

## Zur Lage der öffentlichen Finanzen in den der EU beitretenden Ländern

Mit dem Beitritt zur Europäischen Union am 1. Mai 2004 übernehmen die zehn neuen Mitgliedstaaten auch das fiskalpolitische Regelwerk, insbesondere die Vorgaben zur Haushaltsdisziplin. Gegenwärtig unterschreiten zwar neun beitretende Länder die Schuldengrenze von 60 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) nach dem Maastricht-Vertrag, doch liegen die staatlichen Defizite zumeist noch weit über dem Limit von 3 % des BIP. Im Einzelnen ist die finanzpolitische Situation der beitretenden Länder recht unterschiedlich: Während sie sich in den baltischen Staaten sowie Slowenien relativ günstig darstellt, müssen die übrigen Länder noch erhebliche Konsolidierungsfortschritte erzielen.

Der vorliegende Beitrag skizziert die aktuelle Lage der öffentlichen Haushalte der beitretenden Staaten und Aspekte der langfristigen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen in diesen Ländern. Zur dauerhaften Lösung der teilweise sehr großen Haushaltsprobleme kann das Zusammenwirken struktureller Reformen und eines nachhaltig hohen Wirtschaftswachstums beitragen. In diesem Zusammenhang dürften sich die mit dem Beitritt verbundenen fiskalischen Effekte, vor allem die Finanzbeziehungen zum EU-Haushalt, günstig auswirken. Diese Effekte sind aber zum gegenwärtigen Zeitpunkt nur schwer abzuschätzen.

## Übernahme des finanzpolitischen Regelwerks

*Pflichten  
der neuen  
EU-Mitglieder*

Nach dem Beitritt zur Europäischen Union am 1. Mai 2004 gelten für die zehn neuen Mitgliedstaaten grundsätzlich die gleichen vertraglichen Rechte und Pflichten wie für die Altmitglieder. Sie werden also auch in das fiskalpolitische Regelwerk der EU einbezogen, das insbesondere die Verpflichtung enthält, übermäßige öffentliche Defizite zu vermeiden (Art. 104 (1) EG-Vertrag). Für Mitgliedstaaten, die noch nicht der Währungsunion beigetreten sind (wie bisher Dänemark, Schweden und das Vereinigte Königreich), ist ein fortgesetzter Verstoß gegen dieses Gebot allerdings nicht mit Sanktionsmaßnahmen verbunden. Zu den außerdem zu befolgenden und im Stabilitäts- und Wachstumspakt (SWP) festgelegten Vorgaben zählt insbesondere die Verpflichtung, einen mittelfristig annähernd ausgeglichenen oder im Überschuss befindlichen Haushalt zu erreichen. Außerdem sind zum Zweck der Haushaltsüberwachung Konvergenzprogramme vorzulegen, die jährlich zu aktualisieren und in denen die zum Erreichen des Haushaltsziels geplanten Maßnahmen zu erläutern sind. Als Vorläufer der Konvergenzprogramme haben die beitretenden Länder im August 2002 zum zweiten Mal Programme in Vorbereitung des EU-Beitritts (Pre-accession Economic Programmes, kurz: PEP) an die Europäische Kommission übermittelt. Sie sind Teil des Haushaltsüberwachungsverfahrens im Zuge der Beitrittsvorbereitungen, das im Frühjahr 2001 eingeführt wurde. Damit sollen der Aufbau technischer, statistischer, institutioneller und analytischer Kapazitäten in den jeweiligen Ländern sowie der

wirtschaftspolitische Dialog mit den Mitgliedstaaten der EU gefördert werden.<sup>1)</sup> Anstelle der für die EU-Mitglieder verbindlichen halbjährlichen Meldungen der Defizit- und Schuldenstandswerte notifizieren die beitretenden Länder bislang einmal jährlich zum 1. April.<sup>2)</sup>

Die Übernahme des Euro erfolgt erst mit der Einhaltung aller Konvergenzkriterien. Dazu zählt unter anderem eine auf Dauer tragbare Finanzlage der öffentlichen Hand, konkretisiert in der Bedingung, dass kein übermäßiges Defizit vorliegen darf (Art. 121 (1) EG-Vertrag). Hierfür sind in der Regel eine Defizitquote von höchstens 3 % und eine Schuldenquote von maximal 60 % erforderlich. Solide öffentliche Finanzen sind also eine unabdingbare Voraussetzung für die Teilnahme an der Währungsunion. Dies gilt umso mehr, wenn weitere Wechselwirkungen berücksichtigt werden. Fiskalische Disziplin ist nicht nur bezüglich des Ziels stabiler Preise unerlässlich, sondern auch im Hinblick auf einen tragbaren Leistungsbilanzsaldo von Bedeutung.

*Finanzpolitische  
Konvergenz-  
kriterien*

### Zur Einhaltung der Maastricht-Kriterien

Die Defizitquoten der beitretenden Länder lagen im vergangenen Jahr mit Ausnahme der baltischen Staaten und Sloweniens über der

*Defizitquoten*

<sup>1</sup> Vgl.: Europäische Kommission, Public Finances in EMU-2002, Part V.

<sup>2</sup> Die Meldungen für den 1. April 2003 wurden von der Europäischen Kommission noch nicht veröffentlicht. Die in diesem Aufsatz genannten Werte basieren auf Veröffentlichungen nationaler Institutionen, auf öffentlich zugänglichen Quellen der Europäischen Kommission sowie auf eigenen Schätzungen.

3%-Grenze (siehe nebenstehendes Schaubild).<sup>3)</sup> Besonders hoch waren sie in Ungarn (9,1 %) und in der Slowakischen Republik (7,2 %). Bei der Entwicklung in den letzten Jahren sind markante Unterschiede zwischen den Ländern festzustellen.

*Günstige Entwicklung in den baltischen Staaten und Slowenien*

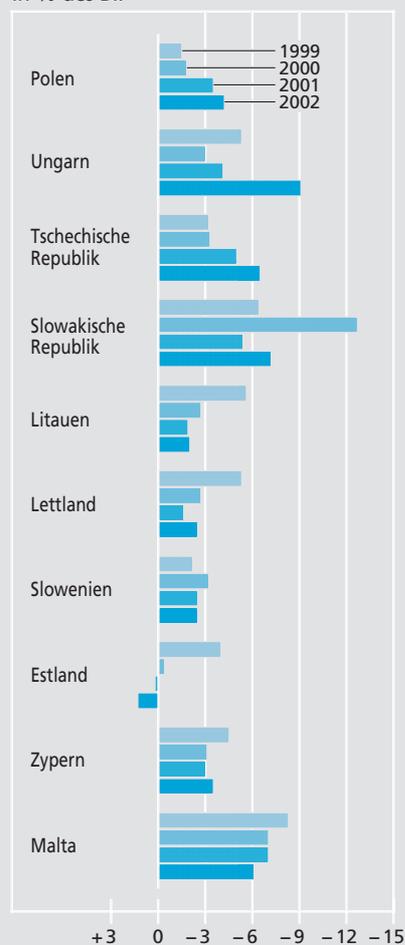
Die baltischen Staaten, deren Defizite im Jahr 1999 insbesondere auf Grund der Russlandkrise erheblich gestiegen waren, konnten in den Folgejahren beträchtliche Konsolidierungserfolge verbuchen. Estland wies im Jahr 2002 sogar einen Haushaltsüberschuss von 1,3 % des BIP auf. Hierzu trug nicht zuletzt das hohe reale Wirtschaftswachstum (rd. 6 % in den baltischen Staaten im Jahr 2002 gegenüber 2 ½ % im Durchschnitt der beitretenden Länder) bei. Diese günstige Entwicklung zeigt, dass – entgegen den zuweilen geäußerten Befürchtungen – die Erfüllung der Vorgaben des Maastricht-Vertrages und des SWP durchaus mit einem hohen Wirtschaftswachstum einhergehen kann. Relativ günstig ist auch die Haushaltslage in Slowenien. Hier lag das Defizit im Jahr 2002 deutlich unter 3 % des BIP, nachdem es diese Grenze im Jahr 2000 noch leicht überschritten hatte.

