

Arbeiten aus dem

OSTEUROPA-INSTITUT  
MÜNCHEN

Working Papers

Nr. 234

Februar 2002

**Adaptionsprobleme der  
EU-Struktur- und Regionalpolitik  
in den MOE-Ländern**

Wolfgang QUAISSER, Richard WOODWARD

ISBN 3-921396-67-0

Gutachten

erstellt im Auftrag des  
Bundesministeriums der Finanzen





## Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen .....	vii
1. Einleitung.....	1
2. Ausgangslage: Der Reformdruck wächst mit der Osterweiterung .....	2
3. Absorptionsprobleme der EU-Struktur- und Kohäsionspolitik in den Beitrittsländern .....	17
3.1. Verwaltungsprobleme vor dem Hintergrund bisheriger EU-Programme .....	17
3.2. Absorptionsprobleme aufgrund mangelhafter Qualität des politischen Prozesses und als Folge der Korruption .....	29
3.3. Absorptionsfähigkeit des öffentlichen Finanzsektors .....	40
4. Makroökonomische Effekte und mögliche Problembereiche der EU-Struktur- und Regionalpolitik.....	46
Anhang: Regionalpolitik und Vorbeitrittshilfe in Ungarn (Tamás Szemplér)...	53
1. Allgemeine Rahmenbedingungen der Regionalpolitik und der Vorbeitrittshilfe in Ungarn .....	53
1.1. Regionale Unterschiede nach 1990: Probleme und Ursachen .....	53
1.2. Regionalpolitik in Ungarn in den 1990er Jahren: Ziele, Instrumente, Institutionen .....	55
1.3. Allgemeine Rahmenbedingungen der EU-Vorbeitrittshilfe in Ungarn ab 2000 .....	57
2. Ungarische Erfahrungen mit der Vorbeitrittshilfe.....	59
2.1. PHARE.....	59
2.2. ISPA .....	62
2.3. SAPARD .....	65
3. Bisherige Erfahrungen und weitere Reformschritte .....	67
4. Statistische Daten und Széchenyi-Plan .....	73
4.1. Regionale Unterschiede in Ungarn .....	73
4.2. Der Széchenyi-Plan: Eine Zwischenbilanz .....	75
Literaturverzeichnis .....	79

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Standardabweichung der Pro-Kopf-Einkommen (in BIP pro Kopf in KKS) vom Index EU-15 .....	3
Tabelle 2	Das Einkommensgefälle zwischen wichtigen Kohäsionsländern und dem EU-Durchschnitt .....	6
Tabelle 3	Regionen mit weniger als 75% des BIP pro Kopf in der EU (1998).	6
Tabelle 4	Anteil des Privatsektors am BIP und an den Beschäftigten (2000, in Klammer 1991) .....	10
Tabelle 5	Wandel der Wirtschaftsstruktur in Polen und Ungarn (Anteil der Wirtschaftssektoren am BIP, 2000, in Klammern: 1992).....	11
Tabelle 6	Kosten der Osterweiterung (Konstante Preise 2001).....	16
Tabelle 7	Mittelverteilung und Ziele der jährlichen Vorbeitrittsprogramme in der Finanzperiode 2000-2006 .....	18
Tabelle 8	Verpflichtungen, Verträge und Zahlungen im Rahmen des PHARE-Programms nach Ländern zwischen 1990 und 2000 (Mio. Euro).....	20
Tabelle 9	Finanzmittel der Vorbeitritts Hilfen und potentielle Steigerung im Rahmen der EU-Struktur- und Kohäsionsfonds 2000 .....	21
Tabelle 10	Einnahmen und Ausgaben des öffentlichen Finanzsektors nach Budgetarten für 2000 (in % des BIP).....	42
Tabelle 11	Saldo der öffentlichen Haushalte (konsolidiert) in den MOE-Ländern (% des BIP).....	44
Tabelle 12	IMD-Subkriterien „Management der öffentlichen Haushalte“, Verschuldung des öffentlichen Sektors sowie Budgetsaldo (Ranking 2001) .....	45
Tabelle 13	Projektion der Nettoposition von EU-Mitgliedsländern sowie von Polen und Ungarn (in Prozent des BSP bzw. BIP; 1997, 2002, 2007 und 2013) .....	46
Tabelle 14	Wachstumseffekte der EU-Transfers, Änderung des BIP-Niveaus über 10 Jahre (2000-2009).....	48
Tabelle 15	Wirtschaftsindikatoren Polens: Ergebnisse eines Allgemeinen Gleichgewichtsmodells .....	50
Tabelle 16	Wichtige volkswirtschaftliche Indikatoren (alle Angaben in % des BIP, wenn nicht anders vermerkt) .....	52

Tabelle A1	Vorbeitrittshilfe für die mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten (jährliche Beträge ab Jahr 2000, Mio. €, in Preisen von 1999)	58
Tabelle A2	Die Entwicklungsperioden des PHARE-Programms.....	60
Tabelle A3	Durch ISPA 2000 in Ungarn geförderte Verkehrsprojekte .....	63
Tabelle A4	Durch ISPA 2000 in Ungarn geförderte Umweltprojekte .....	64
Tabelle A5	BIP pro Kopf in den NUTS-II-Regionen in Ungarn, 1999.....	73
Tabelle A6	Investitionen in Ungarns NUTS-II-Regionen, 2000 (vorläufige Angaben).....	73
Tabelle A7	Unternehmen mit ausländischer Beteiligung in Ungarns NUTS-II-Regionen, 2000 (vorläufige Angaben).....	74
Tabelle A8	Arbeitslosen- und Aktivitätsquoten in Ungarns NUTS-II-Regionen, 2000.....	74
Tabelle A9	Durchschnittliche Brutto- und Nettomonatslöhne der Erwerbstätigen in Ungarns NUTS-II-Regionen, 2000 .....	75
Tabelle A10	Sektorelle Struktur der Förderungen im Rahmen des Széchenyi-Planes bis Oktober 2001 (Angaben in Mrd. HUF) .....	76
Tabelle A11	Territoriale Struktur einiger bisherigen Kennzahlen des Széchenyi-Planes (%) .....	77
Tabelle A12	Der Széchenyi-Plan: Vergleich ungarischer und ausländischer Unternehmen.....	77
Übersicht 1	Institutionen und Verantwortungsbereiche für Vorbeitrittshilfen und die künftige EU-Strukturpolitik .....	23
Übersicht 2	IMD-Subkriterien: Politisches System und Öffentlicher Sektor (Rangpositionen 2001).....	33
Übersicht 3	IMD-Subkriterien: „Regierungsentscheidungen“ und „Transparenz“ (Rangpositionen 2001) .....	35
Übersicht 4	IMD-Subkriterium „Korruption und Schmiergeld“ sowie Transparency International (TI) Korruptionsindex (alle Angaben für 2001).	38
Übersicht 5	IMD-Kriterium „Regierungseffizienz“ (Rangpositionen 2000 und 2001) .....	39

### **Verzeichnis der Schaubilder**

Schaubild 1	BIP-Wachstum der Kohäsionsländer von 1988 bis 2000; nach Kaufkraftstandards EU-15=100 .....	4
Schaubild 2	Wirtschaftsentwicklung Polens, Ungarns, der 5-MOE-Länder sowie der gesamten Transformationsländer .....	8
Schaubild 3	Konvergenz des BIP pro Kopf (in Kaufkraftstandards) Polens und Ungarns an den EU-15-Durchschnitt (Annahmen der jahresdurchschnittlichen Wachstumsrate: EU-15 2%, Polen und Ungarn 4%) ..	8
Schaubild 4	Zusammenhang zwischen regionalem BIP (1993) und Wirtschaftswachstum der Regionen in Polen (1993-1997) .....	12
Schaubild 5	Zusammenhang zwischen regionalem BIP (1999) und prognostiziertem Wirtschaftswachstum der Regionen in Polen (1999-2005) ..	13
Schaubild 6	Zusammenhang zwischen regionalem BIP (1999) und Wirtschaftswachstum der Regionen in Ungarn (1995-1999).....	13
Schaubild 7	Entwicklung der PHARE-Finanzmittel von 1990 bis 2000 in den MOE-Länder (in Mio. Euro).....	19
Schaubild 8	Anteile der einzelnen Budgeteinnahmen auf den einzelnen Regierungsebenen .....	43
Schaubild 9	Leistungsbilanzdefizit, ADI und Kapitalzuflüsse (in % des BIP) .....	49
Schaubild A1	Die Verteilung der SAPARD-Finanzquellen in Ungarn nach Tätigkeitsbereichen (%) .....	66

## **Zusammenfassung und Schlussfolgerungen**

Europa steht vor tiefgreifenden Veränderungen und weitreichenden Herausforderungen. Die Wirtschafts- und Währungsunion (WWU) wird nach der Bargeldeinführung des Euros in den nächsten Jahren die wirtschaftliche und politische Koordinierung intensivieren. Letztlich verlangt die WWU auch eine verstärkte politische Integration, die sich über sicherheitspolitische Aspekte hinaus auch auf andere Politikbereiche (z. B. gemeinsame Asylpolitik) ausdehnen wird. Mit der Erweiterung der Europäischen Union (EU) um zehn ostmitteleuropäische Staaten (MOE) sowie Malta und Zypern wird die EU auf 27 Staaten mit einer Bevölkerung von nahezu 500 Mio. Menschen anwachsen und damit hinsichtlich Fläche, Bevölkerung und Wirtschaftskraft die USA überflügeln. Diese Erweiterung, die in vielerlei Hinsicht ohne Beispiel ist, wird das Gesicht der EU grundlegend verändern.

Der kombinierte Prozess von Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Union ist gleichzeitig von einer markanten Zunahme der nationalen und regionalen Unterschiede in der EU begleitet. Diese betreffen nicht nur Kultur, Sprache und geographische Gegebenheiten, sondern auch wichtige ökonomische Faktoren wie Einkommensniveau, Faktorausstattung und Produktivitätsniveau. Zweifellos wird eine erweiterte Union auch daran gemessen, in welcher Weise es gelingt, einen erfolgreichen Konvergenzprozess der ärmeren Mitgliedsstaaten und Regionen einzuleiten bzw. zu fördern. Würden sich Unterentwicklung, Armut und hohe Arbeitslosigkeit zu einem dauerhaften Phänomen der EU entwickeln, dann wären auch die wohlhabenderen Regionen von verstärkter Armutswanderung und letztlich Instabilität betroffen. Die EU hat sich (Art. 158-162 der Gemeinsamen Verträge) auch zu dem Ziel einer wirtschaftlichen und sozialen Konvergenz bekannt und mit der Struktur- und Kohäsionspolitik entsprechende Instrumente geschaffen.

Es gilt die krassen Entwicklungsunterschiede zwischen neuen und alten Mitgliedsländern in einem überschaubaren Zeitraum zu überwinden, um die Zustimmung für den europäischen Integrationsprozess bei großen Teilen der Bevölkerung in den Beitrittsstaaten zu sichern. Doch auch für die jetzigen Mitgliedsländer ist die Heranführung der Einkommen in den MOE-Staaten an westeuropäisches Niveau wichtige Voraussetzung dafür, verstärkte Migrationsbewegungen und soziale Konflikte zu vermeiden. In diesem Zusammenhang steht die Struktur- und Kohäsionspolitik auf dem Prüfstein. Das Gutachten untersucht vor dem Hintergrund bisheriger Erfahrungen in den Mitglieds- und Kandidatenländern die Adaptionprobleme und möglichen Effekte der EU-Struktur- und Kohäsionspolitik in den MOE-Ländern mit Schwerpunkt Polen und Ungarn und legt in einem abschließenden Kapitel Reformvorschläge vor. Die Ergebnisse der Studie lassen sich wie folgt zusammenfassen:

*1. Die Absorptionsfähigkeit beeinflusst wesentlich den Erfolg der EU-Strukturpolitik:* Die bisherigen Erfahrungen der EU-Struktur- und Kohäsionspolitik haben gezeigt, dass Länder keinen bzw. nur geringen Nutzen aus den EU-Struktur- und Regionalfonds zie-

hen können, wenn die Absorptionsfähigkeit von EU-Mitteln schwach ausgeprägt ist. Dies gilt insbesondere dann, wenn Korruption und organisiertes Verbrechen (siehe Griechenland und Süditalien) so mächtig sind, dass EU-Mittel bestehende Strukturen eher zementieren als regionale Disparitäten zu überwinden helfen. Entscheidend ist auch, ob die Kompetenzen der regionalen Verwaltungen gegenüber den zentralen Behörden ausreichen, um eigenständige Projekte effizient durchzuführen. Angesichts der beachtlichen Einkommensunterschiede und Absorptionsprobleme der neuen Mitgliedsländer sind Reformen der Struktur- und Regionalpolitik dringend erforderlich und liegen auch im Interesse der neuen Beitrittsländer. Solche Reformen sollten darauf zielen, den Kohäsionsfonds für die ärmeren Beitrittsländer auszubauen und an verschärfte makro- und mikroökonomische Konditionalitäten zu knüpfen.

*2. Die Erfahrungen der bisherigen EU-Strukturpolitik legen weitreichende Reformen nahe:* Die theoretische Erklärung und der empirische Nachweis für positive Wirkungen der EU-Strukturpolitik sind nicht überzeugend. Ende der 80er bis Ende der 90er Jahre ist zwar ein Konvergenzprozess zwischen den EU-Mitgliedsländern zu beobachten, doch haben sich die regionalen Disparitäten nur enttäuschend langsam verringert. Die Probleme der Strukturpolitik liegen in schwachen Verwaltungen, Korruption und Missmanagement. Auch sind die Ziele und Instrumente der Strukturpolitik zu breit gefächert. Zudem ist feststellbar, dass sich rückständige Regionen dann am besten entwickelt haben, wenn die Staaten ein rasches aufholendes Wachstum eingeleitet haben.

*3. Die Förderung des nationalen Konvergenzprozesses sollte Priorität haben:* Angesichts der großen Entwicklungsunterschiede zwischen alten und künftigen EU-Mitgliedsstaaten muß sich die Struktur- und Kohäsionspolitik daran orientieren, diesen gewaltigen Abstand zu vermindern. Bereits die Tatsache, dass fast alle Regionen der neuen Mitgliedsländer in die Förderung einbezogen würden, macht dies deutlich. Konzepte und Instrumente der Strukturpolitik für die neuen Mitgliedsländer sollten zumindest in einer Anfangsphase auf das nationale Konvergenzziel gerichtet sein. Regionale Disparitäten zu mildern, kann und sollte nicht vorrangiges Ziel der EU-Politik in der ersten Entwicklungsphase sein. Mit der Erweiterung wird aufgrund der statistischen Effekte (Rückgang des durchschnittlichen BIP-Niveaus) eine Vielzahl der Regionen aus der Förderung fallen, ohne dass die Problematik der armen Regionen in der EU-15 damit beseitigt wäre. Zwangsläufig wird diese Tatsache zu einer intensiveren Debatte über die Struktur- und Regionalpolitik führen.

*4. Flexible Faktormärkte und solide Makropolitik fördern die Konvergenz:* Die Voraussetzungen für erfolgreiche Konvergenzprozesse sind nicht einfach zu ermitteln. Sicherlich haben ein Policy Mix aus makroökonomischer Stabilität, flexiblen Kapital- und Arbeitsmärkten sowie eine große Offenheit der Volkswirtschaften insbesondere für ausländische Direktinvestitionen eine wichtige Rolle dabei gespielt. Gute Ausbildung und Infrastruktur sowie maßvolles, unter dem Produktivitätswachstum liegendes Lohnwachstum haben vielfach den Konvergenzprozess begünstigt. Ein Patentrezept gibt es jedoch nicht und auch der EU-Beitritt garantiert für sich genommen nicht die Überwindung der Einkommenslücke. Die unterschiedlichen Erfahrungen Griechenlands und

Irlands bestätigen dies. Dennoch sind Beitrittsprozess und schließlich Mitgliedschaft wichtige Stabilitätsanker, die den Wachstumsprozess fördern.

*5. Der EU-Beitritt verwandelt Ostmitteleuropa nicht „automatisch“ in eine boomende Wirtschaftsregion:* Der Wachstumsprozess in den MOE-Ländern wird durch verschiedene institutionelle und strukturelle Faktoren behindert, die sich aus transformations-spezifischen Defiziten sowie traditionellen Hindernissen ergeben. Zwar haben die Kandidatenländer beachtliche Fortschritte hinsichtlich makroökonomischer Stabilität und institutionelle Voraussetzungen einer Marktwirtschaft erreicht, doch wirken auch weiterhin spezifische Faktoren u.a. der unterentwickelte Finanzsektor wachstumshemmend. Hinzu kommen eher traditionelle Faktoren wie unterentwickelte Infrastruktur sowie mangelhafte Ausbildung. Die neuen Mitgliedsländer werden auch nach ihrem EU-Beitritt fiskal- und geldpolitisch sowie in anderen Bereichen (Arbeitsmarktpolitik, Finanzsektor, Gesundheits- und Rentensystem) vor erheblichen Problemen stehen und müssen das richtige „Policy Mix“ entwickeln, um einen langfristigen Konvergenzprozeß einzuleiten.

*6. Es fehlen überzeugende regionalpolitische Konzepte in den Beitrittsländern:* Die Struktur- und Regionalprobleme werden in den MOE-Ländern durch mehrere sich überlagernde Faktoren bestimmt. Zunächst wirken Strukturen fort, die durch das sozialistische Industrialisierungsmodell und die zentrale Planwirtschaft geschaffen wurden. In den Jahren der Transformation ist zwar die überdimensionierte Schwerindustrie bereits stark reduziert worden, doch haben einige Länder (u.a. Polen) noch immer mit großen Problemen zu kämpfen (oberschlesisches Industrieviertel). Gleichzeitig forciert die weltwirtschaftliche Integration diesen Strukturwandel. Wie in vielen Schwellenländern zu beobachten, geht rasches aufholendes Wachstum mit verstärkten regionalen Disparitäten einher. In den 90er Jahren haben die MOE-Länder noch keine überzeugenden regionalpolitischen Konzepte entwickelt, da andere wirtschaftspolitische Prioritäten bestanden und die Finanzmittel begrenzt waren.

*7. Die Finanzierung der Osterweiterung ist bei unverändertem „politischen Bargaining“ nach 2006 gefährdet:* Die Finanzierung der Osterweiterung ist bis 2006 weitestgehend gesichert, selbst unter der Annahme höherer Struktur- (bis 4% des BIP der Beitrittsländer) und Agrarkosten, die durch Direktzahlungen an die MOE-Landwirte entstehen können. Dieser gesicherte Finanzrahmen bis 2006 ist vor allem auf die zeitliche Verzögerung des Beitritts zurückzuführen. Bei unverändertem „politischen Bargaining“ werden mit Übernahme der bestehenden EU-Politiken die Ausgaben der EU so stark ansteigen, dass der finanzielle Spielraum zur Eigenmittelobergrenze von 1,27% des BIP faktisch gegen null schrumpft. Dies ist für die Nettozahlerländer kaum akzeptabel. Andererseits wird das Budget dann entlastet, wenn man die Regeln der Strukturförderung strikt auf die EU-27 anwendet. Das geringere durchschnittliche BIP der EU-27 würde automatisch dazu führen, dass ein beachtlicher Teil der bisherigen Ziel-1-Regionen nicht länger förderungswürdig wäre. Die Diskussion um die künftige mittelfristige Finanzplanung der EU – im Jahr 2005 voraussichtlich unter Beteiligung der neuen Mitgliedsländer – wird deshalb zwangsläufig zu verschärften Verteilungskonflikten zwischen den Mitgliedsländern führen.

*8. Die Absorptionskapazität der Verwaltung im Rahmen der bisherigen EU-Programme ist niedrig:* Definiert man die Absorptionsfähigkeit als Relation von projektierten Verpflichtungen zu tatsächlichen Zahlungen, dann lag sie im Durchschnitt der Kandidatenländer in den letzten Jahren nur bei 64%. In den nächsten Jahren verschärft sich das Problem insofern, als im Rahmen der Vorbeitrittshilfen sich die zur Verfügung stehenden Finanzmittel mehr als verdoppeln. Dramatisch wird die Lage jedoch nach dem Beitritt, da es bei voller Ausschöpfung des Maximalbetrages (4% des BIP der Empfängerländer) zu einer Verfünffachung des Mittelabflusses in die neuen Mitgliedsländer käme. Im Falle Polens und Ungarn betrug bisher die Auslastungsquote 0,5% bis 0,6% des BIP, d.h. der maximale Mittelabfluss würde sich nach der Erweiterung für Polen fast versiebenfachen und für Ungarn fast verneunfachen. Allein die Dimension dieser potentiell sprunghaft ansteigenden Finanzressourcen verdeutlicht, vor welchen Herausforderungen Verwaltung, Politik und öffentlicher Finanzsektor der Kandidatenländer in den Jahren bis zum Beitritt stehen.

*9. Institutionelle Strukturen sind nicht klar definiert, und die Kenntnisse in den EU-Verfahrensabläufen sind mangelhaft:* In den letzten Jahren wurden zwar beachtliche Fortschritte im Aufbau der formal-rechtlichen (Verwaltungsreformen, Änderung der territorialen Struktur) und institutionellen Voraussetzungen für eine EU-Strukturpolitik erzielt, doch müssen die Aufgabenbereiche und insbesondere die Rolle der Regionen noch klarer definiert werden. Zudem gilt es, die Fähigkeiten zur Koordinierung, Programmplanung, Evaluierung, Monitoring und Finanzkontrolle auf allen Ebenen deutlich zu verbessern. Diese Verbesserung ist nur durch eine qualitativ hochwertige Schulung der einzelnen Verwaltungsebenen möglich. Um die Absorptionsfähigkeit zusteigern, müssen auch die Informationssysteme und lokalen Netzwerke ausgebaut und die Zusammenarbeit mit den NGOs verbessert werden.

*10. Die Nutzung der EU-Strukturfonds muss zu einer zentralen wirtschaftspolitischen Aufgabe werden:* Da die EU-Strukturpolitik (insbesondere die Ziel-1-Förderung) nahezu alle Landesteile und wichtige wirtschafts- und sozialpolitische Bereiche (Umwelt, Soziales, Infrastruktur) umfasst, gilt es, die Struktur- und Kohäsionsfonds eng mit der gesamten nationalen Wirtschafts-, Regional- und Sozialpolitik zu koordinieren. Dies sollte schon jetzt im Rahmen der Vorbeitrittshilfen geschehen. Hierfür sind – abgesehen von einigen grundlegenden Voraussetzungen – keine separaten Institutionen und Strukturen notwendig. Erfolgreiche Koordinierung und Nutzung der EU-Strukturfonds hängen indes entscheidend davon ab, ob es den zentralen Behörden gelingt, vorhandene Politikbereiche und Institutionen an den neuen Zielrichtungen und Mechanismen der EU-Fonds auszurichten.

*11. Geringe Qualität des politischen Prozesses und Korruption lassen Fehlallokation von EU-Finanzmitteln befürchten:* Die Absorptionsprobleme in den Kandidatenländern werden nicht nur durch die Verwaltungsstrukturen, sondern auch durch die politische Kultur und die Qualität des politischen Prozesses bedingt. So tendieren die politischen Parteien stark dazu, die Positionen in Politik und Verwaltung nach einem System des gegenseitigen persönlichen Vorteils („Klientismus“) zu vergeben. Eine solche Praxis steht einem gut funktionierenden öffentlichen Dienst diametral entgegen. Als weiteres

Defizit des politischen Prozesses erweist sich die mangelhafte Koordinierung zwischen den einzelnen Ministerien. Auch ist die ernsthafte Verweigerung bzw. Unfähigkeit der politischen Elite erkennbar, in einen politischen bzw. sozialen Dialog mit der Gesellschaft einzutreten. Dazu kommt die vielerorts anzutreffende Inkompetenz der politischen Entscheidungsträger. Schließlich werden durch die weitverbreitete Korruption die Wirksamkeit und letztlich auch Glaubwürdigkeit der EU-Strukturpolitik ernsthaft gefährdet. Da im internationalen Ranking die Beitrittskandidaten meist schlechter oder bestenfalls ähnlich abschneiden wie die negativen Beispiele in der EU (Italien und Griechenland), muss mit beträchtlichen Fehlallokationen von EU-Finanzmitteln gerechnet werden.

*12. Defizite im öffentlichen Finanzsystem verstärken die Absorptionsprobleme:* Die Kandidatenländer haben in den letzten Jahren bezüglich der Etablierung einer effektiven Finanzkontrolle insofern Fortschritte erzielt, als sie die gesetzlichen Voraussetzungen und die Institutionen für externes und internes Auditing geschaffen haben. In Ungarn und insbesondere in Polen müssen jedoch weitere substantielle Fortschritte angemahnt werden, um ein solides Finanzmanagement und Finanzkontrolle zu etablieren. Ist dies nicht gewährleistet, können Mittel nicht abfließen bzw. von der EU-Kommission zurückverlangt werden. Die Struktur des öffentlichen Finanzsystems (insbesondere in Polen) steht mit seinen verschiedensten Nebenhaushalten (off-budget-funds) einer wirksamen Kontrolle der öffentlichen Haushalte und einer aufeinander abgestimmten Regionalpolitik entgegen. Zusätzlich verhinderten die erheblichen Budgetprobleme in den Kandidatenländern, dass genügend finanzielle Ressourcen insbesondere auf regionaler Ebene zur Verfügung stehen, um sinnvolle Projekte durchführen zu können. Aus diesem Grunde ist es umso dringlicher, die bestehende Ausgabenstruktur der nationalen und regionalen Haushalte immer stärker an den EU-Programmen auszurichten.

*13. EU-Transfers erhöhen das BIP-Niveau und verbessern die Leistungsbilanz, ändern aber die langfristige Wachstumsrate nur geringfügig:* Die EU-Transfers stellen BIP-Niveauerhöhungen (Polen: 2,5% bis 4,7%; Ungarn 3,6% bis 6%) dar, die zu Lasten der bisherigen Mitgliedsländer (je nach Mitgliedsland zwischen 0,2% bis 0,7% ihres BIP) gehen. Die Transfers wirken damit als primäre Umverteilungseffekte zwischen den jetzigen und künftigen EU-Nettozahlern zugunsten der neuen Mitgliedsländer. Die durch Transferleistungen induzierten Wachstumseffekte werden für Polen und Ungarn auf ca. 2% bis 3% des BIP (von 2001 bis 2010 kumuliert) geschätzt, denen nicht näher quantifizierte Wachstumseinbußen der Nettozahlerländer gegenüberstehen. Transferzahlungen können ähnlich wie ausländische Direktinvestitionen (ADI) eine wichtige Rolle zur Finanzierung von Leistungsbilanzdefiziten spielen, ohne die Verschuldung zu erhöhen oder auf volatile kurzfristige Kapitaltransfers angewiesen zu sein. Geht man vorsichtig von 2% EU-Transfers und ca. 2% bis 3% ADI-Zuflüssen aus, ließen sich Leistungsbilanzdefizite bis zu 5% solide finanzieren. Allerdings können Transferzahlungen in diesen Größenordnungen ohnehin schon bestehende reale Aufwertungstendenzen der polnischen und ungarischen Währung noch verstärken.

*14. Transferleistungen können die Geld- und Fiskalpolitik vor besondere Herausforderungen stellen:* Transferleistungen können die inländische Geldmenge aufblähen und

dadurch inflationäre Tendenzen verstärken. In den letzten Jahren haben in Polen und Ungarn weitaus geringere Portfolio-Kapital-Ströme solche Entwicklungen ausgelöst. Die Geldpolitik ist dabei gezwungen, mit Sterilisierungsmaßnahmen (Kauf von Staatsanleihen durch die Zentralbank) und Zinserhöhungen diesem Inflationsdruck zu begegnen. Dies steht eigentlich der Notwendigkeit entgegen, durch eine Verringerung der Zinsdifferenz zur Eurozone, die Portfolio-Kapitalzuflüsse in vertretbaren Margen zu halten. Je enger die Grenzen für die Geldpolitik gesetzt sind, desto stärker ist die Fiskalpolitik gezwungen, Budgetdefizite zu reduzieren. Transferleistungen in der angegebenen Höhe belasten den Staatshaushalt jedoch dann, wenn die Prinzipien der Kofinanzierung (möglicherweise auch im Agrarbereich) und der „Additionalität“ (d.h. die EU-Förderung darf bestehende Ausgaben nicht alimentieren) strikt angewandt werden. Bei einer vorsichtig angenommenen Kofinanzierung von ca. 20% würde sich der Budgetsaldo in Polen und Ungarn (je nach Transferszenario) zwischen 0,5% und 1,2% verschlechtern. Dies verstärkt den Druck auf die Kandidatenländer, die öffentlichen Haushalte zu konsolidieren.

## **1. Einleitung**

Der EU-Beitritt der mittel- und osteuropäischen Länder rückt näher. Beitritts- sowie Adaptionfähigkeit der EU-Politiken stehen immer stärker im Mittelpunkt der Diskussion. Von ihrer Beurteilung hängt es ab, wann welche Länder der EU beitreten werden. Ziel der Untersuchung ist es, die Adaptionsprobleme der EU-Struktur- und Regionalpolitik in den mittel- und osteuropäischen Ländern (MOE) zu untersuchen. Dabei geht es neben organisatorisch-technischen Fragen auch um die ökonomischen Rahmenbedingungen und Effekte der EU-Strukturpolitik in den MOE-Ländern (Absorptionsprobleme).<sup>1</sup>

Hintergrund der Untersuchung ist, dass sich schon infolge der Vorbeitrittshilfen die EU-Transferleistungen zugunsten der MOE-Länder mit dem Ziel erhöht haben, strukturelle und institutionelle Defizite zu beseitigen. Damit ist eine erste empirische Bewertung dieser Politikansätze möglich. Die Transferleistungen werden mit dem EU-Beitritt im Rahmen der Struktur- und Regionalfonds noch erheblich steigen. Es stellt sich die Frage, ob die bestehenden struktur- und regionalpolitischen Konzepte der EU für die neuen Mitgliedsländer angemessen sind bzw. welche Reformkonzeptionen sinnvoll erscheinen.

Dieser Aspekt ist auch deshalb von Bedeutung, weil bisherige Erfahrungen zeigen, dass die jetzigen EU-Staaten die Struktur- und Regionalprogramme unterschiedlich genutzt und nicht in gleichem Maße zum Wohle ihrer volkswirtschaftlichen Entwicklung eingesetzt haben. Die Untersuchung beginnt deshalb im Kapitel 2 damit, die neue durch die Osterweiterung entstehende Problemlage zu diskutieren. Schon hier wird deutlich, dass angesichts der wachsenden Disparitäten die Prioritäten und Instrumente der Kohäsionspolitik neu bestimmt werden müssen.

Es folgt im Kapitel 3 die Untersuchung der spezifischen Bedingungen und Erfahrungen der Struktur- und Kohäsionspolitik in den Beitrittsländern. Analysiert werden Adaptionprobleme im Verwaltungssektor auf lokaler und regionaler Ebene. Dabei werden vor allem Kompetenzen und Qualifikationen der verschiedenen Verwaltungsebenen, Probleme des politischen Prozesses, der Korruption sowie im letzten Abschnitt die Schwierigkeiten des öffentlichen Finanzsektors berücksichtigt. In Kapitel 4 werden die möglichen makroökonomischen Folgen der Struktur- und Kohäsionspolitik in den Beitrittsländern untersucht.

Untersuchungsschwerpunkt bilden Polen und Ungarn. Polen nimmt nicht nur hinsichtlich Bevölkerung, Fläche und des zu erwartenden Mittelabflusses eine herausragende Stellung ein, sondern wird auch angesichts spezifischer regionalpolitischer Probleme die EU-Politik vor besonderen Herausforderungen stellen. Ungarn steht zwar als weit fortgeschrittenes Transformationsland an der Spitze der EU-Aufnahmekandidaten, doch belasten auch hier Struktur- und Regionalprobleme die Wirtschaftsentwicklung.

---

<sup>1</sup> Adaptionprobleme beschreiben stärker organisatorisch-technische Fragen. Absorptionsprobleme behandeln dagegen stärker die Schwierigkeiten, Strukturfondsgelder abzuschöpfen und volkswirtschaftlich sinnvoll zu nutzen.

## 2. Ausgangslage: Der Reformdruck wächst mit der Osterweiterung

Mit der Osterweiterung wächst der Druck, die EU-Struktur- und Regionalpolitik zu reformieren. In diesem Kapitel sollen einige der grundlegenden Problembereiche angesprochen werden. Vor dem Hintergrund bisheriger Erfahrungen sowie der neuen Herausforderungen werden Zweifel laut, ob die gegenwärtigen EU-Politiken in einer EU mit 27 Mitgliedsstaaten weiter erfolversprechend sein können. Diese Vorbehalte werden insofern bekräftigt, als die Wirksamkeit der EU-Struktur- und Regionalpolitik zur Förderung des Konvergenzprozesses in der bisherigen EU-15 empirisch kaum nachzuweisen ist. Eine Neuausrichtung der Regional- und Strukturpolitik scheint auch deshalb angebracht, weil wachsende Disparitäten nicht nur zwischen Regionen, sondern vor allem zwischen einzelnen Mitgliedsstaaten zum herausragenden Problem in einer erweiterten Union werden.

Die Überwindung von Struktur- und Regionalproblemen wird in den MOE-Ländern durch „normale“ sowie transformationsspezifische Faktoren erschwert. Fraglich ist, ob die jetzigen Politikansätze dieser spezifischen Situation Rechnung tragen. Dies gilt umso mehr, als die MOE-Länder bisher noch keine konsistente Regionalpolitik, die die spezifische Problemsituation einzelner Landesteile berücksichtigt, entwickelt haben. Zudem sind die administrativen Strukturen noch unzureichend auf diese Politiken vorbereitet, worauf in Kapitel 3 näher einzugehen sein wird. Nicht vernachlässigt werden können auch die potentiellen Kosten der Strukturpolitik, wenn nicht die bisherigen Empfängerländer (Spanien, Portugal, Griechenland und vor allem Irland) eine deutliche Reduzierung ihrer Transferzahlungen akzeptieren.

