

EU-Osterweiterung: Strukturfondsmittel unter Berücksichtigung der Verhandlungsmacht der Beitrittsländer

Transfers aus den Struktur- und Agrarfonds der Europäischen Union an die Mitgliedsländer werden offiziell nach ökonomischen Kriterien bemessen, doch hat die langjährige Vergabep Praxis den Einfluß politischer Macht auf die Mittelverteilung gezeigt. Es besteht ein positiver Zusammenhang zwischen der politischen Macht, gemessen an der Stimmenstärke der Länder im EU-Ministerrat, und der Mittelverteilung. Bezüglich der Wirtschaftskraft der Länder ist der Zusammenhang negativ, mit steigender Wirtschaftsleistung sinken die zugewiesenen Mittel. Der machtpolitische Aspekt ist in Berechnungen zu den potentiellen Transfers an die mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten bisher kaum berücksichtigt worden. Grundlage der vorgestellten Schätzung von Strukturfondsmitteln ist die bisherige Vergabep Praxis. Bei einer Betrachtung zweier Beitrittswellen analog zum geplanten Szenario der Union wird deutlich, daß die Mittelzuweisungen für die später beitretenden Länder erheblich höher als in der ersten Welle sein werden, da sie wirtschaftlich erheblich schwächer sind. Zugleich sinken tendenziell die Mittel für die bereits beigetretenen Länder, da sich die relative Stimmenmacht dieser Länder mit der Aufnahme neuer Länder verringert.

Mittelvergabe in der Union ist politisiert

Seit die Erweiterung der Union um die zehn mittel- und osteuropäischen Länder Polen, Tschechien, Ungarn, Slowenien, Estland, Rumänien, Bulgarien, Slowakei, Litauen und Lettland auf die politische Tagesordnung gerückt ist, gibt es Berechnungen zu den Kosten, die der Union nach einem Beitritt durch die Übertragung der EU-Politiken auf die neuen Mitgliedsländer entstehen werden. Diese Kostenschätzungen basieren auf der Annahme, daß die Budgetmittel entsprechend den EU-Richtlinien nach ökonomischen Kriterien vergeben werden. Die bereitgestellten Mittelzahlungen aus den Struktur- und Agrarfonds orientieren sich an der Höhe des Pro-Kopf-Einkommens der Mitgliedsländer im Verhältnis zum Durchschnitt der Gemeinschaft und am Anteil des Agrarsektors an der Entstehung des Sozialprodukts. Die Praxis der Vergabepolitik in der Union zeigt jedoch, daß die Bereitstellung von Budgetmitteln stark von politischen Entscheidungsprozessen abhängt. Der Einfluß eines Landes auf die Mittelvergabe schlägt

sich insbesondere bei Erweiterungen der Union nieder, da das relative Gewicht der alten Mitglieder in Entscheidungsprozessen zugunsten der neuen Mitglieder abnimmt.²⁵ Sofern in Kostenberechnungen für die Osterweiterung politische Aspekte bisher berücksichtigt wurden, waren es implizite Modellannahmen, wie etwa die politisch motivierte Übertragung von EU-Regeln auf die neuen Länder.²⁶ Der Prozeß der Entscheidungsfindung spielte in bisherigen Berechnungen dagegen kaum eine Rolle.²⁷ Deshalb wird eine Kostenschätzung vorgenommen, die die bereitgestellten Budgetmittel der Union im Rahmen der Strukturpolitik in Abhängigkeit von der wirtschaftlichen Stärke eines Landes, gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf, und von der relativen Verhandlungsmacht eines Landes, betrachtet.

Bei der bevorstehenden Osterweiterung wächst in der Union die Zahl der – gemessen am EU-Durchschnitt – wirtschaftlich schwächeren und landwirtschaftlich geprägten Mitglieder. Sie sind alle nach den geltenden Kriterien förderwürdig, was ihnen bei entsprechendem strategischen Verhalten genügend Verhandlungsmacht geben dürfte, um in einer erweiterten Union entscheidenden Einfluß auf die Höhe der Zahlungen zu nehmen.