*Anhaltend hohe beziehungsweise steigende Defizitquoten in Polen, Ungarn, ...*

In Polen, dem weitaus bevölkerungsstärksten beitretenden Land, hat sich 2002 hingegen im dritten Jahr in Folge die Defizitquote vergrößert, nämlich auf gut 4 %. Dabei stand einem starken Anstieg der Ausgaben eine enttäuschende Entwicklung der Einnahmen infolge eines sich erheblich abschwächenden Wirtschaftswachstums gegenüber. Ungarn konnte bis zum Jahr 2000 seine Defizitquote auf 3 % senken, weitete sie dann aber vor allem infolge kräftig steigender Ausgaben dras-

### Staatliche Finanzierungssalden der beitretenden Länder 1999 bis 2002<sup>\*)</sup>

in % des BIP



\* Reihenfolge der Länder – ebenso wie in den folgenden Schaubildern und Tabellen – nach der Bevölkerungszahl geordnet.

Deutsche Bundesbank

tisch aus. Mit 9,1 % im Jahr 2002 war sie unter allen beitretenden Ländern am höchsten. Zu dem Defizitanstieg trugen in hohem Maße

<sup>3)</sup> Das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen 1995 bildet in der EU die methodische Grundlage für die im Rahmen des Haushaltsüberwachungsverfahrens zu meldenden Werte. Die entsprechenden statistischen Berichtssysteme befinden sich in den beitretenden Staaten noch im Aufbau. Trotz kontinuierlicher Verbesserungen werden die gemeldeten Defizite und Schuldenquoten zum Teil noch erheblich revidiert (was teilweise allerdings auch für Mitgliedstaaten zutrifft).

Sondereffekte wie die statistische Einbeziehung von defizitären Nebenhaushalten bei. Hinzu kamen sehr starke Anhebungen bei den Gehältern im öffentlichen Dienst und bei den Rentenzahlungen, die von der im letzten Jahr gewählten Regierung für den Fall der Regierungsübernahme zugesagt worden waren.

*... der Tschechischen und der Slowakischen Republik ...*

Auch die Tschechische und insbesondere die Slowakische Republik wiesen 2002 mit 6,5 % beziehungsweise 7,2 % hohe, die 3 %-Grenze übersteigende Defizitquoten auf. In beiden Ländern werden die öffentlichen Haushalte seit einigen Jahren durch Restrukturierungsmaßnahmen zur Behebung tief greifender Krisen im Bankensektor erheblich belastet.<sup>4)</sup> Zur Finanzierung wird großenteils auf Privatisierungserlöse zurückgegriffen, die sich nicht in den Defiziten in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen (VGR) niederschlagen, aber zu einer Verringerung der öffentlichen Bruttoverschuldung führen.

*... sowie Zypern und Malta*

Die beiden Mittelmeerinselstaaten Zypern und Malta sind wirtschaftlich stark vom Tourismus abhängig. Die negative Entwicklung in dieser Branche auf Grund der internationalen Krisen wirkte sich vor allem über verminderte Steuereinnahmen auf die öffentlichen Haushalte insbesondere in Zypern aus. Wegen des schwachen Wachstums im Jahr 2002 erhöhte sich die Defizitquote in Zypern, das von den beitretenden Ländern neben Slowenien das höchste Einkommen pro Kopf erwirtschaftet (vgl. hierzu die Tabelle auf S. 32), von 3 % auf 3,5 %. Das Haushaltsdefizit in Malta ist zwar in den letzten Jahren stark gesunken, betrug

aber im Jahr 2002 immer noch rund 6 % des BIP.

Nach den in den Vorbeitrittsprogrammen niedergelegten mittelfristigen Plänen streben bis auf die Tschechische Republik und Malta alle beitretenden Länder bis 2005 Defizitquoten an, die unter der 3 %-Grenze liegen (siehe Tabelle auf S. 25). Für die „Hochdefizitländer“ Ungarn, die Slowakische Republik und Malta (das einen Rückgang auf 3,1 % plant) impliziert dies einen ambitionierten Konsolidierungskurs. So sehen die Planungen in diesen Ländern vor, die Defizitquoten gegenüber den in den Vorbeitrittsprogrammen für das Jahr 2002 erwarteten Werten um mehr als zwei Prozentpunkte zu reduzieren. Gerade in diesen Ländern ist jedoch das tatsächliche Defizit im Jahr 2002 wesentlich höher ausgefallen als geplant, so dass erheblich größere Konsolidierungsanstrengungen erforderlich sind, um die 3 %-Grenze zu erreichen. Erschwerend kommt hinzu, dass die für den Zeitraum 2002 bis 2005 zu Grunde gelegten durchschnittlichen realen Wachstumsraten aus heutiger Sicht – gemessen an den Erwartungen der Europäischen Kommission – vor allem in Ungarn zu optimistisch ausgefallen sind.

*Geplante Defizitrückführung ...*

Für Polen ist die Konsolidierungsaufgabe insofern leichter, als hier der Defizitabbau von einem deutlich niedrigeren Niveau aus erfolgen kann. In diesem Land stellt die wirtschaftliche Schwäche der letzten beiden Jahre (mit einem Wachstum des realen BIP um 1 % pro

---

<sup>4</sup> Nach Angaben der Tschechischen Zentralbank belaufen sich diese Kosten für die Tschechische Republik kumuliert auf eine Größenordnung von 20 % des BIP.

## Mittelfristige Haushaltsplanungen der beitretenden Länder

Land	Realisierte/geplante Finanzierungssalden (in % des BIP)								Jahresdurchschnittliches Wachstum des realen BIP in %			
	2002		2003		2004		2005		2002		2003 bis 2005	2003 bis 2004
	PEP 1)	IST 2)	PEP 1)	KOM 3)	PEP 1)	KOM 3)	PEP 1)	PEP 1)	IST 2)	PEP 1)	KOM 3)	
Polen	-4,1	-4,2	-3,6	-4,2	-3,3	-4,0	-2,2	1,0	1,3	4,5	3,1	
Ungarn	-5,7	-9,1	-4,5	-4,9	-3,0	-3,7	-2,5	4,0	3,3	4,8	3,9	
Tschechische Republik	-6,4	-6,5	-6,0	-6,3	-5,7	-5,9	-5,5	3,0	2,0	3,9	3,4	
Slowakische Republik	-4,6	-7,2	-4,1	-5,3	-3,1	-3,8	-2,6	3,6	4,4	4,6	4,1	
Litauen	-1,9	-2,0	-1,7	-1,9	-1,6	-2,0	-1,5	5,5	5,9	5,0	4,8	
Lettland	-1,8	-2,5	-2,5	-2,9	-2,2	-2,6	-2,0	5,0	6,1	5,7	5,8	
Slowenien	-1,8	-2,5	-1,3	-1,5	-1,0	-1,2	-0,8	3,3	3,0	4,4	3,6	
Estland	-0,2	1,3	0,0	-0,5	0,0	-0,6	0,0	4,3	5,6	5,8	5,0	
Zypern	-2,6	-3,5	-1,9	-4,0	-0,6	-3,5	-0,3	2,8	2,0	4,6	2,9	
Malta	-5,2	-6,1	-4,6	-5,2	-3,9	-4,1	-3,1	3,3	3,0	3,5	3,4	

1 PEP: Pre-accession Economic Programmes. — 2 IST: Tatsächlicher Wert für 2002. — 3 KOM: Frühjahrsschätzung der Europäischen Kommission.

Deutsche Bundesbank

Jahr) ein besonderes Problem dar. Ähnliche Bedingungen gelten für Zypern. Die baltischen Staaten und Slowenien, in denen die Defizitquote bereits heute unter 3 % liegt, sollten sich in ihren Planungen darauf konzentrieren, einen mittelfristigen Haushaltsausgleich anzustreben. Die Tschechische Republik plant als einziges Land mit hohen Defiziten keinen nennenswerten Abbau ihres Fehlbetrages, der 2005 noch 5 ½ % des BIP betragen soll.

