

Was kostet die EU-Erweiterung?

Heinz-Jürgen Axt

Der Beitrag setzt sich mit den Kosten auseinander, die auf die EU durch die Aufnahme von bis zu zwölf neuen Mitgliedern zukommen. Eingegangen wird dabei insbesondere auf die Agrar- und Strukturpolitik, was sich daraus rechtfertigt, dass diese Politikbereiche 88 % der EU-Ausgaben ausmachen. Nach den Festlegungen der Europäischen Räte von Brüssel im Oktober und von Kopenhagen im Dezember 2002 lassen sich die Ausgaben in der Agrarpolitik nicht nur für die verbleibende Zeit der laufenden Finanzperiode (2000–2006) beziffern, wenn 2004 die EU erweitert wird. Es lassen sich darüber hinaus auch die Ausgaben in der Landwirtschaftspolitik ermitteln, weil die Staats- und Regierungschefs bereits bis 2013 die Obergrenzen festgelegt haben. Anders verhält es sich mit der Strukturpolitik. Hier werden die anfallenden Kosten in Form von realitätsnahen Szenarien kalkuliert.

1 Problemlage

Es gibt mindestens zwei Defizite, wenn in Deutschland über die Erweiterung der Europäischen Union (EU) diskutiert wird. Erstens wird das Thema allzu rasch auf den sicher relevanten, jedoch nicht allein maßgeblichen Aspekt der Kosten, insbesondere für den Nettozahler Deutschland, reduziert. Doch der Leitartikler der Frankfurter Allgemeinen Zeitung verwies am 2.10.2002 durchaus zu Recht darauf, dass man den Blick nicht auf Agrarbeihilfen und Industriesubventionen verengen dürfe: „Dass der Osten Europas nicht in einen Strudel ethnischer und sozialer Unruhen geraten ist, liegt zu einem großen Teil an der Anziehungskraft der EU und ihrer frühen Entscheidung, die ehemaligen realsozialistischen Staaten bei Eignung aufzunehmen.“ Zweitens bleibt in der Diskussion die Frage unterbelichtet, welche Reformen bei den Ausgabenblöcken der Agrar- und Strukturpolitik notwendig und möglich sind. Wenn die EU ein Raum der Sicherheit und des Rechts, aber auch ein wirkungsmächtiger globaler Akteur werden will, der dazu beiträgt, die Ursachen von Konflikten und Spannungen zu bekämpfen, dann müssen derartige Aufgaben auch finanziert werden. Also müssen

die bisherigen Ausgaben der EU auf den Prüfstand. Das betrifft vor allem die europäische Agrar- und die Strukturpolitik. Beide Politikbereiche vereinigten im Jahresdurchschnitt 1995 bis 2001 88 % der EU-Ausgaben auf sich (Busch 2002, S. 3) (Tabelle 1). Und in diesem Bereich fallen auch bei der EU-Erweiterung die größten Kosten an (Milbradt 2001). Also konzentriert sich die nachfolgende Analyse insbesondere auf die Agrar- und Strukturpolitik.

2 Strukturmerkmale der Beitrittsländer: kostenträchtige Entwicklungsrückstände

Es ist ein Gemeinplatz, dass die EU derzeit mit Staaten Beitrittsverhandlungen führt, die bezüglich ihres Wohlstands und ihrer Wirtschaftsstruktur erhebliche Rückstände gegenüber dem EU-Durchschnitt aufweisen. Die Europäische Gemeinschaft (EG) hat bereits bei der Erweiterung um Griechenland (1981) sowie Spanien und Portugal (1986) die Erfahrung gemacht, dass Entwicklungsrückstände in der Gemeinschaft nicht zum „Nulltarif“ zu verkraften sind. Vielmehr hat die Süderweiterung dazu geführt, dass das strukturpolitische Instrumentarium der EG ganz erheb-

lich ausgebaut wurde. Dabei haben die Beitrittsländer, sobald sie in den EU-Organen mitentscheiden konnten, diese Entwicklung massiv vorangetrieben, womit nach der aktuellen Erweiterung wiederum gerechnet werden muss. In der Folge hat sich der Anteil der insbesondere den Südeuropäern zugute kommenden Strukturpolitik am EG-Haushalt von rund 15 % auf mehr als 30 % verdoppelt (Axt 2000a, S. 51 ff.). Griechenland erreichte zum Zeitpunkt seines Beitritts einen Anteil von 58 % des durchschnittlichen Bruttoinlandsprodukts (BIP) der EG, bei Spanien waren es 1986 72,5 % und bei Portugal 53 %. Betrachten wir unter dieser Perspektive die Kandidaten der jetzigen Erweiterungsrunde, dann fällt auf, dass diesmal die meisten Beitrittsländer wirtschaftlich noch ungünstiger gestellt sind als die südeuropäischen Länder zum Zeitpunkt des EG-Beitritts (Tabelle 2).

Der geringe Wohlstand in den Beitrittsländern wird die EU verpflichten, den neuen Mitgliedsländern finanzielle Unterstützung zu gewähren. In der Regional- und Strukturpolitik lässt sich der Bedarf besonders eindrucksvoll veranschaulichen. Die regionalen Disparitäten in der auf 27 Mitglieder erweiterten EU werden wie folgt

Tabelle 1: Operative Ausgaben der EU 2001

	Mio. Euro	in % der Gesamtausgaben
Landwirtschaft	41.533,9	55,3
Strukturpolitik	22.455,8	29,9
Internes	5.303,1	7,1
Externes und Heranführungshilfe	5.839,5	7,8
Gesamt	75.132,3	100

Quelle: Europäische Kommission (2002), S. 12.

