

OSTEUROPA-INSTITUT MÜNCHEN

Scheinerstr. 11 * D-81679 München * Tel.: 089/99 83 96-0 * Fax: 089/98 10 110
E-Mail: oeim@lrz.uni-muenchen.de * Internet: www.lrz-muenchen.de/~oeim



Kurzanalysen und Informationen

Nr. 1 Februar 2002

Wirtschaftswissenschaftliche Abteilung

Kosten der EU-Erweiterung – Neue Vorschläge der Europäischen Kommission und ihre Implikationen für die nächste Finanzperiode

Wolfgang QUAISSER

Die politischen und wirtschaftlichen Vorteile der Osterweiterung sind weitgehend unstrittig, doch zeichnet sich angesichts der schwierigen Finanzlage vieler europäischer Staaten eine kontroverse Debatte über deren Kosten und Lastenverteilung ab. Seriöse Kostenrechnungen haben bereits vor einiger Zeit ergeben, dass die geplanten Finanzmittel der Osterweiterung allenfalls für die ersten Jahre ausreichen. Die mittelfristige Finanzplanung (2000-2006) ging von der Prämisse aus, dass die neuen Mitgliedsländer nicht in das direkte Beihilfesystem der Landwirtschaft (nunmehr über 60% der Agrarausgaben) integriert werden, und die Strukturfondsmittel nicht über 3% der jeweiligen Wirtschaftskraft (BIP) der neuen Empfängerländer steigen.

Schon bald war klar, dass es sich hierbei eher um fromme Wünsche als um realistische Annahmen handelte. Die jüngsten Kommissionsvorschläge versuchen nunmehr die widersprüchlichen Positionen der alten Mitgliedsländer einerseits und der Kandidatenländer andererseits insofern einander anzunähern, als eine stufenweise Integration in die Direktzahlungen projiziert wird, ohne über die angesetzten Haushaltsmittel für die Jahre 2004 bis 2006 hinauszugehen. Dies ist vor allem deshalb möglich, weil sich die Erweiterung entgegen den ursprünglichen Planungen um mindestens zwei Jahre verschiebt (d.h. 2004 statt 2002). Die Kommission vermeidet es jedoch langfristige Projektionen für die nächste Finanzperiode vorzunehmen, wohl wissend, dass die Verhandlungen hierüber zu einem harten Verteilungskampf innerhalb der erweiterten Union führen werden.

Die Kurzstudie versucht auf der Basis der Kommissionsvorschläge sowie realistischer Annahmen die Erweiterungskosten für die nächste Finanzperiode zu projektieren. Dabei wird deutlich, dass sich die jährlichen Kosten der Erweiterung von 2006 bis 2013 von 11,6 Mrd. auf 39 Mrd. EUR (alle Angaben konstante Preise von 1999) fast vervierfachen werden. Blicke der Finanzsaldo Deutschlands gegenüber den alten Mitgliedsländern (EU-15) konstant, würde sich der deutsche Nettobeitrag bis 2013 in der erweiterten Union auf ca. 19 Mrd. EUR verdoppeln. Dabei sind neben den Agrarkosten, die Strukturfonds ein entscheidender Kostenfaktor. Eine umfassende Reform der Agrar- und Strukturpolitik vor der Erweiterung erscheint vor diesem Hintergrund unausweichlich. Eine ausführliche Analyse ist hierzu soeben in dem Working Paper des Osteuropa-Instituts (Nr. 240) mit dem Titel „Toward Agenda 2007: Preparing the EU for Eastern Enlargement“ erschienen (siehe: www.lrz-muenchen.de/~oeim).

Ausgangspunkt: Die neuen Finanzvorschläge entsprechen exakt der finanziellen Vorausschau für die Jahre 2004 bis 2006

Die Kommission hat am 30.1.2002 neue Vorschläge (siehe Tabelle) unterbreitet, die als Grundlage für die Erweiterungsverhandlungen in den Bereichen Agrar- und Strukturpolitik sowie Budget dienen sollen. Die Vorschläge (alle folgende Annahmen in konstanten Preisen von 1999) haben erheblichen Wirbel in den europäi-

schen Hauptstädten und den Kandidatenländern hervorgerufen. Die EU-Nettozahlerländer, u.a. Deutschland, die Niederlande und Schweden, fürchten zu hohe Belastungen insbesondere für die nächste Finanzperiode (2007-2013), da die zunächst nicht vorgesehenen Direktzahlungen an die Bauern in den MOE-Ländern (Ostmitteleuropa) schrittweise bis 2013 auf 100% ihrer projektierten Höhe steigen sollen. Die Kandidatenländer fürchten dagegen aufgrund dieser Regelungen eine Mitgliedschaft zweiter Klasse.