... vor allem durch Ausgaben-einsparungen

Die notwendigen Konsolidierungsschritte sind umso ehrgeiziger, als sie im Wesentlichen auf der Ausgabenseite erfolgen sollen. Auf der Einnahmenseite ist angesichts der bereits erreichten Belastung nur ein begrenzter Spielraum zu sehen. Zudem sind einige beitretende Länder bemüht, attraktive Steuersys-

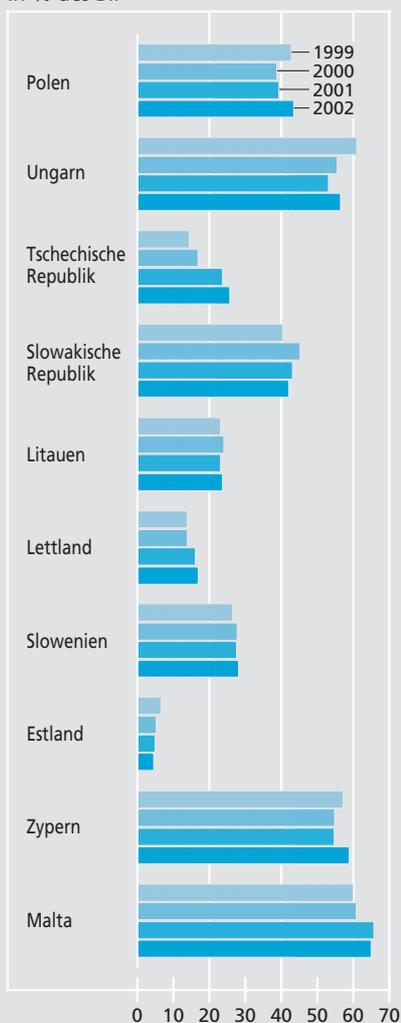
teme mit niedrigen tariflichen Sätzen einzuführen, was trotz der mittel- bis langfristig erwarteten positiven Angebotseffekte kurzfristig zu Mindereinnahmen führen dürfte. So hat die slowakische Regierung jüngst beschlossen, ab 2004 einen Einheitssatz der Einkommensteuer von 19 % für private und juristische Personen einzuführen, was allerdings durch eine Erhöhung von Verbrauchsteuern gegenfinanziert werden soll. Auch in Polen wird eine „flat tax“ diskutiert.

Die öffentliche Verschuldung spiegelt grundsätzlich die in der Vergangenheit entstandenen Haushaltssalden wider. Allerdings sind insbesondere bei den neuen Mitgliedstaaten auch andere Einflussfaktoren von erheblicher Bedeutung. Privatisierungstransaktionen, die dort eine wichtige Rolle spielen, werden im

Einflussfaktoren der Verschuldung

### Staatliche Schuldenquoten der beitretenden Länder 1999 bis 2002

in % des BIP



Deutsche Bundesbank

Rahmen der VGR defizitneutral verbucht, wirken sich jedoch dämpfend auf die Bruttoverschuldung aus. Andererseits führt die Übernahme von Schulden, zum Beispiel im Zuge der Restrukturierung des Bankensystems, ebenso wie die Zuordnung von Unternehmen in den Staatssektor zur Erhöhung der Staatsverschuldung, ohne dass sich dies in einem Anstieg der Defizite in den VGR niederschlagen müsste. In den kommenden Jahren dürf-

ten diese so genannten finanziellen Transaktionen aber abnehmen, da insbesondere das Potenzial für Unternehmensverkäufe kontinuierlich zurückgeht. Schwankungen in der Schuldenquote werden auch durch Bewertungsänderungen verursacht, wenn Staatsschulden in ausländischer Währung aufgenommen wurden. In Polen war die Aufwertung des Zloty im Jahr 2001 ein wichtiger Grund dafür, dass der Schuldenanstieg geringer ausfiel, als es der staatliche Finanzierungssaldo hätte erwarten lassen. Im Jahr 2002 kam es infolge der Abwertung des Zloty zu einem entgegengesetzten Effekt auf den Maastricht-Schuldenstand. Grundsätzlich zeigt sich hinsichtlich der Aufnahme der Schulden in ausländischer Währung ein differenziertes Bild. Die geringe Staatsschuld der baltischen Staaten lautet überwiegend auf Fremdwährung, während die Tschechische Republik seit längerem nur Anleihen in heimischer Währung begibt.

Im Hinblick auf ihren Schuldenstand bieten die beitretenden Länder ein wesentlich günstigeres Bild als bei den Defizitquoten. Mit Ausnahme von Malta liegen alle Länder – teilweise erheblich – unter dem 60%-Limit (vgl. im Einzelnen das nebenstehende Schaubild). Allerdings wird dieses von Ungarn und Zypern fast erreicht. Am unteren Rand des Spektrums liegen – wie bei den Defiziten – die baltischen Länder, die bei der Neugründung keine Schulden aufgewiesen hatten. Während alle anderen Länder in den letzten vier Jahren mehr oder weniger konstante Schuldenquoten verzeichneten, hat diese in der Tschechischen Republik vor allem auf

Schuldenquoten

Grund der erwähnten nicht defizitrelevanten Einflussfaktoren stark zugenommen.

### Längerfristige Tragfähigkeit teilweise gefährdet

#### *Unsicherheiten der mittelfristigen Planungen*

Die in den mittelfristigen Finanzplanungen der jeweiligen Länder angestrebte Entwicklung der Defizit- und Schuldenquoten für die kommenden Jahre gibt zwar wichtige Hinweise auf die möglichen Konvergenzfortschritte, sie ist aber – ebenso wie in den bisherigen EU-Ländern – stark von den jeweiligen wirtschaftlichen Annahmen und den unterstellten, oftmals aber noch nicht beschlossenen finanzpolitischen Vorhaben abhängig. Die vorliegenden Planungen sollten deshalb durch grundsätzlichere Überlegungen darüber ergänzt werden, ob die gegenwärtige finanzpolitische Situation der beitretenden Länder auf Dauer tragbar ist.

#### *Definition der Tragfähigkeit*

Grundsätzlich gilt die als intertemporale Budgetrestriktion des Staates bezeichnete Tatsache, dass sich die über einen unendlichen Zeithorizont auf den gegenwärtigen Zeitpunkt diskontierten künftigen Einnahmen und Ausgaben entsprechen müssen. Für bestimmte Zeitperioden beziehungsweise einzelne Generationen kann jedoch die zeitliche Kongruenz von staatlichen Ausgaben und Einnahmen durch das Instrument der Kreditaufnahme aufgehoben werden. Die Beurteilung der Tragfähigkeit lässt sich daher aus dem Stand und der erwarteten Entwicklung der Schuldenquote ableiten.

Wohl unbestritten ist, dass eine permanent steigende Schuldenquote nicht finanziert werden kann, da dem ab einem bestimmten Niveau entweder die begrenzte ökonomische Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft entgegensteht oder aber die politische Bereitschaft, die notwendigen Ressourcen bereitzustellen, fehlt. Dementsprechend wird als ein Indikator für die allgemeine Beurteilung der Tragfähigkeit angesehen, ob die fiskalischen und gesamtwirtschaftlichen Bedingungen eines Landes so beschaffen sind, dass die staatliche Schuldenquote konstant bleibt oder auf einen erwünschten Wert hin konvergiert. Wird zur Beantwortung dieser Frage wie oft üblich der Status quo fortgeschrieben, kann das Ergebnis Hinweise darauf geben, ob fiskalische Tragfähigkeit vorliegt oder nicht. Diese erste Einschätzung ist aber insoweit nur grob, als sich die gegenwärtige Lage der öffentlichen Haushalte und die gesamtwirtschaftlichen Bedingungen auch ohne einen Politikwechsel zukünftig stark verändern können. So kann gerade die demographische Entwicklung zu beträchtlichen Verschiebungen in den staatlichen Einnahmen- und Ausgabenrelationen führen. Auch andere Größen wie Zinsen und Wachstumsraten können langfristig strukturellen Änderungen unterworfen sein.