WSI Hans Böckler Stiftung

Prof. Dr. phil. Heinz-Jürgen Axt, Universität Duisburg-Essen, Institut für Politikwissenschaft; Dekan der Fakultät für Gesellschaftswissenschaften; Forschungsschwerpunkte: Europäische Integration, Strukturpolitik, EU-Erweiterung, Südosteuropa und östliches Mittelmeer.
e-mail: hjaxt@uni-duisburg.de

zunehmen: Die Zahl der rückständigen Regionen wird sich von derzeit 46 auf 97 erhöhen. Als rückständig gelten hier Gebietseinheiten, deren BIP die Schwelle von 75 % des EU-Durchschnitts nicht übersteigt (sogen. Ziel 1-Regionen). Der Anteil der EU-Bevölkerung, der in Ziel 1-Regionen lebt, wird von derzeit 19 % auf 36 % wachsen und die Einwohner in solchen Regionen vermehren sich von 71 auf 174 Millionen (Europäische Kommission 2001, S. 8 f.). In der Agrarpolitik wird sich in der erweiterten EU bemerkbar machen, dass die Landwirtschaft in den Beitrittsländern eine deutlich größere Bedeutung als in der EU-15 hat. 22 % der Erwerbsbevölkerung der neuen EU-Mitglieder arbeiteten im Jahr 2000 in der Landwirtschaft, während es in der EU-15 nur 4,5 % waren. Der Agrarsektor trägt in den Beitrittsländern 6,8 % zur Bruttowertschöpfung bei, in der EU-15 sind es lediglich 2,4 % (Europäische Kommission 2001, S. 85). Mit diesen wenigen Angaben wird deutlich, dass der Bedarf in den neuen Mitgliedsländern an Unterstützung durch die Agrar- und Strukturpolitik erheblich ist. Ob dies zu einer massiven Belastung der EU-Nettozahler führt, hängt von der künftigen Gestaltung der ausgabenwirksamen Politiken ab.

3

Erweiterungskosten von 2004–2006

Die Finanzierung der EU-Erweiterung war bereits Gegenstand der Agenda 2000. Als der Europäische Rat von Berlin unter deutscher Präsidentschaft am 24. und 25. 3. 1999 diese Agenda verabschiedete, hatte man sich auf folgende Regelungen geeinigt: Als kalkulatorisches Datum legte man für den Beitritt der ersten Kandidatenländer das Jahr 2002 fest. Gemäß den Beschlüssen des Europäischen Rates von Luxemburg (1997) ging man davon aus, dass fünf mittel- und osteuropäische Länder (Estland, Polen, Ungarn, Tschechien und Slowenien) sowie evtl. Zypern beitreten würden. Die Eigenmittelobergrenze der so erweiterten EU sollte im Zeitraum 2000 bis 2006 die Obergrenze von 1,27 % des EU-Bruttosozialprodukts (BSP) nicht übersteigen. In diesem Rahmen wurden für die „alten“ EU-Mitglieder 297,740 Mrd. Euro in der Landwirtschaftspolitik und 213 Mrd. Euro in der Strukturpolitik vorgesehen. Die

Tabelle 2: BIP pro Kopf 2001 (in Kaufkraftstandards)
(EU-15 = 100 – in %)

BIP pro Kopf		BIP pro Kopf	
Zypern	80	Estland	42
Slowenien	69	Polen	40
Tschechien	57	Litauen	38
Malta ¹⁾	55	Lettland	33
Ungarn	51	Bulgarien	28
Slowakei	48	Rumänien	25
		(Türkei)	(22)

1) Malta 1999

Quelle: Kommission der Europäischen Gemeinschaften (2002), S. 111.

WSI Hans Böckler
Stiftung

Beitrittsländer sollten als Hilfe zur Vorbereitung auf den Beitritt im Zeitraum 2000 bis 2006 insgesamt 21,840 Euro und nach erfolgtem Beitritt für die Jahre 2002 bis 2006 73,550 Mrd. Euro erhalten. Davon waren 12,410 Mrd. Euro der Landwirtschaft und 39,580 Mrd. Euro der Strukturpolitik vorbehalten.

Vergleicht man die 1999 den neuen Mitgliedern in Aussicht gestellten Mittel mit denen für die EU-15, dann müssen die Zugeständnisse an die Beitrittsländer als bescheiden gewertet werden, sofern man die neuen Mitglieder nach den selben Regeln wie die alten Mitglieder fördern will. Das lässt sich am Beispiel der Strukturpolitik veranschaulichen: Im Zeitraum 2002 bis 2006 hat die Agenda 2000 den vier „Kohäsionsländern“ Griechenland, Spanien, Portugal und Irland Begünstigungen durch den Kohäsionsfonds und im Ziel 1 in Höhe von insgesamt 70,773 Mrd. Euro zugestanden, während die Beitrittsländer sich mit 44,780 Mrd. Euro begnügen müssen. Die von Wissenschaft und Politik geforderten Reformen der Agrar- und Strukturpolitik blieben weitgehend aus. In der Landwirtschaftspolitik wurden so lediglich die Ausgaben begrenzt, nicht aber reduziert. Preissenkungen in Richtung Weltmarktniveau wurden gestreckt. Wegen des energischen Widerstands Frankreichs konnte die u.a. von Deutschland geforderte nationale Kofinanzierung der Direktzahlungen nicht durchgesetzt werden. Damit hatte sich die EU nur ungenügend auf die anstehende Erweiterung, aber auch die Verhandlungen im Rahmen der Welthandelsorganisation WTO vorbereitet. Auch bei der Strukturpolitik blieben die Reformen aus, die angesichts des Beitritts bedürftiger Länder vonnöten gewesen wären. Vor allem gelang es nicht, die Förderung auf die bedürftigsten Regionen und Personengruppen zu konzentrieren. Die alten Mitgliedsländer konnten ihre Besitzstände konservieren (Axt 2000b, S. 135 ff.).