Modellierung der politischen Verhandlungsmacht

Unter politischer Macht wird die Möglichkeit eines Landes verstanden, seine Interessen gegen-

²⁵ Die Stimmenverteilung für die neuen Mitglieder ist Bestandteil der Vorverhandlungen zum Beitritt. Bei der Aufnahme von Österreich, Finnland und Schweden 1995 wurde die Strukturmittelvergabe durch die Einrichtung eines neuen Förderschwerpunkts für Regionen mit extrem dünner Besiedlung speziell an die neuen Mitglieder angepaßt. Ohne diese Änderung der Strukturpolitik wären Finnland und Schweden Nettobeitragszahler der Europäischen Union geworden.

²⁶ Vgl. u. a. Is bigger better? The Economics of EC Enlargement. Centre for Economic Policy Research, London 1992; BREUSS, F.: Cost and Benefits of EU's Eastern European Enlargement, in: WIFO Working Papers 78, Wien 1995.

²⁷ Erst jüngere Berechnungen nutzen auch Modelle, die politische Einflüsse explizit berücksichtigen und in Parametern gestalten. Vgl. BALDWIN, R.; FRANCOIS, J.; PORTES, R.: The Costs and Benefits of Eastern Enlargement: The Impact on the EU and Central Europe, in: Economic Policy, 1997 (24), S. 125-170.

über den gleichberechtigten Interessen anderer Länder durchzusetzen. Der Ministerrat ist die oberste Entscheidungsinstanz der Union, in der alle wichtigen Beschlüsse getroffen und Kommissionsvorschläge geändert werden können. Grundlage für die Modellierung der politischen Macht ist die Anzahl der Stimmen der Länder im EU-Ministerrat.²⁸ Die Verhandlungsmacht wird auf zweierlei Weise erfaßt: zum einen durch die Stimmenanzahl eines Landes im EU-Ministerrat und zum anderen durch den Shapley-Shubik-Index (SSI)²⁹. Die Grundidee des SSI ist die Möglichkeit, bei der Entscheidungsfindung im Ministerrat Koalitionen unter den Ländern zu bilden. Damit soll der Tatsache Rechnung getragen werden, daß bei Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit – gegenwärtig im Ministerrat mit 71 vH der Stimmen definiert – das Ergebnis durch strategisches Verhalten beeinflusst werden kann. Der Index gibt die Wahrscheinlichkeit an, mit der ein Land durch die Beteiligung an einer Koalition zu einem Abstimmungssieg beiträgt (vgl. Kasten).

Grundlage für eine Kostenschätzung der Osterweiterung anhand eines Politikmodells ist die bisherige Mittelvergabepraxis der Union. In einem ersten Schritt wird der empirisch zu beobachtende Zusammenhang zwischen der politischen Durchsetzungsmacht der Länder und der Höhe der zugewiesenen Budgetmittel für die 15 Länder der bestehenden Union in zwei unterschiedlichen Szenarien getestet. Auf der Basis des Modells wird anschließend eine Berechnung der Strukturfondsmittel für die Erweiterung der Union um fünf (erste Beitrittswelle) bzw. zehn Länder (erste und zweite Beitrittswelle) vorgenommen.

Im ersten Szenario wird der Zusammenhang zwischen den bereitgestellten Strukturfondsmitteln, der Wirtschaftsstärke eines Landes und der Stimmenanzahl des Landes im EU-Rat getestet. In einem zweiten Szenario wird der gleiche Zusammenhang überprüft, aber statt der Stimmenanzahl im EU-Rat wird der SSI eines Landes berücksichtigt. Betrachtet werden Bruttozahlungen; Beiträge der Länder an den EU-Haushalt werden nicht berücksichtigt.

²⁸ Vgl. KIRMAN, A.; WIDGREN, M.: Voting in the European Union: European economic decision-making – progress or paralysis?, in: Economic Policy No. 21/1995.