Das europäische Regelwerk hat auf die Frage der Tragfähigkeit eine politisch bestimmte Antwort gegeben. Die Begrenzung der Defizit- und der Schuldenquote auf in der Regel maximal 3% beziehungsweise 60% durch den Maastricht-Vertrag sowie die im SWP festgelegte weiter gehende Zielsetzung eines mittelfristig mindestens annähernd ausge-

*Entwicklung der Schuldenquote als ein Indikator*

*Tragfähigkeit im europäischen Regelwerk*

## Zur Schuldenquote und deren Einflussfaktoren

Die Staatsschuld am Ende einer Periode  $t$  ( $B_t$ ) resultiert aus dem Schuldenstand am Ende der Vorperiode ( $B_{t-1}$ ) zuzüglich des Defizits der aktuellen Periode ( $D_t$ ). Das Defizit errechnet sich aus dem Zinsendienst auf die Schulden der Vorperiode ( $B_{t-1} i$ , wobei  $i$  für die durchschnittliche effektive Verzinsung der öffentlichen Schuld steht) abzüglich des Primärsaldos ( $S_t$ ):

$$B_t = B_{t-1} + D_t = B_{t-1} + B_{t-1} i - S_t.$$

Besteht ein Primärüberschuss, wird ein Teil der staatlichen Zinszahlungen aus den öffentlichen Einnahmen finanziert. Ausgedrückt in Relation zum BIP lautet obige Budgetgleichung:

$$b_t = b_{t-1} \frac{1+i}{1+g} - s_t.$$

Hierbei stehen  $b_t$  ( $b_{t-1}$ ) für den Anteil der Staatsschuld am BIP der Periode  $t$  ( $t-1$ ),  $s_t$  für den Primärsaldo in Relation zum BIP der Periode  $t$  und  $g$  für die nominale Wachstumsrate des BIP. Für die Veränderung der Schuldenquote ( $\Delta b_t = b_t - b_{t-1}$ ) ergibt sich daraus:

$$\Delta b_t = b_{t-1} \frac{i-g}{1+g} - s_t.$$

Die Entwicklung der Schuldenquote hängt negativ vom Primärsaldo und positiv von der um das Wirtschaftswachstum bereinigten Zinszahlung auf die Schuldenquote der Vorperiode ab. Der „wachstumsbereinigte Zinssatz“  $[(i-g)/(1+g)]$  enthält den

nominalen Zinseffekt:  $\frac{i}{1+g}$

realen Wachstumseffekt:  $\frac{n}{1+g}$ ,  
mit  $n$  = reales BIP-Wachstum,

BIP-Deflatoreffekt:  $\frac{\pi}{1+g}$ ,  
mit  $\pi$  = BIP-Deflator.

Soll die Schuldenquote auf ihrem Niveau stabilisiert werden, d. h.  $\Delta b_t \neq 0$ , ergibt sich für die Quote des Primärsaldos ( $s_t^*$ ):

$$s_t^* = b_{t-1} \frac{i-g}{1+g}.$$

Die Differenz zwischen aktuellem und dem die Schuldenquote stabilisierenden Primärsaldo (jeweils in Quoten) wird als „primäre Budgetlücke“ ( $s_{Bl}$ ) bezeichnet:

$$s_{Bl} \equiv s_t - s_t^* = s_t - b_{t-1} \frac{i-g}{1+g}.$$

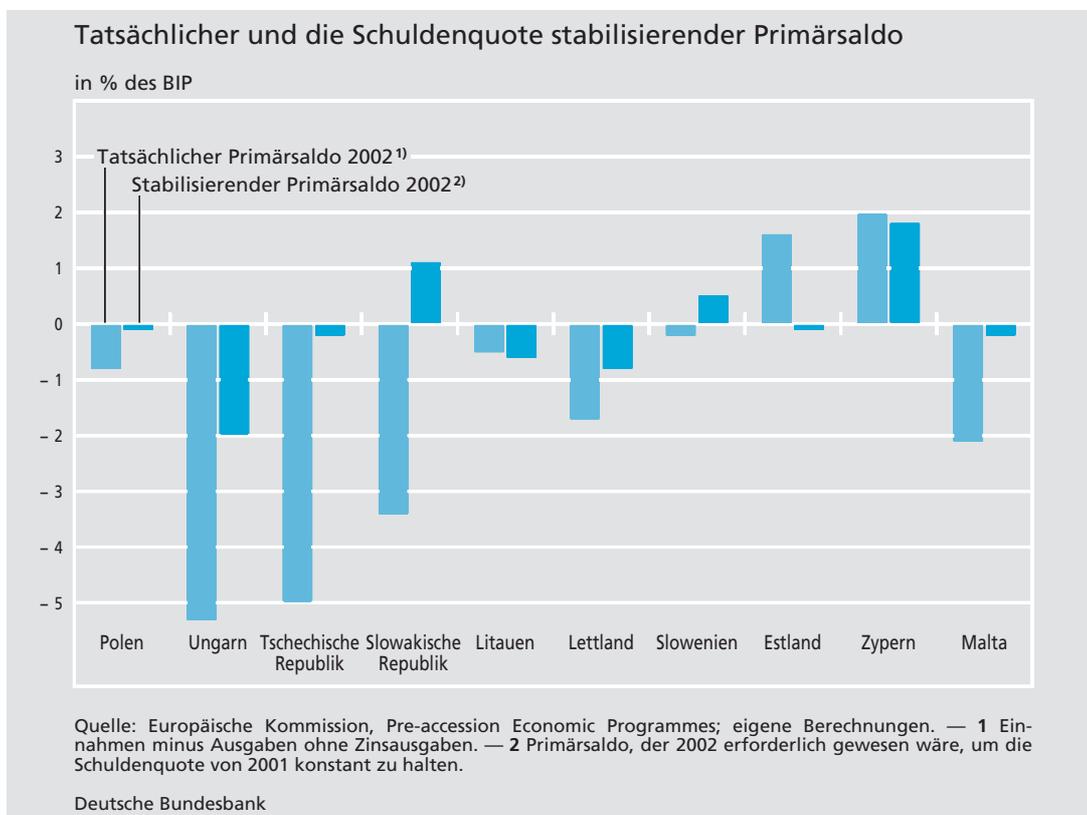
Sie ist ein Indikator für den Umfang des Konsolidierungsbedarfs zur Stabilisierung der Schuldenquote unter den unterstellten gesamtwirtschaftlichen Bedingungen.

Deutsche Bundesbank

gleichen Haushalts tragen zur dauerhaften Sicherung fiskalischer Tragfähigkeit maßgeblich bei. Damit wird der Gefahr begegnet, dass es letztlich zum Zahlungsausfall eines staatlichen Schuldners kommt. Die Möglichkeit, dass die Geldpolitik oder andere Mitgliedstaaten eingreifen müssen, um negative Auswirkungen unsolider öffentlicher Finanzen oder sogar einer Solvenzkrise einzudämmen, war eine wichtige Motivation für die Verankerung des Gebots fiskalischer Disziplin im Maastricht-Vertrag.