Nachdem der Europäische Rat von

Helsinki im Dezember 1999 beschlossen hatte, Beitrittsverhandlungen mit insgesamt zwölf Beitrittskandidaten aufzunehmen, von denen nunmehr bis auf Bulgarien und Rumänien alle 2004 als beitriffsähig gelten, und nachdem die Kommission demgemäß die Erweiterungskosten im Januar 2002 neu kalkuliert hatte (Commission 2002), haben die Europäischen Räte von Brüssel am 24. und 25.10. und Kopenhagen am 12. und 13.12.2002 die Finanzierung der EU-Erweiterung beschlossen. Bei der Strukturpolitik erfolgte die Festlegung bis zum Ende der aktuellen Finanzperiode (2006). Bei der Agrarpolitik ging man weiter, indem man die Obergrenze der Ausgaben bis zum Ende der folgenden Finanzperiode (2013) festlegte (Conseil Européen Bruxelles 2002). Zur Finanzierung der Erweiterung kommen in den Jahren von 2004 bis 2006 insgesamt 40,744 Mrd. Euro zusammen, wenn man die Verpflichtungsermächtigungen und die Sonderzahlungen berücksichtigt, womit der Betrag um 1,846 Mrd. Euro unter dem Ansatz der Agenda 2000 liegt (Tabelle 3):

– Tabelle 3 enthält natürlich nur die Ausgaben, die Beiträge der alten und neuen EU-Mitglieder sind nicht eingerechnet. Man rechnet damit, dass die Beitrittsländer rund 14 Mrd. Euro von 2004–2006 in den EU-Haushalt einzahlen werden (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 16.12.2002).

– Damit die Beitrittsländer keine Nettozahler werden, sind ihnen in der „Abteilung X“ Sonderzahlungen vom Europäischen Rat in Kopenhagen gewährt worden. Das betrifft pauschale Zuweisungen („spezielle cash-flow Fazilität“) und Ausgleichszahlungen, wenn sich die Haushaltlage vorübergehend verschlechtert. Immerhin kommen hier 3,285 Mio. Euro in den Jahren 2004–2006 zusammen.

– Die Erweiterungskosten dürfen bis 2006 die schon von der Agenda 2000 aufgestellte Obergrenze von 1,27 % des EU-BIP nicht überschreiten.

Tabelle 3: Verpflichtungsermächtigungen für die EU-25 2004–2006 und 2013¹⁾ (in Mio. Euro, Preise von 1999)

	2004	2005	2006	2013 ²⁾
1. Agrarpolitik:				
EU-15	42.760	41.930	41.660	42.830
• davon GAP-Zahlungen	38.410	37.570	37.290	
• davon Entwicklung des ländlichen Raums	4.350	4.360	4.370	
BL-10	1.897	3.747	4.147	5.730
• davon GAP-Zahlungen	327	2.032	2.322	
• davon Entwicklung des ländlichen Raums	1.570	1.715	1.825	
EU-25	44.657	45.677	45.807	48.560
2. Strukturpolitik:				
EU-15	29.595	29.595	29.170	(5.375-9.270)
• davon Strukturfonds	27.080	27.080	26.660	
• davon Kohäsionsfonds	2.515	2.515	2.510	
BL-10	6.095	6.940	8.812	(18.329-18.601)
• davon Strukturfonds	3.478	4.788	5.990	
• davon Kohäsionsfonds	2.617	2.152	2.822	
EU-25	35.690	36.535	37.982	(23.595-27.599)
3. Interne Politik:				
EU-15	6.100	6.150	6.200	
BL-10	1.421	1.376	1.351	
• davon bestehende Politiken	882	917	952	
• Nuklearsicherheit	125	125	125	
• Institutionenaufbau	200	120	60	
• Schengen-Maßnahmen	286	286	286	
4. Externe Politik:				
EU-25 ³⁾	4.590	4.600	4.610	
5. Verwaltung:				
EU-15	4.900	5.000	5.100	
BL-10	503	558	612	
6. Reserven:				
EU-25 ⁴⁾	400	400	400	
X. Sonderzahlungen BL-10:				
• Pauschale Zuschüsse	998	650	550	
• Vorübergehender Haushaltsausgleich	262	479	346	
Gesamt:				
EU-25	99.521	101.425	102.958	(73.533-76.173)
BL-10⁵⁾	11.176	13.750	15.818	[>24.059]
<i>Nachrichtlich: Ansatz Agenda 2000</i>				
EU-21	103.075	104.995	107.040	
BL-6	11.610	14.200	16.780	

BL = Beitrittsländer

Quelle: 1) Europäischer Rat in Berlin (1999), Conseil Européen Bruxelles (2002), Schlussfolgerungen des Vorsitzes Europäischer Rat (Kopenhagen) 2002. Die Daten in runden Klammern geben die von Weise (2002a) errechneten Zahlen in alternativen Szenarien wieder. Die Zahl in eckigen Klammern entspricht der Minimalsumme aus Agrar- und Strukturzahlungen. Ausgaben für die Agrarpolitik 2013 nach Weise (2002b), S. 834. – 2) Nur Agrar- und Strukturpolitik. Zahlen für EU-15 und BL-10 (gemäß Europäischem Rat von Brüssel) nach Weise (2002b), S. 834. – 3) Hier sind keine eigenen Mittel für die neuen Mitglieder vorgesehen, aufgeführt sind daher die nach dem Europäischen Rat von Berlin 1999 festgelegten Mittel für die damalige EU-15. – 4) Analoge Angaben wie bei externen Ausgaben. – 5) Die Summe liegt leicht (0,4 %) über den addierten Einzelbeträgen, u.a. weil der für unvorhergesehene Ausgaben vorgesehene Spielraum in der Tabelle nicht berücksichtigt wurde.