Die Erweiterungskosten der EU-Kommission

(in Mio. EUR; alle Angaben in konstanten Preisen von 1999)

Agrarkosten für die 10 Beitrittsländer

	2004	2005	2006
Marktintervention	516	749	734
Direktbeihilfen		1173	1418
2. Säule*	1532	1674	1781
Insgesamt	2048	3596	3933

Sonstige Kosten

Strukturfonds	7067	8150	10350
Interne Politik	1176	1096	1071
Verwaltung	503	558	612
Budget-Kompensation	816	800	814

Kosten einschließlich Budgetkompensation (entspricht alten Agenda-Zahlen für 2004 bis 2006)

Insgesamt	11610	14200	16780
------------------	--------------	--------------	--------------

Anmerkung: * ländliche Entwicklung.

Quelle: EU-Kommission.

Zunächst einige kritische Anmerkungen zu den Kommissionsvorschlägen:

- es fällt auf, dass eigentlich für 2004 keine Direktzahlungen vorgesehen sind, sondern nur die Ausgaben für Marktintervention und ländliche Entwicklung. Anmerkung 1 in der Pressemitteilung der Kommission IP/02/176 erwähnt, dass für 2004 keine Direktzahlungen budgetiert wurden, jedoch aus dem Budget 2005 ersetzt werden;
- die Marktinterventionskosten liegen deutlich unter den von unabhängigen Instituten errechneten; für 2006 geht Göttingen (Agrarökonomisches Institut) ebenso wie das LEI (Agricultural Research Institute, LEI, The Hague in Wageningen) von 2,1 Mrd. EUR aus. Die Ursache für die niedrigeren Kommissionszahlen liegt in günstigeren Wechselkursannahmen von EUR zu USD, die geringere Exporterstattungen zur Folge haben;
- die Ausgaben für die zweite Säule der Agrarpolitik (ländliche Entwicklung) liegen ebenfalls unter den von unabhängigen Instituten errechneten Zahlen (Göttingen ca. 2,1 Mrd. EUR; LEI: 2,4 Mrd. EUR);
- die Strukturausgaben der Kommission bleiben deutlich (im Jahr 2006 um fast 6 Mrd. EUR) unter der Absorptionsgrenze von 4% des BIP der Kandidatenländer;
- die Ausgaben für interne Politik und Verwaltung liegen mit ca. 1,7 Mrd. EUR tatsächlich höher als in der Agenda vorgesehen (Schätzung ca. 0,9 Mrd. EUR);
- zu den Erweiterungskosten muß man noch den Differenzbetrag zur Agenda 2000 hinzuzählen, da diese Mittel als Budgetkompensation für die neuen Mitglieder gedacht sind. Die Gesamtkosten entsprechen damit also genau den Angaben der „Agenda“ bis 2006.

Projektion für die nächste Finanzperiode: Die Berechnungen basieren auf Kommissionsvorschlägen und realistischen Annahmen

Unseren auf Basis der Kommissionsvorschläge geschätzten Erweiterungskosten liegen folgende Annahmen zugrunde:

- die Agrarmarktkosten bleiben konstant;
- die Direktzahlungen steigen, wie von der Kommission vorgesehen, in gleichmäßigen Schritten bis zum Jahr 2013 auf das 100%-ige Niveau;
- die Ausgaben der 2. Säule steigen in zwei Schritten (2007 und 2008) auf den vollen Betrag, der von dem Institut LEI berechnet wurde;
- die Strukturausgaben erreichen 2007 sofort die Absorptionsgrenze von 4%. Das BIP der Kandidatenländer wurde gemäß Kommissionsangaben von 1999 mit einem realen 4%-igen Wachstum errechnet. Unberücksichtigt bleiben dabei mögliche Aufwertungseffekte in den Kandidatenländern;
- die Ausgaben für interne Politik und Verwaltung bleiben konstant;
- es gibt keine Budgetkompensationen mehr.

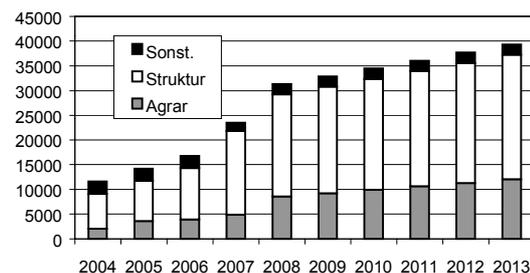
Dem Beitritt Bulgariens und Rumäniens im Jahr 2008 liegen folgende Annahmen zugrunde:

- für Agrarmarktinterventionen werden die Zahlen von LEI herangezogen;
- dies gilt auch für die Direktzahlungen. Dabei wird von einem analogen Phasing-In ausgegangen, d.h. sie beginnen bei 25% im Jahre 2007 und erreichen im Jahr 2013 das volle Niveau;
- die Mittel der 2. Säule basieren auf den Angaben des LEI und ab 2008 wird gleich der volle Betrag eingesetzt;
- Strukturmittel werden analog zu den Annahmen für die erste Runde berechnet;
- die Mittel für interne Politik und Verwaltung werden mit 389 Mio. EUR (Angaben des DIW) moderat angesetzt. Sie könnten höher liegen, wenn man sich, wie im Falle der ersten Kandidatenländer, dafür entscheidet, den Aufbau der administrativen Strukturen stärker zu unterstützen.