Wie in der nebenstehenden Übersicht dargestellt wird, hängt die Entwicklung der Schuldenquote nicht nur von der Höhe des Primärsaldos (d. h. der Differenz der Einnahmen und der Ausgaben ohne Zinsausgaben) ab, sondern auch von der gesamtwirtschaftlichen Wachstumsrate und dem Zinsniveau. Bei der Analyse dieser schuldendynamischen Zusammenhänge wird oftmals ein Vergleich des aktuellen Primärsaldos mit dem Primärsaldo vorgenommen, der die aktuelle Schuldenquote stabilisiert oder in einem bestimmten Zeitraum einen gewünschten Wert erreichen lässt. Die als primäre Budgetlücke bezeichnete Differenz der beiden Salden (ausgedrückt als Anteil am BIP) zeigt, in welchem Umfang die durch Politikmaßnahmen grundsätzlich variierbaren Einnahmen und Ausgaben angepasst werden müssen, um den erwünschten Schuldenpfad zu erreichen. Die Analyse der schuldendynamischen Zusammenhänge hat auch bei der Beurteilung der finanzpolitischen Konvergenz der bisherigen

*Schuldendynamische Zusammenhänge*



EWU-Mitgliedstaaten im Jahr 1998 eine wichtige Rolle gespielt.<sup>5)</sup>

*Hypothetische Entwicklung unter gegenwärtigen nationalen ...*

Geht man davon aus, dass Zinsniveau und nominales BIP-Wachstum im Durchschnitt der Jahre 1999 bis 2002 in den einzelnen beitretenden Ländern unverändert bleiben, ergeben sich für die meisten Länder erhebliche Differenzen zwischen dem die Schuldenquote stabilisierenden und dem tatsächlichen Primärsaldo (vgl. im Einzelnen das oben stehende Schaubild). Die Tschechische Republik, Ungarn und die Slowakische Republik müssen Haushaltsverbesserungen von mehr als 3% des BIP erbringen, um ihre Schuldenquote zu stabilisieren. Andererseits weisen Litauen, Estland und Zypern unter Statusquo-Bedingungen bereits „positive primäre Budgetlücken“ auf.

Ein entsprechendes Bild zeigt die Entwicklung der Schuldenquote, wenn keine Konsolidierung unterstellt wird, das heißt der Primärsaldo des Jahres 2002 unverändert bleibt (siehe Tabelle auf S. 30). In den erwähnten Ländern mit hohen primären Budgetlücken würde unter Zugrundelegung des durchschnittlichen BIP-Wachstums der Jahre 1999 bis 2002 die Schuldenquote bis 2015 zum Teil weit über die 60%-Grenze hinaus steigen. Estland könnte dagegen ein Nettovermögen aufbauen.

<sup>5</sup> Vgl. hierzu im Einzelnen: Konvergenzbericht des Europäischen Währungsinstututs vom 25. März 1998, in: Deutscher Bundestag, Drucksache 13/10250, S. 241 ff. sowie Stellungnahme des Zentralbankrats der Deutschen Bundesbank zur Konvergenzlage in der Europäischen Union im Hinblick auf die Dritte Stufe der Wirtschafts- und Währungsunion vom 26. März 1998, ebenda, S. 757 ff.

## Entwicklung der Schuldenquoten bei unterschiedlichen Zins- und Wachstumsannahmen

in % des BIP

Land	Aktuelles Szenario 1)			EWU-Szenario 2)		
	2005	2010	2015	2005	2010	2015
Polen	45,4	49,0	52,5	46,3	51,5	56,8
Ungarn	65,6	78,9	89,8	73,2	101,7	131,0
Tschechische Republik	39,7	62,5	84,1	41,0	67,3	94,2
Slowakische Republik	55,7	81,3	110,3	52,8	71,2	90,1
Litauen	23,2	22,6	22,1	25,5	28,6	31,8
Lettland	19,2	22,4	24,8	22,2	31,3	40,6
Slowenien	30,2	34,1	38,4	29,0	30,7	32,5
Estland	- 0,6	- 8,2	- 15,2	- 0,4	- 8,4	- 16,7
Zypern	58,5	58,0	57,4	53,5	44,7	35,7
Malta	70,7	80,3	89,8	72,2	84,5	97,2

Quellen: Europäische Kommission, Europäische Zentralbank, Pre-accession Economic Programmes, eigene Berechnungen. — 1 Fortschreibung der für das Jahr 2002 geschätzten Primärsaldoquoten, der aus Defizit-, Primärsaldo- und Schuldenquote approximierten durchschnittlichen Effektivzinssätze des Jahres 2002 sowie der durchschnittlichen nominalen BIP-Wachstumsraten des Zeit-

raums 1999 bis 2002. — 2 Im Unterschied zum aktuellen Szenario wurden hier die durchschnittliche Rendite von Staatsanleihen im Euro-Währungsgebiet mit zehnjähriger Laufzeit (1999 bis 2002: rd. 5 %) und das durchschnittliche BIP-Wachstum in den EWU-Mitgliedsländern (1999 bis 2002: rd. 4½ %) zu Grunde gelegt.

Deutsche Bundesbank

... und unter  
EWU-  
Bedingungen

Freilich kann während des Angleichungsprozesses nicht davon ausgegangen werden, dass die bisherigen gesamtwirtschaftlichen Bedingungen in den beitretenden Ländern, die gegenüber den bisherigen EWU-Ländern in der Regel durch relativ hohe Wachstumsraten und Zinsniveaus geprägt sind, unverändert bleiben. Vielmehr ist mittel- und längerfristig mit einer Annäherung an das Niveau der „alten EWU“ zu rechnen. In einem zweiten Szenario soll deshalb hinsichtlich des gesamtwirtschaftlichen Wachstums und des Zinsniveaus – in einer groben Annäherung – der Durchschnitt der alten Mitgliedsländer in den Jahren 1999 bis 2002 für die neuen Mitglieder zu Grunde gelegt werden.

Geht man unter diesen gesamtwirtschaftlichen Bedingungen von unveränderten Pri-

märsalden in den beitretenden Ländern ab 2002 aus, würden sich in vier Staaten (Slowakische Republik, Slowenien, Estland und Zypern) die Schuldenquoten bis zum Jahr 2015 günstiger entwickeln als bei Fortschreibung des nationalen Zinsniveaus und des durchschnittlichen BIP-Wachstums der Jahre 1999 bis 2002. Die Schuldenquote Zyperns würde sich sogar beträchtlich vermindern. Ausschlaggebend für die günstigeren Entwicklungen ist, dass die derzeitige Situation in diesen Ländern durch eine relativ hohe Verzinsung der Staatsschuld im Vergleich zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum geprägt ist. Diese Relation fällt jedoch in der Regel unter EWU-Bedingungen deutlich günstiger aus, so dass diese Länder von der zu erwartenden Konvergenz besonders profitieren würden.

Dagegen sähen sich die übrigen sechs beitretenden Länder im EWU-Szenario mit einer schneller steigenden Schuldenquote konfrontiert. Dies liegt angesichts durchweg negativer Primärsalden in den ungünstigeren Zins-/Wachstumskonstellationen begründet: Gegenwärtig fallen die BIP-Wachstumsraten höher aus als die Zinssätze, im EWU-Szenario wäre es umgekehrt. Insgesamt zeigen die Projektionen keinen eindeutigen Trend beim Übergang zu den EWU-Bedingungen. In der Mehrzahl der beitretenden Länder würden sich die Schuldenquoten ungünstiger entwickeln. In einigen Ländern ergäbe sich dagegen eine deutliche Verbesserung. Freilich ist damit zu rechnen, dass sich im Konvergenzprozess das Zinsniveau relativ schnell dem EWU-Durchschnitt annähert, während die Wachstumsraten auch auf längere Sicht deutlich darüber liegen dürften. Insofern stellt das hier dargestellte EWU-Szenario die Entwicklung der Schuldenquoten eher zu ungünstig dar.

#### **Ausnahmeregelung vom Stabilitäts- und Wachstumspakt nicht empfehlenswert**

*Ausnahme vom Gebot des Haushaltsausgleichs für beitretende Länder...*

Das auf die Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen ausgerichtete EU-Regelwerk wird oftmals als zu wenig flexibel kritisiert. Vor diesem Hintergrund wird mitunter empfohlen, den beitretenden Ländern unter bestimmten Bedingungen zumindest für einen gewissen Zeitraum eine Lockerung der ansonsten geforderten Fiskaldisziplin zuzugestehen. Ein gewisses strukturelles Defizit sei zum einen akzeptabel, da ausgehend von den niedrigen Schuldenquoten in den meisten neuen Mit-

gliedstaaten angesichts des hohen nominalen Wirtschaftswachstums selbst längerfristig kaum eine Gefahr bestehe, dass die 60 %-Grenze erreicht werde. Zum anderen wiesen die beitretenden Länder grundsätzlich einen sehr hohen Bedarf vor allem an öffentlicher Infrastruktur auf. Dieser könne zumindest teilweise durch Kredite gedeckt werden.