WSI Hans Böckler
Stiftung

– In der *Agrarpolitik* sollen die Agrarausgaben bis 2013 jährlich höchstens den für 2006 festgelegten Betrag erreichen. Damit stehen für die EU-15 in den Jahren 2004 (Datum der EU-Erweiterung) bis 2006 (Ende der derzeitigen Finanzperiode) 126.350 Mio. Euro bereit, bei den Beitrittsländern sind es in diesen drei Jahren 9.791 Mio. Euro. Die Gesamtausgaben in der Agrarpolitik der EU-25 erreichen 2006 45.807 Mio. Euro und 2013 48.560 Mio. Euro.

– Die Festlegungen zur Agrarpolitik beruhen auf einem zwischen Bundeskanzler Schröder und dem französischen Staatspräsidenten Chirac getroffenen Kompromiss,

womit verhindert wurde, dass die Altmitglieder Kürzungen bei den Direktzahlungen hinnehmen mussten, was Frankreich ein besonderes Anliegen war. Mit der Festlegung wurden zugleich Reformbemühungen zur verstärkten „Modulation“ unterbunden. Darunter versteht man die Umschichtung von Direktzahlungen in Förderprogramme zugunsten des ländlichen Raums. Agrarkommissar Fischler muss seine entsprechenden Bemühungen auf die Zeit nach 2006 verschieben.

– Die Agrar-Direktzahlungen an die neuen EU-Mitglieder werden nach folgendem Schema eingeführt: Im Jahr 2004 erfolgen Zahlungen in Höhe von 25 % der den

Altmitgliedern zustehenden Zahlungen, 2005 werden 30 % und 2006 35 % gezahlt. Danach steigen die Beträge in einer Weise, dass 2013 100 % erreicht werden.

– Die Direktzahlungen können von den Neumitgliedern durch nationale Zahlungen oder durch Mittel aus den Zuweisungen durch die Strukturpolitik aufgestockt werden. Die Direktzahlungen können so 2004 bereits 55 % des EU-Niveaus erreichen, 2005 können es 60 %, 2006 65 % sein. Danach können die Zahlungen um jährlich bis zu 30 % erhöht werden.

– Auf Drängen insbesondere von Polen, das nach einer Aufstockung der Direktzahlungen verlangte, wurden in der Agrarpolitik die Mittel für die ländliche Entwicklung um 5.100 Mio. Euro aufgestockt. Diese Summe wird aus der Abteilung Ausrichtung des Agrarfonds finanziert. Die Aufstockung der Agrarzahungen durch höhere Zuweisungen durch die Strukturfonds entlastet die Budgets der Beitrittsländer und verschafft diesen damit erst die Möglichkeit, mit nationalen Mitteln die Direktzahlungen aufzustocken. Hier könnte ein Präzedenz für den Umbau der Regionalpolitik in Richtung eines horizontalen Finanzausgleichs geschaffen worden sein (Axt 2002b).

– Die Umschichtung von strukturpolitischen Mitteln zur Finanzierung landwirtschaftlicher Direktzahlungen erweist sich als Abkehr von weithin akzeptierten Reformvorstellungen in der Agrarpolitik. Danach soll die Entwicklung des ländlichen Raums Vorrang vor der Subventionierung der landwirtschaftlichen Produzenten haben.

– Bezüglich der *Strukturpolitik* vereinbarte der Europäische Rat, dass 21.847 Mio. Euro von 2004 bis 2006 für die neuen EU-Länder zur Verfügung gestellt werden. Hier sind gleichsam in letzter Minute in Kopenhagen die Mittel gegenüber dem Ansatz des Europäischen Rates von Brüssel (23.000 Mio. Euro) gekürzt worden, um die Aufstockung der Direktzahlungen in der Agrarpolitik zu ermöglichen (s.o.).

– Für die Zeit nach 2006 wurden bei der Strukturpolitik, anders als bei der Landwirtschaftspolitik, noch keine Festlegungen getroffen.

– Wie die Zahlen belegen, sind die oft heftigen Kontroversen mit den Beitrittsländern über die Zahlungen in der Agrarpolitik auf dem Europäischen Rat von Kopenhagen ausgerechnet in jenem Bereich geführt worden, der für die EU weniger

kostspielig ist: Beitrittsausgaben in der Strukturpolitik in Höhe von 21.847 Mio. Euro stehen reine Agrarausgaben zugunsten der neuen Mitglieder in Höhe von 4.681 gegenüber, die sich auf 9.791 Mio. Euro erhöhen, wenn man die Zahlungen für die ländliche Entwicklung einbezieht. Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass sich die Zuweisungen an die EU-15 durch die Strukturfonds ganz erheblich reduzieren können, wenn die Altmitglieder durch den Beitritt deutlich ärmerer Staaten Einbußen in der Förderung hinnehmen müssen (s.u.). Die Zahlen für 2013 verdeutlichen, was hier auf die Altmitglieder zukommen kann.

– Rund die Hälfte der strukturpolitischen Mittel wird den Beitrittsländern durch den Kohäsionsfonds bereit gestellt werden. Dieser Fonds zeichnet sich hinsichtlich der Förderkriterien dadurch aus, dass der nationale und nicht der regionale Wohlstand herangezogen, und dass statt des Regionalausgleichs mehr auf die Unterstützung des nationalen Wachstums gesetzt wird (Axt 2002b).

– Bei den *internen Politiken* wurde beschlossen, dass für die Nuklearsicherheit (Stilllegung der Kernkraftwerke Ignalina/Litauen) und Bohunice/Slowakei) 125 Mio. Euro jährlich zur Verfügung stehen. Der Aufbau der Institutionen soll bis 2006 mit 380 Mio. Euro gefördert werden. Zur Sicherung der neuen EU-Außengrenzen kann jährlich über 286 Mio. Euro verfügt werden – ein Vorhaben, an dem insbesondere die Altmitglieder interessiert sind.

– Bereits Anfang 2003 soll die Europäische Kommission ihren Vorschlag für die Finanzierung der Finanzperiode ab 2007 („Agenda 2007“) vorlegen.