²⁹ Der Indikator geht auf spieltheoretische Überlegungen von Shapley und Shubik zurück. Vgl. SHAPLEY, L. S.; SHUBIK, M.: A Method for Evaluating the Distribution of Power in a Voting Committee System, in: American Political Science Review 48, 1954.

Shapley-Shubik-Index:

Der sogenannte Shapley-Wert – aus der Spieltheorie entlehnt – wurde von Shapley 1953 in die Theorie der kooperativen n-Personen-Spiele eingeführt. Im vorliegenden Fall wird er auf Abstimmungsspiele zur Modellierung von Abstimmungen in Gremien mit n Parteien unterschiedlicher Stimmenstärke bei gegebenen Mehrheitserfordernissen angewendet. Das Gremium ist der Ministerrat der EU, die Parteien sind die EU-Mitgliedsstaaten, Stimmenstärken und Mehrheitserfordernisse entsprechen den Regelungen für Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit.

$$s_i = 1/n! \sum_{\substack{K \text{ gewinnt} \\ K-i \text{ verliert}}} (k-1)!(n-k)!$$

K – Koalitionen von Parteien
mit i – erfüllen Mehrheitserfordernisse
ohne i – erfüllen Mehrheitserfordernisse nicht
n – Anzahl aller Parteien
k – Anzahl der Parteien in der Koalition K

Es wird über alle Koalitionen K von Parteien summiert, die mit i die Mehrheitserfordernisse erfüllen, ohne i aber nicht.

Der Shapley-Wert kann als Wahrscheinlichkeit dafür interpretiert werden, daß bei zufälliger Koalitionenbildung die Partei i durch ihren Beitritt der sich bildenden Koalition zur Mehrheit verhilft. Von Shapley und Shubik wurde der Shapley-Wert 1954 als Index für die Abstimmungsmacht von Parteien bezeichnet, seither als Shapley-Shubik (power) index bekannt (SSI).

Für den Zeitraum 1992 bis 1997 wird ein Panel über alle EU-Mitgliedsländer zum jeweiligen Beobachtungszeitpunkt, d. h. 12 Länder 1992 bis 1995 und 15 Länder 1996 bis 1997, gebildet. Auf der Basis des gepoolten Datensatzes werden die Koeffizienten mit einer einfachen OLS-Schätzung bestimmt.³⁰ Alle erklärenden Variablen sind signifikant. Die Stimmenanzahl im EU-Rat und der SSI haben ein positives Vorzeichen, d. h. mit steigender Macht, ausgedrückt in beiden Indikato-

³⁰ Andere Modellvariationen auf der Basis gepoolter Datensätze erbrachten keine besseren Ergebnisse.

Tabelle 1:
Ergebnisse der OLS-Schätzung

| | Abhängige Variable | Unabhängige Variablen ^a | | | | Korrigiertes Bestimmtheitsmaß R ² |
|------------|-------------------------|------------------------------------|--------------------|-------------------|-------------------|--|
| | | Konstante | BIP pro Kopf | Stimmen im EU-Rat | Koalitionsbildung | |
| Szenario 1 | Budgetmittel per capita | 23,49* (11,94) | -2,08* (-10,65) | 1,97* (13,34) | | 0,83 |
| Szenario 2 | Budgetmittel per capita | 29,48* (15,27) | -1,90* (-9,18) | | 1,58* (12,59) | 0,82 |

^a Die Variablen gehen auf pro-Kopf- Basis in die Regressionsgleichung ein und sind logarithmiert.

* Signifikant bei einem Signifikanzniveau von 5 vH.

Bemerkung: t-Werte in Klammern.