### *Die Erfahrungen der bisherigen EU-Struktur- und Kohäsionspolitik sind enttäuschend*

Der soeben erschienene zweite Kohäsionsbericht der EU (EU-Kommission, 2001, 1) konstatiert einen beachtlichen Aufholprozess der ärmeren EU-Mitgliedsstaaten. Von 1980 bis 2001 stieg das Einkommensniveau (gemessen am BIP pro Kopf, nach laufenden Wechselkursen) in Spanien von 57% auf 83%, in Griechenland von 50% auf 68% und in Portugal von 29% auf 76%. Der Konvergenzprozess dieser Länder wird sicherlich noch weitere zehn bis zwanzig Jahre in Anspruch nehmen, doch zeigt das irische Beispiel, dass raschere Aufholprozesse in der EU möglich sind. Das irische BIP pro Kopf, das 1980 noch bei ca. 60% des EU-Durchschnitts lag, überstieg dieses im Jahr 2001 um ca. 30%.

Dagegen hat sich die Konvergenz auf regionaler Ebene wesentlich langsamer vollzogen. Von 1988 bis 1998 ist in den unteren 10% der Regionen (hinsichtlich des Einkommensniveaus) das BIP pro Kopf (nach Kaufkraftstandards) von 55% des EU-Durchschnitts auf 60% gestiegen. Betrachtet man statt 10% dagegen 25% der ärmsten Regionen, dann fällt das Bild insofern ernüchternder aus, als deren BIP pro Kopf nur um 2%-Punkte von 66% auf 68% des Durchschnittsniveaus gestiegen ist. Zudem bleibt der Gegensatz zwischen den reichsten und ärmsten Regionen markant. In den oberen 10% der Regionen (gemessen am Einkommen) ist das BIP pro Kopf etwa 2,5 - mal so

groß wie in den unteren 10% der Regionen. Die reichen Regionen (25% der Regionen) tragen etwa ein Drittel zum BIP der Union bei, die armen Regionen hingegen nur ein Sechstel (EU-Kommission, 2001).

Ein anderes Streuungsmaß für die Entwicklung von Disparitäten ist die Standardabweichung der Pro-Kopf-Einkommen. Sie hat sich in der EU-15 von 1988 bis 1998 auf Regionen bezogen sogar leicht verstärkt, wogegen sich die Variationsbreite der Durchschnittseinkommen der Mitgliedsstaaten eher abgeschwächt hat (vgl. Tabelle 1). Insbesondere in den Kohäsionsländern Griechenland, Spanien und Irland haben sich – gemessen an der Standardabweichung – die regionalen Disparitäten eher verstärkt. Zudem sind die anhand des Indikators Arbeitslosigkeit gemessenen regionalen Disparitäten nur geringfügig zurückgegangen (EU-Kommission, 2001, 1).

TABELLE 1

**Standardabweichung der Pro-Kopf-Einkommen**  
(in BIP pro Kopf in KKS) vom Index EU-15

	1988	1991	1998
EU-15 (nach Regionen)	-	29,4	28,3
ohne neue Bundesländer	26,7	26,4	27,8
EU-15 (nach Mitgliedsstaaten)	-	13,1	11,2
ohne neue Bundesländer	15,9	15,5	12,7
EU-15 (innerhalb der Mitgliedsstaaten)	-	24,5	25,0
ohne neue Bundesländer	20,7	21,0	24,1

*Quelle:* EU-Kommission 2001, 2

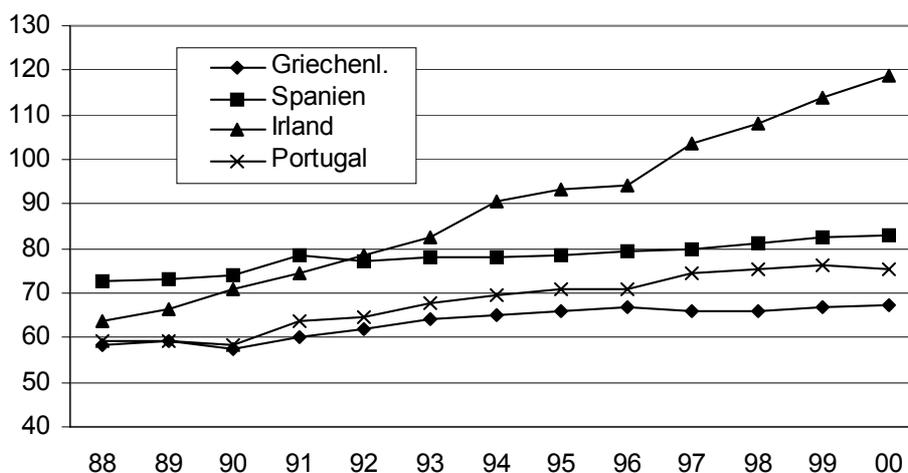
Die EU-Struktur- und Kohäsionspolitik gerät EU-intern zunehmend in die Kritik. Modellrechnungen der EU zeigen zwar, dass die Strukturpolitik in den bisherigen Kohäsionsländern ein zusätzliches Wachstum von 0,3% bis 1% induziert hat. Die Ergebnisse des keynesianisch angelegten „Hermin-Modells“ scheinen die Effekte jedoch zu überschätzen. Für Portugal wird für 1999 ein BIP-Niveau-Effekt von fast 10%, für Irland ca. 3%, für Portugal fast 8% und für Spanien ca. 3% angegeben. Im Falle Portugals hätten demnach 3% bis 4% Transferleistungen eine fast 10%-ige BIP-Erhöhung induziert, was kaum nachvollziehbar erscheint (EU-Kommission, 2001).

Realistischer stellen sich die Ergebnisse des auch von der Kommission verwendeten „Quest II-Modells“ dar, die in ihren ex-ante Simulationen (bei identischen Transferannahmen) für die Periode 2000-2009 von BIP-Niveau-Effekten je nach Land von 0,5% bis 2,5% ausgehen (Europäische Kommission, EU-Wirtschaft 2000). Sicherlich werden die Strukturfonds gesamtwirtschaftliche Wachstumseffekte auslösen, doch dürften diese kaum die unterschiedlichen Erfolge des Konvergenzprozesses erklären. Die Wachstumsergebnisse zwischen den einzelnen EU-Kohäsionsländern (Griechenland versus Irland)

sind insbesondere in den 90er Jahren markant (Schaubild 1). Schon alleine diese Tatsache lässt vermuten, dass andere Faktoren für einen erfolgreichen Konvergenzprozess sowohl auf nationaler als auch regionaler Ebene ausschlaggebend sein müssen.

SCHAUBILD 1

**BIP-Wachstum der Kohäsionsländer von 1988 bis 2000;**  
nach Kaufkraftstandards EU-15=100



Quelle: EU-Kommission 2001, 1; eigene Berechnungen

Zudem sind mit den Strukturfonds hohe administrative Kosten und Sockereffekte verbunden. Fehlentscheidungen und Korruption belasten diese Politik. So bemängelt der Europäische Rechnungshof jüngst in seinem Jahresbericht eine nach wie vor „unakzeptable Fehlerrate“ bei den Ausgaben für die Agrar- und Strukturpolitik. Zwar komme den Mitgliedsstaaten selbst eine zentrale Rolle (und damit auch Verantwortung) bei der Vergabe dieser Mittel zu, doch könne sich die EU-Kommission ihrer Kontrollfunktion bezüglich einer rechtmäßigen und ordnungsgemäßen Abwicklung der Gelder nicht entziehen. Der Bericht enthält zwar keine Angaben über die Höhe der fehlgeleiteten Gelder, doch gehen frühere Schätzungen von bis zu 5% des EU-Budgets aus (FAZ, 13.11.2001). Dadurch entstehen nicht nur unmittelbare finanzielle Verluste, sondern auch höhere Belastungen für die Nettozahlerländer. Die dadurch verursachte höhere Steuerbelastung wirkt wiederum wachstumsmindernd. Zu berücksichtigen ist jedoch auch, dass gleichzeitig rund ein Viertel der EU-Transfers (wegen höherer Importe) wieder an die übrigen EU-Länder zurückgeht (vgl. Wegner, 2001).

Auch internationale Vergleiche nähren Zweifel an der Wirksamkeit der Struktur- und Kohäsionspolitik. Die regionalen Ungleichheiten sind in der EU etwa doppelt so stark ausgeprägt wie in den USA. Dies ist umso bemerkenswerter, als dieser Sachverhalt sich nach dem zweiten Weltkrieg genau umgekehrt darstellte, und die USA keine explizite

Kohäsionspolitik betrieb. Die Erfahrungen der USA legen nahe, dass Freihandel, eine gemeinsame Fiskal- und Geldpolitik und die freie Mobilität der Produktionsfaktoren den Konvergenzprozess weitaus stärker als die Transfers fördern (Boldrin, Canova, 2001, S.208). Europa befindet sich mit der Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion zwar auf dem Weg zu einem einheitlichen Wirtschaftsraum und einer Stabilitätsgemeinschaft, doch weisen die Koordinierung der Wirtschaftspolitik, die Mobilität der Produktionsfaktoren (insbesondere des Faktors Arbeit) und die Wettbewerbsintensität Defizite auf.

*Wachsende Disparitäten im Zuge der EU-Osterweiterung verlangen nach neuer Zielsetzung und Konzeption der Strukturpolitik*

Mit der Erweiterung verschiebt sich die Problemlage insofern, als die Unterschiede im Entwicklungsniveau zwischen den EU-Staaten enorm zunehmen. Tabelle 2 zeigt, dass zum wahrscheinlichen Beitrittszeitpunkt im Jahr 2005 Polen und Ungarn nur etwa 22% bzw. 25% des BIP -Niveaus der EU-15 erreichen werden. Dies ist deutlich weniger als bei den bisherigen Erweiterungsrunden, in denen das Einkommensniveau der Kandidatenländer - mit Ausnahme Portugals - über 50% des EU-Durchschnitts lag. Berücksichtigt man indes das BIP nach Kaufkraftstandards, dann sind die Einkommensdifferenzen weitaus geringer und durchaus in Polen und Ungarn mit dem Niveau der EU-Südländer sowie Irlands zu deren Beitrittszeitpunkt vergleichbar. Hinsichtlich des langfristigen Wachstumsprozesses ist indes das nominelle BIP ausschlaggebend, zumal sich über einen längeren Zeitraum die Preisstrukturen angleichen werden.

Auch auf regionaler Ebene werden sich die Disparitäten in einer erweiterten Union deutlich erhöhen. Dies betrifft zunächst die Zusammensetzung und das relative Einkommen in den Regionen mit den niedrigsten Einkommen. In der erweiterten Union werden zu den 10% der Regionen mit dem niedrigsten Einkommen nunmehr Gebiete in Ostpolen, Bulgarien, Rumänien, Litauen und Lettland gehören. Erhöht man die Marge auf 25% der Regionen mit niedrigstem Einkommen, dann zählen fast alle Regionen der Bewerberländer sowie jeweils zwei Regionen in Griechenland und Spanien dazu. Damit lassen sich nur noch wenige Gebiete der jetzigen EU-15 zu den ärmeren Regionen zurechnen. Wie stark sich die Disparitäten erhöhen, wird daran deutlich, wie stark das BIP der ärmsten Regionen sinken wird. Es reduziert sich von 61% des EU-Durchschnitts (EU-15) auf 31% des Durchschnitts der erweiterten Union. Insgesamt werden sich die Einkommensdisparitäten (gemessen an der Relation des BIP der reichsten Region im Vergleich zu den ärmeren) verdoppeln (vgl. Tabelle 3).

TABELLE 2

**Das Einkommensgefälle zwischen wichtigen Kohäsionsländern  
und dem EU-Durchschnitt**

<i>BIP pro Kopf (in % von EU-15)</i>			
	1980	zum jeweiligen Beitrittszeitpunkt	2001
Griechenland	50,2	52,3 (1981)	68,0
Spanien	56,5	54,1 (1986)	82,9
Portugal	29,4	30,8 (1986)	76,2
Irland	59,7	57,7 (1973)	131,4
Polen	-	21,9 (2005)	20,4
Ungarn	-	24,8 (2005)	22,9

<i>BIP pro Kopf nach Kaufkraftstandards (in % von EU-15)</i>			
	1980	zum jeweiligen Beitrittszeitpunkt	2001
Griechenland	64,1	63,8 (1981)	68,2
Spanien	70,8	69,9 (1986)	83,3
Portugal	55,1	54,0 (1986)	75,8
Irland	64,3	59,3 (1973)	130,5
Polen	-	50,5 (2005)	47,2
Ungarn	-	62,3 (2005)	57,6

*Quellen:* EU-Kommission (1997), OEI (2001), eigene Berechnungen

TABELLE 3

**Regionen mit weniger als 75% des BIP pro Kopf in der EU (1998)**

	EU-15	EU-26	
	EU-15=100	EU-15=100	EU26=100
	Euro 20213	Euro 20213	Euro 16504
Zahl der Regionen unter der 75%-Schwelle	46	97	70
Bevölkerung in diesen Regionen (in Millionen)	71	174	125
Bevölkerungsanteil der EU-17 zu EU-26	19%	36%	26%
Durchschnittliches BIP pro Kopf (KKS) in den Regionen unter der 75%-Schwelle	66	48	46

*Anmerkung:* EU-26 ohne Malta

*Quelle:* Eurostat, EU-Kommission 2001

Schon alleine die Tatsache, dass fast alle Landesteile der Beitrittsländer förderungswürdig sind und je nach Definition 36% bis 26% der Bevölkerung in Ziel-1-Regionen leben würden, lässt die Dimension der regional- und strukturpolitischen Aufgaben in einer erweiterten Union erkennen. Die künftige Kohäsionspolitik muss deshalb zwei Ziele gleichermaßen verfolgen: Einerseits die Überwindung des nationalen Einkommensgefälles und die Einleitung eines raschen Konvergenzprozesses zwischen den EU-Mitgliedsländern. Andererseits müssen auch die ärmsten Regionen in den Beitrittsländern Unterstützung erhalten, um ihren relativen Entwicklungsabstand aufzuholen oder zumindest zu verhindern, dass er sich weiter vergrößert.

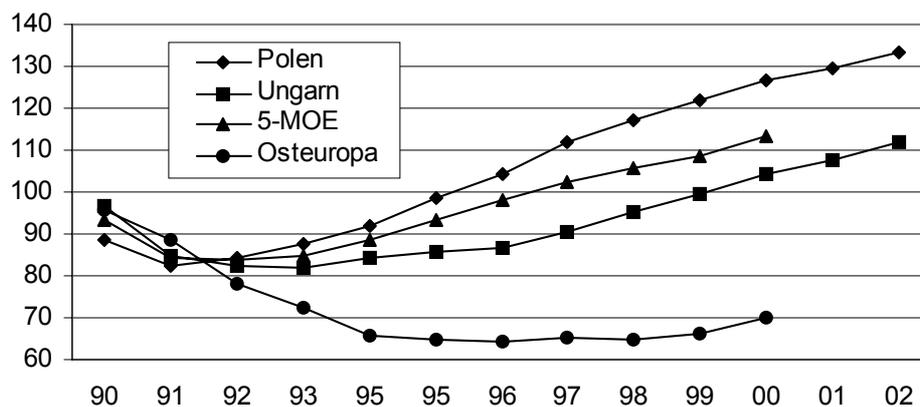
*Der Konvergenzprozess der MOE-Länder wird durch den EU-Beitritt gefördert, doch ein Erfolg ist nicht garantiert*

Die EU-Kohäsionspolitik ist auch deshalb nötig, weil vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen ein rascher Aufholprozess nicht unmittelbar zu erwarten ist. Nach einem Jahrzehnt Transformation müssen die Wirtschaftsergebnisse zwischen den einzelnen MOE-Ländern differenziert betrachtet werden (vgl. Vincentz, Quaisser, 1999). In vielen Ländern Ostmitteleuropas ist seit Mitte der 90er Jahre ein beschleunigtes Wirtschaftswachstum zu beobachten. Während die fünf Beitrittskandidaten der Luxemburg-Gruppe insgesamt im Jahr 2000 das BIP von 1989 (dem Jahr vor der Transformationskrise) um ca. 11% übertroffen haben, lag Polens Wirtschaftskraft sogar um ein Viertel über dem Wert von 1990. Ungarn schnitt dagegen unterdurchschnittlich ab, verzeichnete jedoch in den letzten Jahren hohe Wachstumsraten, die zugleich auf einer forcierten Umstrukturierung der Wirtschaft basierten. Im Jahr 2002 wird Ungarns BIP etwa um 12% und Polens BIP um fast ein Drittel höher liegen als 1990. Demgegenüber fallen die wirtschaftlichen Ergebnisse aller östlichen Transformationsländer enttäuschend aus, da das aggregierte BIP dieser Länder noch immer um ca. 30% unter den Werten von 1990 liegt (siehe Schaubild 2).

Geht man von den üblichen prognostizierten Wachstumsraten für die EU-15 (jahresdurchschnittlich 2%) und für die MOE-Länder (jahresdurchschnittlich 4%) aus, dann würde Ungarn in ca. 30 Jahren und Polen in ca. 40 Jahren das durchschnittliche BIP pro Kopf der EU-15 erreichen. Legt man das niedrigere BIP der erweiterten Union zugrunde, dann würde sich der Konvergenzprozess deutlich rascher vollziehen. Da es jedoch vor allem um die Überwindung des Ost-West-Gefälles geht, ist der Vergleich mit der EU-15 sicherlich sinnvoll. Wächst die Wirtschaft der EU-15 nur um ein halbes Prozent schneller und die Polens und Ungarns nur um ein halbes Prozent langsamer, verzögert sich der Konvergenzprozess um mehr als 30 Jahre.

SCHAUBILD 2

**Wirtschaftsentwicklung Polens, Ungarns, der 5-MOE-Länder  
sowie der gesamten Transformationsländer**



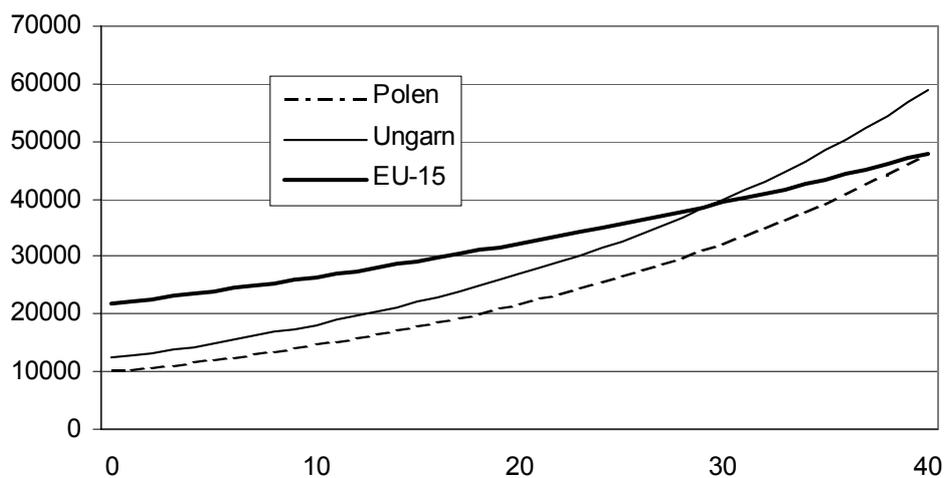
*Anmerkung:* 5-MOE-Länder: Polen, Ungarn, Tschechien, Estland, Slowenien; Osteuropa: Alle ostmittel- und südosteuropäischen Staaten (einschließlich Albanien, Mazedonien und Republik Jugoslawien) ohne das Baltikum.

*Quelle:* ECE, Economic Survey of Europe

SCHAUBILD 3

**Konvergenz des BIP pro Kopf (in Kaufkraftstandards) Polens  
und Ungarns an den EU-15-Durchschnitt**

(Annahmen der jahresdurchschnittlichen Wachstumsrate:  
EU-15 2%, Polen und Ungarn 4%)



Problematisch sind diese Schätzungen insofern, als zwei gegenläufige Entwicklungen nicht berücksichtigt werden. Einerseits können Aufwertungseffekte unterstellt werden, die in allen rasch wachsenden Schwellenländern zu beobachten sind. Sie können jahresdurchschnittlich durchaus bis zu 2% betragen und würden damit die Angleichung der Einkommensniveaus deutlich beschleunigen. Andererseits sind in Tabelle 2 für Polen und Ungarn die deutlichen Unterschiede (von fast 50%) zwischen dem BIP gemessen nach offiziellen Wechselkursen und dem nach Kaufkraftstandards zu erkennen. Wenn sich die Preisstrukturen und Lebenshaltungskosten in wichtigen Bereichen den der westlichen Marktwirtschaften angleichen, dann werden die Wachstumsraten des BIP pro Kopf in Kaufkraftstandards geringer ausfallen. Wie stark diese Effekte sein werden, ist schwer vorherzusagen, doch es ist anzunehmen, dass der Konvergenzprozess selbst in den Westeuropa angrenzenden Ländern Jahrzehnte benötigt.

Damit ist insbesondere dann zu rechnen, wenn wir davon ausgehen, dass der Wachstumsprozess in den MOE-Ländern durch verschiedene institutionelle und strukturelle Faktoren behindert wird. Diese ergeben sich zumindest in den kommenden Jahren noch aus einer Kombination von transformationspezifischen Defiziten und traditionellen Hindernissen. Zwar haben die Kandidatenländer beachtliche Fortschritte bezüglich makroökonomischer Stabilität und institutionellen Voraussetzungen einer Marktwirtschaft erreicht, doch wirken auch weiterhin spezifische Faktoren (u.a. der unterentwickelte Finanzsektor) wachstumshemmend. Solche Defizite dürften in den nächsten Jahren sicherlich auch im Zuge des EU-Beitritts an Bedeutung verlieren. Ungarn verzeichnet schon jetzt einen entwickelten Finanzsektor.

Ferner wirken eher traditionelle Faktoren u.a. eine unterentwickelte Infrastruktur sowie eine mangelhafte Ausbildung (bzw. den Anforderungen nicht entsprechende Ausbildung) wachstumshemmend. Auch hier werden EU-Programme positive Effekte entfalten können, wenn sie solche Defizite gezielt beseitigen. Die neuen Mitgliedsländer werden auch nach ihrem EU-Beitritt in der Fiskal- und Geldpolitik sowie in anderen Bereichen (Arbeitsmarktpolitik, Finanzsektor, Gesundheits- und Rentensystem) vor erheblichen Problemen stehen, sie müssen das richtige „Policy Mix“ entwickeln, um einen langfristigen Konvergenzprozess einzuleiten. Schon diese Problemskizze verdeutlicht, dass ein rascher Aufholprozess nicht garantiert ist. Ziel muss es sein, mit Hilfe der EU-Kohäsions- und Strukturpolitik diesen Prozess adäquat zu flankieren.

Bisherige Erfahrungen in der EU und Asien zeigen, dass es kein einheitliches Modell für erfolgreiche Aufholprozesse gibt, das zur Nachahmung empfohlen werden kann. Die Spar- und Investitionsquoten sind in den meisten MOE-Ländern für einen selbst finanzierten Aufholprozess zu niedrig. Der irische und ostasiatische Weg, der verstärkt auf ausländische Direktinvestitionen und Exporte setzt, stellt zumindest für Ungarn eine Option dar. Schon jetzt hat das Land beachtliche Direktinvestitionen angezogen und sich mit Zulieferexporten in die internationalen Produktionsnetzwerke integriert. Hohe Produktivitätssteigerungen wie im irischen Fall sind zu beobachten. Dieser Weg setzt jedoch weiterhin ein moderates und unter dem Produktivitätswachstum liegendes Lohnwachstum voraus. Nach dem weitgehenden Abschluss der Privatisierung wird Ungarn zudem vermehrt Greenfield-Investitionen attrahieren müssen, d.h. es muß als Pro-

duktionsstandort von Neuinvestitionen attraktiv sein. Eine verbesserte Infrastruktur und ein verbessertes Angebot an qualifizierten Arbeitskräften sind notwendig.

Polen wird als größere, stärker binnenorientierte Volkswirtschaft nur teilweise den irischen Weg gehen können. Es muss verstärkt auf eigene Wachstumskräfte setzen, zumal angesichts der hohen Arbeitslosigkeit ein enormer Bedarf an neuen Arbeitsplätzen besteht. Die polnische Wirtschaftspolitik steht hier vor der großen Herausforderung, die institutionellen Wachstumshemmnisse (auf dem Arbeitsmarkt und im Steuersystem etc.) zu beseitigen. Es ist nicht sicher, ob diese Anstrengungen (u.a. auch zur Budgetsanierung) Erfolg haben werden, da der Bevölkerung angesichts moderater Einkommenssteigerungen in der Vergangenheit nur schwer weitere Opfer abverlangt werden können. Die Bewerberländer vorschnell als die „neuen Tigerstaaten“ zu bezeichnen, erscheint deshalb als unangebracht. Viel ist von dem Geschick der nationalen Wirtschaftspolitik abhängig, die Voraussetzungen für einen anhaltenden Wachstumsprozess zu schaffen.

*Die Struktur- und Regionalprobleme werden durch „normale“ sowie transformations-spezifische Faktoren bedingt*

Die Struktur- und Regionalprobleme in den MOE-Ländern ergeben sich durch mehrere sich überlagernde Entwicklungen. Zunächst wirken Strukturen fort, die sich durch das sozialistische Industrialisierungsmodell und die zentrale Planwirtschaft ergeben haben. Gleichzeitig forciert die weltwirtschaftliche Integration den Strukturwandel in den traditionellen Sektoren wie Stahlindustrie und Bergbau. Dabei geht es nicht nur um den grundsätzlichen Abbau des überdimensionierten Industriesektors und die Expansion des vernachlässigten Dienstleistungsbereichs, sondern auch um eine Verlagerung der industriellen Branchenstruktur, die stark auf den Hüttenbau, die Stahlindustrie und die Waffenproduktion orientiert war. Dieser Strukturwandel war mit dem gleichzeitigen grundlegenden Wandel der Wirtschaftsstruktur zu bewältigen. Tabelle 4 zeigt, dass in Polen und Ungarn nunmehr über drei Viertel des BIP und der Beschäftigten auf die Privatwirtschaft entfallen.

TABELLE 4

**Anteil des Privatsektors am BIP und an den Beschäftigten**  
(2000, in Klammer 1991)

	Anteil am BIP	Anteil an den Beschäftigten
Polen	(42) 70	(56) 72
Ungarn	(18) 80	(48) 75

Quelle: OEI (2001)

In den vergangenen zehn Jahren der Transformation ist zwar die überdimensionierte Schwerindustrie in vielen Ländern stark reduziert worden, doch haben Polen und eingeschränkt Ungarn noch immer mit großen Problemen zu kämpfen. Schwerindustrielle Regionen waren von einem überproportionalen Rückgang der Industrieproduktion und hoher Arbeitslosigkeit gekennzeichnet. In Polen gehörte dazu vor allem das oberschlesische Industriegebiet mit seinen Problemsektoren Kohlebergbau und Stahlindustrie, deren Umstrukturierung noch in vollem Gange ist. Ungarn ist von der schwerindustriellen Altlast auch in ihrer regionalen Ausprägung weniger betroffen und hat in den letzten Jahren deren Umstrukturierung weitgehend abgeschlossen.

Zudem gibt es struktur- und regionalwirtschaftliche Entwicklungen, wie sie in allen Schwellenländern zu beobachten sind, die einen rasch aufholenden Wachstumsprozess durchlaufen. Der Agrarsektor verliert zugunsten des Industrie- und Dienstleistungssektors an Bedeutung. In den postsozialistischen Ländern geht es indes nicht um die Forcierung des Industrialisierungsprozesses (siehe oben) als vielmehr um den Aufbau konsumnaher Industrie- und Handwerksbetriebe im ländlichen Raum. Dabei stellt sich die Situation zwischen Polen und Ungarn insofern unterschiedlich dar, als in Polen die traditionelle arbeitsintensive kleinbäuerliche Landwirtschaft zunächst die Transformationskrise besser abfedern konnte, im Zuge der Osterweiterung indes vor großen Anpassungsproblemen steht. Dagegen ist die ungarische Agrarwirtschaft durch die schon in den letzten Jahren durchgeführte Reorganisation der Großbetriebe und Gründung von neuen Agrarbetrieben für einen EU-Beitritt besser gerüstet.

Die Probleme des ländlichen Raumes stellen sich jedoch durchaus regional differenziert dar. In Polen fallen zunächst die großen Unterschiede zwischen den westlichen und nördlichen Regionen auf, in denen sozialistischen Großbetrieben eine weitaus größere Bedeutung zukam als in den übrigen Landesteilen. In den ländlichen Regionen des Westens und Nordens hat sich aufgrund der Restrukturierung von Großbetrieben eine offene hohe ländliche Arbeitslosigkeit ergeben, die in den anderen Landesteilen durch die bäuerlichen Kleinstbetriebe als versteckte Arbeitslosigkeit anzutreffen ist. Traditionelle ländliche Rückständigkeit ist indes vor allem in den ostpolnischen Regionen zu finden. Diese Regionen sind insbesondere infrastrukturell weitaus schlechter angebunden als die westlichen. Ein ähnliches Bild ergibt sich hinsichtlich der stärker ländlich geprägten ostungarischen Regionen, die auch eine überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit auszeichnet.

TABELLE 5

**Wandel der Wirtschaftsstruktur in Polen und Ungarn**  
(Anteil der Wirtschaftssektoren am BIP, 2000, in Klammern: 1992)

	Industrie	Land- und Forstwirtschaft	Bauwirtschaft	Dienstleistungen
Polen	(34,0) 24,3	(6,2) 3,8	(10,2) 7,7	(41,0) 59,6
Ungarn	(26,7) 31,5	(9,0) 4,3	(6,0) 4,6	(54,0) 59,6

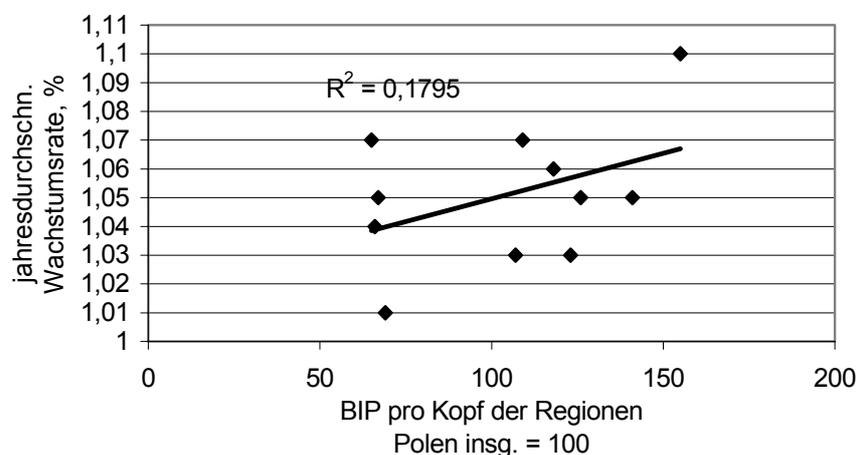
Quelle: OEI (2001)

Nach dem Ende der Transformationsrezession, die in industriellen Gebieten stärker verlief, haben sich Wachstumspole herausgebildet, die sich in Polen auf mehrere Zentren verteilen. Warschau, Breslau, Danzig, Posen und Krakau weisen eine deutlich stärkere Dynamik des BIP-Wachstums, des Außenhandels und der Direktinvestitionen auf als die anderen Landesteile. Dabei scheinen westliche Landesteile durch ihre bessere infrastrukturelle Anbindung von dem Aufschwung eher zu profitieren.

In Ungarn konzentriert sich die Wirtschaftsdynamik stark auf Budapest und die westlichen Landesteile. Auch eine deutlichere regionale Differenzierung anhand der neuen Regionalstruktur ist zu beobachten (vgl. Szemler, im Anhang). In Polen lässt sich dagegen auf großräumiger regionaler Ebene keine eindeutige Zunahme der regionalen Disparitäten erkennen (Gorzalak, 2001, Schaubild 4). Auch in Zukunft ist damit kaum zu rechnen. Aus den Schaubildern 4 und 5 ergibt sich kein signifikanter positiver Zusammenhang zwischen dem Pro-Kopf-BIP-Niveau der polnischen Regionen und der Höhe ihres Wirtschaftswachstums. Ein solcher Zusammenhang ist dagegen in Ungarn deutlicher zu erkennen (Schaubild 6).

SCHAUBILD 4

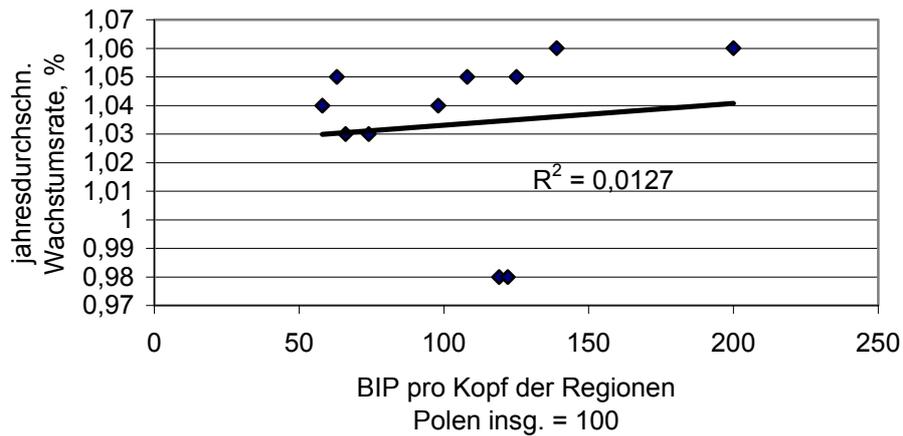
**Zusammenhang zwischen regionalem BIP (1993)  
und Wirtschaftswachstum der Regionen in Polen (1993-1997)**



Quelle: Gorzalak, 2001; eigene Berechnungen

SCHAUBILD 5

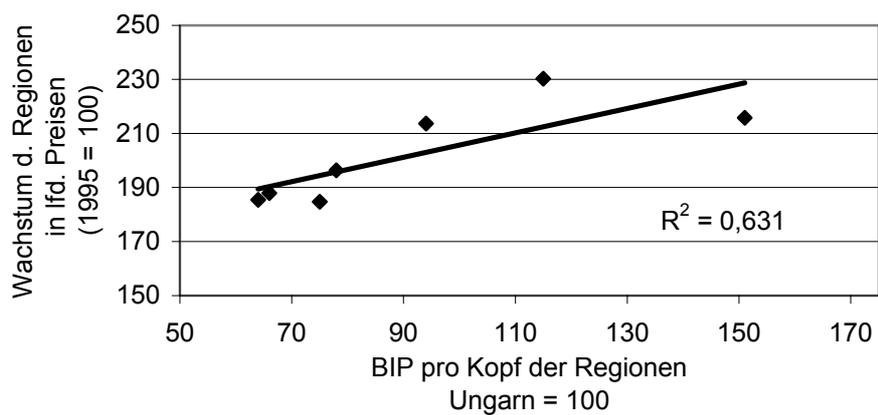
**Zusammenhang zwischen regionalem BIP (1999) und prognostiziertem Wirtschaftswachstum der Regionen in Polen (1999-2005)**



Quelle: Gorzelak, 2001; eigene Berechnungen

SCHAUBILD 6

**Zusammenhang zwischen regionalem BIP (1999) und Wirtschaftswachstum der Regionen in Ungarn (1995-1999)**



Quelle: A magyar régiók zsebkönyve (Taschenbuch der ungarischen Regionen) 2000, Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 2001, S. 16; eigene Berechnungen.