Wenn es um die Finanzierung der Erweiterung geht, ist zu berücksichtigen, dass die EU die ihr zugestandene Obergrenze von 1,27 % des EU-BIP derzeit nicht ausnutzt. Aktuell werden lediglich 1,02 % des EU-BIP verausgabt (Frankfurter Allgemeine Zeitung, 27.11.2002). Dieser Umstand schafft zusätzlichen Finanzierungsspielraum bei der anstehenden Erweiterung.

4

Agenda 2007: Kosten der erweiterten EU in der Strukturpolitik bis 2013

Wie vermerkt, sind die Agrarausgaben für die EU-25 bis 2013 festgelegt. Anders stellt sich die Situation bei der Strukturpolitik dar. Wie sich diese Kosten in der Finanzperiode von 2007 bis 2013 gestalten, hängt von der Verabschiedung der Agenda 2007 ab. Prognosen sind derzeit kaum möglich. Kalkulieren lassen sich allenfalls alternative Szenarien. Eine Vorstellung davon, welche finanziellen Belastungen auf die EU zukommen können, erhält man, wenn man vorliegende Szenarien miteinander vergleicht. Derzeit weisen solche Szenarien eine erhebliche Streuung auf. Dies lässt sich bei einem Vergleich der Arbeiten von *Weise* vom Deutschen Institut für Wirtschaftspolitik (DIW) mit denen der Dresdner Bank aufzeigen (*Tabelle 4*).

Die Abweichungen zwischen *Weise* vom DIW und der Dresdner Bank sind erheblich. Das betrifft vor allem die für die alten EU-Mitglieder errechneten Beträge. Die Erklärung findet sich darin, dass – wie bei Szenarien üblich und durchaus legitim – ganz unterschiedliche Annahmen in die Berechnungen der beiden alternativen Studien eingegangen sind. Die Verfasser der Dresdner Bank-Studie sind von der Voraussetzung ausgegangen, dass die alten EU-Staaten auch nach der Erweiterung ihre Besitzstände in der Strukturpolitik erhalten können, dass also keine erweiterungsbedingten Kürzungen (s.u.) hingenommen werden müssen. Demgegenüber hat *Weise* in der hier vorgestellten Variante angenommen, dass die Empfänger strukturpolitischer Transfers in der EU-15 erhebliche Einbußen erleiden, sobald die Erweiterung vollzogen wird.

Die bis 2013 anfallenden Kosten in der Strukturpolitik hängen also davon ab, ob die Verabschiedung der Agenda 2007 mit einschneidenden Reformen einhergeht oder nicht. Am Beispiel der von *Weise* errechneten alternativen Szenarien und der dabei zugrundegelegten Variablen lässt sich die Spannweite der erweiterungsbedingten Ausgaben in der Strukturpolitik in der Periode 2007-2013 erläutern (*Weise* 2002a, S. 179). *Tabelle 5* weist nach, dass die Ausgaben zugunsten der neuen Mitgliedsländer in den einzelnen Szenarien nur uner-

Tabelle 4: Erweiterungsbedingte Ausgaben in der Strukturpolitik in alternativen Szenarien
(in Mrd. Euro)

	2013 Weise (DIW)	2008 Dresdner Bank
EU-15	7,224	30,010
BL-12	22,309	35,430
EU-27	29,533	65,440

Quelle: *Weise* (2002a) und Dresdner Bank (2001). WSI Hans Böckler Stiftung

heblich voneinander abweichen. Aus der Interessenlage der Beitrittsländer ist es weniger wichtig, ob der Status quo beibehalten wird oder nicht. Der Grund ist ein doppelter: Zum einen qualifizieren sich – wie eingangs geschildert – bis auf Zypern alle Beitrittskandidaten mit ihren Regionen für eine Förderung nach Ziel 1 der Strukturpolitik.¹ Zum anderen bewirkt die Obergrenze der Förderung (derzeit von 4 % des nationalen BIP), dass die maximale Förderung der neuen Mitgliedsländer begrenzt bleibt, unabhängig davon, wie die künftige Strukturpolitik aussieht.

Für die Altmitglieder der EU ist es dagegen erheblich, ob der Status quo beibehalten wird oder nicht. Bei einer „substantziellen Reform“ erhielten die EU-15 die geringsten Mittel. Mag das noch plausibel sein, so dürfte überraschen, dass die Altmitglieder beim „Status quo“ schlechter abschnitten als bei einer „moderaten Reform“. Das erklärt sich wie folgt: Beim Status-quo-Szenario wurde unterstellt, dass die jetzigen Vergaberegeln beibehalten werden. Das heißt, dass zum einen diejenigen Regionen der EU-15, die aufgrund des Wirtschaftswachstums die Fördergrenze von 75 % des EU-BIP überschreiten, nicht mehr in die Förderung einbezogen werden. Zum anderen macht sich bei dieser Variante der „statistische Effekt“ der EU-Erweiterung bemerkbar. Mit dem Beitritt von zehn (und mehr) wirtschaftsschwachen Staaten senkt sich der durchschnittliche Wohlstand der Union, womit Regionen, die vor der Erweiterung in der EU-15 noch förderwürdig waren, in der erweiterten EU die Fördergrenze überschreiten. Durch den Beitritt von zwölf neuen Staaten wird das durchschnittliche Pro-Kopf-BIP in der EU um immerhin 18 % gesenkt (Europäische Kommission 2001, S. 9 und xxxi f.). Länder

¹ Ausnahmen sind lediglich Prag und Bratislava.

Tabelle 5: Ausgaben in der Strukturpolitik 2013 in verschiedenen Szenarien (in Mrd. Euro)

	Status quo	Moderate Reform	Substanzielle Reform
EU-15	7,224	9,270	5,357
BL-12	22,309	22,309	22,581
EU-27	29,533	31,579	27,939

Quelle: Weise (2002a), S. 178.