Quellen: Eurostat, Kirman, A.; Widgren, M. (1995); Berechnungen des IWH.

ren, wachsen auch die zugewiesenen Mittel. Das BIP pro Kopf liefert einen negativen Beitrag, d. h., reichere Länder erhalten in der Regel weniger Mittel aus dem Unionshaushalt zugewiesen. Dies entspricht dem grundsätzlichen Anliegen der Strukturfondspolitik, durch gezielte Mittelzuwendungen – ähnlich dem deutschen Finanzausgleich – einen Nachteilsausgleich für Länder oder Regionen mit geringerer Wirtschaftskraft herzustellen. Ein um 1 Prozent geringeres BIP pro Kopf gegenüber dem EU- Durchschnitt bedeutet eine durchschnittliche Erhöhung der Mittelzuweisungen um rund 2 Prozent. Demgegenüber hat eine Verringerung des SSI um 1 Prozent einen Rückgang der Mittel um knapp 2 Prozent zur Folge. Die Ergebnisse stützen damit ganz überwiegend die Hypothese, daß die zugewiesenen Mittel aus den Strukturfonds mit zunehmender Verhandlungsmacht steigen, mit zunehmendem BIP pro Kopf dagegen aber fallen.

Kostenberechnungen unter Berücksichtigung der relativen Verhandlungsmacht

Auf der Basis des geschätzten Modells werden die Kosten einer Erweiterung der Union um mittel- und osteuropäische Länder berechnet, die dem Budget der Union im Rahmen der Strukturfonds entstehen. Die Berechnung erfolgt in zwei Stufen analog zum geplanten Beitrittsszenario der Union. In einer ersten Welle werden die Länder Polen, Tschechien, Ungarn, Slowenien und Estland erfaßt, in einer zweiten Beitrittswelle Rumänien, Bulgarien, die Slowakei, Litauen und Lettland. Die Wirtschaftskraft der 10 Beitrittsländer wird durch das jeweilige Bruttoinlandsprodukt pro Kopf der Bevölkerung erfaßt, wie es sich für das Jahr 1998 ergab.

Tabelle 2:
Ausgangsdaten für die Kostenschätzung einer Osterweiterung
- Angaben für das Jahr 1998 -

| Land | Bevölkerung (in Mio.) | BIP per capita (in US-Dollar) - |
|------------|-----------------------|---------------------------------|
| Polen | 38,7 | 4.080 |
| Tschechien | 10,3 | 5.347 |
| Ungarn | 10,1 | 4.710 |
| Slowenien | 2,0 | 9.899 |
| Estland | 1,5 | 3.900 |
| Rumänien | 22,6 | 1.850 |
| Bulgarien | 8,2 | 1.640 |
| Slowakei | 5,4 | 3.793 |
| Litauen | 3,7 | 2.886 |
| Lettland | 2,4 | 2.609 |

Quellen: Nationale Statistiken, Berechnungen des IWH.

Die Machtindikatoren für die potentiellen Mitglieder der Union werden analog zu den alten Mitgliedern geschätzt. Unterstellt wird dabei eine Stimmzuteilung für die mittel- und osteuropäischen Länder, die sich an Erfahrungen in der EU bei bisherigen Erweiterungen orientiert (vgl. Tabelle 3).

Mit Hilfe der Stimmenanzahl jedes Landes läßt sich der SSI berechnen, der die relative Verhandlungsmacht aller Mitglieder widerspiegelt. Der SSI-Machtindikator sinkt für große Länder, während er für die kleineren nahezu konstant bleibt (vgl. Tabelle 4).³¹ Unterstellt wird für die Beitrittsländer bis zum Beitrittstermin eine wirtschaft-

³¹ Es ist auch möglich, daß der SSI für einzelne Parteien mit zunehmender Grundgesamtheit steigt. Vgl. HOLLER, M.; ILLING, G.: Einführung in die Spieltheorie, Berlin 1996.

liche Wachstumsrate, die die Relation der Beitrittsländer zur Union nicht entscheidend ändert. Alle Länder sind nach den geltenden Kriterien förderwürdig.