*Den MOE-Ländern fehlt eine konsistente Regionalpolitik*

Die politischen und administrativen Voraussetzungen der künftigen EU-Struktur- und Regionalpolitik in den MOE-Ländern werden im nächsten Kapitel noch näher betrachtet. Dennoch ist hier im Zusammenhang mit der veränderten Problemlage in einer erweiterten Union darauf hinzuweisen, dass die MOE-Länder bisher keine konsistente Struktur- und Regionalpolitik entwickelt haben und entsprechende Verwaltungsstrukturen erst langsam in den letzten Jahren aufgebaut werden. Dies ist zunächst insofern verständlich, als die Rückführung des staatlichen Einflusses auf die Wirtschaft und der Aufbau marktwirtschaftlicher Strukturen Priorität haben mussten. Zudem begrenzten fiskalpolitische Restriktionen umfassendere staatliche Interventionen. Die verfügbaren Finanzmittel wurden vorrangig auf Wachstumszentren und Wachstumssektoren konzentriert (EU-Kommission, 2001).

Erste Politik- und Verwaltungsreformen im Bereich der Struktur- und Regionalpolitik wurden eingeleitet. In Polen werden auf der Basis der 1995 verabschiedeten Grundsätze Regionalhilfen in beschränktem Umfang gewährt. Entsprechend den Leitlinien für regionale Entwicklungsinitiativen verfolgte man bisher vorrangig einen sektoralen Ansatz. Zu den Förderregionen gehörten alte Industrieregionen und Städte sowie ländliche Gebiete, die stark vom Niedergang der Landwirtschaft oder bestimmter Industriezweige gekennzeichnet waren. Ungarn entwickelte als erstes Land in den 90er Jahren eine eigene Regionalpolitik. Dabei konzentrierten sich die finanziell begrenzten Unterstützungen auf rückständige, industrialisierte und ländliche Regionen (siehe genauere Beschreibung im nächsten Kapitel).

Obwohl in den nächsten Jahren sicherlich die Problematik des nationalen Konvergenzprozesses im Mittelpunkt der wirtschaftspolitischen Bemühen stehen wird, rechtfertigt die spezifische Problemlage einzelner polnischer und ungarischer Regionen auch in Zukunft regionalpolitische Initiativen. Dies begründet auch EU-Initiativen bzw. EU-Unterstützung, da auch Fragen der gesamten EU (Binnenmarkt, Außengrenzen, Wandlungspotentiale) davon betroffen sind und eigene nationale Anstrengungen sich auf andere Bereiche konzentrieren werden. Die Frage, wie eine adäquate EU-Regionalpolitik aussehen sollte, wird am Ende der Arbeit diskutiert, doch schon hier ist darauf hinzuweisen, dass Politikimplementierung und Verwaltungsaufbau Hand in Hand gehen und sich langsam und schrittweise über Jahre entwickeln müssen.

*Eine unveränderte Übernahme der Struktur- und Agrarpolitik ist für die EU langfristig finanziell nicht verkraftbar*

Die Finanzierung der Osterweiterung ist bis 2006 weitestgehend gesichert. Dies gilt auch, wenn man von einer größeren Erweiterung mit ca. 10 Ländern und einer vollen Integration der MOE-Länder in die EU-Politiken, d.h. von höheren Erweiterungskosten als in der Agenda 2000, ausgeht. Da die EU-Kommission keine Angaben zu den modifizierten Erweiterungskosten vorlegt, müssen eigene Kalkulationen erstellt werden. Dabei gehen wir zunächst von einer schrittweisen Erweiterung (erster Schritt 2004 mit der Luxemburg-Gruppe, zweiter Schritt: 2006 Slowakei, Lettland, Litauen) und alternativ

von einem Big-Bang-Szenario (mit einem größeren Kreis von 10 Ländern, ausgenommen Bulgarien und Rumänien) im Jahr 2005 aus.

Um ein realistisches Bild über die Kostenentwicklung zu erhalten, müssen vor allem die direkten Einkommensbeihilfen für die Landwirte in den MOE-Ländern berücksichtigt werden, die in der mittelfristigen Finanzplanung der EU von 2000 bis 2006 nicht vorgesehen waren. Es ist zwar im Moment nicht absehbar, zu welchem Ergebnis die Beitrittsverhandlungen in diesem Punkt führen werden. Sollte bis zum Beitrittszeitraum keine grundlegende Reform der Agrarpolitik durchgeführt werden, dann lassen sich solche Zahlungen langfristig nicht vermeiden. Für unsere eigenen Kostenberechnungen in diesem Bereich legen wir die Modellberechnungen deutscher Agrarinstitute zugrunde (Frohberg, 2001).

Die Kosten für die Strukturförderung kalkulieren wir auf Basis der absoluten Absorptionsgrenze von 4% des BIP der Beitrittskandidatenländer. Die Agenda 2000 sah indes nur ca. 3% des BIP dieser Länder vor. Die Vorbeitrittshilfen bleiben ähnlich der Annahmen der Agenda 2000 für die Gesamtperiode konstant und sind für die verbliebenen Kandidatenländer vorgesehen. Alle anderen Annahmen sind mit denjenigen der Agenda 2000 identisch (Wachstumsraten der EU: 2,5% und der Kandidatenländer: 4%). Zudem wird für die jetzige Finanzperiode ein Phasing-In für Direktzahlungen und für die Strukturpolitik angenommen, das etwas kürzer als in der Agenda 2000 ausfällt.

Tabelle 6 zeigt zwar, dass sowohl beim Gruppenbeitritt als auch beim Big-Bang-Szenario die Kostenkalkulation der Agenda 2000 überschritten wird, die finanzielle Marge der EU (in Relation zur Eigenmittelobergrenze von 1,27% des BIP der EU) jedoch genügend Spielraum lässt, um diese Mehrkosten zu finanzieren. Sollte sich die Erweiterung verzögern, würden über die gesamte Periode in dem Gruppenszenario ca. 9 Mrd. Euro und in dem Big-Bang-Szenario sogar 25 Mrd. Euro eingespart. Diese Ergebnisse lassen die Schlussfolgerung zu, dass sich die Erweiterung bis 2006 selbst in größeren Szenarien und unter Berücksichtigung zusätzlicher Kosten finanzieren lässt.

Der Reformdruck für die Struktur- und Regionalpolitik ergibt sich vor allem in der nächsten Finanzperiode ab 2007. Kalkulationen für diese Periode sind noch mit größeren Unsicherheiten sowohl für die Ausgabenentwicklung der „Alt EU-15“ als auch bezüglich der neuen Mitglieder verknüpft. Wir gehen zunächst davon aus, dass bei einem unveränderten politischen Bargaining-Prozess, die Ausgaben der EU-15 sich in einer ähnlichen Dynamik wie in den Jahren zuvor bewegen. Dies hieße, dass die Strukturfondsmittel jährlich um 1,23% sinken und die Agrarausgaben um 0,63% steigen. Die Ausgaben für die MOE-Länder erreichen sowohl bei den Struktur- als auch bei den Agrarausgaben nach ihrem Phasing-In im Jahr 2008 ihre maximale Höhe. Bulgarien und Rumänien treten im gleichen Jahr (ohne Phasing-In) der EU bei. Die Annahmen über die Wachstumsraten in beiden Regionen bleiben konstant.

Unter diesen Bedingungen würden bei unveränderter Übernahme der EU-Politiken in den Beitrittsländern die Kosten der EU in der nächsten mittelfristigen Finanzplanung von 2007 bis 2013 so stark ansteigen, dass die Eigenmittelobergrenze von 1,27% des BIP faktisch gegen Null schrumpfen würde. Bezogen auf die Beitrittsländer wären der bei weitem kostenträchtigste Faktor die Strukturfonds, die entsprechend der Kappungsgrenze mit dem BIP jährlich steigen würden. Die Erweiterung wäre dann finanziell

kaum verkraftbar. Es ist nicht sehr wahrscheinlich, dass die Nettozahlerländer einer solchen Entwicklung zustimmen.

TABELLE 6

**Kosten der Osterweiterung<sup>1</sup>**  
(Konstante Preise 2001)

	Erweiterung Szenarien <sup>2</sup>	2004	2005	2006	2008
Mittel für Verpflichtungen insgesamt (in Millionen Eu- ros )	Gruppen	108.317	111.379	116.951	129.103
	Big Bang	95.680	109.990	115.030	128.492
	Agenda	(106.619)	(109.810)	(112.006)	
Erweiterungskosten	Gruppen	12.637	16.339	22.400	34.071
	Big Bang	-	14.950	20.479	33.460
	Agenda 02 <sup>5</sup>	(12.076)	(14.770)	(17.455)	
Vorbeitrittshilfen <sup>3</sup>		3.260	3.259	3.259	3259
Finanzieller Spielraum der EU, in % des BSP der EU	Gruppen	0,13	0,13	0,12	0,06
	Big Bang	0,23	0,15	0,10	0,07
	Agenda 04 <sup>4</sup>	0,14	0,15	0,16	
	Agenda 02 <sup>5</sup>	0,17	0,19	0,20	
Eigenmittelobergrenze in % des BSP der EU		1,27	1,27	1,27	1,27

<sup>1</sup> Alle Beträge beziehen sich auf Mittel für Verpflichtungen. Normalerweise werden die Kosten in Mittel für Zahlungen berechnet, da sie die tatsächlichen Zahlungsströme berücksichtigen. Diese Beträge sind meist etwas geringer, da u.a. Zeitverzögerungen zwischen den Verpflichtungen und den tatsächlichen Zahlungen auftreten. Aufgrund von Datenproblemen können die Kosten jedoch nur anhand der Mittel für Verpflichtungen kalkuliert werden.

<sup>2</sup> Gruppenbeitritt: erfolgt im ersten Schritt 2004 mit Polen, Ungarn, Tschechien, Slowenien, Estland und Malta und im zweiten Schritt mit Lettland, Litauen und der Slowakei 2006; Big Bang: erfolgt 2005 mit Polen, Ungarn, Tschechien, Slowenien, Estland, Lettland, Litauen, Slowakei, Zypern and Malta; in beiden Szenarien wird davon ausgegangen, dass Rumänien and Bulgarien im Jahr 2008 beitreten. <sup>4</sup>Agenda 04: die Luxemburg-Gruppe tritt der EU im Jahr 2004, und die Helsinki-Gruppe einige Jahre später ohne genaues Datum bei. <sup>5</sup>Agenda 02: die Luxemburg-Gruppe tritt der EU im Jahr 2002 und die Helsinki-Gruppe tritt einige Jahre später ohne genaues Datum bei.

<sup>3</sup> Mittel für Zahlungen in % des BSP.

<sup>4</sup> Wir nehmen an, dass die verbliebenen Vorbeitrittshilfen für die Türkei und den Balkan ausgegeben werden.

*Quellen:* European Commission und eigene Kalkulationen

Eine Entlastung des Budgets ergibt sich nach Berechnungen des DIW dann, wenn man die Regeln der Strukturförderung strikt auf die EU-27 anwendet (Weise 2001). Das geringere durchschnittliche BIP der EU-27 würde dann automatisch dazu führen, dass ein beachtlicher Teil der bisherigen Ziel-1-Regionen aus der Förderung fallen würde. Dies gilt sowohl für die reicheren EU-Länder wie Deutschland und Frankreich als auch für die EU-Südländer Spanien, Portugal und Griechenland. Hieraus erklärt sich auch das Bestreben Spaniens, sich einen Großteil der bestehenden Förderung auch für die nächsten Jahre zu sichern. Die Annahmen des DIW sind insofern problematisch, als die Bestimmung der absoluten Höhe der Transferzahlungen bei den Strukturfondsmitteln noch immer eine politische Entscheidung darstellt. Die Diskussionen um die künftige mittelfristige Finanzplanung der EU - im Jahr 2005 voraussichtlich unter Beteiligung der neuen Mitgliedsländer – wird deshalb zwangsläufig zu verschärften verteilungspolitischen Konflikten zwischen den Mitgliedsländern führen.

### **3. Absorptionsprobleme der EU-Struktur- und Kohäsionspolitik in den Beitrittsländern**

Ob die prinzipiell zur Verfügung stehenden Finanzmittel der Struktur- und Regionalfonds wirklich abgerufen, vorschriftsmäßig ausgegeben und, bezogen auf die Entwicklungsziele, effektiv genutzt werden können, hängt von der Fähigkeit der künftigen Mitgliedsländer ab, diese Gelder effizient zu absorbieren. Die Absorptionsfähigkeit eines EU-Mitgliedlandes ist abhängig von seinen Verwaltungskapazitäten, den politischen Strukturen und Mechanismen sowie von der Verfassung und Kapazität des öffentlichen Finanzsektors. Im folgenden werden vor dem Hintergrund der Erfahrungen mit den Vorbeitrittshilfen alle Aspekte analysiert.

#### **3.1. Verwaltungsprobleme vor dem Hintergrund bisheriger EU-Programme**

Wie sehen die Erfahrungen Polens und Ungarns bezüglich der EU-Vorbeitrittsprogramme aus? Im Zentrum der Analyse steht der Aufbau der institutionellen Strukturen zur Absorption der EU-Gelder. Nach einer kurzen Darstellung der Programme wird der Mittelabfluss in Relation zu den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln untersucht. Dies ermöglicht erste Hinweise auf die bestehende Absorptionskapazität. Im nächsten Abschnitt wird analysiert, inwieweit die administrativen Strukturen in den Kandidatenländern den Anforderungen der EU-Struktur- und Regionalpolitik entsprechen bzw. welche Probleme noch bestehen. Berücksichtigt werden auch die Kapazitäten der EU-Verwaltung.

*Bisherige Mittelauslastung deutet auf ernste Absorptionsprobleme in den Beitrittsländern hin*

Die EU hat in den vergangenen Jahren verschiedene Programme eingesetzt, um die MOE-Länder an die EU heranzuführen. Schon im Jahre 1989 legte die EU als Antwort auf die politischen Veränderungen in Polen und Ungarn ein wirtschaftliches Unterstützungsprogramm (PHARE: Poland-Hungary: Action for Restructuring of Economies) auf, das auf alle MOE-Länder mit sog. Europaabkommen, die letztlich als Vorstufe zur Mitgliedschaft angesehen werden, ausgedehnt wurde. Das ursprüngliche Ziel dieses Programms war es, technische Unterstützung zum Aufbau von Marktwirtschaft und Demokratie zu leisten. Die Ausrichtung von PHARE änderte sich, nachdem der Kopenhagener Gipfel im Jahre 1993 den MOE-Ländern die EU-Mitgliedschaft in Aussicht stellte. Es verlagerte sich verstärkt auf Investitionsprojekte. Seit 1997 zielt das Programm darauf, die Kandidatenländer unmittelbar auf den EU-Beitritt vorzubereiten. PHARE dient dabei insbesondere der Vorbereitung auf die EU-Strukturfonds.

TABELLE 7

**Mittelverteilung und Ziele der jährlichen Vorbeitrittsprogramme  
in der Finanzperiode 2000-2006**

Programm	Ziel des Programms	in Mio. Euro	in %	Anteile Polen und Ungarn*
PHARE (Poland-Hungary: Action for Restructuring of Economies)	Zunächst technische Unterstützung, dann verstärkt Investitionsprojekte; ab 1998 Vorbereitung der Kandidatenländer auf den EU-Beitritt sowie die Struktur- und Sozialfonds	1.560	50,0	Pol: 36,6 Un: 8,8
ISPA (Instrument for Structural Policies Pre-Accession)	Vorbereitung auf den Kohäsionsfonds	1.040	33,3	Pol: 37,0 Un: 10,0
SAPARD (Special Accession Programme for Agricultural and Rural Development)	Vorbereitung auf den EU-Strukturfonds im Bereich der Landwirtschaft EAGGF (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund)	520	16,6	Pol: 32,4 Un: 7,3
Insgesamt		3.120	100	

*Anmerkung:* \* Anteil an den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln der jeweiligen Programme; bei PHARE: Anteil an den nationalen PHARE-Programmen (Gesamtsumme hier 1.085 Mio. Euro).

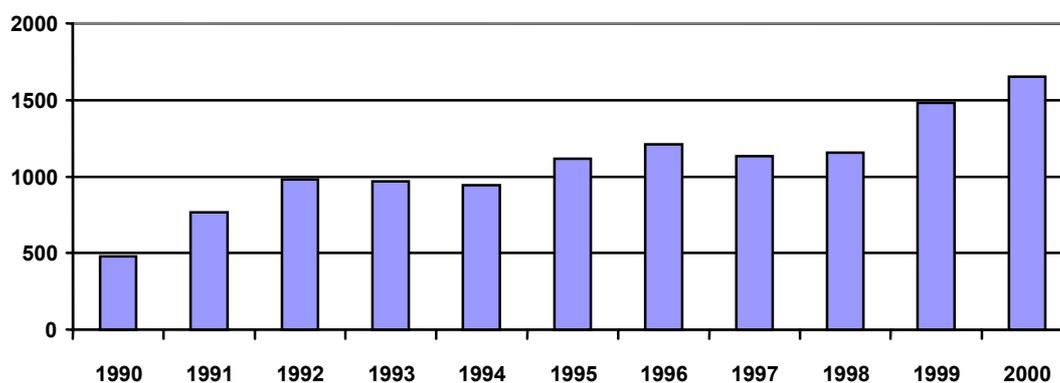
*Quelle:* European Commission, 2001

Die Vorbeitrittsanstrengungen wurden seit 1997 insofern verstärkt, als zwei weitere Programme zur Vorbereitung auf die Struktur- und Kohäsionsfonds implementiert wurden. Dabei handelt es sich um das ISPA- (ISPA: Instrument for Structural Policies Pre-Accession, Vorbereitung für Kohäsionsfonds) und SAPARD-Programm (SAPARD: Special Accession Programme for Agricultural and Rural Development). Letzteres soll die MOE-Länder auf den EU-Strukturfonds EAGGF (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund) im Bereich der Landwirtschaft vorbereiten. Zudem führte man eine neue Komponente in das PHARE-Programm, das ESC (Economic and Social Cohesion Program) ein, um in den Kandidatenländern die Kapazitäten zur Nutzung des Europäischen Sozialfonds (ESF: European Social Fund) zu schaffen.

Schaubild 7 zeigt, dass sich die PHARE-Verpflichtungen (ohne Berücksichtigung von ISPA und SAPARD) für die Beitrittskandidatenländer in den letzten 10 Jahren fast verdreifacht haben. Tabelle 8 ermöglicht einen Vergleich zwischen den Mitteln für die Verpflichtungen (in der Haushaltsplanung projektierte Mittel), den vertraglich vereinbarten Transfers und den tatsächlichen Zahlungen. Wenn wir die Absorptionsfähigkeit als Relation zwischen den projektierten Verpflichtungen und den tatsächlichen Zahlungen definieren, dann lag sie je nach Beitrittsland zwischen 50% und 70% und im Durchschnitt bei 64%, was eher ein enttäuschendes Resultat darstellt. Das Problem wird im Rahmen der Vorbeitritthilfen insofern verschärft, als auf dem Berliner Gipfel im Jahre 1999 die EU sich entschloss, die Vorbeitritthilfen für die zehn Kandidatenländer mehr als zu verdoppeln und jährlich auf ca. 3,1 Mrd. Euro aufzustocken. Tabelle 7 zeigt, dass der Großteil der Mittel auch weiterhin über das PHARE-Programm abgewickelt wird.

SCHAUBILD 7

**Entwicklung der PHARE-Finanzmittel von 1990 bis 2000 in den MOE-Ländern**  
(in Mio. Euro)



Quelle: European Commission, *The Phare Programme: Annual Report 2000*, Brussels.

TABELLE 8

**Verpflichtungen, Verträge und Zahlungen im Rahmen des  
PHARE-Programms nach Ländern zwischen 1990 und 2000 (Mio. Euro)**

Partnerländer	Verpflichtungen	Verträge	Zahlungen	Zahlungen/Verpflichtungen (%)
Albanien	621,35	497,52	409,37	65,9
Bosnien & Herzegovina	289,19	283,82	241,49	83,5
Bulgarien	1.000,86	729,79	603,14	60,3
Tschechien	576,57	394,97	355,23	61,6
Estland	222,49	171,23	152,71	68,6
Mazedonien	257,00	200,05	156,94	61,1
Ungarn	1.075,23	845,29	730,95	68,0
Lettland	282,72	217,88	179,09	63,3
Litauen	420,65	275,01	227,57	54,1
Polen	2.500,28	1.739,94	1.609,88	64,4
Rumänien	1.439,50	916,85	784,76	54,5
Slowakei	433,45	251,98	205,59	47,4
Slowenien	224,75	144,03	122,58	54,5
Tschechoslowakei*	230,49	231,82	228,88	99,3
Ostdeutschland	34,49	28,86	28,61	83,0
Jugoslawien	43,68	43,68	43,68	100,0
Multilaterale Programme	2.228,00	1.930,07	1.566,78	70,3
<b>Insgesamt</b>	<b>11.880,70</b>	<b>8.902,80</b>	<b>7.647,25</b>	<b>64,4</b>

\* Mittelvergabe vor der Teilung des Landes.

Quelle: European Commission, *The Phare Programme: Annual Report 2000*, Brussels.

Die Vertretung der Europäischen Kommission in Warschau hat jüngst die geringe Absorptionsfähigkeit der polnischen Verwaltung insbesondere bezüglich des PHARE-Programms kritisiert. Bis Juni 2001 wurde nur ca. ein Drittel der Gelder, die Polen im Rahmen des PHARE-Programms 1999 zustehen, vertraglich im Rahmen von konkreten Projekten vereinbart. Die Frist für diese Kontrakte läuft Ende 2001 aus. Zudem stiegen die Finanzmittel für PHARE-2000 um fast 50%, doch bis Juni 2001 konnten nur ca. 10% vertraglich vereinbart werden.<sup>2</sup> Pawel Samecki, stellvertretender Leiter der polnischen EU-Vorbereitungsbehörde (Office for the Committee on European Integration:

<sup>2</sup> vgl. *Gazeta Wyborcza*, 8 June, 2001.

Urząd Komitetu Integracji Europejskiej), befürchtete aufgrund der akuten Budgetprobleme schon im Sommer 2001 einen Verlust von PHARE-Geldern, da ein Teil der Programme kofinanziert werden musste. Tatsächlich hat Polen bis Ende 2001 ca. 31 Mio. Euro, die in den PHARE- und ISPA-Programmen 1998-2000 zugeteilt waren, aufgrund unzureichender Koordinierung und administrativer Probleme verloren.<sup>3</sup>

Die Dimension der Absorptionsprobleme wird nach dem Beitritt dramatisch steigen: Tabelle 9 zeigt, dass im Jahr 2000 alle 10 Beitrittskandidatenländer ca. 0,8% ihres BIP absorbierten, d.h. bei voller Ausschöpfung des Maximalbetrages von 4% des BIP käme es zu einer Verfünffachung des Mittelabflusses in die neuen Mitgliedsländer. Im Falle Polens und Ungarns betrug die Auslastungsquote 0,5% bis 0,6% des BIP, d.h. der maximale Mittelabfluss würde sich nach der Erweiterung im Falle Polens fast versiebenfachen und für Ungarn fast verneunfachen. Allein die Dimension dieser potentiell sprunghaft ansteigenden Finanzressourcen verdeutlicht, vor welchen Herausforderungen Verwaltung, Politik und öffentlicher Finanzsektor der Kandidatenländer in den Jahren bis zum Beitritt stehen.

TABELLE 9

**Finanzmittel der Vorbeitrittshilfen und potentielle Steigerung  
im Rahmen der EU-Struktur- und Kohäsionsfonds 2000**

	ISPA	Phare verteilt <sup>1</sup>	Phare insg. Schätz. <sup>2</sup>	SAPARD	Vorbe- reitungs- hilfe insg.	Vorbe- reitungs- hilfe insg.  % des BIP	Struktur und Kohä- sion Fonds <sup>3</sup>  Millionen Euro	Anstieg v. Vorbei- trittshilfe  Multipli- kator
	Millionen Euro						Millionen Euro	Multipli- kator
Bul	103,89	150,60	165,33	52,00	321,22	2,4	526,5	1,6
Tsch	70,12	101,50	111,43	22,00	203,55	0,4	2.044,3	10,0
Est	28,57	32,50	35,68	12,10	76,35	1,4	223,7	2,9
Ung	88,30	119,80	131,52	38,00	257,82	0,5	2.195,7	8,5
Let	46,75	33,80	37,11	21,80	105,65	1,4	309,4	2,9
Lit	51,94	86,10	94,52	29,80	176,26	1,5	481,4	2,7
Pl	348,02	483,40	530,68	168,40	1.047,10	0,6	7.089,9	6,8
Ro	238,94	260,30	285,76	150,40	675,10	1,7	1.571,4	2,3
Slw	46,75	78,80	86,51	18,30	151,56	9,7	833,9	5,5
Slo	15,58	33,40	36,67	6,30	58,55	0,3	782,6	13,4
Insg	1.038,86	1.380,20	1.515,20	519,10	3.073,16	0,8	16.058,7	5,2

<sup>1</sup> Zusätzliche Phare-Mittel (Multilateral), die einzelnen Ländern nicht zuzuordnen sind: 135.00 Euro;<sup>2</sup> Multilaterale Mittel proportional auf einzelne Länder verteilt; <sup>3</sup> 4 % BIP-Absorptionsgrenze.

Quelle: European Commission, 2001

<sup>3</sup> vgl. *Gazeta Wyborcza*, 12 December, 2001.

*Regionale Verwaltungsstruktur und rechtliche Voraussetzungen für EU-Strukturpolitik sind weitgehend geschaffen*

Wesentliche Voraussetzung für die Nutzung der europäischen Struktur- und Regionalfonds sind EU-kompatible Verwaltungen, Institutionen, Gesetze und Verfahren. Schon 1996 änderte Ungarn die rechtlichen Rahmenbedingungen der Regionalpolitik. Das Gesetz über die territoriale Ordnung und regionale Entwicklung dezentralisierte die Verwaltungsstrukturen. 1999 schuf man sowohl in Ungarn (sieben Regionen) und in Polen (16 neue selbstverwaltete Wojewodschaften) die territorialen EU-Planungsregionen (sog. NUTS-2-Regionen). Weitere kleinere territoriale Änderungen werden in Polen 2002 auf der Kreisebene durchgeführt, und in Ungarn ist die Debatte über die Planungsregion „Mittelungarn“ noch nicht abgeschlossen.

Wichtige rechtliche und institutionelle Anpassungen sind in Polen im Bereich der regionalen Entwicklungsprogrammierung (Mai 2000) mit dem neu gegründeten Ministerium für Regionalentwicklung (Juni 2000) und durch die Entwicklung eines vorläufigen Nationalen Entwicklungsplanes einschließlich einer nationalen Strategie für Regionalentwicklung vorgenommen worden. Schließlich waren auch die Regionen angehalten, regionale Entwicklungsstrategien auszuarbeiten. Im Mai 2000 wurden schließlich die rechtlichen Grundlagen für die sog. Regionalverträge zwischen den gewählten Repräsentanten der Wojewodschaften (Marschall) und dem Ministerium für Regionalentwicklung geschaffen. In ihnen wird die finanzielle Unterstützung der Regionen durch die nationale Ebene festgelegt. Nur auf dieser Grundlage können die Regionen ihre eigenen regionalen Entwicklungsprioritäten durchsetzen. Die bisherigen Erfahrungen zeigen jedoch erhebliche Probleme in der Zielrichtung, Ausgabenstruktur und Abwicklung der Verträge (siehe Box).

### **Die polnischen Regionalverträge**

Die Wojewodschaftsregierungen werden gewählt, unterstehen in wichtigen Bereichen jedoch weiterhin der Zentralregierung. Die Wojewodschaften sind für regionale Entwicklungsaufgaben verantwortlich, sie besitzen jedoch nur begrenzte eigene Finanzierungsgrundlagen (siehe Kapitel 3.3). Das im Mai 2000 verabschiedete „Gesetz zur Unterstützung der Regionalentwicklung“ sieht nunmehr „Regionalverträge“ zwischen der Zentralregierung und den Wojewodschaften zur Finanzierung regionaler Entwicklungsprojekte vor. Da sie wichtige Instrumente zur Kofinanzierung von EU-Programmen darstellen, sind sie auch für die Absorptionsproblematik von besonderem Interesse.

Die ersten Verträge wurden Mitte 2001 unterzeichnet und decken mit ca. 551 Mio. Euro auch den Kofinanzierungsbedarf der Wojewodschaften mit ab. Diese Summe ist allerdings durch die aktuelle Budgetkrise gefährdet, zumal die Mittel bei Finanznot auch gekürzt werden können. Problematisch ist, dass viele Aufgaben von den lokalen Verwaltungen wahrgenommen werden, doch die entsprechenden Gelder von den Wojewodschaftsverwaltungen nur unzureichend weitergeleitet werden. Kritisiert wird auch, dass ein beachtlicher Teil der Gelder in Projekte fließt, die unter der sozialistischen Zentralplanung nicht beendet wurden. Es ist zweifelhaft, ob diese Ausgaben sich künftig für Struktur- und Kohäsionsfonds qualifizieren. Schon jetzt werden in einigen Fällen die Prioritäten der Kommission (u.a. Förderung der Gleichberechtigung der Frauen) vernachlässigt.

*Institutionen und Verantwortungsbereiche sind besser zu definieren und zu koordinieren*

In vielen MOE-Ländern (u.a. Polen) sind die Programmierung (d.h. mehrjährige Planung) und das Management aller künftigen Strukturfonds auf neu gegründete Ministerien für Regionalentwicklung verlagert worden. Bei ihnen liegt auch in Polen die Verantwortung für die Abwicklung des Regionalfonds ERDF. Der ESF (Sozialfonds) ist dagegen im Ministerium für Arbeit und Soziales, der ländliche Strukturfonds (EAGGF) im Agrarministerium angesiedelt. Etwas anders sieht die Lösung für den institutionellen Bereich in Ungarn aus. Die führende Rolle der Programmierung und Koordinierung aller Strukturfonds verbleibt im Wirtschaftsministerium, das auch für den Sozialfonds zuständig ist. Das neue Ministerium für Regionalentwicklung ist indes für die Regional- und ländlichen Strukturfonds zuständig.

Positiv ist in beiden Ländern zu bewerten, dass die Gesamtverantwortung für die Strukturfonds in einem Ministerium zentralisiert ist. Dadurch werden die Kontrollmöglichkeiten gestärkt und die interministeriellen Abstimmungsprobleme bleiben begrenzt. Dies ist zum Leidwesen der Kommission nicht in allen Kandidatenländern der Fall. In Polen und Ungarn sind für die Vorbeitrittshilfen noch immer separate Regierungsinstitutionen verantwortlich. Dies kann zu Abstimmungsproblemen in den Jahren bis zum EU-Beitritt führen. Grundsätzlich gilt, je mehr Institutionen und Strukturen, desto schwieriger gestaltet sich der ohnehin entscheidende Koordinierungsprozess zwischen den einzelnen Verantwortungsbereichen der Strukturfonds. Die Qualität der interministeriellen Koordination ist damit eine wichtige Voraussetzung für die Absorptionsfähigkeit der Strukturfonds (siehe Kapitel: 3.2.).

## ÜBERSICHT 1

**Institutionen und Verantwortungsbereiche für Vorbeitrittshilfen  
und die künftige EU-Strukturpolitik\***

	Polen	Ungarn
Strukturfonds insgesamt, Gesamte Koordination, Programmierung und Implementierung aller Strukturfonds	Ministerium für Regionalentwicklung	Wirtschaftsministerium
Europäischer Fonds für Regionalentwicklung; ERDF, Verantwortlich für künftige Management-Aufgaben	Ministerium für Regionalentwicklung	Ministerium für Landwirtschaft und Regionalentwicklung
ESF, Europäischer Sozialfonds	Ministerium für Arbeit und Soziales	Wirtschaftsministerium
EAGGF, Europäischer Ausgleichs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft	Ministerium für Landwirtschaft	Ministerium für Landwirtschaft und Regionalentwicklung
Verantwortung über alle Vorbeitrittsprogramme einschließlich Koordinierung	Regierungsbüro des Komitees für Europäische Integration (jetzt beim Außenministerium angesiedelt)	Ministerium ohne Portfolio, zuständig für PHARE und ISPA

*Anmerkung:* \* Abkürzungen der englischen Bezeichnungen (siehe nähere Erläuterungen oben)

*Quelle:* European Commission, 2001

In beiden Ländern werden die Anstrengungen verstärkt, die organisatorischen Voraussetzungen für die Implementierung der EU-Politiken zu schaffen. Im ungarischen Wirtschaftsministerium wurde beispielsweise eine Abteilung gegründet, die organisatorische Vorschläge hinsichtlich der Abwicklung der Strukturfonds nach dem Beitritt unterbreiten soll. Zur Stärkung der administrativen Kapazitäten wurden zudem eine „Nationale Agentur für Regionalentwicklung“ und eine „Agentur zur Implementierung der Sozialfonds“ gegründet. Ähnliche Agenturen wurden für das Ministerium für Transport, das Wasseramt und Umweltministerium bezüglich der Implementierung des Kohäsionsfonds gegründet (EU-Commission, Ungarn, 2001).