WSI Hans Böckler Stiftung

wie Spanien, aber auch die ostdeutschen Bundesländer, wären von einem derartigen Verlust strukturpolitischer Förderung betroffen. Wenn man nunmehr im Szenario der moderaten Reform die Förderschwellen von bisher 75 % auf 80 % des durchschnittlichen EU-BIP anhebt, kann man die Verluste bei den Altmitgliedern weitgehend kompensieren. Folglich stellt diese Variante für die Länder der EU-15 die günstigste Lösung dar, wenn man lediglich die Rückflüsse aus dem EU-Haushalt betrachtet. Geht man von den Nettozahlungen der Mitgliedstaaten an den EU-Haushalt aus, stellt sich die Lage bei diesem Szenario freilich ungünstiger dar (s.u.). Wenn schließlich – wie im Szenario der substanziellen Reform unterstellt – so wie beim Kohäsionsfonds nur die Länder gefördert werden, deren nationales (!) BIP unter 90 % des durchschnittlichen EU-BIP liegt, dann hat dies zwar für die Beitrittsländer kaum Auswirkungen, wohl aber für die EU-15. Diese verlieren einen erheblichen Teil ihrer bisherigen finanziellen Unterstützung.

5 Reformoptionen und Folgen für den Nettozahler Deutschland

Weniger für die Beitrittsländer als für die Altmitglieder wird es von erheblicher Bedeutung sein, in welcher Weise die strukturpolitischen Fördermodalitäten in der Agenda 2007 geregelt werden. In Politik und Wissenschaft werden derzeit in Deutschland verschiedene Reformoptionen diskutiert, die nachfolgend beschrieben werden sollen (Axt 1997, 2000b). Es lassen sich danach unterscheiden:

(1) *Status-Quo-Szenario*: Das derzeitige Förderkriterium in der Ziel 1-Förderung von 75 % des durchschnittlichen EU-BIP wird auf regionaler Ebene beibehalten. Die Beitrittsländer werden in vollem Umfang in die Förderung einbezogen. Der „statistische

Effekt“ (s.o.) wird abgedeckt („phasing out“). Förderverluste in der Ziel 2-Förderung („Gebiete mit Strukturproblemen“) sollen, so die Forderung der deutschen Länder, deren Europaminister sich mit dieser Variante anfreunden könnten (s.u.), durch den Bund kompensiert werden.

(2) *Status-Quo-Plus-Szenario*: Der Schwellenwert in der Ziel 1-Förderung wird auf z.B. 83 % in der EU-25 angehoben, um damit erweiterungsbedingte Verluste bei den EU-15 zu neutralisieren. Zusätzlich wird erwogen, die Bereiche Raumordnung und Stadtentwicklung in die europäische Förderung einzubeziehen. Dieses Szenario ist von der Europäischen Kommission in ihrem Zweiten Kohäsionsbericht präferiert worden.

(3) *Konzentrations-Szenario*: Es wird auf eine europäische Förderung in den Zielen 2 und 3 (Humanressourcen) verzichtet. Die Ziel 1-Förderung wird dagegen beibehalten. Die Mittelverwendung erfolgt weiterhin durch die Kommission. Der Bund kompensiert die Länder für eintretende Verluste in den Zielen 1 bis 3. Regionen außerhalb der Ziel 1-Gebiete erhalten in beihilferechtlicher Sicht mehr Spielraum für eine eigene Förderpolitik (Axt 2000b).

(4) *Nettofonds- oder Solidaritätsfonds-Szenario*: So wie beim Kohäsionsfonds wird der nationale Wohlstand zum Förderkriterium gemacht. Arme Regionen in wohlhabenden Staaten erhalten keine Förderung mehr. Wirtschaftlich stärkere Mitgliedstaaten verzichten also auf Rückflüsse aus den EU-Strukturfonds. Es bleibt den begünstigten Staaten überlassen, wie sie die europäischen Mittel national verwenden. Die Förderung des nationalen Wachstums wird gegenüber dem Regionalausgleich prioritär. Im Rahmen des EU-Beihilferechts erhalten die wohlhabenden Staaten einen größeren Spielraum zur Begünstigung schwacher Regionen im eigenen Land. Dieses Modell ist aktuell von der

Konferenz der Europaminister der deutschen Länder als eine mögliche Variante ins Spiel gebracht worden (s.u.).

Einer Umsetzung derartiger Reformoptionen stehen aber – und das dürfte sich auch bei der Agenda 2007 wieder bemerkbar machen – vielfältige Hemmnisse entgegen, auf die abschließend eingegangen werden soll (Axt 2002a):

Erstens muss die Agenda 207 gemäß Art. 161 des in Nizza geänderten EG-Vertrags mit Einstimmigkeit beschlossen werden. Die an einer Fortführung der Begünstigung interessierten Nettoempfänger haben damit eine scharfe Waffe zur Durchsetzung ihrer Interessen. Es war daher auch Spanien, das die Einstimmigkeit in Nizza durchgesetzt hat. Die Interessenlagen der maßgeblichen EU-Länder stellen sich, wenn es um die Agrar- und Strukturpolitik der EU geht, höchst gegensätzlich dar. Das von der Agrar-, aber nicht von der Strukturpolitik begünstigte Frankreich verlangt eine Fortführung der Landwirtschaftspolitik nach derzeitigem Muster. Die Kohäsionsländer Spanien, Portugal, Griechenland und Irland wollen daran festhalten, dass sie – so wie bisher – sowohl von der Agrar- als auch von der Strukturpolitik begünstigt werden. Dem stehen die Nettozahler Deutschland, Großbritannien, die Niederlande, Belgien, Schweden und Österreich gegenüber, die negative Salden in der Agrar- und Strukturpolitik aufweisen und die deshalb auf Ausgabenkürzungen in beiden Politikbereichen drängen. Unter diesen Bedingungen die vom Vertrag verlangte Einstimmigkeit zu erzielen, erweist sich als extrem schwieriges politisches Geschäft.

