche an den EU-Haushalt oder zu einer Vergrößerung von Finanzierungsspielräumen:

1. Die Erweiterung erfolgt gestaffelt. Polen, Tschechien, Ungarn, Slowenien und Estland sind zunächst die aussichtsreichsten Kandidaten.
2. Die Absorptionsfähigkeit der mittelosteuropäischen Länder für Finanztransfers der EU ist begrenzt. Die hergebrachte Agrar- und Strukturpolitik der EU kann daher nicht in vollem Umfang und nach den bisherigen Regeln in diesen Ländern umgesetzt werden. Übergangsvereinbarungen und ein schrittweises Hineinwachsen in die gemeinschaftlichen Strukturen liegen auch im Interesse dieser Länder (vgl. Anhang 3).
3. Das Wirtschaftswachstum wird, auch wenn es nur mäßig ausfällt, dazu führen, daß die Strukturfonds in den Jahren 2000-2006 deutlich umfangreicher sein werden als heute (vgl. Anhang 4).
4. Aufgrund der Entwicklungsfortschritte vieler Regionen der jetzigen EU werden mittelfristig Mittel für andere Regionen frei (vgl. Anhang 4).
5. Die ohnehin notwendigen Reformen der Struktur- und der besonders kostenträchtigen Agrarpolitik können weitere Finanzierungsspielräume schaffen. Sie werden zudem die Kosten dieser Politiken in den neuen Mitgliedsländern senken (vgl. Anhang 3).
6. Mittel aus dem EU-Haushalt werden zum Teil an die Stelle von Mitteln treten, die bereits heute aus den Haushalten der Mitgliedsstaaten für Osteuropa aufgewandt werden (vgl. Anhang 5).
7. Auch die Nicht-Erweiterung ist mit Kosten für die EU verbunden (vgl. Anhang 5).

In der Debatte um die EU-Osterweiterung kursieren sehr unterschiedliche Schätzungen der Kosten, die der Union entstehen. Skeptiker bevorzugen Maximal-, Befürworter Minimalschätzungen (vgl. Anhang 2). Die Höhe der Kosten hängt jedoch stark von der Auswahl der Beitrittsländer, vom Beitrittszeitpunkt, von den Übergangs- und Aufnahmemodalitäten und von der Entwicklung der Wirtschaften der mittelosteuropäischen Länder (MOEL) ab.

ministrative Absorptionsfähigkeit der MOEL für Finanztransfers aus der EU als besonders restriktiv (vgl. Anhang 3). Die Bedeutung dieser Beschränkung wird oft übersehen:

- \* Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) der Visegrad-4 (Polen, Slowakei, Tschechien, Ungarn) beträgt ca. 145 Mrd. ECU (das aller 10 möglichen Beitrittsländer ca. 200 Mrd. ECU). Geht man davon aus, daß sie Transferleistungen von mehr als 5% ihres BIP ohne schwerwiegende wirtschaftliche Probleme und Ungleichgewichte nicht verkraften können (vgl. Anhang 3), ergibt sich ein Transferhöchstbetrag von ca. 7 Mrd. ECU (bzw. 10 Mrd. ECU für alle 10 Länder).
- \* Geht man weiter davon aus, daß etwa 75% der Transfers auf die Strukturfonds entfallen, so ergibt sich durch die erforderliche Kofinanzierung von seiten der neuen Mitgliedsländer eine weitere Beschränkung: Ausgehend von den o.g. 7 Mrd. ECU für die Visegradländer ergeben sich etwa 5 Mrd. ECU. Sie entsprechen 3-4% des BIP dieser Länder. Bei einer Staatsquote von etwa 30% entspricht dies etwa 12% ihrer Staatshaushalte. Da bei den Strukturfonds eine Kofinanzierung der Empfänger in Höhe von 50% erwartet wird, würden auf diese Weise weitere 12% der Staatsausgaben durch die EU vorstrukturiert.

Angeichts der Tatsache, daß der Großteil der Staatsausgaben vorgegeben ist (Fixkosten der Verwaltung, Leistungsgesetze, Bedienung der Staatsschuld etc.), würde im Ergebnis praktisch der gesamte diskretionäre Haushaltsteil (vor allem Investitionen) aus der Gestaltungssphäre der nationalen Wirtschaftspolitik herausgenommen und durch Brüssel zumindest mitbestimmt werden. Das wäre für die Empfängerländer kaum akzeptabel.<sup>1</sup> Bei strikter Anwendung der Kofinanzierungsbestimmungen dürfte sich deshalb für die Strukturfonds ein Betrag von etwa 2 Mrd. ECU ergeben. Er entspricht wahrscheinlich auch dem administrativen Absorptionsvermögen der Empfänger.