Gegen eine Ausnahmeregelung sprechen neben juristischen Gründen weitere gewichtige Argumente. Der SWP gibt einheitliche, transparente und nachvollziehbare Regeln vor.<sup>6)</sup> Ein einzelfallorientiertes Aufweichen der Regeln würde diesen Grundprinzipien widersprechen und insbesondere das Vertrauen in den Bestand dieser Regeln und damit in eine solide Finanzpolitik in der Zukunft gefährden. Angesichts einer weitgehend in nationaler Souveränität verbleibenden Finanz- und Wirtschaftspolitik würden die Verantwortlichkeiten verwischt. Sonderbehandlungen bei der Anwendung des SWP würden die Glaubwürdigkeit des Regelwerks untergraben und sind abzulehnen.

Im Übrigen sprechen auch ökonomische Argumente gegen eine Sonderbehandlung der beitretenden Staaten: Das mittelfristige Budgetziel des SWP soll unter anderem dafür sorgen, dass auch in wirtschaftlichen Schwächephasen die 3 %-Grenze des Maastricht-Vertrages eingehalten werden kann (konjunktureller Sicherheitsabstand). Bei den beitre-

*... weder aus juristischen und politischen ...*

*... noch aus ökonomischen Gründen angebracht, ...*

<sup>6</sup> Deren positive Auswirkungen auf die fiskalische Disziplin wurden z. B. bereits für die drei baltischen Staaten betont. Vgl. die Studie von: A. M. Kutan und N. Pautola-Mol (2002), Integration of the Baltic States into the EU and Institutions of Fiscal Convergence, Bank of Finland Discussion paper, No. 1.

## Wichtige statistische Indikatoren der beitretenden Länder

Land	Fläche in Tsd km <sup>2</sup> 2002	Bevölkerung in Millionen 2002	BIP pro Kopf in Kaufkraft- standards EU-15 = 100 2002	Reales BIP- Wachstum in % 2002	Anteil des Agrarsektors an der Bruttowert- schöpfung in % 2001	Arbeits- losenquote in % 2002	Anstieg des Verbrau- cherpreis- index in % 2002							
								Zinssatz		Staatlicher Finanzie- rungssaldo in % des BIP 2002	Staatlicher Schulden- stand in % des BIP 2002	Leistungs- bilanzsaldo in % des BIP 2002	Handel mit EU, Anteile an	
Geldmarkt 1) in % 2002	Anleihen 2) in % 2001	Gesamt- exporten in % 2001	Gesamt- importen in % 2001											
Polen	312,7	38,6	39	1,3	3,8	20,0	1,9	9,0	10,7	- 4,2	43,3	- 3,6	69,2	61,4
Ungarn	93,0	10,2	57	3,3	4,3	5,8	5,3	9,2	9,1	- 9,1	56,4	- 4,1	74,2	57,8
Tschechische Republik	78,9	10,1	60	2,0	4,2	7,3	1,4	3,5	5,6	- 6,5	25,6	- 3,1	69,0	61,8
Slowakische Republik	49,0	5,4	47	4,4	4,6	18,5	3,3	7,8	7,9	- 7,2	41,9	- 8,2	60,0	49,9
Litauen	65,3	3,5	39	5,9	7,1	16,9	0,3	3,7	7,3	- 2,0	23,6	- 4,4	50,2	44,4
Lettland	64,6	2,3	35	6,1	4,7	12,3	1,9	3,3	7,6	- 2,5	16,8	- 7,8	61,2	52,6
Slowenien	20,3	2,0	74	3,0	3,1	6,4	7,5	8,0	5)	-	28,0	1,8	62,2	67,6
Estland	45,2	1,4	41	5,6	5,8	10,3	3,6	3,4	5)	-	4,4	- 12,3	69,5	56,5
Zypern 3)	9,3	0,7	74	2,0	4,0	3,3	2,8	4,4	7,0	- 3,5	58,7	- 5,3	49,5	50,8
Malta	0,3	0,4	4) 55	3,0	2,4	6,9	2,2	4,0	5,5	- 6,1	64,9	- 4,7	44,6	63,0

Quellen: Eurostat, Europäische Kommission; eigene Schätzungen. — 1 Zinssatz für Dreimonatsgeld. — 2 Renditen mittelfristiger Staatsanleihen. Polen: Renditen langfristiger

Staatsanleihen. — 3 Von der Regierung kontrolliertes Gebiet (Fläche: Gesamtgebiet). — 4 1999. — 5 Keine Angabe.

tenden Ländern handelt es sich fast durchweg um kleine offene Volkswirtschaften, deren dynamische Entwicklung in den letzten Jahren vor allem durch hohe ausländische Direktinvestitionen und die Möglichkeit nahezu ungehinderten Exports in die EU geprägt wurde. Externe Schocks dürften zu relativ starken Output-Schwankungen führen und – bei zyklischen Sensitivitäten der öffentlichen Haushalte, die nicht weit entfernt von denen der bisherigen EU-Mitglieder sind<sup>7)</sup> – die automatischen Stabilisatoren erheblich in Anspruch nehmen. Daraus folgt, dass der Sicherheitsabstand zum Einhalten der 3%-Grenze zumindest nicht verringert werden sollte.

*... zumal hohe demographische Belastungen bevorstehen ...*

Hinzu kommt, dass sich die budgetären Auswirkungen des demographischen Wandels in den beitretenden Ländern zwar etwas später, grundsätzlich aber in ähnlicher Weise bemerkbar machen dürften wie in der bisherigen EU. Die Geburtenziffern (Kinder pro Frau) liegen beträchtlich unter dem für eine konstante Bevölkerung erforderlichen Wert und (mit Ausnahme von Malta und Zypern) auch unter dem EU-Durchschnitt von knapp 1,5.<sup>8)</sup> Zwar ist die Altersstruktur generell noch etwas günstiger als in der EU (im Sinne eines niedrigeren Durchschnittsalters). Dies ändert aber nichts an der langfristigen Tendenz zur Überalterung und zum Bevölkerungsrückgang. Eine in den kommenden Jahren rasch wachsende Verschuldung würde die fiskalische Bewältigung dieser Probleme sehr erschweren.

Einige der beitretenden Länder haben allerdings bereits tief greifende Reformmaßnah-

men beschlossen, um die zusätzlichen Belastungen der umlagefinanzierten Rentensysteme und der Gesundheitssysteme zu begrenzen. In Polen und Ungarn wurden umfangreiche Reformen eingeleitet, die neben einer gewissen Abkoppelung der Rentenanpassung von der Lohnentwicklung auch die Einführung einer kapitalgedeckten Säule einschließen. Dagegen besteht beispielsweise in der Tschechischen Republik noch großer Handlungsbedarf. Aber auch hier werden weitere Reformen wie die Abkoppelung der Renten von der Lohnentwicklung ins Auge gefasst.

Was die Finanzierung des hohen Investitionsbedarfs betrifft, sprechen Struktur und Größe der öffentlichen Haushalte in den beitretenden Ländern eher für Umschichtungen zu Gunsten investiver und zu Lasten konsumtiver Ausgaben an Stelle einer defizitsteigernden Erhöhung der Ausgaben insgesamt (vgl. hierzu die Abbildung auf S. 34). Die durchschnittliche Staatsquote in den neuen Mitgliedstaaten lag im Jahr 2001 bei über 46 % und damit nahezu auf EU-Niveau (47 %), obwohl Entwicklungsstand einer Volkswirtschaft und Staatsquote typischerweise positiv miteinander korreliert sind und das BIP pro Kopf in Kaufkraftstandards in den beitretenden Ländern lediglich 45 % des EU-Niveaus beträgt. Auch bezüglich der Struktur der staatlichen Ausgaben, vor allem des hohen Anteils von Sozialtransfers, sind die Unterschiede zum

*... und die Ausgabenquote bereits sehr hoch ist*

<sup>7</sup> Vgl.: F. Coricelli und V. Ercolani (2002), Cyclical and Structural Deficits on the Road to Accession: Fiscal Rules for an Enlarged European Union, CEPR Discussion Paper, No. 3672.