#### *Die Rolle der Regionen muss noch klarer definiert werden*

Neben den Problemen der zentralen Verantwortung und Koordinierung ist die Frage entscheidend, welche Rolle den Regionen bezüglich Programmierung und Management der Strukturfonds zukommt. Die europäischen Strukturfondsverordnungen lassen dabei den einzelnen Ländern insofern breiten Spielraum, als sie sowohl zentralisierte als auch dezentralere Lösungen zulassen. Für größere Flächenstaaten wie Polen sind sicherlich dezentralere Lösungsansätze sinnvoll, wenn die entsprechende administrative Kapazität auf der regionalen Ebene (NUT-2-Regionen) besteht. In anderen Ländern (u.a. Ungarn) werden diese Regionen zwar aus statistischen und planungstechnischen Gründen eine wichtige Rolle spielen, doch sind auch stärker zentral geprägte Entscheidungsstrukturen denkbar.

Wenn die Regionen eine zentrale Planungsrolle übernehmen sollen, dann müssen die Kapazitäten für Programmierung (mehrjährige Planung), Partnerschaft (Kooperation zwischen Planungsbehörden und gesellschaftlichen Gruppen; siehe Kapitel 3.2.), Projektentwicklung bzw. Projektauswahl auf regionaler Ebene gestärkt werden. Dies kann über entsprechende intermediäre und regionale Institutionen geschehen. Zwar haben einige Staaten bereits „Regionale Entwicklungsräte“ oder „Regionale Entwicklungsagenturen“ gegründet, doch fehlt in allen Kandidatenländer faktisch die Kapazität auf der NUTS-2-Regionalebene, Programme erfolgreich durchzuführen. Um die Strukturfonds effizient nutzen zu können, wird es deshalb entscheidend sein, Systeme zu wählen, die die Programmierungsperiode verkürzen und Ausfallrisiken minimieren.

Eine klare Kompetenzaufteilung der verschiedenen Verwaltungsebenen ist für eine effektive Nutzung der Strukturfonds wichtig, doch in vielen Fällen nicht einfach zu erreichen. Beispielsweise muss die Rolle der traditionslosen NUTS-2-Regionen in Ungarn nicht nur gegenüber der zentralen Ebene, sondern auch gegenüber den traditionsreichen Komitaten (die der NUTS-3-Ebene entsprechen) definiert werden. Letztere werden auch bezüglich der Ziele 2 und 3 der Strukturpolitik der EU eine wichtige Rolle spielen. Das Ergebnis ist manchmal die Überlappung von Kompetenzen bzw. parallelen Aufgaben. Auf der lokalen und Kreisebene sind Humankapital- und Managementprobleme offenkundig, worunter auch die nötige Koordinierung mit den anderen Ebenen leidet (vgl. Anhang Szemler).

*Die Anpassung der Vorbeitrittshilfen an die künftigen EU-Strukturfonds ist in den nächsten Jahren wichtig*

Die institutionellen und prozessualen Voraussetzungen für eine erfolgreiche EU-Struktur- und Regionalpolitik können nur evolutionär, d.h. schrittweise und über einen mittelfristigen Zeitraum entstehen. In diesem Sinne ist die Ausrichtung der bisherigen Förderprogramme an die künftigen Strukturfonds entscheidend. Das PHARE-Programm war zunächst nicht mit den Zielen, Strukturen und Abläufen der Strukturfonds kompatibel. Seit 1998 wird das Programm als Vorbeitrittsinstrument und als Vorläufer des Strukturfonds eingesetzt, d.h. Projekte zur unmittelbaren Vorbereitung zum EU-Beitritt werden gefördert. Verfahrenstechnische Vereinfachung (größere Eigenverantwortung, weiterreichende Kompetenzen der EU-Vertretungen) haben die Durchführung der Projekte und den Mittelabfluss gefördert. Mit Hilfe spezieller Vorbereitungsprogramme (Special Preparatory Programme) versuchte die EU-Kommission in den letzten Jahren die Anpassung an die EU-Erfordernisse zu fördern (siehe Box).

#### **Vorbereitungsprogramme in Polen**

SSP-Programme (Special Preparatory Programme) dienen in Polen beispielsweise zur technischen Unterstützung und Weiterbildung der Administration, um die Verwaltungsreform in drei Wojewodschaften maßgeblich zu unterstützen. Zudem wurde ein „PHARE Economic and Social Cohesion Program“ (ESC) mit zwei Komponenten aufgelegt. Zunächst wird unter Leitung der „Polish Enterprise Developing Agency“ (PARP) und mit Hilfe der Wojewodschaftsvertretungen (gewählt) und Regionalverwaltungen (von Warschau eingesetzte Repräsentanten der Zentralregierung) Polen auf den EU-Regionalfonds (ERDF) vorbereitet. Als zweite Komponente wird unter Leitung des Sozialministeriums die Verwaltung in acht Wojewodschaften (geplant bis 2006 alle 16) geschult. Hierzu dient das „Human Resource Development Program“, das auf den EU-Sozialfonds (ESF) vorbereitet soll. Informationen über die bisherigen Erfahrungen werden an die übrigen Regionen weitergegeben, um den Lernprozess zu beschleunigen. Die relativ rasche Implementierung der Programme wird in Polen bezüglich der Steigerung der Absorptionsfähigkeit des Landes als Erfolg verbucht, obwohl qualitative Aspekte (sichtbar bei den Verhandlungen über die „Regionalverträge“) eher kritisch beurteilt werden. Man erwartet jedoch qualitative Verbesserungen im Zuge einer Stabilisierung der Institutionen.

Die neu aufgelegten ISPA- und SAPARD-Programme wurden direkt als Vorbereitung auf die Kohäsions- und EAGGF-Fonds eingeführt. Dies hat den Vorteil, dass sie sich sofort an den Strukturen sowie Abläufen der EU-Programme orientieren. Während in Polen bezüglich des ISPA-Programms noch wenige Erfahrungen vorliegen, wird Ungarn eine vergleichsweise gute Implementierung bescheinigt. Die hohe Qualität der von ISPA geförderten Projekte wird auch von der Europäischen Kommission positiv erwähnt. Enttäuschend verliefen indes in beiden Ländern die Erfahrungen mit dem SAPARD-Programm. Trotz langer Vorbereitung und der finanziellen Vereinbarungen seitens der EU, sind die Programme noch nicht angelaufen. Die Hauptursache hierfür ist

die ständige Verschiebung der Akkreditierung der SAPARD-Agenturen. Dies geht sowohl auf Versäumnisse seitens der Kandidatenländer als auch der Mitgliedsländer zurück. Die Schwierigkeiten mit SAPARD liegen auch darin begründet, dass dies das erste völlig dezentralisierte Programm in den Kandidatenländern ist, d.h. seitens der EU-Kommission wird nur eine ex-post Evaluierung vorgenommen.

#### *Humankapitalbildung und „Twinning“ müssen verbessert werden*

Die obigen Ausführungen haben sich zunächst auf die institutionellen Aspekte konzentriert, die zur Sicherung, effektiven Nutzung und finanziellen Abwicklung der Europäischen Fonds notwendig sind. Es reicht jedoch nicht aus, die richtigen Strukturen zu implementieren, denn die Funktionsweise der Verwaltung ist von den Fähigkeiten und dem Ausbildungsstand des Personals abhängig. In den Kandidatenländern ist aber die Qualifikation der Beamten und Angestellten des öffentlichen Dienstes insbesondere auf lokaler Ebene niedrig bzw. entspricht nicht den EU-Anforderungen (siehe auch Kapitel 3.2). Letztlich ist die unbefriedigende Nutzung der bestehenden Vorbeitrittsfonds im wesentlichen das Ergebnis der geringen operationellen Fähigkeiten des verantwortlichen Personals.

Die EU-Kommission hat dieses Problem frühzeitig erkannt und versucht, mit Hilfe sog. Twinning-Programme (teilweise im Rahmen der PHARE-Seminare) den Ausbildungsstand zu verbessern. Die bereits erwähnten Vorbereitungsprogramme (SSP) enthalten deshalb starke Weiterbildungskomponenten. Dabei wird die Kommission nur teilweise selber in der Ausbildung aktiv, sondern überträgt Fortbildungsmaßnahmen auch an private Consulting-Firmen. Allerdings wird insbesondere in Polen der Vorwurf laut, die Qualität einiger dieser von Beratungsfirmen angebotenen Kurse sei insofern mangelhaft, als ihre Inhalte zu breit und wenig aktuell angelegt sind (Szlachta, 2001). Dieses Problem soll dadurch bewältigt werden, dass durch öffentliche Ausschreibungsverfahren die fähigsten Experten mit den besten Beratungsfirmen ausgewählt werden, entsprechende Schulungsprogramme und Lehrbücher zu erstellen. Zudem soll aktives und interaktives Training darauf ausgerichtet sein, autodidaktisches Lernen zu fördern.

#### *Die Anpassung an die EU-Planungs- und Managementanforderungen muss verbessert werden*

Die Bildung von Institutionen und die Entwicklung entsprechender Fähigkeiten stellen im Rahmen der EU-Strukturpolitik eine große Herausforderung dar. Dies soll im folgenden anhand der Programmplanung sowie der Management- und Evaluierungsanforderungen der Fonds dokumentiert werden.

*Programmierung:* Die Programmplanung dient dazu, die im Rahmen der finanziellen Vorausschau zu erwartenden finanziellen Mittel der EU-Strukturpolitik auf die verschiedenen Förderziele aufzuteilen und alle strukturpolitischen Maßnahmen gemäß der

EU-Vorgaben festzulegen und zu koordinieren (Axt, 1999). Sie wird von der Kommission in enger Abstimmung mit den Akteuren auf nationaler und regionaler Ebene vorgenommen. Das Ergebnis wird in Form eines Gemeinschaftlichen Förderkonzepts (GFK) dokumentiert. Die Programmierung ist ein grundlegender, komplexer und zeitraubender Prozess.

Die Kandidatenländer müssen nach dem Beitritt imstande sein, ihre Planungsdokumente zu erstellen und dann mit der Kommission abzustimmen. Schon jetzt wird deshalb versucht, die Programmplanung zumindest teilweise in den MOE-Ländern zu etablieren. Diese Planungsdokumente sind nach den Vorgaben der EU-Strukturfondsverordnungen obligatorisch und müssen erfolgreich abgeschlossen werden, da sonst keine Finanzmittel fließen. Alle relevanten Strukturen, u.a. die interministerielle Koordination, die Vereinbarungen mit den entsprechenden Partnern (Partnership), Datengrundlagen und eine klare Definition der Kompetenzen müssen vor diesem Prozess festgelegt sein. Da fast alle Regionen in den MOE-Ländern förderungswürdig sind, ist die Programmierung mit den nationalen Entwicklungsplänen und fast allen Ministerien abzustimmen.

Die obigen Ausführungen verdeutlichen die Herausforderungen an die Beitrittskandidatenländer. In Ungarn ist seit 1996 die Programmierung ein Element der Regionalpolitik, die auf einer Hierarchie verschiedener Entwicklungspläne basiert (Konzept für territoriale Entwicklung; regionale Entwicklungsprogramme; Raumordnungspläne). Für die Vorbereitung der Pläne auf den verschiedenen Verwaltungsebenen (Land, Region, Komitat, Kreis, Munizipalität) sind die jeweiligen Verwaltungsorgane und Institutionen verantwortlich. Auch in Polen wird das Prinzip der Programmierung langsam eingeführt, doch bestehen insbesondere in der Finanzplanung noch erhebliche Probleme.

Wichtiges Instrument zur Heranführung der Kandidatenländer an diese EU-Praxis ist die Notwendigkeit seitens der Kandidatenländer, (vorläufige) Nationale Entwicklungspläne (vNEP) im Rahmen der NSC-Komponente des PHARE-Programms zu erstellen. Polen und Ungarn haben dies 2000 bzw. 2001 durchgeführt, doch lassen sich, ähnlich wie in den anderen Kandidatenländern, noch immer gewisse Schwachpunkte beobachten. Sie bestehen vor allem darin, dass die Ausarbeitung der nationalen Entwicklungspläne vielfach als rein formale Anforderung ohne klare Anbindung gesehen wird, und es daran mangelt, sie mit den bestehenden nationalen Investitions- und Budgetplanungen zu koordinieren.

Zudem zeichnen sich einige technische Probleme (Anpassung des PHARE-Programms an die Instrumente der Strukturfonds, fehlende Ex-Ante-Evaluierung) ab. Die grundsätzliche Schwierigkeit besteht dabei auch darin, die in der EU übliche mittelfristige Planungsperiode von sieben Jahren auf die weitaus kürzeren Planungshorizonte der Vorbeitrittshilfen auszurichten. Aus verwaltungstechnischer Sicht ist es deshalb wichtig, Verfahren und Strukturen so zu modernisieren, dass Verzögerungen bzw. sogar Ausfälle im Rahmen der künftigen Strukturfonds vermieden werden.

*Management und Evaluierung:* Den EU-Regeln entsprechend folgt nach der Programmplanung und der Festlegung des Gemeinschaftlichen Förderkonzepts (GFK) die Festlegung der Operationellen Programme (OP), in denen die entsprechenden Förder-

maßnahmen zusammengefasst sind. Für die Durchführung der OPs sind Abteilungen (Management Authorities, MA) auf nationaler oder regionaler Ebene verantwortlich, die wiederum von den für die finanzielle Abwicklung zuständigen Institutionen (Paying Authority, PA) getrennt sein müssen. In den Kandidatenländern ist der Prozess zur Identifizierung der MAs und PAs noch nicht abgeschlossen und mit besonderen Problemen verknüpft.

Die MAs sollen auf Basis der vorhandenen verwaltungstechnischen Kapazitäten aufgebaut werden. Die Fähigkeit, Monitoring, Finanzmanagement und interne Kontrollen erfolgreich zu betreiben, muss jedoch erst langsam entwickelt werden. In den Kandidatenländern wird die Identifizierung der MAs und PAs jedoch auch durch politische Faktoren (Kompetenzkämpfe) behindert. Darüber hinaus sind die Kenntnisse in der Projekt- und Programmevaluierung (insbesondere letztere in Zusammenarbeit mit der Kommission) noch unzureichend. Die laufende und abschließende Erfolgskontrolle benötigt außerdem angemessene Monitoring-Methoden (Daten, selbst entwickelte Indikatoren). Zudem sind entsprechende Mechanismen zur externen und internen Finanzkontrolle erforderlich (siehe Kapitel 3.3). All diese Fähigkeiten müssen bis zum EU-Beitritt im Rahmen der Vorbeitrittsprogramme entwickelt und gefördert werden.

#### *Informationssysteme, lokale Netzwerke und die Zusammenarbeit mit NGOs fördern die Nutzung der EU-Strukturfonds*

Eine erfolgreiche Nutzung der Strukturfonds basiert auch auf entsprechenden (Computer gestützten) Informationssystemen, die Daten und Informationen über Programme und Projekte (insbesondere für Monitoring) zur Verfügung stellen. Zudem tragen Informationen über Ziele, Methoden und Abläufe der EU-Strukturfonds entscheidend zu dem Erfolg der Struktur- und Regionalpolitik bei. Hier können nicht nur offizielle Stellen, sondern auch sog. NGOs (Nicht-Regierungs-Organisationen) eine wichtige Rolle spielen.

In den Beitrittsländern haben NGOs eine relativ kurze Vergangenheit. Ungarn und Polen schneiden zwar im Vergleich zu den übrigen Beitrittskandidaten relativ gut ab, doch stellen Finanzierung, Kommunikation und Koordinierung dieser Organisationen noch immer ein Problem dar. Bisherige Erfahrungen auch aus den jetzigen Mitgliedsländern zeigen, dass es auch auf lokaler Ebene wichtig ist, ein Netzwerk der an den EU-Programmen bzw. Projekten potentiell interessierten Partner aufzubauen. Dies begünstigt den Informationsaustausch und hilft lokale Interessen zu artikulieren und zu koordinieren sowie technische Probleme zu lösen (vgl. auch Szemler im Anhang).

### 3.2. Absorptionsprobleme aufgrund mangelhafter Qualität des politischen Prozesses und als Folge der Korruption

Wie im vorhergehenden Abschnitt dargestellt, haben Polen und Ungarn im administrativen Bereich deutliche Fortschritte hinsichtlich der Implementierung der EU-Struktur- und Regionalpolitik erzielt. Viele der noch bestehenden administrativen Defizite können durchaus bis zum Beitrittszeitpunkt überwunden werden. Die Verwaltungskapazitäten (auf zentraler, regionaler und lokaler Ebene) sind jedoch nicht das alleinige Problem. Vielmehr ist eine wirksame EU-Struktur- und Regionalpolitik auch von den politischen Strukturen und Mechanismen abhängig.

Der Aufbau regionaler Verwaltungsstrukturen und die Implementierung regionaler Entwicklungsstrategien sind ebenso Teil des politischen Prozesses wie die Sicherstellung der Kofinanzierung für EU-Programme. Aber politische Richtlinien bzw. Strategien müssen nicht nur durchgesetzt, sondern auch konzipiert und entwickelt werden. Deshalb sind verwaltungstechnische Hindernisse, aber auch die Qualität des politischen Prozesses in Hinblick auf die Absorptionsfähigkeit der Kandidatenländer zu berücksichtigen. Gerade in diesem Bereich weisen die Kandidatenländer jedoch ernste Defizite auf. Sie resultieren auch aus dem geringen Erfahrungshorizont der Demokratien in Ostmitteleuropa und den politischen Verwerfungen der über 40-jährigen kommunistischen Vergangenheit.

Im folgenden werden die für die Struktur- und Regionalpolitik kritischen Bereiche des politischen Prozesses dargestellt. Dabei wird anhand von Indikatoren versucht, internationale Vergleiche insbesondere mit EU-Ländern vorzunehmen, um zumindest annähernd die „Beitrittsreife“ Polens und Ungarns (und ergänzend Sloweniens, Tschechiens, der Slowakei und Estlands) in diesen Bereichen einschätzen zu können. Als EU-Referenzländer dienen die Kohäsionsländer (Spanien, Portugal, Griechenland, Irland) sowie die Gründungsmitglieder Deutschland und Italien. Herangezogen werden die jährlichen Bewertungen des International Institute for Management and Development (IMD) sowie des Korruption Index von Transparency International. Da es sich in diesen Bereichen um nicht (bzw. schwer) quantifizierbare Einschätzungen handelt, stützen sich die Indices auf Befragungen von Experten bzw. Managern, wobei dann die entsprechende Rangposition im internationalen Vergleich ermittelt wird. Am Ende dieses Abschnitts wird anhand des aggregierten IMD-Indikators „Regierungseffizienz“ eine Gesamtbewertung im internationalen Vergleich vorgenommen.

*Geringe Qualität des politischen Prozesses („Klientismus“, „Politischer Filz“) und des öffentlichen Dienstes gefährden die Wirksamkeit der EU-Politik*

In vielen Entwicklungs- bzw. Schwellenländern – aber nicht ausschließlich nur dort – ist „Klientismus“ ein weit verbreitetes Phänomen, d.h. politische Posten werden nicht als Dienst an der Gemeinschaft verstanden, sondern zur persönlichen Vorteilsnahme (bzw. für Familie, Freunde oder Volksgruppen oder Stämme und Interessensgruppen)

angenommen. Bezeichnungen wie „politischer Filz“, „Vetternwirtschaft“, „politische Seilschaften“ beschreiben etwas anders akzentuiert das gleiche Phänomen, doch sind sie analytisch weniger scharf. Der Begriff „Klientismus“ – ursprünglich aus der Anthropologie stammend – hat demgegenüber seit über 30 Jahren einen festen Platz in der Politikwissenschaft. Er dient der Analyse informeller Machtverhältnisse, die auf Tausch von Vergünstigungen zwischen zwei Personen (oder auch Gruppen) in ungleichen Positionen beruhen, an dem beide Seiten gleichermaßen zum gegenseitigen Vorteil interessiert sind (vgl. Caciagli, 1997, S. 292).

Die verschiedensten historischen und soziokulturellen Voraussetzungen (Armut und Unterentwicklung, Kolonialismus, andere Abhängigkeitsverhältnisse) und Ausprägungen dieses Phänomens können hier nicht erörtert werden.<sup>4</sup> In den post-kommunistischen Ländern wird dieses Phänomen durch den schwierigen Übergang von totalitären zu demokratischen Strukturen und eine dadurch hervorgerufene relative Schwäche des staatlichen Institutionensystems begünstigt. Dabei versuchen sowohl „alte Seilschaften“ des kommunistischen Nomenklatursystems als auch die neue, teilweise rücksichtslos agierende Unternehmerschicht (nicht nur aus der Kommunistischen Partei stammend) den Staat für ihre Partikularinteressen zu nutzen.

„Klientismus“ wird in den post-kommunistischen Ländern durch ein immer noch instabiles Parteiensystem begünstigt. Es war schon mehrfach – wie zuletzt in Polen – zu beobachten, dass politische Parteien bzw. politische Bewegungen als Koalitionspartner an der Regierung beteiligt waren, nach den nächsten Wahlen jedoch vollständig von der politischen Bühne verschwanden. Diese politische Instabilität verstärkt die ohnehin in Demokratien bestehende Tendenz, nach einem Regierungswechsel nicht nur in der Politik, sondern auch in Teilen des öffentlichen Dienstes einen umfassenden Personalwechsel zugunsten der eigenen politischen bzw. persönlichen Freunde vorzunehmen. Dies war nicht nur jüngst nach den Wahlen in Polen (Herbst 2001), sondern durchaus auch in Ungarn (letztes Beispiel: Regierung Orban) festzustellen.

Der Schaden eines solchen politischen und auf persönliche Vorteile ausgerichteten Revirement hielte sich dann in Grenzen, wenn die Kandidatenländer auf ein breites Spektrum qualifizierter und erfahrener Personen für den öffentlichen Dienst zurückgreifen könnten. Das Gegenteil ist indes der Fall, denn politisches bzw. administratives „Humankapital“ ist eine extrem „knappe Ressource“. Dies wird noch dadurch verschärft, dass qualifizierte Beamte durch die wesentlich bessere Bezahlung im Privatsektor abgeworben werden. Negativ wirkt sich auch die Tatsache aus, dass der Niedergang des Kommunismus unerfahrene „Newcomer“ auf die politische Bühne emporgehoben hat, deren wesentliches Ziel die Maximierung des persönlichen Vorteils ist. Dies wird noch durch bestehende Netzwerke des alten Nomenklatursystems ergänzt, sodass die Besetzung öffentlicher Positionen mehr eine Frage der persönlichen Beziehungen als der Kompetenzen ist.<sup>5</sup>

---

<sup>4</sup> Einen ausgezeichneten Überblick zum Thema politischen Klientismus in den armen Regionen Italiens bietet: Putnam 1993.

<sup>5</sup> Besonders krass war zuletzt die Berufung eines Volksschullehrers, der als Verantwortlicher die Reform des Renten- und Sozialversicherungssystems durchführen sollte; einen guten Überblick zum Thema des Systems gibt: Hausner 2000, S. 126-129.

Der Aufbau eines funktionierenden öffentlichen Dienstes kann mittel- und langfristig nur dann gelingen, wenn dessen Personalentscheidungen anhand fachlicher Kriterien erfolgen. Erste Schritte in dieser Richtung wurden in Polen und Ungarn (siehe Box ...) unternommen, doch bestehen erhebliche Widerstände seitens des politischen Establishments, seine Privilegien aufzugeben und Veränderungen einzuleiten. In Polen wurde bis Ende 2000 nur ca. 1% der etwa 105.000 Beschäftigten der zentralen Regierungsbehörden gemäß den neuen Kriterien des öffentlichen Dienstes eingestellt. Offizielle Pläne gehen davon aus, dass etwa in 20 Jahren 10% bis 15% der Einstellungen nach diesen Kriterien vorgenommen werden. Es ist deshalb kein Wunder, dass die EU-Kommission die langsamen Fortschritte im öffentlichen Sektor Polens kritisiert (Sadłowska, 2000). Ungarn verzeichnet diesbezüglich vor allem 2001 positivere Entwicklungen (siehe Box).

### **Maßnahmen Ungarns zur Stärkung des öffentlichen Dienstes**

Nachdem in den Fortschrittsberichten der EU-Kommission 1999 und 2000 die geringe Qualität des öffentlichen Sektors in Ungarn kritisiert wurde, soll laut Regierung in Übereinstimmung mit der Kommission diesem Bereich höhere Priorität im Rahmen der Vorbereitung des Landes für den EU-Beitritt zukommen. Im Juli 2001 wurde ein neues Gesetz für den öffentlichen Dienst verabschiedet, das seinen Bediensteten die Unabhängigkeit vor direkten politischen Einflüssen zusichert sowie aussichtsreichere Berufsperspektiven eröffnet. Zudem sollen Beamte und Angestellte im öffentlichen Dienst nunmehr aufgrund ihrer fachlichen Kompetenz eingestellt werden. Gleichzeitig werden Aktivitäten, die nicht im Einklang mit den Aufgaben des öffentlichen Dienstes stehen, verboten. Gleiches gilt für die Übernahme eines politischen Amtes sowie die Beteiligung an öffentlichen Aktionen im Namen oder in Vertretung von politischen Parteien.

Das neue Gesetz sieht einen verbindlichen „Moralkodex“ sowie die Verpflichtung für den höheren Dienst vor, die jeweiligen Eigentumsverhältnisse (auch von Familienmitgliedern) offen zu legen. Zudem werden striktere Kontrollmechanismen als Teil des Antikorruptionskampfes mit dem Schwerpunkt auf Präventivmaßnahmen anvisiert. Ein weiteres Element zur Qualitätssteigerung im öffentlichen Dienst sind obligatorische Fremdsprachenkenntnisse für neu eingestellte Beamte. Gleichzeitig sieht das Gesetz die Bildung einer Elite im öffentlichen Dienst vor, die überdurchschnittliche Zuwendungen erhalten soll. Um diese Maßnahmen schrittweise zu implementieren und entsprechende Gehaltsanpassungen vorzunehmen, hat die Regierung mit einer Vervierfachung der Budgetmittel (ca. 75 Mio. Euro) erhebliche Ressourcen zur Verfügung gestellt (EU-Kommission, 2001, 2).

Folge des oben beschriebenen „Klientismus“ (oder „politischen Filzes“) ist, dass der politische Prozess durch niedrige Qualität und ein hohes Maß an Inkompetenz gekennzeichnet ist. Solche Fälle sind in Polen vor allem im legislativen Bereich zu beobachten. So hat beispielsweise noch im Herbst 2001 das Büro des Ministerpräsidenten Universitätsstudenten ohne entsprechende Qualifikation eingestellt, um wichtige Gesetzesvorlagen zu konzipieren (Kraszkowski, 2001). Im folgenden stellen wir am Beispiel Polens und Ungarns gravierende Beispiele für politische Inkompetenz vor, wodurch wichtige, die Entwicklung des Landes betreffende Infrastrukturprojekte verhindert wurden.

### **Beispiele für politische Inkompetenz im Bereich von Infrastrukturentscheidungen**

In den 90er Jahren kann Polen faktisch keine Fortschritte im Bereich des Autobahnbaus verzeichnen, obwohl das Parlament schon 1994 ein Gesetz verabschiedete, das den Bau von privaten Mautautobahnen ermöglichte. Öffentliche Gelder sollten nur begrenzt für die Vorbereitungsarbeiten eingesetzt werden, wogegen der gesamte Straßenbau ausschließlich privat finanziert werden sollte. Bis 1997 vergaben die Behörden keine einzige Konzession und bis zum Herbst 2000 wurde im Rahmen dieses Finanzsystems kein einziger Autobahnkilometer fertiggebaut. In den 90er Jahren konnten nur Fortschritte beim Bau der A4 im Raum Breslau auf Grundlage der traditionellen öffentlichen Finanzierung erzielt werden. Erst im September 2000 passte man das Gesetz an und erlaubte eine öffentliche Kofinanzierung für Mautautobahnen. Gleichzeitig schuf man die entsprechenden Institutionen und Mechanismen für solche Beteiligungen (Rzeczpospolita, 2001).

Ein weiteres Beispiel bietet der Bereich der Telekommunikation. Eine Vielzahl von politischen Problemen, u.a. Probleme des Lobbyismus sowie die Notwendigkeit, unter allen Umständen die Einnahmen für den defizitären Staatshaushalt zu sichern (einschließlich Korruption), haben den Wettbewerb auf dem Telekommunikationsmarkt stark eingeschränkt. Einer der Gründe für den Rücktritt des Telekommunikationsministers Tomasz Szyszko am 18. Juli 2001 war seine geheime Absprache im Zusammenhang mit dem Verkauf von Aktien der polnischen Telekom (TP) an das Konsortium „Kulczyk Holding“ und „France Telekom“ am 25. Juli 2000. Diese geheime Absprache garantierte der TP insofern ein uneingeschränktes Monopol auf dem polnischen Telekommunikationsmarkt für ca. zwei bis drei Jahre, als das Ministerium bis zum 1. Januar 2004 nicht die Preisregeln überprüfen und durchsetzen sollte. Eine ähnliche Vereinbarung (bis Ende 2002) wurde bezüglich der internationalen Telefonverbindungen getroffen. Doch schon lange bevor der Szyszko-Skandal publik wurde, war der informierten Öffentlichkeit bewusst, dass die polnische Politik versagt hatte, einen freien und gleichberechtigten Wettbewerb auf dem polnischen Telekommunikationsmarkt zu schaffen (Polityka 2001, Dornisch, 2001).

In Ungarn ist vor allem die Verzögerung im Bereich des EU-SAPARD-Programms auf politische Probleme zurückzuführen (siehe Ungarn-Beitrag im Anhang). Trotz langer Vorbereitungen und entsprechender finanzieller Vereinbarung mit der EU kommt das SAPARD-Programm nicht in Gang, da die Akkreditierung der entsprechenden Agentur ständig verschoben wurde. Dadurch kann voraussichtlich ein für Ungarn wichtiges EU-Programm nicht fristgerecht implementiert werden.

Um international vergleichbar die Qualität des politischen Prozesses und des öffentlichen Dienstes einschätzen zu können, verwenden wir die IMD-Subkriterien „politisches System“ und „öffentlicher Dienst“. Damit können auch die institutionellen Rahmenbedingungen und die staatliche Effizienz bewertet werden. Das Ranking der 49 untersuchten Staaten (Position 1 ist die beste, Position 49 die schlechteste) basiert hinsichtlich dieser Subkriterien – wie schon erwähnt – auf Umfragen unter Experten und Managern. Die Bewertung stützt sich daher auf subjektive Einschätzungen, die schwer überprüfbar und daher mit Vorsicht zu interpretieren sind.

## ÜBERSICHT 2

**IMD-Subkriterien: Politisches System und Öffentlicher Sektor**  
(Rangpositionen 2001)

	Politisches System	Öffentlicher Dienst
Polen	36	33
Ungarn	16	32
Tschechien	29	35
Slowakei	35	30
Slowenien	33	38
Estland	9	24
Deutschland	15	7
Italien	44	41
Spanien	10	17
Portugal	30	42
Griechenland	20	44
Irland	5	3

*Quelle:* IMD (2001)

Das erste Subkriterium bewertet, ob das politische System den wirtschaftlichen Herausforderungen gewachsen ist. Im Durchschnitt weisen die Beitrittskandidaten schlechtere Ergebnisse als die ausgewählten EU-Referenzstaaten auf, doch sind in beiden Ländergruppen große Unterschiede erkennbar. Polen (Position 36) liegt knapp hinter der Slowakei (Position 35), Slowenien (Position 33) und Tschechien (Position 29), doch fällt die Differenz zu Portugal nicht allzu groß aus (Position 30). Die Kandidatenländer können sich kaum damit trösten, dass die Bewertung des EU-Gründungsmitglieds Italien (Position 44) hier traditionell weitaus negativ ausfällt. Ungarn wird (Position 16) dagegen besser als Griechenland (Position 20) und nur wenig schlechter als Deutschland (Position 15) und Spanien (Position 10) eingestuft. Irland (Position 5) und Estland (Position 9) schneiden dagegen am besten ab.

Das zweite Subkriterium betrifft die Frage, ob bzw. wie stark der öffentliche Sektor politischen Einflüssen ausgesetzt ist. Dieser Aspekt ist insofern aufschlussreich, als damit die oben aufgezeigten Defizite des politischen Prozesses auch hinsichtlich der Wirksamkeit der EU-Struktur- und Regionalpolitik erkennbar werden. Hier weisen die Kandidatenländer (Positionen zwischen 30 bis 38) mit Ausnahme von Estland (Position 24) deutlich negativere Ergebnisse als der Durchschnitt der EU-Referenzländer auf. Dieses Bild ist allerdings insofern uneinheitlich, als offensichtlich die politische Einflussnahme auf den öffentlichen Dienst in Italien, Portugal und Griechenland (Position 41, 42, 44) weitaus stärker als in den Beitrittsländern eingeschätzt wird. Die Beitrittskandidaten stehen demnach in einer Reihe mit den EU-Ländern, deren öffentlicher Sektor durch massive politische Einflussnahme geprägt ist.