Für die Gesamtkosten einer Erweiterung um die Visegrad-4 liefe dies auf etwa 5 Mrd. ECU hinaus, von denen noch die beim Beitritt entfallenden anderen Hilfen (PHARE, bilaterale Zusammenarbeit) abzuziehen wären. Sie sind mit mindestens 1 Mrd. ECU jährlich anzusetzen. Insgesamt ergibt sich somit für die Visegrad-4 ein Betrag von unter 4 Mrd. ECU. Er ist voll verkraftbar.

Bei gleicher Vorgehensweise ergibt sich für die übrigen 6 möglichen Beitrittskandidaten ungefähr ein Betrag von weiteren 2 Mrd. ECU. Selbst wenn alle 10 Länder gleichzeitig Mitglieder der EU werden würden, wäre auch dieser Betrag voll verkraftbar.

---

<sup>1</sup> Der frühere polnische Finanzminister Lewandowski gab z.B. vor dem Europaparlament eine Obergrenze von 1% des BIP als polnischen Kofinanzierungsbeitrag an (Euro East, Mai 1966, S. 4).

## ANHANG 1: DIE BESCHLUSSLAGE DER UNION ZUR OSTERWEITERUNG

Die EU hat bereits in den Präambeln der Assoziierungsabkommen den mittel- und osteuropäischen Partnern (MOEL) eine Beitrittsperspektive eingeräumt. Auf den Ratssitzungen 1993 in Kopenhagen und 1994 in Essen legte die EU Kriterien für einen Beitritt fest und verabschiedete eine Heranführungsstrategie. Inzwischen haben alle assoziierten Länder Beitrittsanträge eingereicht.<sup>2</sup>

Wie auf dem Europäischen Rat von Madrid vom 16.12.1995 beschlossen, sollten die nächsten Schritte nach Abschluß der Regierungskonferenz erfolgen. Allerdings produzierte diese Konferenz mit dem Vertrag von Amsterdam eine eher schwache Grundlage für die Osterweiterung. Insbesondere die institutionellen Reformen blieben in den Anfängen stecken. Die Entscheidungsverfahren sind weiterhin zu umständlich für eine Union mit zwanzig oder mehr Mitgliedern.

Im Juli 1997 hat die EU-Kommission dem Rat ihre Stellungnahme zu den eingegangenen Beitrittsanträgen vorgelegt. Sie schlägt vor, zunächst Verhandlungen mit fünf der Beitrittskandidaten aus Mittel- und Osteuropa aufzunehmen, nämlich Polen, Tschechien, Ungarn, Slowenien und Estland. Hinzu kommt als weiterer Kandidat Zypern (Malta hat seinen Antrag zunächst zurückgezogen).

Zu dieser Auswahl kam die Kommission aufgrund umfangreicher Analysen unter Anwendung der Kopenhagener Kriterien (Marktwirtschaft, Demokratie und Rechtsstaat, Übernahme des *acquis communautaire*, Wettbewerbsfähigkeit). Die fünf vorläufig nicht zu Verhandlungen aufgeforderten Länder scheiterten in den Augen der Kommission vor allem an den Kriterien der Wettbewerbsfähigkeit und des *acquis*. Nur im Fall der Slowakei begründeten u.a. Zweifel an der demokratischen und rechtsstaatlichen Haltung der Regierung Meciar die Ablehnung. Diese Auswahl der Kommission stieß bei einigen Mitgliedsstaaten und dem Europäischen Parlament auf Kritik, die statt dessen eine gleichzeitige Aufnahme der Verhandlungen mit allen Kandidaten wünschten.

Allerdings sieht der Plan der Kommission vor, daß auch die fünf „pre-ins“ (die zurückgestellten Länder) weiter an die EU herangeführt werden. Sie sollen dabei u.a. finanziell unterstützt werden. In jährlichen Prüfungen wird weiter festgestellt, ob sie nicht inzwischen ebenfalls „in“ (d.h. fähig für die Aufnahme von Beitrittsverhandlungen sind). Alle Kandidaten sollen außerdem bis zum Beitritt einer „Europakonferenz“ angehören.

Gleichzeitig mit der Auswahl der Kandidaten der ersten Runde stellte die Kommission den vom Rat von Madrid in Auftrag gegebenen Planungsrahmen für den Haushalt vor. Diese „Agenda 2000“ sieht vor, daß der EU-Haushalt leicht wächst, aber nicht die Grenze von 1,27% des EU-Sozialprodukts überschreitet. Für die sieben Jahre von 2000-2006 plant die Kommission Ausgaben für die Strukturmaßnahmen in Höhe von insgesamt 275 Mrd. ECU, davon 210 Mrd. für die 15 Altmitglieder, 20 Mrd. für den Kohäsionsfonds, 38 Mrd. für die Neumitglieder und 7 Mrd. als Vorbeitrittshilfe (siehe auch unten Anhang 4).