Zweitens dürfte sich bemerkbar machen, dass die Beitrittsländer verpflichtet sind, vor dem Beitritt den gesamten *Acquis communautaire* (gemeinschaftlicher Besitzstand an Primär- und Sekundärrecht) zu übernehmen. In der Regionalpolitik müssen sie daher all die komplexen administrativen Voraussetzungen schaffen, um Mittel von der EU zugeteilt zu bekommen. Warum sollten sich die Beitrittsländer dann bei der Verabschiedung der Agenda 2007 dafür aussprechen, die eben geschaffenen Institutionen wieder zu modifizieren oder gar abzuschaffen, um einer gründlich reformierten Strukturpolitik zum Durchbruch zu verhelfen?

Drittens hat sich in der EU ein so dichtes Netz an strukturpolitischer Begünstigung herausgebildet, dass man von einer

regelrechten Interessenverflechtungsfälle (Axt 2000b) sprechen kann, die den Reformemeifer erheblich lähmt.

Viertens deutet vieles darauf hin, dass Entscheidungsprozesse in der EU einem starken Trend zum Konsens unterliegen, weshalb die EU auch als ein Konkordanzsystem gekennzeichnet werden kann (Axt 2002a).

Aufgrund seiner Position als EU-Nettozahler (*Tabelle 6*) müsste Deutschland eigentlich ein starkes Interesse an der Reform der europäischen Agrar- und Strukturpolitik haben, damit die EU-Ausgaben ebenso wie die deutschen Beiträge vermindert werden. In der Praxis der föderalen Bundesrepublik erweist sich allerdings die Umsetzung dieses Ziels als äußerst schwierig, wie sich an einem Beispiel aus jüngster Vergangenheit erläutern lässt.

Im Sommer 2002 wurde der Bundeskanzler nicht müde, im Vorfeld der EU-Erweiterung und des deutschen Wahlkampfes eine Reduzierung der Agrarkosten zu verlangen. Durch den mit dem französischen Staatspräsidenten *Chirac* geschlossenen Kompromiss (s.o.) ist man diesem Ziel im Bereich der Agrarpolitik wohl kaum näher gekommen. Ohne eine Thematisierung von Reformen ist die Reduzierung von Kosten nicht zu erreichen. Geht man z.B. von den von *Weise* entwickelten alternativen Szenarien (s.o.) aus, dann machte sich für Deutschland eine substantielle Reform der Agrar- und Strukturpolitik auch unter finanziellen Gesichtspunkten positiv bemerkbar. 2013 müsste Deutschland danach eine Nettzahlung an die EU-25 in Höhe von 111 Euro pro Einwohner zahlen. Unterbliebe eine Reform, machte sich der Status quo dagegen mit dem deutlich höheren Betrag von 143 Euro pro Kopf bemerkbar. Und sollten sich in Deutschland Besitzstandsinteressen durchsetzen, dann wären es bei einer solchen moderaten Reform ganze 151 Euro pro Einwohner (*Weise 2002a, S. 167*).

So wie sich die Bundesregierung nicht gegen den französischen Widerstand in der Agrarpolitik durchsetzen konnte, so tau-

Tabelle 6: Nettozahler und -empfänger in der EU pro Einwohner im Jahresdurchschnitt 1995-2001 (in Euro)

Nettozahler	Euro pro Kopf	Nettoempfänger	Euro pro Kopf
Niederlande	-157,15	Irland	487,92
Deutschland	-117,32	Griechenland	411,82
Schweden	-102,58	Portugal	261,17
Österreich	-66,02	Spanien	175,83
Großbritannien	-51,90	Belgien	127,07
Italien	-10,12	Dänemark	18,609
Frankreich	-7,18	Finnland	1,91
		Luxemburg	1,56

Luxemburg und Belgien zählen bei der Agrar- und Strukturpolitik zwar zu den Nettozahlern der EU, sind aber als Standorte der EU-Organen im Bereich der internen Politiken begünstigt.

Quelle: Eigene Berechnung nach *Busch 2002, S. 5*.

WSI Hans Böckler Stiftung

chen vergleichbare Probleme auf, wenn es um die interne Durchsetzung von Reformen und Kostensenkungen geht. Unlängst hat die Europaministerkonferenz der deutschen Länder einen doppelten Vorschlag zur Gestaltung der Strukturpolitik in der Agenda 2007 vorgelegt: Einerseits könne der Status quo beibehalten werden, andererseits könne die Förderung in Form eines Solidaritätsfonds (s.o.) auf die schwächsten Mitgliedstaaten konzentriert werden (Europaministerkonferenz 2002). Die Reaktion der Wirtschaftsminister kam umgehend: Ohne auf die erste Variante der Europaminister einzugehen, wurde kritisiert, dass die Einführung eines Solidaritätsfonds nicht genügend Rückflüsse aus den EU-Kassen in die Länderhaushalte sichere. Gerade darauf komme es aber an (*Süddeutsche Zeitung, 7.11.2002*). Die Erklärung ist einfach: Von den Rückflüssen profitieren die Länder, von einer Kürzung der EU-Beiträge als Folge einer reformierten Agrar- und Strukturpolitik dagegen der Bund (Axt 2000b, S. 119 ff.).

Allzu schnell gerät in Vergessenheit, was der ehemalige nordrhein-westfälische Ministerpräsident *Wolfgang Clement* festgestellt hat: „Das Bestreben aller, auch der reichsten Regionen, möglichst viel Geld aus Brüssel abzurufen, muss wirksam durchkreuzt werden.“ Von den 30 Mrd. Euro der Strukturpolitik würden jährlich rund 15 Mrd. Euro zwischen den reichen Mitgliedstaaten hin und her geschoben, während nur 15 Mrd. Euro in die vier ärmeren Mit-

gliedstaaten gelange. „Das Geld, das Nordrhein-Westfalen heute für seine Ziel 2-Gebiete erhält, stammt letztlich von den nordrhein-westfälischen Steuerzahlern. Ein solcher Geldfluss von NRW über Berlin und Brüssel zurück nach NRW beschäftigt eine große Verwaltungsmaschinerie, bringt aber fiskalisch nichts und strukturpolitisch wenig, er engt eher die Spielräume der Regionen zusätzlich ein“ (*Clement 2001, S. 12*).