*Ungenügende interministerielle Koordination und Defizite im gesellschaftspolitischen Dialog stehen einer wirksamen EU-Strukturpolitik im Wege*

Ein anderer für die Qualität und Kohärenz des politischen Prozesses entscheidender Faktor ist die Politikkoordination sowie die Abstimmung der gesetzgeberischen Maßnahmen verschiedener Ministerien und Regierungsinstitutionen. In Polen bestehen zwar bereits Institutionen, um die interministerielle Koordination zu erleichtern, doch ist ihre Wirksamkeit fraglich. Die neue Regierung (Herbst 2001) versucht nun einige dieser Institutionen zu reorganisieren, doch bleibt das Ergebnis dieser Änderungen abzuwarten. Beklagt wird in dem bisherigen Verfahren u.a., dass die verschiedenen Koordinierungskomitees traditionell von den Ressortchefs maßgeblicher Ministerien selbst geleitet werden – z.B. das ökonomische Komitee vom Finanzminister –, sodass eine echte Vermittlung in interministeriellen Konfliktfällen kaum gelingt. Zusätzlich sind diese Institutionen mit diversen Einzelfragen so überlastet, dass zentrale strategische Aspekte in den Hintergrund treten.

In Polen wurde im Jahre 1996 mit einer Reform der zentralen Regierungsinstitutionen begonnen (*Reforma Centrum*), deren zentrales Anliegen darin bestand, die Macht des Regierungschefs zu stärken. So sollte das Büro des Premierministers zusätzliche Führungskompetenzen erhalten und ähnlich dem deutschen Bundeskanzleramt aufgebaut werden (Olszewski, Subotic, 1996). Nach dem Wahlsieg der Mitte-Rechts-Regierung im Jahre 1997 wendete sich die neue Regierung jedoch stärker den nicht minder wichtigen administrativen Aufgaben zu, indem sie zwei Ebenen der subnationalen Verwaltung, nämlich Region bzw. Wojewodschaft, und Kreise (im Polnischen *Powiat*) wieder einführte. Die Reform der zentralen Institutionen wurde indes nur halbherzig durchgeführt, sodass die Politikkoordination nicht wesentlich verbessert werden konnte. In Ungarn ist die interministerielle Koordination besser als in Polen einzuschätzen. Nach den Wahlen von 1998 fiel dem ungarischen Kanzleramt eine Schlüsselrolle in der Politikkoordination zu, mit einer auch gegenüber den (relativ schwachen) Regionalverwaltungen starken Machtposition.

Erfolgreiche Politikgestaltung in einem demokratischen System fußt auch auf Bürgernähe, die sich aus einem gesellschaftspolitischen Dialog (die EU-Kommission ver-

wendete jüngst den Begriff: „Partnership“) zwischen Regierenden und Bevölkerung ergibt. Diesen Dialog sieht auch die EU-Kommission als wichtige Voraussetzung, um Ziel und Strategien einer durch die EU unterstützten Regionalpolitik zu formulieren. Auch hier liegen erhebliche Defizite in der politischen Kultur der Kandidatenländer Polen und Ungarn vor, die sich zumindest teilweise aus der politischen Hinterlassenschaft der kommunistischen Regime erklären lassen. Der technokratisch-elitäre, auf Misstrauen und Geheimniskrämerei basierende Politikansatz hat seine Spuren hinterlassen und erst langsam entwickelt sich ein neuer politischer Stil. Der begrenzte Zugang zu öffentlichen Dokumenten und Informationen steht einem erfolgreichen sozialen Dialog entgegen. Dies ist u.a. auch eine wichtige Korruptionsursache (siehe unten).

Bezüglich Bestechung sind wiederum zwei IMD-Kriterien geeignet, die Qualität der Regierungsarbeit unter Berücksichtigung eines gesellschaftspolitischen Dialogs zu erfassen. Das erste Kriterium („Regierungsentscheidungen“) betrifft die Frage, ob die Regierung Entscheidungen effektiv implementieren konnte. Dieses Kriterium spiegelt auch die Qualität des Regierungsapparates (einschließlich interministerieller Koordination) wider. Das zweite Kriterium („Transparenz“) bewertet, ob die Regierung ihre Politikinhalt der Bevölkerung deutlich vermitteln konnte.

TABELLE 3

**IMD-Subkriterien: „Regierungsentscheidungen“ und „Transparenz“**  
(Rangpositionen 2001)

	Regierungsentscheidungen	Transparenz
Polen	46	46
Ungarn	21	30
Tschechien	38	42
Slowakei	31	20
Slowenien	42	43
Estland	20	19
Deutschland	9	16
Italien	41	38
Spanien	17	13
Portugal	36	40
Griechenland	33	29
Irland	13	7

Quelle: IMD (2001)

Beiden Kriterien zufolge ist die Qualität des politischen Prozesses in Polen (jeweils Position 46) besonders ungünstig zu beurteilen. Darunter liegen international (49 untersuchte Länder) nur noch Indien, Indonesien und Venezuela. Kaum besser als Polen sind die Rangpositionen Tschechiens (Position 38 bzw. 42) und Sloweniens (Position 42 bzw. 43), doch lassen sich diese durchaus mit Italien (Position 41 bzw. 38), Portugal (Position 36 bzw. 40) und – etwas günstiger – Griechenland (Position 33 bzw. 29) vergleichen. Eine etwas größere Effizienz hinsichtlich der Durchsetzung von Regierungsentscheidungen und ihrer Transparenz wird Estland (Position 20, 19) und (bezüglich Transparenz etwas eingeschränkt) Ungarn (Position 21, 30) bescheinigt.

### *Korruption ist weit verbreitet und eine ernste Gefahr*

Einige Soziologen und Ökonomen (Huntington, 1968; Acemoglu, Verdier, 1998) weisen auf wichtige Funktionen und sogar Vorteile der Korruption hin. Demnach sei die Korruption eine „Entlohnung“ für Bürokraten, um Unternehmen öffentliche Dienstleistungen bereitzustellen sowie ineffiziente Regelwerke zu umgehen. Die theoretischen Gegenargumente beziehen sich vor allem auf die negativen Effekte von Korruption auf die Innovationskraft der Volkswirtschaft (Besteuerung von wichtigen Importgütern) sowie auf negative Auswirkungen auf die Einkommensverteilung. Letztere verstärken die soziopolitische Instabilität und beschränken die Entwicklungschancen eines Landes (Murphy et al. 1993).

Obwohl in der Theorie keine Einigkeit besteht, wie Korruption das Wirtschaftswachstum beeinflusst, belegen empirische Untersuchungen (Regressionsanalysen im Ländervergleich) ihre negative ökonomische Auswirkung (Mauro, 1995; Pak Hung Mo, 2001; World Bank 2001). Pak Hung Mo (2001) zeigt, dass Korruption vor allem über den Effekt einer höheren politischen Instabilität negative Folgen für das Wirtschaftswachstum hat. Wachstumshemmend wirkt sich die Korruption auch durch ihren negativen Einfluss auf das Humankapital und die private Investitionsquote aus.

Welche Effekte sind von der Korruption hinsichtlich der EU-Struktur- und Regionalfonds zu erwarten? Hier fällt die Antwort eindeutig aus: Öffentliche Ausschreibungen oder Verträge (auch Vertragsüberprüfungen) werden durch Schmiergeldzahlungen manipuliert. Der Schaden für die öffentliche Hand (für die EU und die involvierten Mitgliedsstaaten gleichermaßen) schlägt sich in höheren Kosten und/oder einer geringeren Qualität der erbrachten Leistungen nieder. Die negativen Budgetwirkungen sind unmittelbar nachvollziehbar. Geht man davon aus, dass höhere Steuern diese Mehrkosten finanzieren müssen, dann lassen sich auch hieraus negative Wachstumseffekte für die EU ableiten.

Korruption ist keine isolierte Erscheinung. Die oben aufgezeigte geringe Qualität und unzureichende Transparenz des politischen Prozesses (geringe Bezahlung und unzureichende Karrierechancen im öffentlichen Sektor eingeschlossen) fördern Korruption und Missmanagement von öffentlichen Fonds in den Beitrittsländern. Schwache Rechtssysteme begünstigen die Korruption. In den Beitrittsländern setzten sich aber Rechtsnormen und ihre effektive Implementierung auch wegen der kommunistischen

Vergangenheit nur langsam durch. Ein Rückgang der Korruption ist auch für die Legitimität des öffentlichen Sektors entscheidend, was jedoch in den letzten Jahren in den Beitrittsländern kaum zu beobachten war. Tatsächlich häufen sich die Affären, in denen polnischen Politikern der Missbrauch öffentlicher Ämter zur eigenen Bereicherung vorgeworfen wird (siehe BOX). Zudem steigen – möglicherweise auch als Folge einer besseren Verfolgung – die aufgedeckten Korruptionsfälle und Anklagen (EU-Kommission, 2001, Polen).

Zwei weitere Aspekte, der restriktive und selektive Zugang zu Informationen sowie die Parteienfinanzierung, müssen im Zusammenhang mit der Korruption berücksichtigt werden. Vielfach werden unter dem Deckmantel des geschäftlichen Vertrauensschutzes Informationen bei öffentlichen Ausschreibungen in Polen, aber auch in Ungarn zurückgehalten (Siedlecka, 2001; Ehrlich, Reves, 2001). Zwar muss laut Verfassung in diesen Fällen die Öffentlichkeit informiert werden, doch lässt die tatsächliche Verwirklichung dieses Rechtsanspruches deutlich zu wünschen übrig. Nur wenige Ausführungsbestimmungen garantieren eine öffentliche Information, wogegen eine Vielzahl von Bestimmungen sowie entsprechende Abteilungen in Ministerien die Veröffentlichung von angeblich „sensiblen Informationen“ verhindern. Aber auch die Parteienfinanzierung begünstigt die Korruption. Es wurde zwar in Polen noch von der alten Mitte-Rechts-Regierung das Gesetz zur Parteienfinanzierung geändert, doch bleibt abzuwarten, ob die neuen gesetzlichen Grundlagen tatsächlich die Korruption eindämmen können.

### **Jüngste Korruptionsfälle in Polen**

Beispiel für die steigende Korruption in Polen war die Absetzung der Minister für Telekommunikation und des stellvertretenden Verteidigungsministers sowie die Verhaftung seines Mitarbeiters und des Präsidenten der staatlichen Lebensversicherung (PZU Życie) im Juli 2001. Sie werden der Begünstigung von Unternehmen und der privaten Schmiergeldzahlungen angeklagt. Korruption ist vor allem bei öffentlichen Ausschreibungen in Zusammenhang mit EU-Programmen auf regionaler und lokaler Ebene weit verbreitet (Grzeszak, 2001; World Bank, 1999). Dabei wird der Vertrauensschutz für Unternehmen vielfach missbraucht, um Informationen über öffentliche Ausschreibungen nicht zu veröffentlichen (Siedlecka, 2001; Ehrlich, Revesz, 2001). Unmittelbar im Zusammenhang mit EU-Geldern steht der jüngste Skandal um den Abschluss eines Vertrages über 3 Mio. Euro aus dem PHARE-Programm im Jahre 1998 sowie um den Aufbau eines Verwaltungs- und Kontrollsystems für die Abwicklung der Agrarbeihilfen im Jahre 2001 (FAZ, 3.11.2001).

In der Entwicklung einer Anti-Korruptionsstrategie scheint Ungarn etwas weiter vorgeschritten zu sein als Polen. Dies gilt zunächst für Gesetzesänderungen insbesondere im Bereich des Lobbyismus. Das Anti-Korruptionspaket beinhaltet auch Unvereinbarkeitsregelungen im öffentlichen Dienst und erweiterte Verpflichtungen für Amtspersonen, ihre Eigentumsverhältnisse zu erklären. Aktive Bestechung wird dann nicht geahnt

det, wenn sich die entsprechenden Personen offenbaren und eng mit den Behörden kooperieren. Eine spezielle Verwaltungseinheit soll die Durchsetzung der Anti-Korruptionsmaßnahmen überwachen. Zusätzliche Maßnahmen (strengere Regeln bezüglich des Interessenskonflikts von Beamten, Offenlegung der Einkommensverhältnisse von Parlamentsmitgliedern, mobile Einsatzkräfte der Polizei, um Korruptionsfälle in den eigenen Reihen aufzudecken) ergänzen die Strategie. Polen kann indes Fortschritte hinsichtlich Geldwäsche und Informationspflicht verzeichnen (EU-Kommission, 2001, Poland, Hungary). Zudem hat Polen die Korruption als ernstes Problem erkannt und schon 1999 eine umfassende Weltbankstudie in Auftrag gegeben (World Bank, 1999). Beide Länder haben entsprechende EU- und OECD-Vereinbarungen zur Korruptionsbekämpfung unterzeichnet.

#### ÜBERSICHT 4

#### **IMD-Subkriterium „Korruption und Schmiergeld“ sowie Transparency International (TI) Korruptionsindex\*** (alle Angaben für 2001)

	IMD Korruption Rang	TI-Korruptionsindex Rang	TI-Korruptionsindex Bewertung
Polen	45	44	4,1
Ungarn	35	31	5,3
Tschechien	36	47	3,9
Slowakei	39	51	3,7
Slowenien	31	34	5,2
Estland	24	28	5,6
Deutschland	15	20	7,4
Italien	29	29	5,5
Spanien	20	22	7,0
Portugal	27	25	6,3
Griechenland	30	42	4,2
Irland	21	18	7,5

*Anmerkung:* \*Der Korruptionsindex fasst 14 Untersuchungen von 7 unabhängigen Instituten zusammen. Die Untersuchungen reflektieren die Wahrnehmung von Geschäftsleuten und Wissenschaftlern. Dabei werden 91 Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländer erfasst. Die Rangpositionen der einzelnen Länder werden mit Hilfe des CPI-2001-Punktwertes ermittelt, der (auf Basis der erwähnten Untersuchungen) den Korruptionsgrad zwischen 10 (keine Korruption) und 0 (extrem hohe Korruption) ermittelt.  
*Quelle:* IMD (2001); Transparency International 2001

Wie stark die Korruption noch immer in den Beitrittsländern präsent ist, zeigen internationale Vergleiche anhand des IMD-Kriteriums „Korruption und Schmiergeld“ sowie des Korruptionsindex von Transparency International (vgl. Übersicht 4). Das Ausmaß der Korruption ist im Durchschnitt in den Beitrittsländern deutlich höher als in den EU-Referenzländern. Die Zustände in Polen, Ungarn, Tschechien, der Slowakei und Rumänien entsprechen denen vieler Schwellenländer in Lateinamerika und Afrika. Während Griechenland beim TI-Index durchaus in diese Gruppe fällt (nicht jedoch beim IMD-Index), kann sich Italien bei beiden Indices etwas besser positionieren (Rang 29)\*. Nur Estland erreicht Werte, die mit den übrigen Kohäsionsländern vergleichbar sind.

Zusammenfassend zeigt die Bewertung der Regierungseffizienz (aggregierte Bewertung von 84 Indikatoren), dass Polen (Position 46) und Slowenien (Position 44) extrem schlechte Rangpositionen erzielen, Italien jedoch nicht allzu weit entfernt liegt (Position 40). Tschechien (Position 30) schneidet etwas besser ab als die EU-Südländer Spanien und Portugal (Position 32, 33), und nur Estland (Position 16) und Ungarn (Position 21) zeigen im EU-Vergleich befriedigende Ergebnisse. Die für die Funktionsfähigkeit der Strukturpolitik maßgeblichen Einzelindikatoren im Bereich des politischen Systems zeigen jedoch – wie oben dargestellt – weitaus schlechtere Bewertungen. Daraus ist zumindest vorläufig die Schlussfolgerung zu ziehen, dass eine effiziente Nutzung der EU-Struktur- und Regionalpolitik im Bereich des politischen Systems auf ähnliche (wenn nicht sogar größere) Probleme stoßen wird, wie sie in Italien und Griechenland zu beobachten waren.

## ÜBERSICHT 5

**IMD-Kriterium „Regierungseffizienz“\***  
(Rangpositionen 2000 und 2001)

	2000	2001
Polen	39	48
Ungarn	21	21
Tschechien	36	30
Slowakei	-	28
Slowenien	45	44
Estland	-	16
Deutschland	22	18
Italien	43	40
Spanien	20	21
Portugal	26	32
Griechenland	35	33
Irland	5	3

\* besteht aus 84 Einzelindikatoren, die das gesamte Spektrum der Regierungspolitik auch im Wirtschaftsbereich umfassen.

Quelle: IMD (2001)

### 3.3. Absorptionsfähigkeit des öffentlichen Finanzsektors

Ein funktionsfähiger öffentlicher Finanzsektor ist neben leistungsfähigen Institutionen und der Qualität des politischen Prozesses eine wichtige Voraussetzung für die Kandidatenländer, die verfügbaren Fonds zu nutzen und effektiv einzusetzen. Da die EU die Finanzkontrolle in der letzten Zeit verstärkte und angesichts des öffentlichen Drucks in den nächsten Jahren sicherlich noch ausbauen wird, entscheidet die Solidität dieser Maßnahmen auch über die Höhe der künftigen Mittelvergabe. Werden Fonds nicht entsprechend den EU-Regeln verwaltet und regelmäßigen Kontrollen unterzogen, können Gelder zurückverlangt oder sogar für die kommende Finanzperiode gesperrt werden. Im folgenden Abschnitt werden einige Mängel der technischen Finanzabwicklung sowie das Problem der finanziellen Kapazitäten der Regionalbehörden aufgezeigt. Abschließend wird die Kofinanzierungsproblematik anhand der aktuellen Budgetkrise in Polen diskutiert.

#### *Die Finanzkontrolle ist noch unzureichend und muss weiter ausgebaut werden*

Entscheidende Evaluierungskriterien für die EU-Behörden sind zunächst die formalen Verantwortungsstrukturen und Institutionen im öffentlichen Finanzsektor. In Ungarn obliegt die finanzielle Abwicklung der EU-Programme dem Fiskus (in Form des Finanzministeriums), unter dessen Regie (nach Vorgabe der EU) der sog. Nationalfonds zur Abwicklung der EU-Finanzmittel eingerichtet wurde. Bei der technischen Koordination der Programme und Verträge wirkt auch die nach EU-Vorschriften entstandene CFCU (Central Finance and Contracting Unit) entscheidend mit. Nationalfonds und CFCU haben die Abwicklung aller EU-Fonds und das Management von PHARE deutlich verbessert. Für die interne Kontrolle ist das Regierungskontrollamt zuständig, die externe Kontrolle wird vom Staatlichen Rechnungshof ausgeübt (Szemler, Anhang).

Auch in Polen liegt die Kontrolle über die Verteilung der EU-Gelder beim Finanzministerium. Unter seinem Dach wurde eine „Task Force“ für Monitoring und Evaluierung gegründet, die aus Vertretern verschiedener Ministerien einschließlich Beobachtern zweier Regierungsinstitutionen gebildet wird. Diese Kommission hat die Aufgabe, ein einheitliches Monitoring- und Evaluierungssystem einschließlich entsprechender Regeln für die Finanzkontrolle zu entwickeln. Die im Abschnitt 3.1. beschriebenen Regionalverträge haben nach Auffassung der Kommission das Finanzmanagement und die Finanzkontrolle verbessert.

Die Kandidatenländer konnten in den letzten Jahren hinsichtlich einer effektiven Finanzkontrolle insofern Fortschritte erzielen, als sie Gesetze und Institutionen für externes Auditing und internes Controlling (Rechnungsprüfung) geschaffen haben. So führte Polen beispielsweise im September 2001 die rechtlichen Voraussetzungen für eine modernisierte und harmonisierte interne Finanzkontrolle (PIFC: Public Internal Financial Control) ein. Dieses System wird fortan nicht nur in den Ministerien, sondern auch in anderen Regierungsinstitutionen sowie Agenturen etc. angewandt (siehe nächster Abschnitt). In Polen wird die Institution der externen Rechnungsprüfung (Supreme Cham-

ber of Control, SCC) von der EU-Kommission als eine unabhängige und vertrauenswürdige Organisation bewertet, die indes weiter ihre Kapazitäten erhöhen und sich internationalen Standards anpassen sollte.

Ungarn modernisierte die interne Rechnungsprüfung (PIFC) seit einiger Zeit und definierte im letzten Jahr klarer die funktionellen Kompetenzen in diesem System. Zudem wurde die vorausgehende (ex-ante) Finanzkontrolle durch ein Netzwerk von Finanzämtern auf Gemeindeebene (Directorates of Public Finance Offices) verstärkt. Im März 2001 verabschiedete das Parlament ein neues Gesetz für die externe Rechnungsprüfung, das nunmehr weitgehend internationalen Standards (INTOSAI Auditing Standards) entspricht. Für die zentrale Behörde (State Audit Office, SAO) wurde das Mandat auf die Kontrolle der EU-Fonds und die Nationalbank ausgedehnt. Kontrolle und Rechnungsprüfung der Vorbeitrittshilfen haben sich indes wenig verbessert.

In Polen und Ungarn werden weitere substantielle Fortschritte angemahnt, um ein solides Finanzmanagement und eine effektive Finanzkontrolle (Systeme und Verfahren) zu errichten (EU-Commission, 2001, Polen, Ungarn). Dabei soll insbesondere die „mehnjährige Programmierung“ auch in der Finanzplanung Eingang finden. Gelegenheit für diese Verbesserungen bieten die Vorbeitrittshilfen PHARE, ISPA und SAPARD. Bisher liegen aber nur geringe Fortschritte im Bereich der Rechnungsprüfung der ISPA- und PHARE-Fonds, insbesondere bezüglich der Vorbereitung des EDIS-Systems (Extended Decentralised Implementation System, EDIS) vor. Weitere Anstrengungen sind bei der Übernahme von EU-Strukturfondsverordnungen im Bereich der Finanzkontrolle notwendig. Geklärt werden muss, welche Rolle und welche konkreten Aufgaben den durchführenden (Managing Authority), auszahlenden sowie kontrollierenden Institutionen, insbesondere hinsichtlich der SAPARD-Programme zukommen.

*Finanzielle Kapazitäten der Regionalbehörden sind begrenzt und die „off-budget-funds“ gefährden die Solidität des öffentlichen Finanzsektors*

In Kapitel 3.1. wurde auf die erst langsam zurückgehende Dominanz des sektoralen gegenüber dem regionalen Ansatz in der räumlichen Entwicklungsplanung hingewiesen. Dieser Sachverhalt spiegelt sich auch darin wider, dass im öffentlichen Finanzsystem (insbesondere in Polen) die verschiedensten Nebenhaushalte (off-budget-funds) existieren, in denen beachtliche Mittel unter loser Kontrolle des öffentlichen Finanzsektors stehen. Darüber hinaus schwächen sie die Wirksamkeit der Regionalpolitik, weil sie mit deren Zielen und Instrumenten nur ungenügend koordiniert sind.

In Polen sind die unterschiedlichsten Fonds (off-budget-funds), Agenturen und Stiftungen mit eigenen Finanzmitteln für Aufgaben zuständig, die von Rentenversicherungen, Autobahnbau, der Umstrukturierung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes, die Wiedereingliederung von Behinderten, die Verwaltung von staatlichen Landwirtschaftsbetrieben bis zur Regulierung der Gewichtsmaße reichen. Etliche dieser Institutionen bestanden schon zur Zeit des Sozialismus. Obwohl man einige Fonds nach der politischen Wende zunächst liquidierte, stieg deren Zahl in den 90er Jahren rapide

an. Solche Fonds und Organisationen konnten zudem nicht nur von den Zentralbehörden (wie zuvor), sondern auch von den regionalen (Wojewodschaft) sowie lokalen (Powiat) Verwaltungen gegründet werden. Eine genaue Zahl dieser Organisationen mit eigenen Finanzmitteln ist deshalb nicht ermittelbar.

Schon im Jahre 1999 schlug das Finanzministerium vor, die Organisationen mit Sonderhaushalten mehrheitlich abzuschaffen und ihre Fonds ganz oder teilweise den Budgets der Zentralregierung oder den regionalen bzw. lokalen Verwaltungen zu übertragen. Dieses Vorhaben wurde jedoch nicht realisiert, sondern im Gegenteil, es wurden fünf weitere Agenturen gegründet. Ausschlaggebend hierfür war, dass Ministerpräsident Buzek solche Reorganisationspläne bis zum Mai 2001 nicht unterstützte. Zu diesem Zeitpunkt, d.h. vier Monate vor der schon als sicher verloren geglaubten Wahl, war dieses Vorhaben für ihn mit keinem politischen Risiko mehr verbunden. Dies verdeutlicht die politische Sensibilität des Themas, denn mit der Abschaffung dieser Fonds wurden Gruppen- und Machtinteressen tangiert. Die neue Regierung versprach nunmehr die Liquidierung einiger dieser Fonds, u.a. soll der Fonds zur Restrukturierung der Landwirtschaft nunmehr in das SAPARD-Programm integriert werden.

TABELLE 10

**Einnahmen und Ausgaben des öffentlichen Finanzsektors nach Budgetarten für 2000 (in % des BIP)**

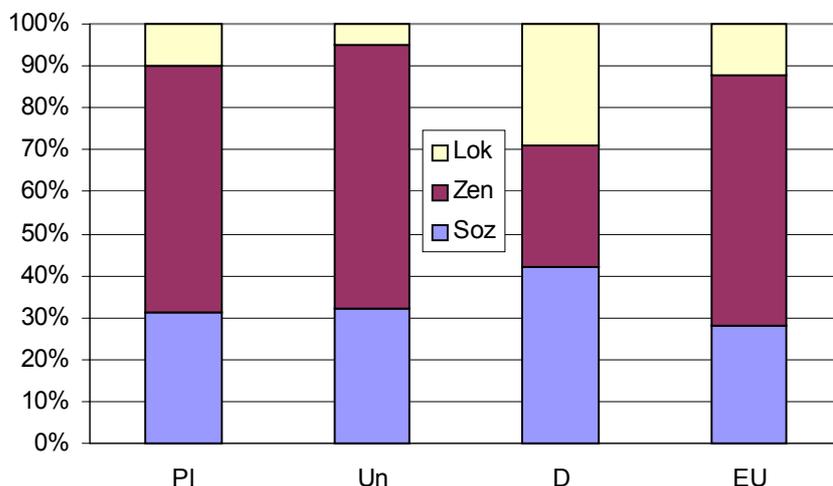
	Einnahmen	Ausgaben
Staatsbudget	20.4	12.0
Zentrale Sonderfonds	10.6	16.4
Lokale und regionale Verwaltungen	4.7	9.3
Öffentlicher Sektor insgesamt	41.1	44.3

*Quelle:* Owsiak et al. (2001), pp. 9-12.

Tabelle 10 zeigt die Bedeutung der Sonderfonds für das gesamte öffentliche Finanzsystem in Polen. Deutlich wird auf der Ausgabenseite, dass 2000 ca. 37% der öffentlichen Ausgaben von ihnen getätigt wurden. Gleichzeitig ist auf der Einnahmenseite die starke Abhängigkeit der Sonderfonds (auf der regionalen und lokalen Verwaltungsebene zu ca. 50%) von zentralen Zuweisungen zu erkennen. Der Großteil der Steuereinnahmen geht damit an die Zentralregierung und die Sozialversicherungssysteme. Dies offenbart eine grundsätzliche Schwäche des Steuersystems, das durch eine geringe Verknüpfung zwischen Steuereinnahmen und öffentlichen Ausgaben gekennzeichnet ist (Owsiak, 2001). Zwar ist die Problematik der Sonderfonds in Ungarn weniger stark ausgeprägt, doch ist auch hier ein niedrigerer lokaler Anteil am Steueraufkommen zu beobachten. Die Werte weichen deutlich vom EU-Durchschnitt ab (vgl. Schaubild 8).

Schaubild 8

**Anteile der einzelnen Budgeteinnahmen  
auf den einzelnen Regierungsebenen**



Anmerkung: Lok: Lokale Ebene; Zen: Zentrale Ebene; Soz: Soziale Sicherungssysteme.

Quelle: OECD, IMF

Aufgrund des geringen lokalen Steueraufkommens ist zu erwarten, dass steigende EU-Struktur- und Regionalfondsausgaben wegen der Kofinanzierungspflicht auch höhere Zuwendungen aus dem Zentralbudget nach sich ziehen werden. (vgl. Szlachta, 2001). Angesichts der ohnehin angespannten Budgetsituation (siehe unten) wird der Druck wachsen, die ohnehin aus Sicht der Finanzkontrolle problematischen Sonderfonds und Nebenhaushalte aufzulösen und sie in die regionalen bzw. lokalen Finanzverwaltungen zu integrieren. In Ländern mit stärker zentralisiertem Verwaltungs- und Finanzsystem könnten solche Fonds direkt zur Kofinanzierung eingesetzt werden. Damit ließe sich die Kofinanzierungsproblematik zwar entschärfen, doch blieben die grundlegenden Probleme dieser Fonds (mangelhafte Finanzkontrolle und fehlende Effizienz des Mitteleinsatzes) ungelöst.

Agenturen, Stiftungen und Fonds sind zwar auch in den OECD-Ländern weit verbreitet (O'Toole, 2001; Pilichowski, 2001), doch unterliegen sie einer klaren Rechnungslegungspflicht und Finanzkontrolle. Dies ist jedoch in den Kandidatenländern nicht gewährleistet. Angesichts des hohen Korruptionspotentials (siehe vorhergehender Abschnitt) besteht deshalb die große Gefahr, dass solche Agenturen und Fonds zur persönlichen Bereicherung genutzt werden (siehe Baltikum). Aus diesem Grunde sollten viele dieser Fonds geschlossen und gleichzeitig die zentralen Finanzkontrollen verstärkt werden. Entsprechende Schwerpunkte wären für die Vorbeitrittshilfen bis zur EU-Mitgliedschaft sinnvoll.

*Aktuelle Budgetprobleme und Kofinanzierung*

Die Nutzung der Struktur- und Regionalfonds der EU wird, wie oben dargestellt, entscheidend von den Kapazitäten zur Kofinanzierung abhängen. Tabelle 11 zeigt, dass selbst die führenden Transformationsländer große Schwierigkeiten haben, die Zielvorgabe der Maastricht-Kriterien von 3% Budgetdefizit zu erreichen. Während in den letzten Jahren Ungarn sein Budgetdefizit vermindern konnte, ist es zuletzt in Polen deutlich gestiegen. Auch in Tschechien und der Slowakei haben die Budgetdefizite kritische Marken von über 4% erreicht. Aktuell wird die fiskalische Lage durch die jüngste weltwirtschaftliche Wachstumsschwäche belastet. Rückläufige Exporte beeinträchtigen Wirtschaftswachstum und Steueraufkommen in Ostmitteleuropa.

Die Budgetprobleme in den Kandidatenländern sind jedoch auch auf strukturelle Probleme im staatlichen Renten- und Gesundheitswesen zurückzuführen (Dąbrowski, 1999). In Polen kommen Politikfehler bei der Implementierung notwendiger Reformen hinzu, die höhere Kosten im Renten- (ZUS) und Bildungssystem verursachten. Mangelhafte Vorbereitung führte bei der Rentenreform dazu, dass das Informationssystem nicht in der Lage war, die von den Löhnen abgezogenen Rentenbeiträge auf die individuellen Beitragskonten anzurechnen. Falsch berechnete Lehrergehälter sowie eine automatische Indexierung für Sozialleistungen belasteten das Budget zusätzlich. Von den dadurch notwendigen Budgetkürzungen sind schon jetzt wichtige EU-Politikbereiche betroffen. Dies gilt u.a. für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, die angesichts der dramatisch gestiegenen Arbeitslosigkeit (Ende 2001: ca. 17%) besonders dringlich wären. Auch wurde angekündigt, die zentralen Zuwendungen für die sog. Regionalverträge zwischen Zentralregierung und Wojewodschaften, mit denen regionale Investitionsprojekte kofinanziert werden, drastisch zu kürzen (Rzeczpospolita, 2001).

TABELLE 11

**Saldo der öffentlichen Haushalte (konsolidiert) in den MOE-Ländern**  
(% des BIP)

	1997–99	1999	2000	2001*
Bulgarien	-0.7	-1.0	-1,1	-1,5
Tschechien	-2.9	-3.7	-4,9	-9,2
Estland	-1.1	-4.7	-0,7	-0,5
<b>Ungarn</b>	<b>-4.4</b>	<b>-3.7</b>	<b>-3,5</b>	<b>-3,0</b>
Lettland	-1.6	-4.2	-3,3	-2,0
Litauen	-5.5	-8.6	-2,8	-1,4
<b>Polen</b>	<b>-3.4</b>	<b>-3.7</b>	<b>-3,2</b>	<b>-4,0</b>
Rumänien	-4.2	-3.4	-3,7	-3,7
Slowakei	-4.6	-3.6	-3,6	-4,1
Slowenien	-0.8	-0.6	-1,3	-1,5

Anmerkung: \* Schätzung

Quelle: IMF, World Economic Outlook, October 2000; EBRD, 2001

Trotz der bereits erwähnten methodischen Probleme wird hier wiederum ein internationales Ranking vorgenommen. Obwohl die ausgewählten EU-Mitgliedsländer in allen drei Kriterien durchschnittlich besser abschneiden, ist die Bandbreite sehr groß. Einige der Beitrittskandidatenländer liegen deshalb durchaus in der EU-Variationsbreite. Im Bereich des Finanzmanagements schneidet Polen (Rang 41) jedoch besonders schlecht ab, hinsichtlich der Verschuldung erreicht es eine mittlere Rangposition. Diese dürfte sich allerdings angesichts der jüngsten Budgetprobleme sicherlich verschlechtern. Bezüglich Finanzmanagement wird Ungarn besser bewertet (Rang 25), hinsichtlich Verschuldungskriterien indes schlechter als Polen. Allerdings werden einige Alt-EU-Mitglieder noch ungünstiger bewertet, und Ungarn konnte sich in den letzten beiden Jahren hier deutlich verbessern.

TABELLE 12

**IMD-Subkriterien „Management der öffentlichen Haushalte“,  
Verschuldung des öffentlichen Sektors sowie Budgetsaldo  
(Ranking 2001)\***

	Finanzmanagement der öffentlichen Haushalte**	Interne Verschuldung der Zentralregierung	Budgetdefizit Rang
	Rang	Rang	
Polen	41	21	19
Ungarn	26	38	39
Tschechien	35	11	28
Slowakei	25	18	42
Slowenien	44	15	18
Estland	20	2	45
Deutschland	18	19	24
Italien	17	49	40
Spanien	5	32	21
Portugal	46	34	31
Griechenland	14	47	46
Irland	2	39	7

*Anmerkung:* \* Indikator öffentliche Verschuldung und Budgetdefizit basieren auf Daten von 1999; \*\* Verbesserung bzw. Verschlechterung in den letzten fünf Jahren.