Der Gipfel von Luxemburg wird im Dezember 1997 darüber entscheiden, ob er dem Vorschlag der Kommission für die Gestaltung der Beitrittsverhandlungen folgt oder nicht. Angesichts der politischen Interessen der Mitgliedsstaaten, des Reformstaus in der EU, der Wechselhaftigkeit des Transformationsprozesses in Mittel- und Osteuropa und der zu erwartenden Schwierigkeit und Langwierigkeit der Verhandlungen kann man kaum davon ausgehen, daß über die Zahl der Beitrittsländer und den Zeitpunkt ihres Beitritts das letzte Wort gesprochen ist. Vielmehr dürften nach und nach einzelne Verhandlungen zum Abschluß kommen, wobei mit Beitritten vor 2002 nicht zu rechnen sein dürfte.

---

<sup>2</sup> Ungarn - 1.1.94; Polen - 8.4.94; Rumänien - 22.6.95; Slowakei - 28.6.95; Lettland - 13.10.95; Estland - 28.11.95; Litauen - 11.12.95; Bulgarien - 16.12.95; Tschechien - 23.1.96; Slowenien - Juni 1996.

## ANHANG 2: DIE MOEL UND DIE KOSTEN IHRER EU-INTEGRATION

Die zehn Beitrittskandidaten haben eine Fläche von insgesamt 1,1 Mio qkm und eine Bevölkerung von rund 106 Millionen Menschen. Dies entspricht etwa 33% der Fläche der EU und 29% ihrer Bevölkerung. Im Durchschnitt sind über 25% der Erwerbsbevölkerung (d.h. insgesamt 9,5 Mio Menschen) in der Landwirtschaft beschäftigt (EU: 6% oder 8,2 Mio). Sie erwirtschaften 8% des BIP (EU: 2,5%). Das kombinierte Sozialprodukt der MOEL beträgt etwa 3% des BIP der heutigen EU. Auch wenn die MOEL in den kommenden Jahren deutlich höhere Wachstumsraten erreichen sollten als die EU, wird dies an der relativen Größe ihres BIP zu dem der EU nicht viel ändern.

Gegenwärtig erreichen die Visegrad- und die baltischen Staaten im Durchschnitt etwa 11% des Pro-Kopf-Einkommens der EU. Legt man Kaufkraftparitäten zugrunde, sind es etwa 33%. Auf dieser Basis erreichen Slowenien und die Tschechische Republik mit knapp 50% fast das Niveau Griechenlands. Die Pro-Kopf-Einkommen Bulgariens und Rumäniens liegen bei etwa 25% des EU-Niveaus.

Mit einem Gesamtvolumen von 81,3 Mrd. ECU (= 152 Mrd. DM) in 1996 entspricht der Haushalt der Union 1,25% des BIP der Union und 2,4% der öffentlichen Haushalte der Mitgliedsstaaten. 41 Mrd. ECU (50%) des EU-Haushalts entfallen auf die Gemeinsame Agrarpolitik, 26 Mrd. ECU (31,5%) auf die Strukturpolitik.

Schon seit 1990 erhalten die Länder Osteuropas Hilfen der EU. Im Rahmen des PHARE-Programms stellte sie den MOEL von 1990 bis 1994 5,6 Mrd. ECU zur Verfügung. Insgesamt erreichte die Unterstützung der MOEL durch die EU (ohne bilaterale Programme der Mitgliedsstaaten) in diesem Zeitraum 11,3 Mrd. ECU. Zudem vergab die Europäische Investitionsbank (EIB) in Luxemburg Kredite zu Vorzugsbedingungen und mit einer Garantie der Gemeinschaft. Ihr Volumen entsprach ungefähr dem der zuvor genannten nicht rückzahlbaren Hilfen.

Eine erste, jedoch unzureichende Orientierung über die möglichen finanziellen Auswirkungen der Erweiterung um die 10 MOEL kann durch einfache Extrapolationen der gegenwärtigen Ausgabenstruktur der Gemeinschaft gewonnen werden. Geht man davon aus, daß die Agrar- und Strukturpolitik in der bisherigen Form fortgeführt wird, wären die neuen Mitgliedsstaaten über längere Zeit Nettoempfänger von Gemeinschaftsmitteln. Da ca. 85% der Gemeinschaftsausgaben im Agrarbereich und den Strukturfonds gebunden sind, entstünde durch die neuen Mitgliedsstaaten mit ihrem überproportional großen Agrarsektor und ihren niedrigen Pro-Kopf-Einkommen ein hoher Finanzierungsbedarf.

Überschlägige Schätzungen ergeben, je nach unterstellter Hypothese, Beträge von bis zu 80 Mrd. ECU jährlich. Dies entspräche einer Verdopplung des Gemeinschaftshaushaltes - auf ca. 2,5% des BIP der EU. Dieser hohe Betrag kommt zustande, wenn man die Agrarfondsschätzung von Anderson/Tyers mit der Strukturfondsschätzung von Grabbe/Hughes kombiniert (s. Tabelle auf S. 6).