Tabelle 3:
Verteilung der Stimmen im EU-Rat (EU-15) und voraussichtliche Stimmzahl der mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer (EU-20 bzw. EU-25)

| Anzahl der Stimmen | EU-15 | EU-20 | EU-25 |
|--------------------|--|--------------------|---------------------|
| 10 | Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien | | |
| 8 | Spanien | Polen | |
| 6 | | | Rumänien |
| 5 | Belgien, Griechenland, Niederlande, Portugal | Tschechien, Ungarn | |
| 4 | Österreich, Schweden | | Bulgarien, Slowakei |
| 3 | Dänemark, Finnland, Irland | Slowenien | Lettland, Litauen |
| 2 | Luxemburg | Estland | |

Quelle: Kirman, A.; Widgren, M. (1995).

Die Kosten der Erweiterung der EU um fünf mittel- und osteuropäische Länder (EU-20) werden unter Einbeziehung der Machtindikatoren auf 4,5 bzw. 6,5 Mrd. EUR pro Jahr durchschnittlich geschätzt (vgl. Tabelle 5). Die Schätzung mit dem SSI-Indikator ergibt dabei höhere Werte als die Schätzung mit der Anzahl der Stimmen im EU-Rat.

Estland erhält im ersten Szenario von den Ländern der ersten Beitrittswelle mit Abstand die meisten Mittel. Der ausschlaggebende Grund ist die geringere Wirtschaftsleistung, gemessen am BIP pro Kopf. Slowenien hingegen würde trotz ähnlich geringer Einwohnerzahl wie Estland, also auch wenigen Stimmen im EU-Ministerrat, aber deutlich höherer Wirtschaftskraft, erheblich weniger Mittel erhalten.

Die Kostenschätzung im zweiten Szenario ist höher als im ersten Szenario. Das strategische Abstimmungsverhalten wird im zweiten Szenario stärker gewichtet als im ersten Szenario. Die drei Länder Polen, Tschechien und Ungarn profitieren aufgrund ihrer höheren Abstimmungsmacht (vgl. Tabelle 4) relativ am stärksten. Slowenien und Estland können aufgrund ihrer geringeren relativen

Abstimmungsmacht nur mit einer geringen Steigerung der Mittelzuweisungen gegenüber dem ersten Szenario rechnen.

Tabelle 4:
Shapley-Shubik- Index für die Mitgliedsländer der EU und potentielle Mitglieder

| Land | EU-15 ^a | EU-20 ^a | EU-25 ^a |
|----------------|--------------------|--------------------|--------------------|
| Deutschland | 0,12 | 0,09 | 0,08 |
| Frankreich | 0,12 | 0,09 | 0,08 |
| Großbritannien | 0,12 | 0,09 | 0,08 |
| Italien | 0,12 | 0,09 | 0,08 |
| Spanien | 0,09 | 0,07 | 0,06 |
| Belgien | 0,06 | 0,05 | 0,04 |
| Griechenland | 0,06 | 0,05 | 0,04 |
| Niederlande | 0,06 | 0,05 | 0,04 |
| Portugal | 0,06 | 0,05 | 0,04 |
| Österreich | 0,04 | 0,04 | 0,03 |
| Schweden | 0,04 | 0,04 | 0,03 |
| Dänemark | 0,03 | 0,03 | 0,02 |
| Finnland | 0,03 | 0,03 | 0,02 |
| Irland | 0,03 | 0,03 | 0,02 |
| Luxemburg | 0,02 | 0,02 | 0,02 |
| EU-15 | 1,00 | 0,82 | 0,68 |
| Polen | | 0,07 | 0,06 |
| Tschechien | | 0,05 | 0,04 |
| Ungarn | | 0,05 | 0,03 |
| Slowenien | | 0,03 | 0,02 |
| Estland | | 0,02 | 0,02 |
| EU-20 | | 1,04 | 0,85 |
| Rumänien | | | 0,05 |
| Bulgarien | | | 0,04 |
| Slowakei | | | 0,03 |
| Lettland | | | 0,02 |
| Litauen | | | 0,02 |
| EU-25 | | | 1,01 |

^a Durch Rundungsfehler kann die Summe der Shapley-Shubik-Indizes von 1 abweichen.