*Quelle:* IMD (2001)

#### 4. Makroökonomische Effekte und mögliche Problembereiche der EU-Struktur- und Regionalpolitik

Vor dem Hintergrund bisheriger Erfahrungen der EU-Kohäsionsländer und mit Hilfe vorliegender Modellberechnungen wird in diesem Abschnitt untersucht, welche makroökonomischen Effekte sich aus der Einführung der EU-Struktur- und Regionalpolitik in Polen und Ungarn ergeben können. Zunächst werden die EU-Nettotransfers und ihre Wachstumseffekte annähernd quantifiziert. Anschließend wird die Frage gestellt, ob die EU-Transferzahlungen das außenwirtschaftliche Gleichgewicht tangieren. Überlegungen zu den Auswirkungen auf das interne Gleichgewicht (Inflation und Fiskalpolitik) schließen das Kapitel ab.

*Die Finanztransfers werden das BIP-Niveau der Empfängerländer erhöhen, doch die Wachstumsrate nur geringfügig beeinflussen*

Eigene Kalkulationen sowie Berechnungen des DIW lassen Nettotransfers (einschließlich Agrartransfers) nach Polen zwischen 2,5% (bei strikter Anwendung der Berliner Beschlüsse) und 4,7% (bei unveränderter Politik bzw. politischem Bargaining) des BIP erwarten. Ungarn kann mit etwas höheren Transfers (3,6% bis fast 6% des BIP) rechnen. Die Transfers stellen eine BIP-Niveauerhöhung dar, die zu Lasten der bisherigen Mitgliedsländer gehen. Die Kosten der Osterweiterung belaufen sich je nach Mitgliedsland zwischen 0,2% bis 0,7% seines BIP (vgl. Quaisser, Hall, 2001). Die Transfers sind damit primäre Umverteilungseffekte (ohne Berücksichtigung der Wachstumspulse) seitens der jetzigen EU-Staaten zugunsten der neuen Mitgliedsländer.

TABELLE 13

##### Projektion der Nettoposition von EU-Mitgliedsländern sowie von Polen und Ungarn (in Prozent des BSP bzw. BIP; 1997, 2002, 2007 und 2013)

	Jahr	Polen	Ungarn
Berlin, Agenda, in % des BSP	2007 <sup>1</sup>	2,48	3,64
Berlin, Agenda, in % des BSP	2013 <sup>1</sup>	2,63	3,76
Unverändertes politisches Bargaining	2007	5,85	5,98
in % des BIP	2013	5,70	5,13
Status Quo EU-27, in % des BIP	2007	4,74	4,85
	2013	4,71	4,97
Moderate Reform, in % des BIP	2007	4,20	4,15
	2013	4,33	4,48
Radikale Reform, in % des BIP	2007	4,13	3,88
	2013	4,21	4,04

<sup>1</sup> in Prozent des BSP; Alle Annahmen werden im Text erklärt.

Quelle: Berechnungen der Autoren; Agenda 2000 (2000b); Weise et al. (2001).

Die aufgezeigten Änderungen des BIP-Niveaus stellen eher eine statische Betrachtung dar, die mögliche, durch Transferleistungen hervorgerufene Wachstumseffekte nicht berücksichtigen. Eine langfristige Änderung der Wachstumsrate würde indes den Konvergenzprozess beschleunigen. Die (annähernde) Quantifizierung dieser Wachstumsimpulse ist in aufwendigen makroökonomischen Modellen oder allgemeinen Gleichgewichtsmodellen möglich. Die Ergebnisse fallen jedoch hinsichtlich Typ und Annahmen der Modelle recht unterschiedlich aus (siehe Beispiel EU-15 in Kapitel 2). Die potentiellen Größenordnungen dieser Effekte stellen sich für die Beitrittsländer wie folgt dar:

Die Generaldirektion Wirtschaft und Finanzen der EU-Kommission (DG Ecfm, 2001) verwendet ein neo-klassisches makroökonomisches Modell (modifiziertes Standard-Solow-Modell). Angenommen wird ein EU-Beitritt (2004) von acht Ländern (ohne Bulgarien und Rumänien). Die errechneten gesamtwirtschaftlichen Wachstumseffekte des Beitritts betragen über einen zehnjährigen Zeitraum (je nach Szenario: konservativ bis optimistisch) für die acht Kandidatenländer 1,3% bis 2,1%, d.h. die jahresdurchschnittliche Wachstumsrate würde sich bis zum Jahr 2009 um die angegebenen Prozentpunkte ändern.

Welchen Einfluss haben die Transferzahlungen auf diese Wachstumseffekte? Vor dem Hintergrund der Erfahrungen bisheriger Kohäsionsländer sollen in dem Modell die Transfereinkommen (bis zum Jahr 2009 ansteigend) ca. 3% des BIP erreichen. Diese Schätzung kommt den Szenarien der „Berliner Beschlüsse“ und dem Status-Quo-Szenario des DIW (Tabelle 12) recht nahe. Aufgrund von Erfahrungswerten geht die Kommission davon aus, dass die Transfers zu 80% in die Investitionen und zu 20% in den Konsum fließen. Da Investitionen in den Kapitalstock (in diesem Fall erschwerend im Bereich der Infrastruktur) den Wachstumspfad nur langsam beeinflussen, sind kurzfristig markante Wachstumseffekte kaum zu erwarten.

Dies bestätigen die Modellberechnungen: Sie gehen von einem Multiplikatoreffekt der Transferleistungen aus, der dem Effekt entspricht, der durch die integrationsbedingten Änderungen der Investitionen erreicht wird. Ein zusätzlicher Transfer von 1% des BIP würde demnach die Wachstumsrate im ersten Jahr um 0,14%, nach 5 Jahren um 0,08% und nach 10 Jahren um 0,05% erhöhen. Damit haben die Transferleistungen zwar einen großen Einfluss auf das BIP-Niveau, nicht aber auf die Wachstumsrate. Die weitaus größten Wachstumseffekte der EU-Integration gehen von den bekannten Integrationswirkungen (Handel, Wettbewerb etc) des Beitritts aus (DG Ecfm, 2001).

Breuss (2001) nimmt in seinem Modell (basierend auf dem Oxford-Makroökonomischen Weltmodell) an, dass Polen ca. 4% und Ungarn ca. 5,2% des BIP an Transferleistungen erhalten. Dies liegt durchaus in der Bandbreite der in Tabelle 12 dargestellten Variante „unverändertes politisches Bargaining“ sowie der DIW-Szenarien. Transfers gehen in das Modell insofern ein, als sie im vollen Umfang die Leistungsbilanz und zu ca. 50% die nationalen Budgets verbessern (letzteres ist eher unwahrscheinlich; siehe unten). Die durch höhere Infrastrukturausgaben hervorgerufenen von 2001 bis 2010 kumulierten Wachstumseffekte werden in dem Modell für Polen auf ca. 3% und für Ungarn ca. 2% geschätzt (BIP-Niveau-Effekte nach ca. zehn Jahren). Rechnet man diese Ergebnisse der DG-Ecfm-Studie auf einen möglichen BIP-Niveau-

Effekt um, dann sind die Ergebnisse (auch bezüglich der bisherigen EU-Kohäsionsländer) durchaus vergleichbar (Tabelle 13).

TABELLE 14

**Wachstumseffekte der EU-Transfers, Änderung des BIP-Niveaus über 10 Jahre  
(2000-2009)**

Studie	jährliche Transfers in % des BIP der Empfängerländer	BIP-Niveau-Effekt über 10 Jahre
DG-Ecfin-Studie für 8 MOE-Länder	3	2,7
Breuss (2001) Polen	4	3,2
Breuss (2001) Ungarn	5	2,2
EU-Kommission, Quest II, Portugal	2,3 (2000-06)	2,0

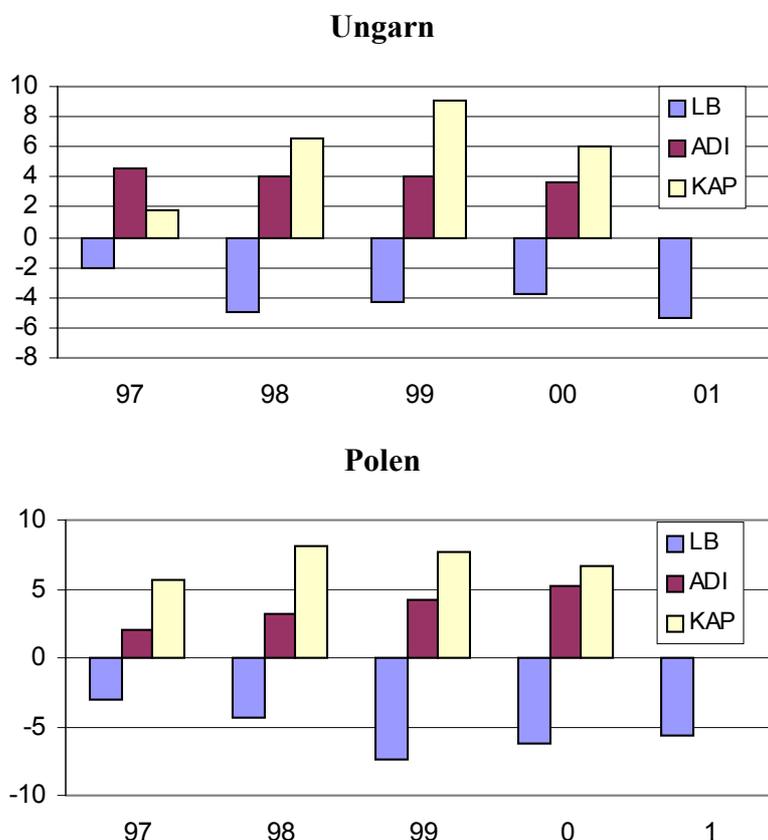
*Quellen:* Breuss (2001); DG-Ecfin (2001); EU-Kommission, Europäische Wirtschaft 2000.

*Die Transfers werden sich positiv auf die Leistungsbilanz auswirken, jedoch reale Aufwertungstendenzen der MOE-Währungen begünstigen*

Zahlungsbilanztechnisch werden die EU-Transfers in der Leistungsbilanz unter Übertragungen verbucht. Eine Erhöhung der Transferleistungen durch die EU führt automatisch zu einer entsprechenden Entlastung der Leistungsbilanz. Dies ist zunächst ein nicht zu unterschätzender Effekt, da Leistungsbilanzdefizite im Zuge eines aufholenden Konvergenzprozesses häufig auftreten. In den letzten Jahren lagen die Defizite in Polen bei 4% bis 7% des BIP und in Ungarn bei ca. 2% bis 5%. Obwohl sich die außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte 2001 in vertretbaren Grenzen halten dürften, bleibt die Finanzierung der Leistungsbilanzdefizite mittelfristig ein Problem.

Schaubild 9 zeigt, dass von 1997 bis 2001 in Ungarn die Leistungsbilanzdefizite fast vollständig und in Polen zu ca. 70% durch ausländische Direktinvestitionen (ADI) ausgeglichen wurden. Die ADI erreichten damit in Ungarn (Tendenz leicht sinkend) und Polen (Tendenz steigend) ein Niveau von 4% bis 5% des BIP. Die künftigen Transferleistungen werden demnach in etwa dem Umfang der ADI-Zuflüsse entsprechen und maßgeblich zur Finanzierung von Leistungsbilanzdefiziten beitragen.

SCHAUBILD 9  
**Leistungsbilanzdefizit, ADI und Kapitalzuflüsse (in % des BIP)**



Quelle: ECE, Economic Survey of Europe, verschiedene Jahrgänge

Anmerkung: LB = Leistungsbilanz; ADI = Ausländische Direktinvestitionen; KAP = Kapitalzuflüsse insgesamt.

Auch in ihren makroökonomischen Wirkungen sind ADI und EU-Transfers vergleichbar. Ähnlich den Transferleistungen erhöht diese Finanzierungsart nicht die Auslandsverschuldung. Sie ist auch Zuflüssen von Portfoliokapital vorzuziehen, da ADI langfristig gebunden sind und damit keine kurzfristigen Kapitalabflüsse mit entsprechenden Zahlungsbilanzproblemen entstehen können. Sind ADI auf den Kauf bestehender Unternehmen ausgerichtet, ist die Leistungsbilanz nicht weiter belastet. Greenfield-Investitionen können dagegen, da völlig neue Fabrikanlagen entstehen, einen zusätzlichen, die Leistungsbilanz belastenden Importbedarf auslösen, der allerdings auch durch zeitlich verzögerte Exportsteigerungen kompensiert werden kann.

Vergleichbar unterscheiden lassen sich die Transferleistungen: Lösen sie Investitionen aus, deren Investitionsgüter- und Vorleistungsbedarf durch die heimische Wirtschaft gedeckt werden kann, dann lassen sie sich vollständig zur Finanzierung bestehender Leistungsbilanzdefizite verwenden. Ist dies nicht der Fall, dann wird eine die

Leistungsbilanz entlastende Wirkung nur eingeschränkt eintreten. Insbesondere bei größeren Infrastrukturprojekten ist ein zusätzlicher Importbedarf bzw. der Projektzuschlag an ausländische Firmen zu erwarten. Mittel- und langfristig ist dagegen entscheidend, welche produktivitäts- und exportfördernde Effekte von ADI und den Transferleistungen ausgehen. Hier dürften ADI raschere Wirkung zeigen als entsprechende Investitionen in Infrastruktur- und Humankapital.

Welche Entwicklung wird in den nächsten zehn Jahren eintreten? Hier kann man sich auf den Erfahrungshintergrund der Kohäsionsländer Portugal, Spanien und Griechenland stützen (siehe Tabelle 15). Irland bildet eine gewisse Ausnahme, da die Transferleistungen in den letzten Jahren sogar über 5% des BIP lagen. Wir rechnen jedoch damit, dass sich nach dem Ende der Privatisierung die ADI-Zuflüsse in Ungarn und Polen auf einem Niveau von 2% einpendeln werden. Auch scheint aufgrund der in dem vorherigen Kapitel aufgezeigten Absorptionsprobleme eine vorsichtige Schätzung der Netto-Transferleistungen zwischen 2% und 3% des BIP angebracht.

Unter Berücksichtigung dieser Annahmen könnte ein Leistungsbilanzdefizit von 4% bis 5% des BIP solide finanziert werden. Glaubt man den Berechnungen eines Allgemeinen Gleichgewichtsmodells für Polen, das wichtige makroökonomische Indikatoren vor (bis 2005) und nach (bis 2014) der Osterweiterung über einen Zeitraum von 18 Jahren berechnet, dann würde sich bei einem Wirtschaftswachstum von fast 6% das Leistungsbilanzdefizit bei ca. 5% bewegen. Bei den vorsichtig angenommenen ca. 2% EU-Transfers müssten ca. 2% bis 3% durch ADI bzw. andere Kapitalzuflüsse finanziert werden, was durchaus realistisch erscheint (vgl. Tabelle 14).

TABELLE 15

**Wirtschaftsindikatoren Polens:  
Ergebnisse eines Allgemeinen Gleichgewichtsmodells**

	2000-2005	2005-2014
BIP-Wachstum real, jahresdurchschnittliche Wachstumsraten in %	5,3	5,9
Inflation, KPI, jahresdurchschnittlich	6,2	2,2
Realer Wechselkurs zum Euro, 2000=100	111	138
Leistungsbilanzsaldo, in % des BIP	-6,5	-4,9
EU-Transfers, in % des BIP	0,6	2,2

*Quelle:* Orłowski, 2000

*Transferleistungen erhöhen die inländische Geldmenge und können die Geld- und Fiskalpolitik zu Gegenreaktionen zwingen*

Transferzahlungen können sich auf den monetären Bereich in den angegebenen Größenordnungen insofern auswirken, als sie die ohnehin bestehenden realen Aufwertungs-

stendenzen, wie sie in Volkswirtschaften mit hohem Wirtschaftswachstum zu beobachten sind, noch verstärken. Diese Tendenzen können dann zur Gefahr für das außenwirtschaftliche Gleichgewicht werden, wenn sie die Wettbewerbsfähigkeit wichtiger Wirtschaftszweige zusätzlich schwächen. Während Ungarn in den letzten Jahren die Wettbewerbsfähigkeit insbesondere seines Exportsektors deutlich verbesserte (u.a. hohes Produktivitätswachstum, moderate Entwicklung der Lohnstückkosten), ist sie in Polen kritischer zu beurteilen. Nach dem Wegfall sämtlicher tarifärer und nicht-tarifärer Handelshemmnisse im Zuge des EU-Beitritts wird der Wettbewerbsdruck in den kommenden Jahren eher zunehmen.

Die monetäre Politik ist auch insofern gefordert, als sich mit den Transferleistungen die inländische Geldmenge aufblähen kann und sich dadurch die inflationären Tendenzen verstärken können. In den letzten Jahren haben in Polen und Ungarn Portfolio-Kapital-Ströme in weitaus geringerem Umfang solche Entwicklungen ausgelöst und die Geld- und Wechselkurspolitik vor Probleme gestellt. Die Geldpolitik ist dabei gezwungen, mit Sterilisierungsmaßnahmen (Kauf von Staatsanleihen durch die Zentralbank) und Zinserhöhungen diesem Inflationsdruck zu begegnen. Dies steht eigentlich der Notwendigkeit entgegen, durch eine abnehmende Zinsdifferenz zur Eurozone, die Portfolio-Kapitalzuflüsse in vertretbaren Margen zu halten.

Je enger die Grenzen für die Geldpolitik gesetzt sind, desto stärker wird der Druck auf die Fiskalpolitik, Budgetdefizite (die letztlich auch durch den ausländischen Kapitalmarkt finanziert werden) zu reduzieren. Transferleistungen in der angegebenen Höhe werfen neben aktuellen Budgetproblemen (siehe Kapitel 3.3.) mittel- und langfristige Finanzierungsprobleme auf. Zusätzliche Budgetbelastungen beachtlichen Umfangs können insbesondere dann entstehen, wenn die Prinzipien der Kofinanzierung (möglicherweise auch im Agrarbereich) und der „Additionalität“ (d.h. die EU-Förderung darf bestehende Ausgaben nicht alimentieren) strikt angewandt werden.

Eine einfache Rechnung verdeutlicht die fiskalpolitischen Herausforderungen: Wir nehmen vorsichtig nur einen Kofinanzierungsbedarf von ca. 20% der Mittel an, obwohl bei strikter Anwendung der EU-Regeln eher eine Größenordnung von 25% zu erwarten wäre, und unterstellen damit eine gewisse „Lockerung“ der EU-Vorgaben für die Beitrittsländer. Im Falle Polens würde sich dann (je nach Transferszenario) der Budgetsaldo zwischen 0,5% und 1,2% verschlechtern, im Falle Ungarns zwischen 0,7% bis 1,2% des BIP. Dadurch wächst in den nächsten Jahren der Druck auf die Kandidatenländer, ihre öffentlichen Haushalte zu konsolidieren.

TABELLE 16

**Wichtige volkswirtschaftliche Indikatoren**  
(alle Angaben in % des BIP, wenn nicht anders vermerkt)

<b>Portugal</b>			
	1986-90	1991-95	2000
Wachstum, real in %	5,5	1,8	3,3
Leistungsbilanz	-0,6	-3,1	-10,2
ADI	2,2	1,8	0,7 (96-97)
Budgetdefizit	-4,4	-5,6	-1,4
Nettotransfer-EU	-	2,9 (92)	3,1 (97)
davon Struktur- u. Kohäsionsfonds	1,4	3,0	2,7*

<b>Irland</b>			
	1986-90	1991-95	2000
Wachstum, real in %	4,6	4,7	10,7
Leistungsbilanz	-1,2	1,9	-0,1
ADI	0,2	1,7	2,5 (96-97)
Budgetdefizit	-5,3	-2,5	4,5
Nettotransfer-EU	-	6,1 (1992)	5,1 (1997)
davon Struktur- u. Kohäsionsfonds	1,5	2,4	0,7*

*Anmerkungen:* \* nur Strukturfondsmittel

*Quelle:* OECD (1998); EU-Kommission (2001, Europäische Wirtschaft, Nr.72); eigene Berechnungen

## **Anhang**

### **Regionalpolitik und Vorbeitrittshilfe in Ungarn**

von Tamás Szemplér

#### **1. Allgemeine Rahmenbedingungen der Regionalpolitik und der Vorbeitrittshilfe in Ungarn**

##### **1.1. Regionale Unterschiede nach 1990: Probleme und Ursachen**

Die Regionalentwicklung Ungarns in den 1990er Jahren kann nur vor dem geschichtlichen Hintergrund adäquat analysiert werden. Die territorialen Veränderungen des Landes im XX. Jahrhundert beeinflussten die Regionalentwicklung insofern, als die heutigen Grenzregionen Ungarns viele ihrer traditionellen, organischen und wirtschaftlichen (aber auch kulturellen, sozialen) Verbindungen verloren haben. Diese Regionen sind peripher geworden, und das Zentrum-Peripherie-Problem wurde verstärkt: Budapest ist (hinsichtlich Bevölkerung und Wirtschaft) das einzige wirkliche Zentrum der Entwicklung des Landes geworden.

In der Zeit der zentralen Planwirtschaft konnte die auf die Industrialisierung (insbesondere auf die Schwerindustrie) konzentrierte Wirtschaftspolitik keine langfristige Lösung für die regionalen Probleme bieten. Regionalpolitik wurde als Teil der auf branchenbezogenen Prinzipien und Direktiven aufgebauten Wirtschaftsplanung gesehen. Das bedeutete, dass die Verteilung der Finanzquellen, die Formen der Regulierung der finanziellen Unterstützung und die wichtigsten Entscheidungen nach der Logik der branchenorientierten Wirtschaftspolitik formuliert wurden. Die sich daraus ergebenden territorialen Konsequenzen wurden explizit nicht berücksichtigt. Komitats- und lokale Räte hatten keinen wesentlichen Einfluss auf die wichtigen, die Regionalentwicklung betreffenden Entscheidungen. Die Rolle dieser Verwaltungsorgane wurde auf infrastrukturelle bzw. Dienstleistungsarbeit reduziert.

Es muss hier betont werden, dass in der Periode der zentralen Planwirtschaft die regionalen Unterschiede in einigen Aspekten (Industrialisierung, Beschäftigung, Lohnniveau, Wohnungen, Infrastruktur) sich teilweise verringert haben. Diese Entwicklung basierte aber auf Mechanismen, die langfristig (und besonders im Rahmen einer Marktwirtschaft) nicht Bestand haben konnten. In dieser Periode wurden Finanzmittel von den wirtschaftlich stärkeren zu den schwächeren Territorien (im Rahmen der starken Industrialisierung) umgruppiert: das hat zwar die regionalen Unterschiede reduziert, aber die Wirtschaftsdynamik behindert. Die Produktionsfaktoren – insbesondere der Faktor Arbeit – wurden tief unter ihren realen Kosten genutzt, was Vollbeschäftigung ermöglichte. Einige Sektoren (Bergbau, Metallurgie, Landwirtschaft, Eisenbahn) haben

umfassende Subventionen erhalten, während sich die Agrarwirtschaft und der Wohnungsbau vorrangig über Kredite finanzierten.

Diese auf direkten Methoden und künstlichen Wirtschaftsmechanismen basierende Politik setzte zentrale politische Interessen durch, die der lokalen Initiative keinen Raum ließ. Letztlich hat sich dieser Politikansatz als erfolglos erwiesen, was bereits vor dem Beginn des Transformationsprozesses (und noch mehr danach) klar wurde. Der Zusammenbruch der früher stark zentral geförderten Schwerindustrie- und Bergbaugebiete war eine traurige Illustration der Aussage, dass eine solche Entwicklungspolitik die doppelte Herausforderung hinsichtlich nationaler Unterentwicklung und regionaler Disparitäten langfristig nicht erfolgreich bekämpfen konnte.

Die bedeutenden (und sich in einigen Aspekten vergrößernden) regionalen Unterschiede prägten auch die 1990er Jahre. Am Ende der 1990er Jahre war das BIP pro Kopf in der entwickeltsten Region des Landes (Mittelungarn) doppelt so hoch wie in den ärmsten Regionen (Nordungarn und Nordtiefebene). Das Zentrum-Peripherie-Problem hat sich in den ersten Jahren des Transformationsprozesses verschärft: die ärmeren und auch infrastrukturell wesentlich schlechter ausgestatteten Regionen konnten mit den von Budapest angebotenen wirtschaftlichen Möglichkeiten nicht konkurrieren.

Der Systemwechsel zu Beginn der 1990er Jahre hat in einigen Regionen sogar zu einem wirtschaftlichen Schrumpfungsprozess geführt. Am härtesten betroffen waren die Territorien, in denen sich die Industrieproduktion auf den in den ersten Jahren schrumpfenden und wegen der erhöhten Importe schwer umkämpften Binnenmarkt bzw. auf die zusammenbrechenden Ostmärkte konzentrierte. Der dramatische Produktionsrückgang der Schwerindustrie in Nord-Ungarn war ein eindrucksvolles Beispiel für diese Entwicklung. Ähnliches war aber auch in Regionen, wo Landwirtschaft und Bergbau dominierten, zu beobachten. Der drastische Subventionsabbau und eine erhöhte Abgabenlast (Steuern und Arbeitgeberbeiträge) verschärften die Krise in diesen Sektoren. Das neue Konkursrecht hatte weitreichende Konsequenzen für finanzschwache Unternehmen in den ärmeren Regionen. Diese Faktoren haben in der ersten Hälfte der 1990er Jahre die territoriale Polarisierung verschärft.

Zudem haben ausländische Direktinvestitionen (ADI), die in der Modernisierung der ungarischen Wirtschaft eine Schlüsselrolle spielen, regionale Unterschiede verstärkt. Die ADI suchen sich die besten Standortvoraussetzungen. Die regionalen Unterschiede sind nicht nur zwischen Zentrum und Peripherie (städtische Zentren und Umland), sondern auch zwischen West- und Ostungarn größer geworden. Regionen um die Verkehrsader Budapest–Wien haben sich auch mit Hilfe eines erheblichen Zuflusses von ADI rasch entwickelt. Neben heimischen Faktoren – relativ gut entwickelte oder sich relativ schnell entwickelnde Infrastruktur, erreichbare qualifizierte und gleichzeitig billige Arbeitskraft – spielte die direkte Nachbarschaft zum EU-Binnenmarkt eine wichtige Rolle hinsichtlich der Anziehungskraft der Region West-Transdanubien für ADI.

Mit der Marktwirtschaft tauchten auch neue – in den Jahrzehnten der zentralen Planwirtschaft unbekannt – Probleme auf. Am schwerwiegendsten ist ohne Zweifel die Arbeitslosigkeit, die in Ungarn – entsprechend der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung – erhebliche regionale Unterschiede aufweist. Die meisten der stark betroffenen Territorien liegen in den Regionen Nordungarn und Nordtiefebene. Das Problem

wird noch dadurch erschwert, dass in diesen Regionen die Quote der aktiv erwerbstätigen Bevölkerung deutlich niedriger als im Durchschnitt ist. Ohnehin weist Ungarn im internationalen Vergleich eine sehr niedrige Partizipationsrate (53%) auf. Regionale Unterschiede hinsichtlich des Arbeitsmarktes spiegeln sich auch in den Differenzen der Löhne wider (Bruttolöhne in der Region Mittelungarn sind um mehr als 50% höher als die in der Region Nordtiefebene).

## **1.2. Regionalpolitik in Ungarn in den 1990er Jahren: Ziele, Instrumente, Institutionen**

Während sich die regionalen Disparitäten im Zuge der Transformation verschärft haben, änderte sich der allgemeine, vergleichsweise niedrige Entwicklungsstand Ungarns im Vergleich zu Westeuropa kaum. Die Perspektive des EU-Beitritts hat diese Frage in den Vordergrund gestellt, sowohl vom Standpunkt der Wettbewerbsfähigkeit des Landes aus, als auch bezüglich der Berechtigung auf EU-Förderungen und der Kapazität ihrer Nutzung (Absorptionskapazität).

Im Jahr 1991 erreichte Ungarns BIP pro Kopf (auf KKP) 47% des EU-Durchschnitts. Der Tiefpunkt der Transformationskrise wurde in dieser Hinsicht bereits im Jahr 1992 erreicht (45,5%), aber bis 1997 wurde der Wert von 1991 nicht mehr erzielt. Schließlich betrug im Jahr 2001 das BIP pro Kopf (auf KKP) in Ungarn 52% des EU-Durchschnitts. Die Entwicklung der zweiten Hälfte ist demnach positiv zu bewerten, jedoch hat die bereits erwähnte doppelte Herausforderung der Regionalpolitik, d.h. Überwindung des allgemeinen Entwicklungsrückstands sowie Abschwächung der regionalen Disparitäten, nichts geändert.

Die Veränderungen zu Beginn der 1990er Jahre haben in Ungarn die Regionalpolitik stärker in den Vordergrund gestellt. Das spiegelt sich in der durch die Politik betroffenen Bevölkerung und im Wachstum der (doch immer noch nicht ausreichenden) Finanzmittel für die Regionen wider. Die Zahlen belegen diese Tendenz klar. In der Periode 1985–1990 betrug die finanziellen Zuwendungen für Regionalpolitik nur 0,05% des BIP, und 4% der Bevölkerung wurden durch diese Politik betroffen. Zwischen 1991–1995 haben sich die obigen Indikatoren auf 0,2% bzw. 17% erhöht.

Die Finanzierung blieb bis Mitte der 1990er Jahre grundsätzlich zentral, aber bereits seit Beginn des Jahrzehntes haben diskretionäre Anreize eine immer größere Rolle gespielt. Die Definition der Zielgruppe der Förderung ist konkreter geworden (u.a. unterentwickelte Siedlungen), und der Verantwortungsbereich zur Verwirklichung der Programme wurde mit Stärkung der lokalen Verwaltung dieser Veränderung angepasst. Die vorrangigen Förderbereiche sind insofern auch nicht mehr dieselben wie zuvor, als die Bedeutung der Infrastruktur zu Lasten der Industrie zunahm (im Einklang mit der Verstärkung der regionalen bzw. lokalen Ebene). Wichtige Veränderungen spiegeln sich auch darin wider, dass neben (mittlerweile sogar statt) zentralen Planungsvorhaben immer mehr Projektplanungen eine wichtigere Rolle spielen. Programmierung (d.h. mehrjährige Planungen, die nach der projektorientierten Entwicklung den nächsten Schritt in der Veränderung der Regionalpolitik bedeuten können) spielte bis Mitte der 1990er Jahre keine Rolle.

Im Jahr 1996 veränderten sich die Rahmenbedingungen der ungarischen Regionalpolitik grundsätzlich. Das Gesetz über die territoriale Ordnung und regionale Entwicklung (Gesetz XXI/1996) dezentralisierte die Verwaltungsstrukturen und erhöhte damit den Grad der EU-Kompatibilität in mehrfacher Hinsicht. Das Gesetz hat die Regionalpolitik auf neue Grundlagen gestellt und definierte die Aufgaben ihrer verschiedenen Akteure. Auf zentraler Ebene schufen die neuen gesetzlichen Regelungen den Nationalen Rat für Regionale Entwicklung und neue Institutionen (Regionale Entwicklungsräte, Territoriale Entwicklungsräte der Komitaten, Assoziationen der Munizipalitäten) für die Realisierung regionaler Entwicklungsziele. Die finanziellen Instrumente der territorialen Entwicklungspolitik wurden auf zentrale und regionale Quellen aufgeteilt (zu jeweils 50% auf die mit territorialer Entwicklung verbundenen Titel des Budgets). Das Gesetz hat auch die Grundlage für die Etablierung eines regionalen Informationssystems geschaffen.

Nach 1996 ist die Programmierung (siehe Anhang) ein wesentliches Element der regionalen Politik geworden. Das neue Gesetz hat bezüglich der Programmierung eine Hierarchie verschiedener Entwicklungspläne eingeführt (Konzept für territoriale Entwicklung; regionale Entwicklungsprogramme; Raumordnungspläne). Für die Vorbereitung der Pläne auf den verschiedenen Verwaltungsebenen (Land, Region, Komitat, Kreis, Munizipalität) sind die jeweiligen Verwaltungsorgane und Institutionen (Ministerium für Landwirtschaft und Regionale Entwicklung, Nationaler Rat für Territoriale Entwicklung, Regionale Entwicklungsräte, Territoriale Entwicklungsräte der Komitaten, und die Munizipalitäten) verantwortlich. Die Rolle der Regierung bei der Formulierung der Entwicklungsprogramme ist immer noch stark (auch auf der regionalen und Komitatebene). Daraus entsteht durchaus die potentielle Gefahr, dass die Programmierung zum Instrument der Zentralisierung werden könnte. Wie später noch gezeigt wird, bergen auch die Verwaltungsstrukturen bezüglich der Nutzung der EU-Transfers potentiell eine solche Gefahr.

Ab 1996 haben sich das Ziel und das Objekt der Regionalpolitik insofern geändert, als strukturelle Transformation und Innovation in den Vordergrund traten. Das hat sich auch in einer größeren Wirksamkeit der Regionalpolitik widerspiegelt. Seit 1996 sind Problemregionen vorrangige Förderziele, wodurch sich auch der Anteil der durch die Regionalpolitik betroffenen Bevölkerung erhöhte. Die Finanzmittel für Regionalpolitik erreichten 0,3–0,5% des BIP, und der Anteil der durch sie geförderten Bevölkerung hat sich auf über 30% erhöht.