Die Schätzungen schwanken allerdings erheblich, je nachdem welche Annahmen etwa über die in den nächsten Jahren zu erwartenden Wachstumsraten, Wechselkurse oder die Preis- und Produktionsentwicklung auf den Agrarmärkten gemacht werden. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über einige Schätzungen.

## Überblick: Kostenschätzungen der Osterweiterung (in Mrd. ECU)

Land/Region	Struktur-fonds <sup>1</sup>	Agrar-politik	Summe	Netto-summe <sup>2</sup>	Quelle
Visegrad-4		37,6			Anderson/Tyers
Visegrad-4	26,0	17,0	43,0		Courchene u.a.
Visegrad-4	45,0	6,6	51,6		SBG (NZZ)
Visegrad-4	7,2	2,4	9,6	7,8	Begg
Visegrad-4				10,8	Baldwin
10 Assoziierte				26,7	Baldwin
10 Assoziierte	42,2				Grabbe/Hughes
10 Assoziierte		9-12			Fischler, EU-Kommission
<i>zum Vergleich:</i>					
EU-15 (1996)	27,6	39,5	68,1		
gesamter EU-Haushalt			81,0		

1 einschl. Kohäsionsfonds

2 nach Abzug der EU-Beiträge der Neumitglieder

Werden die bisherigen Schlüssel für die Regionalförderung beibehalten, würden nach einer Osterweiterung eine Reihe von Förderregionen in der alten EU aus der Förderung fallen, weil ihr Pro-Kopf-Einkommen nach Einbeziehung der armen Neumitglieder rechnerisch über der Förderschwelle von 75% des EU-Durchschnittseinkommens liegen würde. Deshalb haben die jetzigen Empfängerländer bereits deutlich gemacht, daß sie einer Osterweiterung nur zustimmen können, wenn es zu keiner Umverteilung der Fördermittel zu ihren Lasten kommt. Andererseits ist damit zu rechnen, daß eine Reihe von Regionen in den kommenden Jahren die Förderziele erreichen und damit die Strukturfonds weniger beanspruchen werden (s. Anhang 4). Dennoch wird im Zuge einer Osterweiterung eine Ausweitung der Strukturfonds unumgänglich sein.

Szenarien zur Finanzierung der Osterweiterung beruhen zwangsläufig auf einer Vielzahl von Hypothesen, die mit erheblichen Unsicherheiten belastet sind. Diese Unsicherheiten ergeben sich einerseits vor allem aus der Unklarheit über die weitere Entwicklung der MOEL. Andererseits beruhen solche Szenarien notwendigerweise auch auf Annahmen über die Entwicklung der ausgabenintensiven Politiken der Gemeinschaft. Daneben liegt es auf der Hand, daß das Ergebnis langjähriger Beitrittsverhandlungen (die Beitrittsverhandlungen mit Spanien und Portugal dauerten 8 Jahre) nicht exakt vorausgesagt werden kann. Wichtig erscheint zum gegenwärtigen Zeitpunkt, daß die Prozesse der Annäherung fortgeführt und die Beitrittsverhandlungen bald aufgenommen werden.

### Literaturhinweise

Anderson, K., Tyers, R., Implications of EC Expansion for European Agricultural Policies, Trade and Welfare, CEPR Discussion Paper No. 829, 1993.

Baldwin, Richard E., Towards an Integrated Europe, CEPR, London 1994

Begg, David, Chapter 3, in: Baldwin, Richard E. et al., Is Bigger Better? The Economics of EC Enlargement, Monitoring European Integration 3, CEPR, London 1992.

Courchene, T. et al., Stable Money - Sound Finances, in: European Economy, No. 53, 1993.

Grabbe, Heather, Hughes, Kirsty, The Impact of Enlargement on EU Trade and Industrial Policies, forthcoming in: J. Redmond, G. Rosenthal, eds., Enlargement of the European Union: Past, Present and Future.

Keine Angst vor der Osterweiterung, Handelsblatt, 30.11.1995 (Fischler, EU-Kommission).

Kostspielige Osterweiterung der EU. Eine Studie der Schweizer Bankgesellschaft, in: Neue Zürcher Zeitung, 4.3.1996 (SBG, NZZ).

### ANHANG 3: REFORM DER AGRAR- UND STRUKTURPOLITIK, ABSORPTIONSFÄHIGKEIT

Auch ohne Osterweiterung stehen Reformen in den beiden ausgabenstärksten Politikbereichen der EU, der Agrar- und Strukturpolitik, an. Auslöser dieser Reformen sind die hohen Kosten, die relative Ineffizienz und unerwünschte Nebenwirkungen dieser Politiken. Zu letzteren sind insbesondere bei der Agrarpolitik die Wirkungen auf Partnerländer der EU zu sehen, die deshalb im Rahmen internationaler Verhandlungen seit Jahren eine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) fordern und dies bei der jüngsten GATT/WTO-Runde auch partiell durchgesetzt haben.