<sup>8</sup> Angaben für 2001. Die Geburtenziffer der Tschechischen Republik ist mit 1,1 unter den beitretenden Ländern am niedrigsten.



EU-Durchschnitt gering. Außerdem ist zu berücksichtigen, dass die umfangreiche Kofinanzierung von Investitionen durch die EU den zusätzlichen Mittelbedarf der beitretenden Länder für den Ausbau ihrer Infrastruktur begrenzt.

### Die fiskalischen Effekte des Beitritts

*Einfluss des Beitritts auf Ausgaben ...*

Der EU-Beitritt beeinflusst die öffentlichen Haushalte der beitretenden Staaten in vielfältiger Hinsicht. Im Zentrum stehen dabei die Finanzbeziehungen zum Haushalt der EU. Daneben sind aber auch weitere budgetäre Aspekte zu berücksichtigen.<sup>9)</sup> Auf der Ausgabe-seite müssen die neuen Mitgliedsländer zunächst ihren Beitrag zur Finanzierung des EU-Haushalts in Höhe von rund 1 % ihres BIP

leisten. Darüber hinaus fallen zusätzliche, zur Einhaltung der gesetzlichen Standards der EU erforderliche Ausgaben an, zum Beispiel im Umweltschutzbereich. Andererseits ersetzen die EU-Agrarsubventionen entsprechende nationale Zahlungen. Zudem müssten auch Subventionen in anderen Bereichen gestrichen werden, wenn sie in Konflikt mit dem Beihilferecht der EU stehen.

Da die umfangreichen Agrarsubventionen aus dem EU-Haushalt direkt an die Empfänger fließen, sind Transfers aus den Struktur- und Kohäsionsfonds der bedeutendste Posten unter den staatlichen Einnahmen aus EU-

*... und Einnahmen der nationalen Budgets*

<sup>9</sup> Siehe dazu ausführlich: P. Backé (2002), Fiscal Effects of EU Membership for Central European and Baltic EU Accession Countries, in: Focus on Transition, Nr. 2/2002, Österreichische Nationalbank, S. 151–164.

Mitteln. Diese Zahlungen sind allerdings dem Prinzip der Kofinanzierung unterworfen, das den Förderbetrag aus den Strukturfonds auf in der Regel 75 % des Investitionsvolumens begrenzt. Weiterhin gilt dabei das Prinzip der Zusätzlichkeit, nach dem bereits laufende Investitionsvorhaben von der Förderung ausgeschlossen sind. Der Maximalbetrag aus der Strukturförderung beträgt 4 % des BIP des Empfängerlandes. Inwieweit dieser Rahmen tatsächlich ausgeschöpft wird, hängt von der Absorptionskapazität ab, das heißt, es müssen nicht nur ausreichend Projekte vorhanden sein, die den Förderkriterien entsprechen, sondern es müssen auch Verwaltungskapazitäten zur Durchführung der Programme aufgebaut werden. Die bislang nur schleppende Nutzung der Vorbeitrittshilfen, die die beitretenden Länder mit den Programmen PHARE (Institutionenaufbau), ISPA (Umwelt- und Verkehrsprojekte) und SAPARD (Strukturmaßnahmen für die Landwirtschaft) erhalten, ist ein Indiz für Defizite in diesem Bereich. Aus diesen Gründen ist zu erwarten, dass die Fördermöglichkeiten erst nach und nach ausgeschöpft werden.

Darüber hinaus entstehen Mehreinnahmen durch die Harmonisierungserfordernisse bei einigen indirekten Steuern, vor allem im Energiebereich. Mindereinnahmen ergeben sich dagegen aus der Übernahme des Zollregimes der EU.

Zu diesen direkten Ausgaben- und Einnahmeneffekten treten indirekte fiskalische Wirkungen, wenn der EU-Beitritt für sich genommen das Wirtschaftswachstum fördert und so zu höheren Steuererträgen führt. Auch nied-

rigere Zinskosten zur Bedienung der Staatsschuld durch sinkende Risikoprämien sind hier zu nennen. Allerdings haben die Kapitalmärkte den erwarteten EU-Beitritt beziehungsweise sogar die Einführung des Euro in den Zinsen bereits teilweise vorweggenommen.

Hinsichtlich der Abschätzung des Umfangs der genannten Zahlungsströme und der daraus resultierenden Be- oder Entlastung der öffentlichen Haushalte der beitretenden Staaten ist zwischen der kurzen und der langen Frist zu unterscheiden. Für die Jahre 2004 bis 2006 hat sich vor Abschluss der Beitrittsverhandlungen der Europäische Gipfel in Kopenhagen im Dezember 2002 auf eine entsprechende Anpassung der bis 2006 geltenden Finanziellen Vorausschau geeinigt, die für den EU-Haushalt einen verbindlichen Ausgabenrahmen definiert. Durch Pauschalzahlungen wird dafür gesorgt, dass die beitretenden Länder nicht zu Nettozahlern in den EU-Haushalt werden, was andernfalls angesichts der erst allmählich aus den Strukturfonds fließenden Zahlungen der Fall gewesen wäre (siehe hierzu die Erläuterungen auf S. 36).

Unter der Annahme einer weitgehend unveränderten Strukturpolitik der EU nach 2006 ist mittel- bis langfristig von Seiten des EU-Haushalts eine beträchtliche Unterstützung der Investitionstätigkeit in den beitretenden Staaten zu erwarten. Der Umfang dieser Unterstützung wird mit der nächsten Finanziellen Vorausschau abgesteckt, die voraussichtlich die Haushaltsjahre 2007 bis 2013 umfassen dürfte und wohl auch die Beitritte Rumäniens und Bulgariens berücksichtigen wird. In den

*Regelungen  
bis 2006*

*Längerfristige  
Auswirkungen*

*Indirekte  
fiskalische  
Wirkungen*

## Die Finanzierung der Erweiterung

Die Einigung auf die Integration der beitretenden Staaten in die Finanzbeziehungen der EU war eine wesentliche politische Voraussetzung für die Unterzeichnung der Beitrittsverträge. Nach langen Verhandlungen kam es auf dem Europäischen Gipfel in Kopenhagen im Dezember 2002 zu einem entsprechenden Beschluss, der in der am 16. April in Athen unterzeichneten Beitrittsakte verankert wurde. Die notwendige Anpassung der finanziellen Vorausschau, die für die EU verbindliche Ausgabenobergrenzen im Zeitraum 2000 bis 2006 festlegt, wurde am 9. April vom Europäischen Parlament verabschiedet.