Ergebnisse: Reformen in der Agrar- und Strukturpolitik sind vor der Erweiterung sinnvoll

Die Abbildung zeigt die Ausgabenentwicklung bis 2013.

Kosten der Erweiterung, Kommissionsvorschläge und eigene Projektionen
(in Mio. EUR, konstante Preise 1999)



Quelle: EU-Kommission, eigene Berechnungen.

Es wird deutlich, dass sich die Erweiterungskosten von 2006 bis 2013 von ca. 11,6 Mrd. EUR auf 39,3 Mrd. EUR fast vervierfachen (von 0,18% auf ca. 0,35% des BIP der Union). Blicke der Finanzsaldo Deutschlands gegenüber den alten Mitgliedsländern (EU-15) konstant, würde sich der deutsche Nettobeitrag bis 2013 in der erweiterten Union auf ca. 19 Mrd. EUR verdoppeln. Zudem wird erkennbar, dass zwar die Agrarausgaben insbesondere ab 2008 deutlich steigen, den größten absoluten Kostenzuwachs jedoch die Strukturausgaben darstellen. Das liegt vor allem daran, dass dieser Kostenfaktor analog zum BIP-Wachstum steigt.

Die Ausgaben könnten niedriger liegen, wenn

- einige Länder nicht in den Genuss der Strukturförderung gelangen, weil ihr Pro-Kopf-BIP die 75%-Marke der neuen EU überschreitet (eventuell Slowenien, Malta);
- die Absorptionsprobleme eine volle Auslastung der Strukturfonds verhindern könnten.

Die Ausgaben könnten steigen, wenn

- sich die Vorschläge, die 4%-ige Absorptionsgrenze zu erhöhen, durchsetzen;
- und zudem, wie schon erwähnt, Aufwertungseffekte das BIP der Kandidatenländer erhöhen.

Unter Berücksichtigung dieser Aspekte erscheint uns die 4%-ige Absorptionsgrenze für die Strukturfonds als realistisch.

Erweiterungskosten in Mio. EUR für ausgewählte Jahre

	2004	2006	2008	2010	2013
Agrar	2048	3933	8516	9924	12037
Struktur	7067	10350	20745	22438	25239
Sonst.	2495	2497	2072	2072	2072
Insg.	11610	16780	31333	34434	39348

Quelle: EU-Kommission, eigene Berechnungen

Aus diesen Überlegungen folgt die Notwendigkeit nach umfassenden Reformen der Agrar- und Strukturpolitik noch vor der Erweiterung. Sie sind sowohl inhaltlich (bessere Allokation der Mittel, Abbau der Subventionsmentalität) als auch hinsichtlich des Kostendrucks gerechtfertigt. Ein Ausstieg aus den Direktzahlungen (Degression und Entkoppelung von den Produktionsmitteln) würde es ermöglichen, gänzlich auf diese (ökonomisch unsinnige) Subventionsform für die Kandidatenländer zu verzichten und ihnen für eine Übergangszeit Kompensationszahlungen für die ländliche Entwicklung anzubieten. Im Bereich der Strukturpolitik würden zwar bei strikter Anwendung der jetzigen Richtlinien durch die Erweiterung eine Vielzahl der Regionen der EU-15 automatisch aus der Förderung herausfallen. Da die Strukturpolitik – zumindest bis 2007 – noch der Einstimmigkeit unterliegt, ist eine Kostenexplosion im Bereich der Strukturpolitik zu befürchten.

Würde man die Ausgabenentwicklung für die alte EU-15 von der jetzigen Finanzperiode in die neue Periode 2007-2013 fortschreiben (jährlicher Rückgang der Strukturfonds um ca. 1%, unterdurchschnittliche Steigerung der Agrarausgaben um ca. 0,5%), dann würde die Eigenmittelobergrenze von 1,27% des BSP der erweiterten Union zwar nicht überschritten, doch der finanzielle Spielraum auf eine kritische Marge sinken (2006 bis 2013: von 0,15% auf 0,11% des BSP der Union).¹ Würden die Nettozahler in der nächsten Finanzperiode eine kostenneutrale Erweiterung fordern, müssten die alten EU-15-Länder zwischen 2007-2013 mindestens zusätzliche Kürzungen von ca. 44 Mrd. EUR (d.h. 7% ihrer projektierten Ausgaben) in Kauf nehmen. Eine strikte Kontrolle der EU-Ausgabenentwicklung in den traditionellen Politikbereichen Agrar und Struktur ist insbesondere deshalb nötig, weil die EU künftig wichtige Aufgaben (u.a. Sicherheits- und Außenpolitik) übernehmen und finanzieren muß.

¹ Die Berechnungen beruhen auf den üblichen Wachstumsannahmen des BSP der EU-15 von real jahresdurchschnittlich 2% und der Kandidatenländer von real 4%.