#### *a) Agrarpolitik*

Die Kommission hat für den Europäischen Rat von Madrid eine Studie über "Alternative Strategien für die Entwicklung der Beziehungen im Bereich Landwirtschaft zwischen der EU und den assoziierten Ländern im Hinblick auf deren künftigen Beitritt"<sup>3</sup> vorgelegt.

Auf der Grundlage einer Projektion der Auswirkungen der Erweiterung um die 10 assoziierten Staaten im Jahre 2000 unter Annahme der Fortsetzung der jetzigen Landwirtschaftspolitik gelangt die Kommission zum Ergebnis, ohne Übergangsphase würden die zusätzlichen Kosten ungefähr 12 Mrd. ECU pro Jahr betragen.

Diese Projektion steht allerdings unter dem Vorbehalt, daß ohne weitere Reform der GAP ein deutliches Ungleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage entstehen würde. Deshalb werden in der Studie der Kommission detaillierte Optionen für die Reform der Agrarpolitik einschließlich der Perspektive der Osterweiterung dargelegt. Die Konsequenzen der einzelnen Optionen für den Haushalt der Gemeinschaft werden dabei zwar in der Tendenz angedeutet, jedoch nicht beziffert.

Tendenziell werden die zusätzlichen Ausgaben bei der gegenwärtigen Struktur der Agrarpolitik um so höher sein,

- \* je schneller sich die Landwirtschaft in den MOEL von der Krise nach dem wirtschaftlichen Zusammenbruch erholt;
- \* je schneller Produktivitätsfortschritte in den MOEL erzielt werden;
- \* je schneller sich die Landwirtschaft in den MOEL nach der Erweiterung an das (i.d.R. höhere) GAP-Preisniveau anpaßt.

Hingegen werden die erforderlichen Ausgaben in dem Maße sinken, in dem

- \* die Reform der GAP fortgesetzt und die EU-Preise an das Weltmarktniveau angenähert werden;
- \* im Rahmen der WTO Maßnahmen umgesetzt werden, die die Produktionsvolumina reduzieren;
- \* die direkten Einkommensbeihilfen für Landwirte in den MOEL niedriger angesetzt werden als für Landwirte in den "alten" EU-Ländern. Dies ist angesichts der allgemein niedrigen Einkommen in den MOEL durchaus vertretbar.

Die gegenwärtigen Entwicklungen am Getreidemarkt einerseits (Steigen der Weltmarktpreise über EU-Niveau, deshalb Erhebung eines Ausfuhrzollens durch die EU!), die BSE-Problematik andererseits, rufen allerdings in Erinnerung, daß Prognosen im Bereich der Agrarpolitik mit erheblichen Unsicherheiten belastet sind.

Jedenfalls kann eine erfolgreiche und mit Blick auf die Kosten akzeptable Integration der Landwirtschaft der MOEL nur dann erfolgen, wenn die 1992 auf den Weg gebrachte Reform der Agrarpolitik - Entkopplung von Marktpolitik und Einkommensstützung - konsequent fortgeschrieben wird.

Insofern verlagert sich die Diskussion über die Osterweiterung weg von der Finanzierungsfrage und hin zur Frage der Funktionalität der Agrarpolitik in der Zukunft. Dabei sind das GATT-Abkommen, die Ent-

---

<sup>3</sup> Kommissionsdokument CSE (95) 607.

wicklung des ländlichen Raums und die Integration von Umweltschutzziele in die Agrarpolitik von Bedeutung.

### *b) Strukturpolitik*

Als Gegengewicht zum europäischen Binnenmarkt dient ein regionaler Ausgleich, der das Gefälle zwischen wohlhabenden und benachteiligten Regionen abbaut. Vergleichbare Finanzausgleichssysteme gibt es in allen nationalstaatlich organisierten Wirtschaftsräumen.

Auf der Ebene der EU kumulieren sich regionale und nationale Wohlstandsgefälle. Das Bruttoinlandsprodukt der 10 strukturschwächsten Regionen beträgt nur 25% des durchschnittlichen BIP der 10 am weitesten entwickelten Regionen (in den USA liegt dieser Wert nur bei rd. 50%). Bei der Arbeitslosenquote ergibt sich sogar ein Verhältnis von 1:8.

Die Entwicklungsunterschiede setzen sich fort in der Infrastrukturausstattung, im Qualifikationsniveau der Arbeitnehmer, beim Stellenwert von Forschung und Entwicklung oder auch bei den Pro-Kopf-Ausgaben für Informationstechnologien. Letztere lagen - um nur ein Beispiel zu nennen - in Griechenland bei 47 ECU, in Dänemark jedoch bei 591 ECU pro Kopf.