Insgesamt stehen den beitretenden Ländern in den Jahren 2004 bis 2006 in den Ausgabebereichen Landwirtschaft, strukturpolitische Maßnahmen, interne Politikbereiche und Verwaltungsausgaben 41,4 Mrd € zur Verfügung (diese und alle folgenden Angaben in Preisen von 2004). Im Falle einer politischen Regelung der Zypernfrage werden zusätzliche Mittel in Höhe von 300 Mio € zur Verfügung gestellt. Die Bereitstellung von Transfermitteln erfolgt im Rahmen der auf dem Berliner Gipfel von 1999 beschlossenen Ausgabenobergrenzen, die sogar leicht unterschritten wurden, obwohl damals eine Erweiterung um nur sechs neue Mitglieder zu Grunde gelegt worden war (siehe Tabelle auf S. 37). Bei dem genannten Betrag handelt es sich um Verpflichtungsermächtigungen, von denen nur ein Teil im fraglichen Zeitraum auch ausgezahlt werden dürfte. Da die neuen Mitgliedsländer gleichzeitig mit dem Beitritt zum 1. Mai 2004 die Gesamtausgaben des EU-Haushalts – im Wesentlichen proportional zu ihrem Bruttonationaleinkommen – mitfinanzieren müssen, bestand die Gefahr, dass einige beitretende Länder für mehrere Jahre zu Nettozahlern des EU-Haushalts geworden wären. Um dem zu begegnen, wurde eine neue Ausgabenposition „Ausgleichsbeträge“ geschaffen, aus der an die beitretenden Länder bis 2006 Pauschalzahlungen von insgesamt 3,7 Mrd € fließen. Nach ersten Schätzungen könnte von 2004 bis 2006 ein Nettotransfer in die beitretenden Länder von insgesamt rund 15 Mrd € erfolgen, was 1% ihres BIP in diesem Zeitraum entsprechen würde. Dieser Wert dürfte in den Folgejahren kontinuierlich ansteigen. Zum

einen werden mit dem Anlaufen der im Rahmen der Strukturförderung finanzierten Maßnahmen die tatsächlichen Mittelabrufungen zunehmen. Zum anderen steigen die Direktzahlungen an landwirtschaftliche Betriebe von 25% des vergleichbaren EU-Niveaus in 2004 in einem Stufenplan auf 100% im Jahr 2013. Ob und wann allerdings die für bisherige Nettoempfängerländer in der EU in der Vergangenheit verzeichneten Werte von bis zu fast 5% des BIP erreicht werden, ist aus heutiger Sicht kaum zu prognostizieren und hängt neben den Absorptionskapazitäten der neuen Mitgliedstaaten vom zu beschließenden Gesamtausgabenrahmen der nächsten Finanzperiode ab.

Die stufenweise Einführung der Direktzahlungen an die Landwirtschaft über einen Zeitraum von zehn Jahren wird damit begründet, dass eine sofortige Einführung in voller Höhe auf Grund des hohen Einkommenstransfers die derzeitigen Strukturen unverändert aufrechterhalten und kaum Anreize für Modernisierungsmaßnahmen setzen würde. Die Neumitglieder konnten hier in den Verhandlungen insofern eine Verbesserung für ihre landwirtschaftlichen Produzenten erreichen, als sie die Direktzahlungen aus Mitteln für die ländliche Entwicklung und aus einzelstaatlichen Mitteln erheblich aufstocken dürfen.

Von den Mitteln für „Interne Politikbereiche“ entfallen knapp zwei Fünftel auf zeitlich befristete Finanzhilfen, die die beitretenden Länder in den Bereichen Umsetzung des Schengen-Abkommens, nukleare Sicherheit und Aufbau von Verwaltungskapazitäten unterstützen sollen. Mit dem Beitritt entfällt für die betreffenden Länder die Möglichkeit neuer Mittelbindungen im Rahmen der Vorbeitritts Hilfen. Die Obergrenze dieses Ausgabebereichs, der in „Heranführungsstrategie“ umbenannt wird, bleibt aber erhalten. Er wird zukünftig die Ausgaben für die Beitrittsländer Bulgarien und Rumänien sowie die Heranführungshilfen für den Beitrittskandidaten Türkei enthalten, die erheblich aufgestockt werden sollen. In diesem Ansatz verbleibt grundsätzlich auch Spielraum zur Unterstützung weiterer Länder beziehungsweise möglicher zukünftiger Bewerberstaaten.

## Die EU-Erweiterung im Rahmen der Finanziellen Vorausschau 2000 bis 2006

Mrd €

Mittel für Verpflichtungen	Jeweilige Preise					Preise von 2004	
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
1. Landwirtschaft darunter BL 1)	41,7	44,5	46,6	47,4	49,3	50,4	50,6
	–	–	–	–	2,1	4,1	4,6
2. Strukturpolitische Maßnahmen darunter BL 1)	32,7	32,7	33,6	34,0	41,0	41,7	42,9
	–	–	–	–	6,7	7,6	9,7
3. Interne Politikbereiche darunter BL 1)	6,0	6,3	6,6	6,8	8,7	9,0	9,1
	–	–	–	–	1,6	1,6	1,5
4. Externe Politikbereiche	4,6	4,7	4,9	5,0	5,1	5,1	5,1
5. Verwaltungsausgaben darunter BL 1)	4,6	4,8	5,0	5,2	6,0	6,2	6,3
	–	–	–	–	0,6	0,6	0,7
6. Reserven	0,9	0,9	0,7	0,4	0,4	0,4	0,4
7. Heranführungsstrategie	3,2	3,2	3,3	3,4	3,5	3,5	3,5
8. Ausgleichsbeträge für BL 1)	–	–	–	–	1,4	1,3	1,0
<b>Mittel für Verpflichtungen insgesamt</b>	<b>93,8</b>	<b>97,2</b>	<b>100,7</b>	<b>102,1</b>	<b>115,4</b>	<b>117,5</b>	<b>119,0</b>
darunter für Erweiterung (dito laut Berliner Beschluss 1999)	–	–	–	–	12,4	15,3	17,5
	–	–	6,9	9,8	12,8	15,7	18,5
<b>Mittel für Zahlungen insgesamt</b>	<b>91,3</b>	<b>94,7</b>	<b>100,1</b>	<b>102,8</b>	<b>111,4</b>	<b>112,3</b>	<b>114,7</b>
Mittel für Zahlungen in % des BNE 2)	1,07	1,08	1,11	1,09	1,08	1,06	1,06
Eigenmittelobergrenze in % des BNE 2)	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24	1,24

1 BL: beitretende Länder. — 2 BNE: Bruttonationaleinkommen.

Deutsche Bundesbank

Beratungen wird es voraussichtlich zu heftigen Verteilungskämpfen kommen. Die Ansprüche der neuen Mitglieder müssen nämlich in einem Spannungsfeld gedeckt werden, das einerseits durch die Forderung der Nettozahler, ihre Belastungen möglichst zu begrenzen, und andererseits durch den Wunsch nach Besitzstandswahrung auf Seiten der „alten“ Hauptempfänger der strukturpolitischen Förderung gebildet wird. Schwerpunkt der gegenwärtigen Strukturhilfen ist die Förderung der „Regionen mit Entwicklungsrückstand“ (Ziel-1-Gebiete). Hierzu zählen die Regionen, die ein BIP pro Kopf – ausgedrückt in Kaufkraftstandards – von weniger als 75 % des EU-Durchschnitts erwirtschaften. Da alle beitretenden Länder sowohl in nationaler als auch in regionaler Betrachtung ein BIP pro Kopf aufweisen, das deutlich hinter dem EU-

Durchschnitt zurückbleibt, wird das „neue“ durchschnittliche BIP pro Kopf der EU um etwa 10 % niedriger liegen. Allein durch diesen statistischen Effekt würde eine Vielzahl von bisherigen Ziel-1-Gebieten aus der Förderung fallen.

Ein Finanzierungspotenzial zur Unterstützung des Konvergenzprozesses der neuen Mitgliedstaaten besteht grundsätzlich in der Reform beziehungsweise dem Abbau der Agrarsubventionen, die fast die Hälfte des EU-Haushalts beanspruchen. Der von der EU-Kommission angestoßene und nun mit einem Beschluss des Ministerrats in Gang gekommene Reformprozess im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik zielt auf eine Entkopplung der Beihilfen von der tatsächlichen Produktion ab. Mit der Konzentration der Beihil-

*Neuordnung  
der Agrar-  
subventionen*

fen auf produktions- beziehungsweise flächenunabhängige Direktzahlungen könnte die bestehende Tendenz zur kostentreibenden Überproduktion vermieden werden. Ob mit der nun grundsätzlich beschlossenen Reform neben der erhofften Beseitigung marktverzerrender Effekte auch eine deutliche Ent-

lastung der europäischen Steuerzahler verbunden sein wird, ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt allerdings offen. Bis 2013 wurden die Agrarsubventionen (mit einem jährlichen Inflationsausgleich von 1 %) auf dem Niveau von 2006 bereits festgeschrieben.