Ein weiterer wichtiger Schritt in Richtung EU-Kompatibilität war der Beschluss 35/1998 des ungarischen Parlamentes über das nationale Konzept der territorialen Entwicklung. Auf der Basis dieses Beschlusses wurden die sieben (statistischen und Planungs-) Regionen festgelegt, die den EU-Planungsregionen NUTS-2 entsprechen. Die Debatte über die Regionalreform ist bezüglich der Region Mittelungarn (bestehend aus Budapest und Komitat Pest) immer noch nicht abgeschlossen. Als alternative Lösungen werden immer wieder eine größere Region oder im Gegensatz dazu die Bildung einer NUTS-2 Region Budapest ins Spiel gebracht. Im Jahr 1999 wurde das Gesetz XXI/1996 über die territoriale Ordnung und regionale Entwicklung modifiziert. Damit wurden die regionale Ebene und deren rechtliche Rahmenbedingungen (der sieben statistischen und

Planungsregionen) gestärkt sowie einige Elemente des institutionellen und finanziellen Systems geändert.

Der wesentliche Fortschritt Ungarns im Bereich der Regionalpolitik wurde auch von der Europäischen Union anerkannt. Dies gilt sowohl bezüglich Form und Umfang der Finanzierung (nach einer im Durchschnitt ca. 10-fachen Steigerung immer noch nur 0,3–0,5% des BIP) und der verantwortlichen Institutionen zur Durchführung der Politik (Territorialer Entwicklungsrat), als auch hinsichtlich der begünstigten Branchen (verarbeitende Industrie, geschäftliche Dienstleistungen, Innovation). Doch ist der Grad der EU-Kompatibilität auch nach diesen deutlichen Verbesserungen in mehreren Aspekten relativ niedrig geblieben. Daneben sind einige Fragen der praktischen Politikimplementierung noch offen. Diesbezügliche Kritik ist neben den erwähnten positiven Bewertungen auch in den Länderberichten der Europäischen Kommission zu finden. Die wesentlichsten Schwachpunkte des Systems können in den folgenden Punkten zusammengefasst werden (mögliche Verbesserungen werden im Kapitel 3 diskutiert):

- Die Aufgaben der verschiedenen Ebenen sind immer noch nicht klar genug definiert; das Ergebnis ist manchmal die Überlappung von Kompetenzen bzw. parallelen Aufgaben.
- Die Vertreter der Arbeitgeber, Arbeitnehmer und der Kreise sind nach der Veränderung des Gesetzes XXI/1996 im Jahr 1999 nicht in den Entwicklungsräten der Regionen bzw. der Komitate repräsentiert; das reduziert die Möglichkeit der Kooperation der Akteure.
- Die Aktivierung der Finanzquellen des Privatsektors ist nicht gelungen. Ein wichtiger Grund dafür ist die immer noch hohe Prädeterminierung (durch das Ministerium) der "dezentralisierten" öffentlichen Finanzquellen.
- Die Bedeutung der Regionalentwicklung ist auch im Kreis der potentiellen Akteure immer noch nicht genügend anerkannt. Dies ergibt sich teilweise aus der Tatsache, dass auf Regierungsebene die Regionalentwicklung, die Entwicklung der Provinz und der Landwirtschaft in den Planungsvorgängen sowohl im Ministerium für Landwirtschaft und als auch im Ministerium für Regionale Entwicklung gemeinsam behandelt werden.
- Auf der lokalen und Kreisebene sind (wegen Humankapitalproblemen) Managementprobleme offenkundig, worunter auch die nötige Koordinierung mit den anderen Ebenen leidet.

### **1.3 Allgemeine Rahmenbedingungen der EU-Vorbereitungshilfe in Ungarn ab 2000**

Die schon im Entwurf für die Agenda 2000 enthaltene Rubrik "Hilfe zur Vorbereitung auf den Beitritt" wurde als Ergebnis des Europäischen Rates in Berlin am 24./25. März 1999 in die finanzielle Vorschau der EU-15 für die Periode 2000–2006 integriert. Diese für die mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten vorgesehene Hilfe (auch Vorbetriffs- oder Heranführungshilfe genannt) hat drei Elemente:

- Heranführungshilfe für die Landwirtschaft: SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development) ab 2000: jährlich € 520 Mio. (in Preisen von 1999).
- Ein strukturpolitisches Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt: ISPA (Instrument for Structural Policies Pre-Accession) ab 2000: jährlich € 1.040 Mio. (in Preisen von 1999).
- Die Verlängerung des bereits seit 1990 laufenden PHARE-Programms: ab 2000 jährlich € 1.560 Mio. (in Preisen von 1999).

Die Beträge für die Beitrittsländer (siehe Tabelle A1) wurden im Sommer 1999 von der Europäischen Kommission veröffentlicht. Während die projektierten Mittel für Ungarn im Rahmen von PHARE und ISPA den Erwartungen entsprachen, wurde der Betrag im Rahmen von SAPARD eher als eine negative Überraschung bewertet.<sup>6</sup>

TABELLE A1

**Vorbeitrittshilfe für die mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten**  
(jährliche Beträge ab Jahr 2000, Mio. €, in Preisen von 1999)

Beitrittskandidaten	PHARE Nat. Programme	ISPA Minimum*	ISPA Maximum*	SAPARD
Bulgarien	100	83,2	124,8	52,1
Tschechische Republik	79	57,2	83,2	22,1
Estland	24	20,8	36,4	12,1
<b>Ungarn</b>	<b>96</b>	<b>72,8</b>	<b>104,0</b>	<b>38,1</b>
Lettland	30	36,4	57,2	21,8
Litauen	42	41,6	62,4	29,8
Polen	398	312,0	384,8	168,7
Rumänien	242	208,0	270,4	150,6
Slowakische Republik	49	36,4	57,2	18,3
Slowenien	25	10,4	20,8	6,3
<b>TOTAL</b>	<b>1 085</b>		<b>1 040</b>	<b>520,0</b>

\* Im Fall von ISPA ermöglichen die Bände eine flexiblere Verwendung der Beträge (die minimale Größe eines ISPA Projektes ist 5 Mio. €).

*Quelle:* European Commission: Working for the regions, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 2001, p. 17.

<sup>6</sup> Auf die bisherigen Erfahrungen bzw. konkreten Probleme mit den einzelnen Programmen in Ungarn wird im Kapitel 2 eingegangen.

Im Management der Programme PHARE, ISPA und SAPARD spielen mehrere Ministerien eine Rolle. Die allgemeine Koordinierung fällt in die Zuständigkeit (in allen drei Programmen) des Ministers ohne Portfolio (zuständig für die Durchsetzung des PHARE Programms). Nach dem EU-Beitritt wird die allgemeine Koordinierung der Struktur- und Kohäsionsfonds zum Wirtschaftsministerium gehören. Die Verantwortung für regionale Wirtschaftsentwicklungsprogramme im Rahmen des PHARE-Programmes trägt das Ministerium für Landwirtschaft und Regionale Entwicklung. Nach dem EU-Beitritt wird dieses Ministerium für die ERDF, d.h. Regionalfonds (European Regional Development Fund), verantwortlich sein. Für regionale Programme zur Förderung des Humankapitals im Rahmen des PHARE-Programmes tragen mehrere Ministerien – Wirtschaftsministerium, Ministerium für Unterrichtswesen, Ministerium für Sozial- und Familienwesen – die Verantwortung; dieselben Ministerien werden nach dem EU-Beitritt für die ESF (European Social Fund) verantwortlich sein. Das Ministerium für Umwelt ist vor dem Beitritt für die Umweltprogramme im Rahmen des ISPA-Programmes verantwortlich, während die Verkehrsprogramme im Rahmen des ISPA-Projektes zum Ministerium für Verkehr und Wasserordnung gehören. Die beiden Ministerien werden nach dem EU-Beitritt Ungarns die Verantwortung für den Kohäsionsfonds miteinander teilen. Das SAPARD-Programm gehört zum Ministerium für Landwirtschaft und Regionale Entwicklung; dieses Ministerium wird nach dem Beitritt für den EAGGF (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund) verantwortlich sein.

Der Monitoringprozess für die drei Vorbeitrittsprogramme wird von einem Nationalen Monitoring-Komitee durchgeführt. Die finanzielle Abwicklung der Programme obliegt dem ungarischen Fiskus in Form des Finanzministeriums (in dessen Rahmen der den Erwartungen der EU entsprechende Nationalfonds eingerichtet wurde). Bei der technischen Koordinierung der Programme und Verträge spielt auch die nach EU-Vorschriften eingerichtete CFCU (Central Financing and Contracting Unit) eine entscheidende Rolle. Die interne Kontrolle gehört zum Regierungskontrollamt, die externe Kontrolle wird vom Staatlichen Rechnungshof ausgeübt.

## **2. Ungarische Erfahrungen mit der Vorbeitrittshilfe**

### **2.1. PHARE**

In den ersten zehn Jahren des PHARE-Programms wurden in Ungarn ca. 140 verschiedene Programme gefördert. Alle diese Programme teilten sich in mehrere Projekte und Aktivitäten auf, deren Gesamtzahl sich auf mehrere Tausend beläuft (eine genaue allgemeine Datenbasis gibt es nicht). Die geförderten Programme zeigen einen hohen Grad an Vielfältigkeit. Über eine Summe von mehr als € 100 Mio. (Verpflichtungen) wurden zwischen 1990–1999 die Bereiche Wirtschaftsentwicklung, Unterricht, Forschung und Entwicklung, Umwelt- und Energie, Regionalentwicklung, Landwirtschaft und Infrastruktur gefördert (die Verpflichtungen zwischen 1990–1999 machen € 1.040, 27 Mio. aus).

Das PHARE-Programm konzentrierte sich in den ersten Jahren auf den Transformationsprozess und förderte weitgehend unterschiedliche Einzelprogramme und -bereiche.

Der Europäische Rat von Essen im Jahr 1994 entschied, PHARE in eine finanzielle Säule der Vorbeitrittsstrategie zu transformieren. Diese Entscheidung hatte auch die Konsequenz, daß danach Investitionsprojekte zunehmend von PHARE gefördert wurden (früher war deren Anteil relativ niedrig, weil sich PHARE in den ersten Jahren auf technische Hilfe konzentrierte).

Der Vorbeitrittscharakter von PHARE wurde nach Beginn der Beitrittsverhandlungen im Jahr 1998 weiter verstärkt. Aufgrund der Neuorientierung des Programms, die nicht nur institutionelle Reformen mit sich brachte (und dadurch die Effizienz des Programms wesentlich erhöhte), sondern auch die prioritären Förderungsbereiche verändert hat, kann PHARE für das Jahr 2000 als ein wirkliches Vorbeitrittsinstrument und als ein Vorläufer der Strukturfonds angesehen werden. Diese Tendenz ist auch in der Übersicht der Entwicklung des PHARE-Programms in Tabelle A2 klar erkennbar.

TABELLE A2

**Die Entwicklungsperioden des PHARE-Programms**

Periode	Charakteristika
1989–1992	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Schnelle Reaktionen auf drängende Probleme</li> <li>• Notwendigkeit der Flexibilität</li> <li>• Mangel an Planungskapazität und an völlig ausgearbeiteten Projekten</li> <li>• Wichtige Rolle ausländischer Berater, Focus auf technische Hilfe</li> <li>• Steigende Anzahl der Betroffenen, steigende Vielfältigkeit der geförderten Ziele</li> </ul>
1993–1997	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mehr Akzent auf EU-Integration</li> <li>• Bedarf an mehr Investitionen</li> <li>• Mangel an Konzentration – Dispersion der Fonds</li> <li>• Versuch der Einführung mittelfristiger Planung</li> <li>• Neue, komplexere Planungsmethodologie</li> </ul>
1998–1999	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nur beitriffsbezogene Projekte</li> <li>• Teilweise uniformisierte Verfahren</li> <li>• Verstärkung der heimischen Koordinierung in den betroffenen Ländern (graduell steigende Kompetenz der EU-Delegationen)</li> </ul>
2000–	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Zwei neue Vorbeitrittsinstrumente neben PHARE</li> <li>• Mehr Akzent auf Regionalentwicklung in PHARE</li> <li>• Vorbereitung für die EU-Strukturpolitik</li> <li>• Dezentralisierung der Ausführung zu den Nutznießer der Programme</li> </ul>

*Quelle:* Heil, Péter: PHARE in Hungary. The Anatomy of a Pre-Accession Aid Programme 1990–1999, Ph.D. thesis, manuscript, Budapest University of Economic Sciences and Public Administration, 2000, S. 90.

Seit 1998 konzentriert sich PHARE strikt auf die beitriffsbezogene Programmierung der Förderungen: nur Projekte, die den Beitritt des Landes in ihren Aspekten direkt erleichtern, können von PHARE finanziert werden. Obwohl die ex ante Genehmigung der Programme von der Europäischen Kommission immer noch nötig ist (die Dezentralisierung ist immer noch nur partiell), haben einige Veränderungen zur Vereinfachung der Verwendung der Transfers beigetragen. Nach den jetzt allgemeingültigen Regeln (mit Ausnahmen, wie z.B.: Trainings, lokale Projekte) soll der Umfang der Verträge mindestens € 2 Mio. erreichen: damit würde sich die Anzahl der Programmkomponenten (Verträge) wesentlich reduzieren.

Die Kommission hat ihren Vertretungen in den Ländern ("EU-Botschaften") mehr Verantwortung übertragen: diese können die meisten Verträge unter € 5 Mio. ohne Konsultationen mit Brüssel billigen. Das hat zur einfacheren und schnelleren Lösung von Problemen wesentlich beigetragen. Die regelmäßigen Kontakte haben auch zu einer deutlichen Verbesserung der Kooperation zwischen der EU-Delegation und den heimischen Regierungsbeamten geführt.

Der Vorbereitungsgrad der Programme ist auch höher geworden: Seit 1998 müssen die Projekte im Moment der Vorbereitung (d.h. in allen technischen Einzelheiten) reif für die öffentliche Tenderschreibung sein. Parallel dazu wurde die maximale Laufzeit aller PHARE-Projekte von 4 auf 3 Jahre reduziert. Die während 36 Monaten nicht genutzten Fördermittel müssen an die Europäische Kommission zurückgezahlt werden. Diese Veränderungen bieten natürlich für alle Seiten einen Anreiz, die Finanzmittel effizienter zu verwalten.

Auch wenn das PHARE-Programm im ganzen immer noch als zu langsam und zu bürokratisch angesehen werden kann, haben diese Veränderungen zur besseren Nutzung des zur Verfügung stehenden Finanzrahmens wesentlich beigetragen. Die Einrichtung der CFCU (Central Financing and Contracting Unit) statt der bisher dominierenden PMU (Programme Management Units) und die Einsetzung des Nationalfonds zur Abwicklung aller EU-Fonds haben das Management von PHARE in Ungarn deutlich verbessert. Die Verbesserung der Ergebnisse spiegelt auch die Erfahrungen wider, die man in den ersten Jahren mit dem ungewohnten und für Ungarn zunächst unflexiblen (bis Ende der 1990er Jahre auch den Strukturfonds nicht ähnlichen) PHARE-Programm gemacht hatte.

Hier ist anzumerken, daß die Veränderungen ab 2000 zwar zu einer Dezentralisierung für die Beitrittsländer führten, gleichzeitig aber Zentralisierungstendenzen innerhalb der betroffenen Ländern bewirkten (CFCU statt der PMUs). Es ist verständlich, daß die EU eine klare institutionelle Struktur und an deren Spitze einen kompetenten Ansprechpartner (und nicht mehrere Partner nebeneinander) verlangt. Wie im Falle der CFCU können solche Veränderungen positive Effekte haben, sie können aber gleichzeitig die Entwicklung der langsam im Aufbau befindlichen und für die Strukturfonds sehr wichtigen regionalen Ebene verlangsamen bzw. verhindern. In Ländern, in denen die zentrale Ebene traditionell stark ist, und die regionale Ebene keine Tradition hat, können solche Schritte potentiell als Anreiz für die Beibehaltung und sogar Ausweitung der Kompetenzen der Zentralebene gesehen werden.

## 2.2. ISPA

Die Jahresbeträge für Ungarn im Rahmen von ISPA machen durchschnittlich 88 Mio. € aus. Jeweils 50 Prozent dieser Summe sind für Verkehrs- bzw. Umweltprojekte einzusetzen. Da es sich in diesen Fällen um mehrjährige Projekte handelt, genehmigte die EU schon Projekte, deren Gesamtausgabe die Jahreshgrenze überstieg. Einige Angaben zu den bisher genehmigten (und bereits begonnenen) Projekten zeigen die Tabellen A3 und A4.

Die durch ISPA geförderte Modernisierung der Eisenbahnlinien sind Teil der wichtigsten Verkehrsachsen Ungarns nach Ost, West und Süd. Gleichzeitig sind sie wichtige internationale Transitverbindungen: die Linien Hegyeshalom–Győr–Budapest und Budapest–Szolnok–Lökösháza sind Teile des IV. Paneuropäischen Korridors, während die Linie Boba–Zalaegerszeg–Zalalövő zum V. Paneuropäischen Korridor gehört. Eine Förderung dieser Verbindungslinien liegt deshalb auch unmittelbar in europäischem Interesse.

In den ursprünglichen Plänen Ungarns für die Verwendung der ISPA-Förderungen standen neben Eisenbahnlinienmodernisierung auch Autobahnprojekte. Die Regierung hat aber entschieden, daß sie für diese Projekte keine offene Tenderschreibung organisiert (der vermeintliche Grund dafür war die Absicht der Regierung, heimischen Unternehmen den Vorzug zu geben). Ohne Tenderschreibung könnten diese Projekte aber nicht ISPA-förderungsfähig sein, weshalb die Regierung diese Projekte zurückgenommen hat. Abgesehen von den Eisenbahnprojekten ist nur ein kleines Projekt übriggeblieben, um später das Straßennetz zu modernisieren. Im einzelnen sollen die technischen Voraussetzungen zur Einführung von EU-Normen für die Tragfähigkeit der Straßen (11,5 Tonnen pro Achse) auf einigen auch für den Transitverkehr wichtigen Strecken (insgesamt ca. 470 km) geschaffen werden.

Im Focus der Umweltprojekte stehen Programme in den Bereichen Abwasser bzw. Müll (Sammlung und Behandlung). Diese Programme werden im Gebiet einiger der größten Agglomerationen Ungarns verwirklicht. Die durch ISPA gestalteten Einrichtungen verbessern deutlich die in den betroffenen Gebieten heute existierenden Strukturen, und spielen eine wichtige Rolle dabei, dass Ungarn die Vorschriften im Umweltbereich (Anhang I und II der EU-Direktive 85/337 [97/11]) so früh wie möglich erfüllen kann. Ein besonders bedeutendes Projekt ist die Weiterentwicklung der Abwasser-sammlung und -behandlung in Budapest, das ungefähr der Hälfte der Budapester Bevölkerung zugute kommt und wodurch 58% der Abwässer der Stadt gesammelt bzw. gereinigt werden. Die Gesamtkosten der technischen Hilfe für dieses Projekt betragen ca. € 2,1 Mio., das Projekt selbst wird aber eine der größten Investitionen (wenn nicht *die* größte Investition) dieser Art in Mittel- und Osteuropa sein: die Gesamtkosten können sogar mehr als € 200 Mio. betragen.

TABELLE A3

**Durch ISPA 2000 in Ungarn geförderte Verkehrsprojekte**

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modernisierung der Eisenbahnlinie Budapest–Cegléd–Szolnok–Lökösháza</li> </ul> <p>Gesamtkosten: € 126 850 437  Davon ISPA-förderungsfähig: € 126 000 000  ISPA-Finanzierung (Anteil): € 63 000 000 (50%)  Kofinanzierungsquellen: Für weitere 40% der Kosten: provisorische Vereinbarung mit der European Investment Bank (EIB), Restsumme (10%): ungarisches Regierungsbudget.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modernisierung der Eisenbahnlinie Hegyeshalom–Győr–Budapest</li> </ul> <p>Gesamtkosten: € 87 662 000  Davon ISPA-förderungsfähig: € 85 988 000  ISPA-Finanzierung (Anteil): € 42 994 000 (50%)  Kofinanzierungsquellen: Für weitere 40% der Kosten: provisorische Vereinbarung mit der European Investment Bank (EIB), Restsumme (10%): ungarisches Regierungsbudget.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modernisierung der Eisenbahnlinie Boba–Zalaegerszeg–Zalalövö</li> </ul> <p>Gesamtkosten: € 169 399 301  Davon ISPA-förderungsfähig: € 167 390 000  ISPA-Finanzierung (Anteil): € 83 695 000 (50%)  Kofinanzierungsquellen: Für weitere 40% der Kosten: provisorische Vereinbarung mit der European Investment Bank (EIB), Restsumme (10%): ungarisches Regierungsbudget.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Technische Hilfe für die Tendarausschreibung der Eisenbahnprojekte</li> </ul> <p>Gesamtkosten: € 158 100  Davon ISPA-förderungsfähig: € 158 100  ISPA-Finanzierung (Anteil): € 118 575 (75%)  Kofinanzierungsquellen: ungarisches Regierungsbudget</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Technische Hilfe für die Modernisierung der Eisenbahnlinie Budapest–Szolnok–Lökösháza</li> </ul> <p>Gesamtkosten: € 200 000  Davon ISPA-förderungsfähig: € 200 000  ISPA-Finanzierung (Anteil): € 150 000 (75%)  Kofinanzierungsquellen: ungarisches Regierungsbudget</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Technische Hilfe für die Modernisierung des Straßennetzes</li> </ul> <p>Gesamtkosten: € 200 000  Davon ISPA-förderungsfähig: € 200 000  ISPA-Finanzierung (Anteil): € 150 000 (75%)  Kofinanzierungsquellen: ungarisches Regierungsbudget</p>

Quelle: [www.inforegio.cec.eu.int/wbpro/ispa/hunga\\_en.htm](http://www.inforegio.cec.eu.int/wbpro/ispa/hunga_en.htm)

TABELLE A4

**Durch ISPA 2000 in Ungarn geförderte Umweltprojekte**

<ul style="list-style-type: none"> <li>• Győr: Abwasserbehandlungsanlage</li> </ul> <p>Gesamtkosten: € 18 400 000  Davon ISPA-förderungsfähig: € 14 500 000  ISPA-Finanzierung (Anteil): € 7 250 000 (50%)  Kofinanzierungsquellen: Weitere 39,7%: zentrales Regierungsbudget, 10,3%: Budget der lokalen Verwaltung.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Komitat Hajdú-Bihar: selektive Müllsammlung und Müllbehandlungssystem</li> </ul> <p>Gesamtkosten: € 23 810 000  Davon ISPA-förderungsfähig: € 18 738 000  ISPA-Finanzierung (Anteil): € 14 054 000 (75%)  Kofinanzierungsquellen: Weitere 25%: zentrales Regierungsbudget, 8%: Budget der lokalen Verwaltung.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Szeged: regionales Müllbehandlungsprogramm</li> </ul> <p>Gesamtkosten: € 15 997 546  Davon ISPA-förderungsfähig: € 12 797 930  ISPA-Finanzierung (Anteil): € 8 318 654 (65%)  Kofinanzierungsquellen: Weitere 25%: zentrales Regierungsbudget, 10%: Budget der lokalen Verwaltung; Verhandlungen über die Kofinanzierung mit der European Investment Bank (EIB).</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Szeged: Abwassersammlungs- und -behandlungsanlage</li> </ul> <p>Gesamtkosten: € 84 051 250  Davon ISPA-förderungsfähig: € 66 650 000  ISPA-Finanzierung (Anteil): € 33 325 000 (50%)  Kofinanzierungsquellen: Weitere 35%: zentrales Regierungsbudget, 15%: Budget der lokalen Verwaltung; Verhandlungen über die Kofinanzierung mit der European Investment Bank (EIB).</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Szolnok: Müllbehandlungssystem</li> </ul> <p>Gesamtkosten: € 14 522 000  Davon ISPA-förderungsfähig: € 10 280 000  ISPA-Finanzierung (Anteil): € 7 196 000 (70%)  Kofinanzierungsquellen: Weitere 20%: zentrales Regierungsbudget, 10%: Budget der lokalen Verwaltung; Verhandlungen über die Kofinanzierung mit der European Investment Bank (EIB).</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Budapest: technische Hilfe für die Weiterentwicklung der Abwassersammlung und -behandlung</li> </ul> <p>Gesamtkosten: € 2 096 200  Davon ISPA-förderungsfähig: € 2 096 200  ISPA-Finanzierung (Anteil): € 1 572 150 (75%)  Kofinanzierungsquellen: ungarisches Regierungsbudget.</p>

Quelle: [www.inforegio.cec.eu.int/wbpro/ispa/hunga\\_en.htm](http://www.inforegio.cec.eu.int/wbpro/ispa/hunga_en.htm)

Im Falle der drei großen Verkehrsprojekte (Modernisierung der Eisenbahnlinien – siehe Tabelle A3) liegt der Anteil der ISPA-Finanzierung bei 50% der förderungsfähigen Kosten und bei 75% in den Fällen von technischer Hilfe; für die verbleibende Summe ist staatliche Finanzierung bzw. EIB-Kredit vorgesehen. Bei den Umweltprojekten ergibt sich ein etwas anderes Bild. Der Finanzierungsanteil von ISPA beträgt 50% bis 75% der förderungsfähigen Kosten. Der verbleibende Finanzierungsbedarf wird (mit Ausnahme der technischen Hilfe für das Budapester Projekt) zwischen dem zentralen Regierungsbudget und dem Budget der lokalen Verwaltungen geteilt; in einigen Fällen sind auch EIB-Kredite in Aussicht.<sup>7</sup>

Auch ist der ISPA-Finanzrahmen für 2001 gedeckt. Die EU billigte im Oktober und November 2001 fünf neue Umweltprojekte: Die Müllbeseitigungsanlage im Großraum zwischen Donau und Theiss (ISPA-Förderung: € 11,869 Mio.), die Trinkwasserbasischutz- und Abwasseraufbereitungsprogramme der Stadt Pécs (ISPA-Förderung: € 10,853 Mio.), das Müllbeseitigungsanlage im Tal von Sajó und Bódva (Nordungarn; ISPA-Förderung: € 6,364 Mio.), sowie diejenige am Theiss-See (ISPA-Förderung: € 4,884 Mio.) und die Abwasseraufbereitungsprogramme der Stadt Sopron (ISPA-Förderung: € 9,341 Mio.). Im Bereich Verkehr wurde das Projekt für die Verstärkung der Lasttragfähigkeit (um die EU-Regelungen von 11,5 Tonnen pro Achse erfüllen zu können) auf einer 158 km langen Straße (Nyékládháza-Tornyosnémeti, Debrecen-Nyékládháza) im Oktober 2001 von der EU gebilligt. Dieses Projekt und die Fortsetzung der im Rahmen für 2000 bereits erwähnten Eisenbahnprojekte decken die andere Hälfte des ISPA-Rahmens für Ungarn für das Jahr 2001. Im nächsten Finanzrahmen (2002) können die Verstärkungsarbeiten auf weiteren 311 km fortgesetzt werden.

Die Tatsache, daß Ungarn im Rahmen der von ISPA geförderten Projekte eine hohe Qualität aufweist, wurde im Länderbericht im Jahr 2001 der Europäischen Kommission positiv bewertet. Das Volumen dieser Projekte erfordert eine mehrjährige Planung und wegen der Größe der Projekte (Minimum € 5 Mio.) ist eine ex ante Genehmigung der EU auch nötig. Der Erfolg Ungarns im Bereich der ISPA-Förderung ist auch deswegen erfreulich, weil nach dem Systemwechsel das Wort "Planung" für einige Jahre einen eher negativen Beigeschmack hatte. In diesem Sinne ist ISPA ein besonders wichtiger Vorläufer der künftigen Transfers im Bereich der Strukturfonds.

### 2.3. SAPARD

Das nationale SAPARD-Programm wurde von der EU im September 2000 gebilligt. Die drei Prioritäten des Programms sind folgende:

- Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft und der damit zusammenhängenden industriellen Branchen;

---

<sup>7</sup> Im Rahmen von ISPA können ohne Kofinanzierung nur Vorstudien bzw. Assistenz von Experten finanziert werden; diese Kosten dürfen höchstens 2% der Gesamtkosten des Projektes ausmachen. Bei SAPARD ist Kofinanzierung nur im Falle von technischer Hilfe nicht nötig.

- Forcierung des Umweltschutzes;
- Verbesserung der Anpassungsfähigkeit der ländlichen Gebiete.

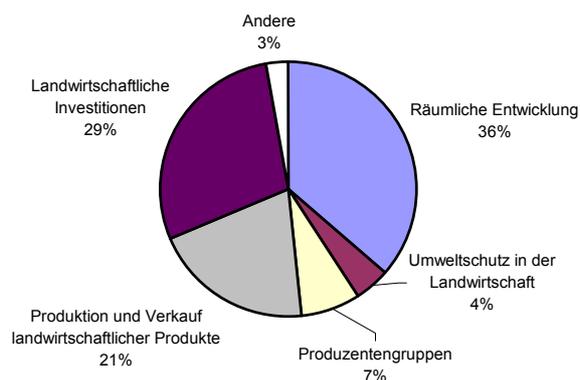
Innerhalb dieser Prioritäten wurden sechs spezifische Ziele definiert:

- Die Erfüllung der Kriterien der EU in den folgenden Bereichen: Nahrungsmittelsicherheit, Hygiene, Umwelt und Tierschutz;
- Die Erhöhung des Anteils von Produkten höherer Qualität und höheren Verarbeitungsgrades;
- Die Verringerung der Umweltbelastung
- Die Förderung der Kooperation der Produzenten für den Marktzugang;
- Die Errichtung 25 000 stabiler (extra) Arbeitsplätze in den ländlichen Regionen;
- Die Förderung der Regionen in der Beibehaltung ihrer Bevölkerung.

Die Verteilung der im Rahmen des SAPARD-Programms künftig zur Verfügung stehenden Finanzquellen ist in Abbildung 1 dargestellt.

SCHAUBILD A1

**Die Verteilung der SAPARD-Finanzquellen in Ungarn nach Tätigkeitsbereichen (%)**



Quelle: Ministerium für Landwirtschaft und Regionale Entwicklung, in: Figyelő, 2001. május 3–9., p. 16.

Trotz der langen Vorbereitungen und trotz der im März 2001 mit der EU unterschriebenen finanziellen Vereinbarung (für 2001 und für 2000–2006) gibt es immer noch zahlreiche Probleme mit SAPARD in Ungarn. Wegen dieser Probleme ist Ungarn immer noch weit davon entfernt, die im Rahmen von SAPARD zur Verfügung stehenden Finanzmittel ausschöpfen zu können. Die wichtigste Ursache hierfür ist die ständige Verschiebung der Akkreditierung der ungarischen SAPARD-Agentur. In dieser Frage wurde zwischen Mitte 2000 und Mitte 2001 kein wesentlicher Fortschritt erreicht, und obwohl der Prozess sich in den nächsten Monaten beschleunigen dürfte, kann die Verwendung der SAPARD-Mittel für das Jahr 2000 bereits gefährdet sein. Dies ist auch deshalb zu erwarten, weil die Akkreditierung trotz ihrer Einleitung noch mehrere Monate in Anspruch nehmen wird. In diesem Bereich sind deshalb noch größere Anstrengungen notwendig.

### **3. Bisherige Erfahrungen und weitere Reformschritte**

Die allgemeine Beurteilung der Erfahrungen beruht im wesentlichen auf dem PHARE-Programm, da ISPA sowie SAPARD noch sehr jung sind, und SAPARD in Ungarn immer noch nicht funktionsfähig ist. Jedoch scheint es so, dass die Beurteilungen des PHARE-Programms und die Lehren daraus auch im Kontext der beiden neuen Vorbeitrittsprogramme von Bedeutung sind.

Zunächst kann die Frage gestellt werden, ob diese Instrumente die notwendigen Veränderungen bzw. Modernisierungsziele in Ungarn effizient unterstützen. Bezüglich des PHARE-Programms fällt die Antwort positiv aus. Schon nach den ersten Jahren und besonders jetzt in der Vorbeitrittsphase wurden wichtige Erfahrungen hinsichtlich der technischen und administrativen Vorbereitung für die Strukturfonds gemacht. In diesem Sinne sind auch frühere negative Erfahrungen aufschlussreich.

So stützen sich wichtige Erfahrungen darauf, dass PHARE von den Nutznießern des Programms ein schnelles, konzentriertes und flexibleres Programm erwartet hat. Stattdessen implementierte man das Programm insgesamt zu langsam, nicht fokussiert genug und zu unflexibel. Genau diese problematischen Punkte könnten aber langfristig insofern die wertvollsten Erfahrungen des PHARE-Programms sein, als sie der ungarischen Verwaltung zum ersten Mal die Möglichkeit der direkten Kooperation mit der EU (und mit den damit verbundenen Problemen wie asymmetrische Beziehungen, d.h. ungleiche Machtposition zwischen den Partnern bzw. Probleme in der Anpassung an den von außen gegebenen Rahmen bzw. Regelungen, unflexible und langsame Bürokratie, die Position des schwächeren Partners) gegeben haben. PHARE hat auch (teilweise durch die kritische Bewertung der Tätigkeit ausländischer Experten) die Bedeutung von qualifizierten heimischen Fachleuten und Managern klar demonstriert.

Als typische Beispiele für mangelnde Flexibilität entpuppten sich Maßnahmen, mit denen Ungarn eigentlich seine Vorbeitrittsanstrengungen gegenüber den Plänen der Europäischen Kommission beschleunigen wollte. Bei der Etablierung des Nationalfonds (Fonds für die technische, finanzielle Abwicklung der Transfers) wollte die EU nicht

akzeptieren, dass in Ungarn das bereits existierende Schatzamt fast genau dieselben Funktionen erfüllt: es musste daher eine neue Institution entstehen. Der Fall der Monitoring Committees war ähnlich gelagert: Ungarn begann diese Einheiten aufzubauen, als sie noch keine Vorschrift des PHARE-Programms waren. Später, als die EU den Aufbau eines Joint-Monitoring-Committees verlangte, wurden die zuvor von ungarischer Seite aufgebauten Institutionen eher als ein Problem gesehen. Die Geschichte des Nationalen Entwicklungsplans gestaltete sich ähnlich: Ungarn hat die Arbeit an einem solchen Plan bereits 1997 begonnen, die EU verknüpfte jedoch die Erstellung eines vorläufigen Nationalen Entwicklungsplans mit einer Reform des PHARE-Programms im Jahr 1999. Diese Fälle haben zu kurzfristigen Störungen in den Vorbereitungen zum EU-Beitritt nur deshalb geführt, weil von Seiten der EU die bereits bestehenden institutionellen Fortschritte nicht anerkannt wurden. So entstanden gravierende langfristige Probleme. Dennoch beweisen diese Erfahrungen die Bedeutung eines möglichst flexiblen Verfahrens sowohl seitens der EU als auch seitens der Beitrittsländer.