Strukturpolitik dient nicht nur dem sozialen Ausgleich, sondern hat auch eine wichtige ökonomische Funktion: Die aufgehende Entwicklung strukturschwacher Regionen schafft neue Märkte und trägt zur Stärkung der europäischen Wirtschaft insgesamt bei. Zugleich stabilisieren aus den Regional- und Kohäsionsfonds finanzierte Infrastrukturinvestitionen die Nachfrage für die Investitionsgüterindustrie und sichern auch bei den sog. Netto-Zählern Arbeitsplätze. So fließen z.B. von 100 ECU Strukturhilfen für Portugal 46 ECU direkt über Exporte an die anderen Mitgliedsstaaten zurück.

Mit ihrem Etat von 170 Mrd. ECU für die Jahre 1994-1999 leisten die Strukturfonds und der Kohäsionsfonds einen wichtigen Beitrag zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt der Union. Nach Angaben der Mitgliedsstaaten werden in diesem Zeitraum insgesamt 2,4 Mio Arbeitsplätze der EU gesichert oder neu geschaffen. Die makroökonomische Bedeutung der Strukturfonds, insbesondere in den Kohäsionsländern, ist beachtlich: 0,5% Wachstum pro Jahr und 4-11% der Bruttoanlageinvestitionen können auf sie zurückgeführt werden.

Eine Reform der Regionalpolitik der 15 ist nach Ablauf der bisherigen Förderperiode notwendig, und zwar unabhängig von einer künftigen Erweiterung. Dabei wird es vor allem um geographische Konzentration und eine stärkere inhaltliche Schwerpunktsetzung gehen, aber auch um mehr Effizienz, mehr Haushaltsdisziplin und ein besseres Finanzmanagement.

Die politische Perspektive der Osterweiterung ist nur dann für potentielle neue Mitglieder glaubwürdig, wenn sie im Ergebnis die Anwendung des vollen gemeinschaftlichen Instrumentariums einschließlich der Strukturfonds beinhaltet.

Ebenso jedoch ist eine Osterweiterung ohne eine politische Garantie für den Fortbestand der Kohäsionspolitik für die bedürftigen Regionen der heutigen 15er-Gemeinschaft weder ökonomisch vertretbar noch politisch denkbar. Schon allein durch die Erweiterung der EU um die vier Visegradländer würde das EU-Durchschnittseinkommen so weit absinken, daß u.a. viele Regionen Spaniens und Italiens (z.B. Sizilien und Sardinien), ganz Irland und die Region Lissabon die Einkommensschwelle von 75% überschreiten und damit aus der Förderung fallen würden.

Die in Deutschland gehegte Hoffnung, man könne die eigenen Beiträge an die EU senken und obendrein noch mehr Strukturhilfen erhalten, gehört deshalb ins Reich der Illusionen. Die Osterweiterung ist nicht zum Nulltarif zu haben. Und wenn an der Beitragsschraube nicht gedreht werden darf, dann bedeutet das auch, daß man sich auf eine kritische Überprüfung der Leistungen einstellen muß - und das natürlich auch in den reicheren Mitgliedsstaaten.

Es werden z.T. längere Übergangszeiträume gebraucht, um einerseits die Reformen der Strukturfonds im Europa der 15 mit einer vertretbaren Zeitperspektive umzusetzen und andererseits die neuen Mitglieds-

staaten Schritt für Schritt in die Strukturpolitik einzubeziehen.

*c) Absorptionsfähigkeit der MOEL*

Finanztransfers in der Größenordnung von mehr als 10% des BIP der Empfängerländer, die sich aus einer unmittelbaren Anwendung geltender Regeln ergeben würden, wären ökonomisch nicht sinnvoll und sogar kontraproduktiv. Bei Finanztransfers solcher Größenordnungen kommt es zwangsläufig (d.h. soweit nicht sehr umfangreiche dirigistische Maßnahmen ergriffen werden) zum klassischen Transferproblem: Die die Transfers leistenden Ländern erleben einen nachfrageinduzierten Wachstumsschub, während die Wirtschaft der Empfängerländer durch das umfangreiche und günstige<sup>4</sup> Angebot ausländischer Waren in die Rezession getrieben wird. Es sei daran erinnert, daß die dirigistisch vergebene Marshallplanhilfe nach dem Krieg nur 2,5% des BIP der Empfängerländer ausmachte (Collins/Rodrick, Milward).<sup>5</sup>

Eine Übertragung der heutigen Fördersätze, die in Griechenland ca. 3,5% des BIP ausmachen, würde in den Visegradländern zu Fördersummen von 10-20% des BIP führen. Solche Beträge aber würden nicht nur die administrativen Fähigkeiten, sondern auch - aufgrund der Kofinanzierungsregeln - die Haushalte und die gesamtwirtschaftliche Absorptionsfähigkeit dieser Länder überfordern. Ein schrittweises Hineinwachsen in gemeinschaftliche Strukturen liegt deshalb auch im Interesse der mittel- und osteuropäischen Staaten (s. auch Anhang 4).