Freilich trifft auch zu, was der luxemburgische Ministerpräsident *Juncker* kürzlich bemerkt hat, dass sich nämlich der Nettobeitrag Deutschlands auch künftig nur auf „mickrige“ 0,4 % des BIP belaufen wird (*Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11.10.2002*).² Was bei einer solchen Bewertung allerdings übersehen werden kann, ist der Umstand, dass die eigentliche Crux weniger in den erweiterungsbedingten Ausgaben als vielmehr in der Tatsache zu suchen ist, dass die EU-Ausgaben in ökonomisch und politisch kritikwürdigen Bereichen konzentriert werden, statt damit die Zukunftsaufgaben der Union zu finanzieren: Sicherheit nach außen und innen, Lenkung und Integration von Migration, Umweltschutz und vieles andere mehr.

² Exakt betrug der Anteil der deutschen EU-Nettozahlungen am BIP im Jahr 2001 0,46 % (*Europäische Kommission 2002, S. 118* und *Statistisches Bundesamt 2002*). Im Durchschnitt der Jahre 1995-2001 erreichten die deutschen EU-Nettozahlungen einen Wert von 9,548 Mrd. Euro (*Busch 2002, S. 5*).

- Axt, H.-J.** (1997): Strukturpolitik und Kohäsion in der Europäischen Union: Reform in der Perspektive der Osterweiterung, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 3, S. 885–927
- Axt, H.-J.** (2000a): EU-Strukturpolitik. Einführung in die Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, Opladen
- Axt, H.-J.** (2000b): Solidarität und Wettbewerb – die Reform der EU-Strukturpolitik, Gütersloh
- Axt, H.-J.** (2002a): In der Falle von Interessenverflechtung und Konkurrenz: die Erweiterung der EU und die Strukturpolitik, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft 12 (2002) 1, S. 51–81
- Axt, H.-J.** (2002b): Strukturpolitik in der erweiterten EU: statt Regionalausgleich Wachstum fördern? In: Beihefte der Konjunkturpolitik. Zeitschrift für angewandte Wirtschaftsforschung. Osterweiterung der EU. 65. Wissenschaftliche Tagung der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute am 25. und 26.4.2002, Berlin, S. 181–215
- Busch, B.** (2002): Zahler- und Empfängerländer in der EU-Agrar- und Strukturpolitik, in: iw-trends 4, S. 1–8
- Clement, W.** (2001): Vortrag von Ministerpräsident Clement im Rahmen der Reihe Forum Constitutionis Europae des Walter Hallstein-Instituts für Europäisches Verfassungsrecht der Humboldt-Universität zu Berlin am 12.2., Europa gestalten – nicht verwalten. Die Kompetenzordnung der Europäischen Union nach Nizza (www.europa-reden.de)
- Commission of the European Communities** (2002): Communication from the Commission. Information Note Common Financial Framework 2004–2006 for the Accession Negotiations, Brussels 30.1.
- Conseil Européen Bruxelles** (2002): Presidency Conclusions Brussels, 24 and 25 October (<http://europa.eu.int/rapid>)
- Dresdner Bank** (2001): Herausforderung EU-Erweiterung. Reformchancen nutzen – Reformen vorantreiben, Frankfurt/M.
- Europäische Kommission** (2001): Einheit Europas, Solidarität der Völker, Vielfalt der Regionen. Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Luxemburg
- Europäische Kommission** (2002): Aufteilung der operativen Ausgaben 2001 nach Mitgliedstaaten, September 2002 (<http://europa.eu.int/comm/budget/agenda2000/reports.de.htm>).
- Europaministerkonferenz** (2002): der Länder am 25./26.9. in Essen. TOP 1: Orientierungspunkte zur EU-Strukturpolitik nach 2006 (<http://www.europaminister.de>)
- Europäischer Rat in Berlin** (1999): 24. und 25.3., Schlussfolgerungen des Vorsitzes, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin 30 (26. 5.), S. 321–331
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften** (2002): Auf dem Weg zur erweiterten Union. Strategiepapier und Bericht der Europäischen Kommission über die Fortschritte jedes Bewerberlandes auf dem Weg zum Beitritt, KOM (2002), Brüssel, 9.10.
- Milbradt, B.** (2001): Die Finanzierung der Europäischen Union. Perspektiven für eine Osterweiterung, Baden-Baden
- Schlussfolgerungen des Vorsitzes Europäischer Rat (Kopenhagen) 12. und 13. Dezember 2002**
<http://ue.eu.int/newsroom/makeFrame.asp?MAX=&BID=76&DID=73778&LANG=1&File=/pressData/de/ec/73778.pdf&Picture=0>
- Statistisches Bundesamt** (2002): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (<http://www.destatis.de/basis/d/vgr/vgrtab1.htm>)
- Weise, Chr.** (2002a): EU-Osterweiterung, Reformbedarf bei den EU-Politiken und deren Auswirkungen auf die Nettozahlerpositionen, in: Beihefte der Konjunkturpolitik. Zeitschrift für angewandte Wirtschaftsforschung. Osterweiterung der EU 65. Wissenschaftliche Tagung der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute am 25. und 26. 4., Berlin, S. 149–179
- Weise, Chr.** (2002b): Die EU vor der Osterweiterung: Reformchancen im Europäischen Konvent nutzen, in: DIW-Wochenbericht 48, S. 831–838