Die Frage nach den finanziellen Absorptionskapazitäten Ungarns kann zumindest vorläufig hinsichtlich der in der Agenda 2000 geplanten strukturellen Transfers beantwortet werden. Obwohl die konkrete Höhe der für Ungarn vorgesehenen Mittel noch nicht bekannt ist, erscheinen die für das Jahr 2006 geplanten jährlichen Beträge (für die in der Agenda 2000 sechs Länder) realistisch. Bei dieser Größenordnung werden - trotz der in einigen Bereichen notwendigen Verbesserungen - wahrscheinlich keine Engpässe bezüglich der Kofinanzierung in Ungarn auftreten. Die ersten Erfahrungen mit ISPA und die Wachstumsaussichten Ungarns geben Anlass für eine optimistische Einschätzung. Ein wichtiger Verbesserungsvorschlag wäre die Einbeziehung des Privatsektors in die Kofinanzierung. Auch wäre es sinnvoll, zukünftig nicht von öffentlichen Tenderschreibungen bei Großinvestitionen abzuweichen (das Beispiel der Autobahnprojekte wurde im Länderbericht der Europäischen Kommission im Jahr 2001 explizit als ein zu korrigierendes Element erwähnt). Neben der finanziellen Seite hat die höhere Absorptionskapazität auch institutionelle Vorbedingungen: die Stärkung der (bereits existierenden) Institutionen auf der regionalen Ebene ist hierbei von entscheidender Bedeutung.

Im institutionellen Bereich zeichnen sich in den letzten Jahren positive Tendenzen ab. Im Rahmen von PHARE konnte eine wesentliche Verbesserung der Verwaltung und Abwicklung der Programme erreicht werden. Hierzu haben neben der Bildung des Humankapitals auch strukturelle Veränderungen (sowohl auf der Seite Ungarns, als auch auf der Seite der EU, d.h. bei der Gestaltung der Ziele und Rahmenbedingungen der Programme) beigetragen. Jedoch zeigen auch die bisher bitteren Erfahrungen Ungarns mit SAPARD, dass die Übertragung von erfolgreichen Modellen auf ein anderes Programm nicht immer glückt. Diese Erfahrungen (und daneben auch die Erfahrungen mit den zurückgezogenen ISPA-Autobahnförderungsprogrammen) zeigen auch, wie gefährlich es sein kann, wenn politische Interessen mit im Spiel sind.

Die Trennung zwischen heimischen politischen Kämpfen und der Verteilung der EU-Fördergelder ist sehr wichtig, aber keine einfache Aufgabe. Da wichtige Bereiche der EU-Programme (nicht aus planwirtschaftlicher Tradition heraus, sondern aufgrund der seitens der EU vorgegebenen Spielregeln) zentral koordiniert werden müssen, besteht potentiell die Gefahr der politischen Einflussnahme. Die EU versucht – auch durch zunehmende Kontrollen seitens der EU-Delegation – die Möglichkeiten solcher Einfluss-

nahme möglichst zu reduzieren. Gleichzeitig wird die Verstärkung der heimischen Kontrollmechanismen gefordert. Hierzu gehört auch als wichtiges Element eine bessere Kompetenz-, Humankapital- und Infrastrukturausstattung der lokalen und regionalen Ebene.

Die finanzielle Verwaltung der Vorbeitrittsprogramme kann in Ungarn in den letzten Jahren große Fortschritte verzeichnen. Der Erfolg der CFCU (Central Finance and Contracting Unit) war eines der positivsten Ergebnisse der Reform des PHARE-Programms, und kann auch zum Erfolg der beiden anderen Vorbeitrittsinstrumente genutzt werden. Neben der CFCU wäre es aber sehr nützlich, ähnliche gut funktionierende regionale Zentren für das Management der Programme einzurichten. Obwohl für die heutigen Beitrittsprogramme nicht unbedingt nötig, können solche Einheiten nach dem EU-Beitritt Ungarns für das Management der Strukturfonds sehr hilfreich sein.

Zur Förderung der ungarischen Wirtschaftsdynamik wird in Zukunft (und besonders nach dem EU-Beitritt) eine effiziente und langfristig erfolgreiche Struktur- und Regionalpolitik einen wichtigen Beitrag leisten können. Im Rahmen dieser Politik müssen zuerst die strategischen Ziele klar definiert werden. Wichtig für den Erfolg sind auch aufgrund der aktuellen Lage realistische Ziele sowie eine gute Koordinierung der zur Verfügung stehenden Instrumente. Das bedeutet die Anpassung der regionalen ungarischen Entwicklungspolitik an die grundsätzlichen Prinzipien der EU-Strukturpolitik (Konzentration der Finanzquellen, Programmierung, Partnerschaft, Additionalität). Die beste Nutzung der jetzt und in Zukunft zur Verfügung stehenden Finanzquellen wird durch eine Harmonisierung heimischer Programme mit den von der EU geförderten Programmen erreicht. Im Falle Ungarns wurde bereits im Länderbericht der Europäischen Kommission im Jahr 2000 erwähnt, dass der von der Regierung für die verstärkte Belebung der Wirtschaft ausgearbeitete Széchenyi-Plan (siehe Anhang) besser mit dem allgemeinen Nationalen Entwicklungsplan des Landes koordiniert werden sollte. Beide Pläne (im Falle des Nationalen Entwicklungsplanes handelte es sich um eine vorläufige Version, da der endgültige Plan erst noch ausgearbeitet werden muss) stellen laut Bewertung der Kommission eine wichtige Initiative in Richtung Programmierung dar; eine verbesserte erhöhte Koordinierung (und dadurch Effizienz und Transparenz) der Programme könnte gemäß Kommission ihren Wert weiter erhöhen.

Die Verbesserung der institutionellen Bedingungen ist weiterhin eine wichtige Aufgabe. Dies ist in Ungarn auch deshalb nicht einfach, weil die Ebene der NUTS II-Regionen keine Tradition hat. In der zweiten Hälfte der 1990er Jahre wurden zwar verwaltungstechnisch Fortschritte erzielt, doch gibt es noch immer Probleme. Dazu gehört in erster Linie die Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen. Neben der Neudefinition der Rolle der zentralen Ebene ist es besonders wichtig, die Konfliktmöglichkeiten zwischen den neu gestalteten NUTS II-Regionen und den traditionsreichen Komitaten (die der NUTS III-Ebene entsprechen, d.h. auch langfristig bezüglich der Ziele 2 und 3 der Strukturpolitik der EU eine wichtige Rolle spielen können) zu mindern. Neben den klaren Funktionen und Kompetenzen sollen die neu gestalteten Institutionen über genügende Human- und Finanzquellen, ebenso wie eine den Aufgaben entsprechende Infrastruktur verfügen. In diesem Bereich hat sich die Lage in Ungarn in den letzten Jahren verbessert, doch bleibt noch einiges zu tun.

Wichtig ist festzuhalten: obwohl die allgemeinen Spielregeln zentral festgelegt werden müssen, bleibt (neben der im ersten Kapitel gezeigten, sich jetzt herausbildenden regionalen Ebene) die lokale Ebene entscheidend für die erfolgreiche Durchführung der konkreten einzelnen Projekte, die als Teile der Programme verwirklicht werden. Diese Aussage stützt sich sowohl auf Erfahrungen der jetzigen EU-Mitgliedsländer mit den Strukturfonds, als auch auf Erfahrungen der heutigen Beitrittskandidaten mit der Vorbeitrittshilfe. Dies wird durch die Erfahrungen mit PHARE, aber auch durch die Teilnahme der Lokalverwaltungen in der Kofinanzierung von ISPA-Projekten, bestätigt.

Die Stärkung der lokalen Ebene umfasst mehrere Elemente. Eine stabile gute Finanzlage ist wichtige Vorbedingung für ein erfolgreiches Funktionieren der Struktur- und Regionalpolitik. Berücksichtigt man die Steuereinnahmen, dann hat sich die Lage der regionalen und lokalen Verwaltungen in Ungarn in den 1990er Jahren etwas stärker verbessert als in den meisten Beitrittsländern. Dies reicht jedoch nicht zur Erfüllung der oben genannten finanziellen Vorbedingung aus. Ende der 1990er Jahre hat sich zudem die finanzielle Lage der meisten Munizipalitäten (wegen der Veränderung der Verteilung der Steuereinnahmen zwischen Zentralstaat und Lokalverwaltungen) verschlechtert.

Ein zusätzlicher Problembereich ist die operative Tätigkeit der Lokalverwaltungen sowie der Nicht-Regierungs-Organisationen (NGOs). In den meisten EU-Ländern haben diese Verwaltungen und Organisationen eine wichtige Rolle in der Artikulierung und Koordinierung der lokalen Initiative gespielt. In den Beitrittsländern haben diese Organisationen eine relativ kurze Vergangenheit, die man keinesfalls Tradition nennen kann. Ungarn schneidet auch hier im Vergleich zu den übrigen Beitrittskandidaten relativ gut ab, doch stellen die Finanzierung, die Kommunikation und die Koordinierung der Aktivitäten der verschiedenen Akteure in Mittel- und Osteuropa ein Problem dar.

Informationen über die Möglichkeiten der EU-Transfers spielen eine entscheidende Rolle für den Erfolg der Regionalpolitik. Die lokalen Akteure – und vor allem die NGOs – sollen dabei insofern eine Katalysator-Rolle spielen, als sie die Informationen sammeln, übertragen und, wenn nötig, erklären. In Ungarn gibt es einige Organisationen, die versuchen, u.a. diese Aufgaben zu erfüllen. Hierbei soll die Tätigkeit der vom Außenministerium koordinierten EU-Informationspunkte und der verschiedenen Berufskammern an erster Stelle erwähnt werden. Es gibt jedoch auch weitere, noch nicht oft genutzte Möglichkeiten: diverse NGOs, aber auch die Koordinierung und die Kommunikation zwischen den Akteuren (inklusive lokale Verwaltungen), die bereits tätig sind. Dadurch können Überlappungen vermieden und die beste Nutzung der knappen Ressourcen ermöglicht werden.

Die guten Kontakte mit den Institutionen auf verschiedenen Ebenen (EU, Staat, Regionen), die in der Formulierung und Durchsetzung der Politik eine wichtige Rolle spielen, sind auch für den Erfolg der Regionalpolitik ausschlaggebend. Eine Vorbedingung dafür ist die Bereitschaft dieser Institutionen, Kontakte aufzunehmen und von ihrer Seite zu pflegen. Leider ist diese positive Haltung zur Informationsarbeit noch nicht immer vorherrschend, was auch als Konsequenz der Tradition der zentralen Planungs-wirtschaft und der langen Abwesenheit von unabhängigen Organisationen bewertet werden kann.

Da unabhängige Organisationen (u.a. NGOs) in Ungarn im Vergleich mit den westeuropäischen Demokratien relativ unerfahren sind, spielen auch die Kontakte mit ähnlichen Organisationen in den EU-Ländern eine besonders wichtige Rolle. Die Erfahrungen der lokalen Akteure können sehr hilfreich sein, um die typischen Anpassungsprobleme möglichst zu entschärfen. Aus diesem Grund können die Erfahrungen der EU-Südländer und Irlands für Ungarn (und auch für die anderen Beitrittskandidaten) besonders interessant sein. Hier muss man betonen, dass nicht nur positive Erfahrungen, sondern auch frühere Misserfolge sehr informativ und lehrreich sein können. Deshalb ist neben den im allgemeinen als "Erfolgsstory" betrachteten spanischen und portugiesischen (und auch irischen) Erfahrungen auch die Analyse der früheren griechischen (aber auch süditalienischen) Misserfolge aufschlussreich, um die dort begangenen und bereits bekannten Fehler vermeiden zu können.

Die allgemeinen auch auf den Erfahrungen der heutigen EU-Länder (nicht nur Südländer) basierenden Empfehlungen können wie folgt zusammengefasst werden: Auf lokaler Ebene ist es wichtig, ein Netz der an den EU-Programmen bzw. Projekten potentiell interessierten Partner aufzubauen. Ein solches Netz kann nicht nur beim Informationsaustausch oder bezüglich der koordinierten Artikulierung lokaler Interessen sehr nützlich sein, sondern es kann auch zur Lösung technischer Probleme beitragen. Die technischen Fragen zur Nutzung der Transfers werden oft nicht besonders beachtet, obwohl sie eine entscheidende Rolle hinsichtlich Erfolg oder Misserfolg eines Programms bzw. Projektes spielen können (das zeigt u. a. das Beispiel Österreichs: im Jahr 1995 gingen mehrere zehn Millionen ATS für die Förderung verloren, weil ein Teil der Förderungsberechtigten nicht wusste, dass die Transfers aus der EU nicht automatisch fließen, sondern erst auf Grundlage von Anträgen, in einer bestimmten und eigentlich recht komplizierten Form, genehmigt werden.

Als die wichtigsten technischen Voraussetzungen für eine erfolgreiche Nutzung der EU-Fördermittel können gelten:

- Präzise und ständig aktualisierte Informationen über die Teilnahmebedingungen für von der EU geförderte Entwicklungsprojekte. Die Bereitstellung von für die Teilnahme nötigen statistischen Angaben (chronologisch geordnet) ist eine wichtige Aufgabe, die von der für ein gegebenes Programm zuständigen administrativen Ebene erfüllt werden sollte. Diese ist sowohl vor, als auch nach dem EU-Beitritt wichtig. Darüber hinaus sollten die an den Programmen interessierten lokalen Akteure fähig sein, Informationen (entsprechend der von den EU-Regelungen vorgeschriebenen Struktur) über sich bereitstellen zu können.
- Präzise und ständig aktualisierte Information über die allgemeinen rechtlichen Rahmenbedingungen der EU-Strukturpolitik und regionalen Entwicklungspolitik Ungarns (die Verbindungen zwischen den beiden sind besonders wichtig für die potentiell interessierten Akteure). Es ist wichtig, dass die jeweiligen Akteure wissen, für welche Ziele, wann und wie sie sich für EU- und/oder nationale Förderung bewerben können. Hier können auch die kleinsten Einzelheiten für die Antragstellung und letztlich für ihren Erfolg entscheidend sein. Unter anderem ist die Information über lokale, regionale und nationale Finanzierungsmöglichkeiten des Förderungsgrundsatzes „Additionalität“ sehr wichtig. Die Erfahrungen mit ISPA-Projekten zeigen,

dass erste Fortschritte in diesem Bereich bei größeren Projekten gemacht wurden; bei kleineren Projekten hatten und haben die Akteure im Rahmen des PHARE-Programms die Möglichkeit, weitere Erfahrungen zu sammeln. Zu den wichtigen zu beherrschenden technischen Einzelheiten gehört auch eine entsprechende Dokumentierung des Projektes (inklusive interim und final reports, entsprechend den EU-Regelungen).

- Präzise und aktuelle Information über die konkreten Mechanismen der EU-Förderung sind für die Beteiligten wichtig. Diese Informationen sind für die konkrete Anwendung der EU-Prinzipien Konzentration, Programmierung, Partnerschaft und Additionalität von großer Bedeutung. Dies ist auch notwendig, damit die interessierten lokalen Akteure u.a. ihre finanziellen Verpflichtungen kalkulieren können. Zudem ist das genaue Timing der EU-Transfers eine besonders wichtige Frage. Im allgemeinen wird nur ein bestimmter Teil der EU-Förderung mit der ersten Überweisung vorfinanziert, meistens auch nicht genau zu Beginn des Programms. Wie die Erfahrung mit einigen von PHARE finanzierten Projekten zeigt, ist die Vorfinanzierung ein großes Problem für viele Beteiligte (neben der bereits oft schweren Kofinanzierung der Förderung). Für die Kofinanzierung wären Organisationen, die kreative und finanziell potente lokale Partner zur Projektmitarbeit motivieren könnten, besonders hilfreich.

Die Lösung der angesprochenen Probleme wäre für eine erfolgreiche Verwendung der strukturellen Transfers in Ungarn sehr wichtig. Die positiven und negativen Erfahrungen der früheren Beitrittsländer (und nicht nur der Südländer) beweisen zweifelsfrei die Bedeutung, die der Lösung dieser Fragen beigemessen werden sollte. Die Vorbeitritts-hilfen sind für Ungarn ein wichtiges Entwicklungsinstrument. Ihre Bedeutung geht jedoch darüber hinaus, denn sie bieten die Möglichkeit eines Lernprozesses, der nach dem EU-Beitritt für die Verwendung der weitaus umfangreicheren EU-Struktur- und Regionalfonds von entscheidender Bedeutung sein kann.

## 4. Statistische Daten und Széchenyi-Plan

### 4.1. Regionale Unterschiede in Ungarn

TABELLE A5

#### BIP pro Kopf in den NUTS-II-Regionen in Ungarn, 1999

Region	BIP pro Kopf (HUF 1000)	BIP pro Kopf (% des nationalen Durchschnitts)
Mittel-Ungarn	1 710	151
Mittel-Transdanubien	1 061	94
West-Transdanubien	1 301	115
Süd-Transdanubien	880	78
Nord-Ungarn	751	66
Nord-Tiefebene	726	64
Süd-Tiefebene	843	75
INSGESAMT	1 132	100

Quelle: Magyar Statisztikai Évkönyv 2000, Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 2001, S. 305.

TABELLE A6

#### Investitionen in Ungarns NUTS-II-Regionen\*, 2000 (vorläufige Angaben)

Region	Investitionen (HUF Mio.)	Investitionen pro Einwohner (HUF)
Mittel-Ungarn	1 481 028	521 861
Mittel-Transdanubien	289 419	261 369
West-Transdanubien	278 845	283 758
Süd-Transdanubien	179 522	184 602
Nord-Ungarn	229 400	181 173
Nord-Tiefebene	202 628	133 355
Süd-Tiefebene	170 889	127 708
INSGESAMT	2 831 730	282 489

\* Laut dem Sitz der Investoren.

Quelle: Magyar Statisztikai Évkönyv 2000, Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 2001, S. 311.

TABELLE A7

**Unternehmen mit ausländischer Beteiligung\* in Ungarns NUTS-II-Regionen,  
2000 (vorläufige Angaben)**

Region	Anzahl der Unternehmen	Nominalkapital (HUF Mrd.)	Davon ausländischer Anteil (HUF Mrd.)
Mittel-Ungarn	15 356	2 305,1	1 990,8
Mittel-Transdanubien	1 635	244,1	219,9
West-Transdanubien	2 713	288,4	223,7
Süd-Transdanubien	1 523	62,2	51,4
Nord-Ungarn	800	212,1	162,3
Nord-Tiefebene	1 160	123,3	105,1
Süd-Tiefebene	1 945	150,1	123,7
INSGESAMT	25 132	3 385,3	2876,9

\* Ohne Unternehmen mit 10% oder weniger ausländischer Beteiligung und ohne off-shore Unternehmen.

Quelle: Magyar Statisztikai Évkönyv 2000, Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 2001, S. 284.

TABELLE A8

**Arbeitslosen- und Aktivitätsquoten in Ungarns NUTS-II-Regionen,  
2000**

Region	Arbeitslosenquote (% der aktiven Bevölkerung)	Aktivitätsquote (% der Bevölkerung im aktiven Alter)
Mittel-Ungarn	5,2	57,1
Mittel-Transdanubien	4,8	55,7
West-Transdanubien	4,2	58,7
Süd-Transdanubien	7,8	51,3
Nord-Ungarn	10,1	48,7
Nord-Tiefebene	9,2	48,3
Süd-Tiefebene	5,1	51,9
INSGESAMT	6,4	53,5

Quelle: Magyar Statisztikai Évkönyv 2000, Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 2001, S. 99.

TABELLE A9

**Durchschnittliche Brutto- und Nettomonatslöhne der Erwerbstätigen\*  
in Ungarns NUTS-II-Regionen, 2000**

Region	Bruttolohn (HUF)	Nettolohn (HUF)
Mittel-Ungarn	111 635	68 353
Mittel-Transdanubien	83 596	53 586
West-Transdanubien	80 129	51 840
Süd-Transdanubien	72 224	47 585
Nord-Ungarn	73 215	48 051
Nord-Tiefebene	70 024	46 348
Süd-Tiefebene	70 325	46 469
INSGESAMT	87 540	55 634

\* Angaben der Vollzeitarbeiter in den Organisationen mit mehr als 4 Beschäftigten.

Quelle: Magyar Statisztikai Évkönyv 2000, Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 2001, S. 94, 101.

#### 4.2. Der Széchenyi-Plan: Eine Zwischenbilanz

Das Ziel des Széchenyi-Planes ist eine Stärkung des ungarischen Wirtschaftswachstums durch Förderungen prioritärer Bereiche. Dennoch sollen gleichzeitig möglichst viele ungarische Siedlungen und Unternehmen (darunter kleine und mittlere Unternehmen) einbezogen werden. Die Finanzierungsquellen des Planes stellt das ungarische Zentralbudget. Öffentliche Tendarausschreibungen regeln die Vergabe der Mittel. Dabei sollen Investitionen kofinanziert werden, d.h. eigene Finanzmittel der Bewerber sind notwendig. Die Fördermittel werden nach der Realisierung des Projektes überwiesen. Dadurch und durch das während des ganzen Projektablaufes eingesetzte Kontroll- bzw. Monitoringsystem werden EU-Regelungen schon implementiert, was der Vorbereitung zur effizienten Verwaltung der EU-Transfers dient.

Nach langer Vorbereitungsarbeit startete der Plan im Januar 2001, und die ersten Förderungen wurden im Mai 2001 zugesagt. Bis Oktober 2001 wurden Förderungen im Wert von HUF<sup>8</sup> 55 Mrd. (ca. 423 Mio. DM) genehmigt. Von den ins Wirtschaftsministerium eingeschickten 7781 Bewerbungen wurden bisher 4132 beurteilt, und 3307 wurden davon Förderungen zugesprochen. Laut der Pressemitteilung des ungarischen Wirtschaftsministers *György Matolcsy* kann die Summe der Förderungen bis Ende des Jahres mehr als HUF 100 Mrd. erreichen.

Die sektorale Struktur der bisherigen Förderungen ist in Tabelle A10 wiedergegeben; die Struktur spiegelt die Gewichte der prioritären Ziele wider. Die Tabelle zeigt auch, daß auf 1 HUF Förderung im Durchschnitt 5 HUF Investition aus eigener Kraft entfällt.

<sup>8</sup> 1 DM = ca. 130 HUF

Mit der Hilfe der bisher zugesprochenen Förderungen werden Investitionen in 838 Siedlungen (ca. 25% der Siedlungen in Ungarn) verwirklicht.

TABELLE A10

**Sektorelle Struktur der Förderungen im Rahmen des Széchenyi-Planes  
bis Oktober 2001 (Angaben in Mrd. HUF)**

Programm	Förderung	Wert der Investitionen
Aktive Arbeitsmarktprogramme	1,3	–
Energiesparmaßnahmen	1,0	3,4
Wohnungsbau	14,9	20,9
Regionale Wirtschaftsentwicklung	1,3	7,2
Tourismusentwicklung	21,6	94,6
Unternehmensstärkung	14,9	150,9
INSGESAMT	55,0	277

*Quelle:* Ungarisches Wirtschaftsministerium, in: Napi Gazdaság, 2001. október 26., S. 3.

Was die territoriale Struktur der bisher zugesprochenen Förderungen betrifft, gibt Tabelle A11 einige interessanten Angaben wieder. Der Anteil von Budapest ist relativ klein (viel kleiner als der Anteil der Hauptstadt an Bevölkerung und Wirtschaft), was u.a. mit der relativ geringen Zahl der Bewerbungen erklärt werden kann. Ein möglicher Grund – nach der Meinung des Wirtschaftsministers – dafür ist, daß es relativ wenige Bewerbungen aus Budapest in den beiden größten Programmen (Gesundheitstourismus und Unternehmensstärkung) gab. Diese Lage kann sich mit Beginn der Renovierung der Budapester Bäder ändern.

Geht man alleine von den Zahlen aus, dann liegt die Schlussfolgerung nahe, dass das Programm (nicht nur wegen seiner finanziellen Grenzen, sondern auch seiner bisherigen Struktur) zur Verminderung der traditionellen regionalen Entwicklungsunterschiede (Zentrum–Peripherie, West–Ost) nicht wesentlich beitragen kann. Jedoch können die Förderungen in kleineren Gebieten für die lokale Wirtschaftsbelebung hilfreich sein (diese Möglichkeit ist aber wegen der schlechten finanziellen Lage, und deshalb auch wegen der Kofinanzierungskapazität der ärmsten Territorien begrenzt).

TABELLE A11

**Regionale Kennzahlen des Széchenyi-Planes (%)**

	Budapest	Transdanubien	Östlich der Donau
Förderungen (100% = HUF 54,94 Mrd.)	10,6	44,3	45,1
Neue Investitionen (100% = HUF 277,07 Mrd.)	20,1	47,5	32,4
Arbeitsplätze (100% = 21 599 Arbeitsplätze)	5,9	46,1	48,0

*Quelle:* Ungarisches Wirtschaftsministerium, in: Magyar Nemzet, 2001. október 26., S. 1, 11, Népszabadság, 2001. október 26., S. 19.

Unternehmen wurden bisher Förderungen im Wert von ca. HUF 30 Mrd. (ca. 230 Mio. DM) zugesprochen. Mikrounternehmen haben 13%, Kleinunternehmen 22%, mittlere Unternehmen 37%, Großunternehmen 28% dieser Förderungen erhalten (Magyar Nemzet, 2001. október 26., S. 11). Interessant ist auch der Vergleich des Anteils und der Verwendung der bisher zugesprochenen Förderungen in den ungarischen und in den ausländischen Unternehmen (Tabelle A12). Es zeigt sich, dass ausländische Unternehmen die Förderungen viel effizienter nutzen können: für 1 HUF-Förderung stellen die ungarischen Unternehmen im Durchschnitt 4,3 HUF, die ausländischen Unternehmen 10 HUF zur Verfügung (Napi Gazdaság, 2001. október 26., S. 3).

TABELLE A12

**Der Széchenyi-Plan: Vergleich ungarischer und ausländischer Unternehmen**

	Ungarische Unternehmen	Ausländische Unternehmen
Anteil an den erfolgreichen Bewerbungen	89%	11%
Anteil an der Gesamtsumme der Förderungen	66%	34%
Anteil an den Investitionen mit Hilfe der Förderungen	11%	56%

*Quelle:* Ungarisches Wirtschaftsministerium, in: Népszabadság, 2001. október 26., S. 19.

Laut einer Pressemitteilung des Wirtschaftsministers induziert der Széchenyi-Plan im Jahr 2001 ein Zusatzwachstum von 1,5% des ungarischen BIP, und im nächsten Jahr kann dieser Effekt sogar 2% erreichen. Jedoch sind die Kalkulationen, die hinter diesen Zahlen stehen, nicht nachvollziehbar. Analysten halten diese Aussage für unwahrscheinlich. Zwar wurden im Jahr 2001 Förderungen im Wert von ca. HUF 100 Mrd. (ca. 729 Mio. DM) zugesprochen, und fünfmal mehr Privatkapital wird erwartet, doch sind

die geförderten Programme im allgemeinen langfristig angelegt und die genannte BIP-Steigerung (1% des ungarischen BIP ist ca. HUF 150 Mrd.) ist für 2001 eher unwahrscheinlich. Auch werden aufgrund der ex post-Finanzierung der Programme private Investoren (neben Unternehmen vor allem lokale Verwaltungen) eine wichtige Rolle bei der Vorfinanzierung spielen müssen. Dies unterstreicht den langfristigen Charakter (und dadurch langsamere, unmittelbare und mittelbare BIP-Effekte) des Széchenyi-Plans.

## Literaturverzeichnis

- Acemoglu, D., Verdier, Th. (1998). „Property Rights, Corruption and the Allocation of Talent: A General Equilibrium Approach,“ *Econ J.* 108, 450; S. 1381-1403.
- Axt, H.-J. (2000): EU-Strukturpolitik, Einführung in die Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, Opladen.
- Axt, H.-J. (2002): Die Strukturpolitik und die EU-Erweiterung: Substantielle Reformen unabdingbar, aber politisch schwer durchzusetzen, SWP-Studie S 3, Stiftung Wissenschaft und Politik (Februar 2002).
- Baldwin, R. (1994). *Towards an Integrated Europe*. London: Centre for Economic Policy Research (CEPR).
- Baldwin, R., Francois, J., and Portes, R. (1997). “The Costs and Benefits of Eastern Enlargement: The Impact on the EU and Central Europe.” *Economic Policy* 24, pp. 127-176.
- Boldrin, M., Canova, F. (2001). Europe’s Regions, Income Disparities and Regional Policies. *Economic Policy*, April 2001, S 207-252.
- Breuss, F. (2001). Macroeconomic Effects of EU Enlargement for Old and New Members. *WIFO Working Papers* 143/2001, 21 pages.
- Caciagli, M. (1997). Klientelismus; in: Nohlen, D., Waldmann, P., Ziemer, K., Hrsg. (1997). *Lexikon der Politik*, Band 4, München. S. 292-297.
- Dauderstädt, M. (2001). “Cohesive Growth in the Enlarging Euroland: Patterns, Problems and Politics.” Forthcoming 2001.
- Dauderstädt, M. (2001). „Überholen, ohne einzuholen: Irland, ein Modell für Mittel- und Osteuropa?“ Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, *Politikinformation Osteuropa*, Nr. 90, April 2001.
- DG ECFIN. 2001. *The Economic Impact of Enlargement (monograph)*. European Commission, Brussels, May, 67 pages.
- Dornisch, D. (1999). “Competitive Dynamics in Polish Telecommunications: Growth, Privatization, and Regulation of an Infrastructural Multi-Network”, CASE, Warszawa.
- EBRD (2000, 2001). *Transition Report 2000 and 2001*, European Bank for Reconstruction and Development, London.
- Ehrlich, Eva, Gabor Revesz, „Hungarian Economy: Prediction and Outcome“, in Grzegorz Gorzelak et al. (eds.), *Central Europe in Transition: Towards EU Membership*, Regional Studies Association – Polish Section: Warsaw, 2001.
- EU Commission (2001). „Second Report on Economic and Social Cohesion.“ Brussels.
- EU-Kommission (1997). Europäische Wirtschaft, Jahreswirtschaftsbericht 1997, Nr. 63, Brüssel.
- Europäische Kommission (1998, 2000, 2001). Europäische Wirtschaft, verschiedene Jahrgänge, Brüssel.
- European Commission (2000). *Regelmässiger Bericht 2000 über die Fortschritte einzelner Beitrittsländer*, Brussels.
- European Commission (2001). *Regelmässiger Bericht 2001 über die Fortschritte einzelner Beitrittsländer*, Brussels.

- Gazeta wyborcza*, 11 July, 2001.
- Gazeta wyborcza*, 18 July, 2001.
- Grzeszak, A., „Raz na stole, raz pod stołem (Sometimes on the table, sometimes under the table)“, in *Polityka* no. 38 (2316), 22 September, 2001.
- Hausner J., et al. (2000), *The Quality of Governance: Poland Closer to the European Union?*, Małopolska School of Public Administration of the Cracow University of Economics, Friedrich-Ebert-Stiftung: Krakow, 2000, pp. 126-129.
- Hellman, J., G. Jones, D. Kaufmann, M. Schankerman, *Measuring Governance, Corruption, and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies*, Policy Research Working Paper 2312, The World Bank, 2000.
- Huntington, S. (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- IMD (2001). *The World Competitiveness Yearbook 2001*. International Institute for Management Development (IMD), Geneva.
- Kraszkowski, L. (2001). „Studenci od pisania ustaw“, in *Rzeczpospolita*, 3 September, 2001.
- OEI (2001). *Ostmittel- und Osteuropa im Aufholprozess. Wirtschaftslage und Reformprozesse in Ostmittel- und Südosteuropa sowie der Ukraine 2000/2001*, Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München, Working Papers Nr. 232, München.
- Olszewski, K., Subotić, M. (1996), „Początkiem jest likwidacja Urzędu Rady Ministrów (Liquidation of the Bureau of the Council of Ministers is the beginning)“, in *Rzeczpospolita*, 21 August, 1996.
- Pak Hung Mo (2001). „Corruption and Economic Growth.“ *Journal of Comparative Economics*. No. 29, S. 66-79.
- Polityka* no. 30 (2308), 28 July, 2001.
- Quaisser, W. and Hall, J. 2001. “Making the European Union Fit for Eastern Enlargement.“ *International Politics and Society*: No. 3
- Robert Putnam (1993), *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton NJ: Princeton University Press.
- Rzeczpospolita*, 16 August, 2000; *Uzasadnienie do projektu ustawy o zmianie ustawy o autostradach płatnych*.
- Sadłowska, K. (2000) „Za mało profesjonalistów (Too few professionals)“, in *Rzeczpospolita*, 1 December 2000.
- Schreyer, M. (2001). “Financing Enlargement of the European Union.” Speech of the European Commissioner for Budget at the London School of Economics, London, 16 February 2001. Brussels: *Euro-East*, Europe Information Service, February 2001.
- Siedlecka, Ewa, „Ile powie władza? (How much will the authorities say?)“, in *Gazeta wyborcza*, 7 September,
- Sweeney, P. 1998. *The Celtic Tiger: Ireland’s Economic Miracle Explained*. Dublin: Oak Tree Press.
- Wegner, M. (2001). „EU-Regional- und Strukturpolitik und die Osterweiterung.“ Forthcoming.
- Wessels, W. (2001). „Die Vertragsreform von Nizza – Zur institutionellen Erweiterungsreife.“ *Integration*, Nr. 1, 2001.

World Bank (Warsaw Office), *Corruption in Poland: Review of Priority Areas and Proposals for Action*, 1999 (<http://www.worldbank.org.pl/html/corruption.html>).

World Bank, *The World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*, Washington DC, 2001.