*Literaturhinweise*

Collins, S., Rodrick, D., Eastern Europe and the Soviet Union in the World Economy, Institute for International Economics, Washington, D.C., 1991.

Eichengreen, Barry, Uzan, Marc, The Marshall Plan: Economic Effects and Implications for Eastern Europe and the Former USSR, in: Economic Policy, April 1992, pp. 13-76.

Milward, A., The Reconstruction of Western Europe, 1945-51, London 1984.

---

<sup>4</sup> Transfers führen zur Aufwertung bzw. verhindern eine inflationsbedingte Abwertung der einheimischen Währung. In beiden Fällen kommt es dadurch im Vergleich zu den im Land hergestellten Produkten zu einer Verbilligung der importierten Güter.

<sup>5</sup> Vgl. Barry Eichengreen, Marc Uzan, The Marshall Plan: economic effects and implications for Eastern Europe and the former USSR, Economic Policy, April 1992, 13-75.

#### ANHANG 4: STRUKTUR- UND KOHÄSIONSFONDS FÜR DIE JAHRE 2000-2006

Im Jahre 1999 werden 0,46% des BIP der Gemeinschaft für die Struktur- und den Kohäsionsfonds aufgewendet werden. Die „Agenda 2000“ der EU-Kommission vom Sommer 1997 (vgl. oben Anhang 1) geht davon aus, daß für die Programmphase 2000-2006 etwa 275 Mrd. ECU zur Verfügung stehen werden. Dies wären pro Jahr knapp 40 Mrd. ECU. In der Phase 1994-1999 werden 170 Mrd. ECU bzw. 28 Mrd. ECU pro Jahr verausgabt. Es würden also 85 Mrd. ECU, d.h. pro Jahr rund 38% mehr Mittel, zur Verfügung stehen. Zugleich würde die Eigenmittelobergrenze von 1,27% des BIP bis 2006 gewahrt bleiben.

Bei einem effizienten Einsatz derart beträchtlicher Mittel muß es möglich sein, nicht nur Solidarität innerhalb der bestehenden, sondern auch gegenüber der sich erweiternden Gemeinschaft zu üben.

Von den 275 Mrd. ECU für die Phase 2000-2006 sollen - gemäß „Agenda 2000“ - 230 Mrd. für die bisherigen und 45 Mrd. für die künftigen Mitglieder aufgewendet werden. Statt bisher 1 Mrd. ECU für das Phare-Programm würden den MOEL auf diese Weise ca. 6-7 Mrd. ECU pro Jahr zugute kommen - die dort zu einem Wachstumsschub und für die Geberländer zu einem Exportschub führen würden.

Mit 230 Mrd. ECU bliebe der Gemeinschaft auch in bezug auf die jetzigen Mitglieder ausreichend Gestaltungsspielraum. Die Solidarität mit den Regionen, deren BIP pro Kopf weiterhin unterhalb von 75% des EU-Durchschnitts bleibt, könnte im vollen Umfang aufrechterhalten bleiben.

Dies wird um so leichter fallen, als damit zu rechnen ist, daß viele der heutigen Ziel-1-Regionen dieses Kriterium in Zukunft nicht mehr erfüllen werden, und zwar nicht etwa weil sich der Gemeinschaftsdurchschnitt durch die Erweiterung nach unten verschiebt, sondern weil, wie Monika Wulf-Mathies im Bundestag betonte, die Ziele der Strukturpolitik erreicht sein werden. Dies wird wahrscheinlich für Teile Spaniens, Portugals, Irlands und Italiens ebenso zutreffen wie für einige Gebiete in Frankreich, Belgien oder den Niederlanden. Dagegen ist in den neuen Bundesländern mit entsprechenden Aufholprozessen in dieser oder vielleicht sogar der nächsten Phase nicht zu rechnen.

---

## ANHANG 5: DIE KOSTEN EINER UNTERLASSENEN OSTERWEITERUNG

Die Frage der Finanzierung der Osterweiterung wirft grundsätzliche Fragen zur Gestaltung und Finanzierung der Politiken der Union in der Zukunft auf. Die Bereitschaft der Mitgliedsstaaten und der Bürger der Union, europäische Integration und europäische Politiken durch angemessene Finanzbeiträge zu finanzieren, steht auf dem Prüfstand.

Sinnvoll kann über diese Fragen nur im Zusammenhang mit einer Aufgabenanalyse und einer Leistungskritik der Europäischen Union diskutiert werden. Hierbei muß der Grundsatz gelten, daß für die Aufgaben, die sinnvollerweise auf der Ebene der Europäischen Union anzusiedeln sind, der Union auch die notwendigen Finanzmittel zur Verfügung gestellt werden. Finanzierungsprioritäten sind aus politischen Prioritäten abzuleiten, und nicht umgekehrt.

Bei einer Gegenüberstellung von Beiträgen an die Union und Leistungen von der Union müssen neben den wirtschaftlichen auch die politischen und sozialen Vor- und Nachteile der wirtschaftlichen Integration in Betracht gezogen werden.

Eine rein budgetäre Betrachtung wäre auch insofern verfehlt, als einige Mitgliedsstaaten (wie zum Beispiel die Bundesrepublik Deutschland) im Vergleich zu anderen Mitgliedsstaaten Sondervorteile aus der Osterweiterung ziehen können. Es sei hier nur an ihre besonderen Sicherheitsinteressen und an die aus der geographischen (und kulturellen) Nähe zu den Beitrittsstaaten folgenden wirtschaftlichen Vorteile erinnert. So wickelt Deutschland etwa die Hälfte des gesamten EU-Handels mit Mittel- und Osteuropa ab.

Der Europäische Rat von Madrid hat erklärt, die Osterweiterung eröffne, indem sie "für Stabilität und Sicherheit des Kontinents sorgt", nicht nur für die beitragswilligen Staaten, "sondern auch für die derzeitigen Mitglieder der Union neue Perspektiven des Wirtschaftswachstums und des allgemeinen Wohlstands". Es besteht also ein Konsens darüber, daß alle Mitgliedsstaaten aus der Osterweiterung wirtschaftliche und nicht-wirtschaftliche Vorteile ziehen werden.

Die Diskussion über Kosten und Nutzen der Osterweiterung leidet im übrigen auch daran, daß die Kosten und die aus einer Verzögerung oder gar Verhinderung der Erweiterung sich ergebenden Nachteile nicht erwogen werden. Die Kosten der Erweiterung selbst werden meist in absoluten Zahlen diskutiert, normalerweise aber nicht im Verhältnis zu den anderen Posten der Haushalte der EU und ihrer Mitgliedsstaaten gesehen.

So seien zunächst die Finanzmittel in Erinnerung gerufen, die bereits heute aus den Haushalten der Gemeinschaft und der Mitgliedsstaaten in die 10 MOEL fließen. Von 1990 bis Ende 1994 beliefen sich diese Transfers auf insgesamt 33,8 Mrd. ECU, nämlich 11,3 Mrd. aus dem Haushalt der Gemeinschaft und 22,5 Mrd. aus den Haushalten der Mitgliedsstaaten. Hinzu kamen Kredite von ca. 19 Mrd. ECU, die durch die internationalen öffentlichen Finanzinstitute (EIB, EBRD, Weltbank) vergeben wurden. Insgesamt wurden Osteuropa von den sogenannten G-24 in diesem Zeitraum 74,7 Mrd. ECU zur Verfügung gestellt.<sup>7</sup>

Im Falle eines Beitritts einiger oder aller MOEL würden an die Stelle vieler direkter und indirekter Transfers aus den Haushalten der Mitgliedsstaaten Transfers aus dem Haushalt der Gemeinschaft treten. Diese Transfers sind z.Zt. mit jährlich 7-10 Mrd. ECU anzusetzen.

Hinzu kommen hypothetische Opportunitätskosten: Das Beispiel Ex-Jugoslawiens zeigt mit eindrücklicher Deutlichkeit, welche budgetären Belastungen durch politische Instabilität in unmittelbarer Nachbarschaft auftreten können, ganz abgesehen von den politischen Wirrnissen und dem unsäglichen menschlichen Leid. Zu den Gesamtkosten für die internationale Friedenstruppe und die Hilfen für Ex-Jugoslawien sind auch die Kosten für die Unterbringung der Flüchtlinge zu zählen.

Schließlich ist darauf zu verweisen, daß das Ende des Kalten Krieges auch zu einer Entlastung der öffentlichen Haushalte geführt hat. Beliefen sich die Verteidigungsausgaben der EU-Mitgliedsländer in den

<sup>7</sup> Towards greater economic integration, The European Union's financial assistance and trade policy for central and eastern Europe and the New Independent States, Europäische Kommission, 1995.

70er und 80er Jahren im Durchschnitt auf 3,5% des BIP (Deutschland: 3,2%), so sank ihr Anteil in den 90er Jahren auf 2,5% des BIP (Deutschland: 2%),<sup>8</sup> eine Entlastung von mehr als einem Prozent des BIP! Im Vergleich dazu umfaßt der Haushalt der Union nur 1,25% des BIP bzw. 2,4% aller öffentlichen Ausgaben der Union.

---

<sup>8</sup> Zahlen aus NATO Handbuch 1995, Anhang, Tabelle 3.