Es wird angenommen, daß die qualifizierte Mehrheit im EU-Ministerrat von gegenwärtig 71 vH auch zukünftig Anwendung findet.

Quellen: Kirman, A.; Widgren, M. (1995); Berechnungen des IWH.

Treten nach den ersten fünf mittel- und osteuropäischen Ländern noch fünf weitere Länder der EU bei (EU-25), werden die bereitgestellten Fi-

nanzmittel erheblich, auf 25 bis 26 Mrd. EUR, ausgeweitet (vgl. Tabelle 6). Eine Kostenschätzung für die zweite Beitrittswelle ist besonders relevant, weil die EU noch keine eigene Prognose veröffentlicht hat.

Tabelle 5:
Strukturfondsmittel bei einer Erweiterung der EU um fünf mittel- und osteuropäischen Länder
- in Mio. EUR -

| Land | Szenario 1 (Stimmenanzahl) | Szenario 2 (SSI) |
|-------------|-------------------------------|---------------------|
| Polen | 900 | 1.640 |
| Tschechien | 740 | 1.230 |
| Ungarn | 980 | 1.590 |
| Slowenien | 370 | 440 |
| Estland | 1.510 | 1.570 |
| Gesamtsumme | 4.500 | 6.470 |

Quelle: Berechnungen des IWH.

Tabelle 6:
Strukturfondsmittel bei einer Erweiterung der EU um zehn mittel- und osteuropäische Länder
- in Mio. EUR -

| Land | Szenario 1 (Stimmenanzahl) | Szenario 2 (SSI) |
|-------------|-------------------------------|---------------------|
| Polen | 900 | 1.290 |
| Tschechien | 740 | 870 |
| Ungarn | 980 | 1.110 |
| Slowenien | 370 | 230 |
| Estland | 1.510 | 1.560 |
| Summe | 4.500 | 5.060 |
| Rumänien | 4.470 | 5.880 |
| Bulgarien | 6.900 | 9.310 |
| Slowakei | 1.810 | 1.520 |
| Litauen | 2.620 | 1.660 |
| Lettland | 4.910 | 2.580 |
| Gesamtsumme | 25.210 | 26.010 |

Quelle: Berechnungen des IWH.

Wie auch in der ersten Erweiterungsrunde ergibt die Berechnung mit dem SSI insgesamt höhere Mittelzuweisungen als mit der Anzahl der Stimmen im EU-Rat. Im ersten Szenario ändern sich die Mittelzuweisungen an die ersten fünf Länder nicht, da die Stimmenmacht, ausgedrückt durch die Anzahl der Stimmen im EU-Rat, unab-

hängig von der Zahl der beitretenden Länder ist. Im zweiten Szenario dagegen ändern sich die berechneten Mittelzuweisungen für die ersten fünf Länder gegenüber der ersten Erweiterungswelle, da die relative Abstimmungsmacht, ausgedrückt durch den SSI, sich für jedes Land in Abhängigkeit von der Gesamtanzahl der Länder ändert. Die fünf Länder der ersten Beitrittswelle erhalten bei der Schätzung mit dem SSI im Rahmen der EU-25 weniger Mittel als in der EU-20. Im Vergleich zur Berechnung mit dem Machtindikator Stimmenanzahl kommt es im zweiten Szenario insbesondere bei den Ländern zu einem Anstieg der Mittelzuweisungen, deren relative Abstimmungsmacht groß ist. Bei Ländern mit eher geringem SSI (Slowenien, Estland, Slowakei, Litauen und Lettland) bleiben die Mittel im Vergleich zum ersten Szenario nahezu konstant oder verringern sich sogar.

Daß insgesamt die Strukturfonds jedoch im Rahmen der zweiten Beitrittswelle erheblich aufgestockt werden müßten, ist im wesentlichen auf die geringere Wirtschaftskraft der beitretenden Länder zurückzuführen. Das durchschnittliche BIP pro Kopf dieser Länder ist um rund die Hälfte niedriger als der Durchschnitt der Länder der ersten Welle. In diesem Fall hat die geringe Wirtschaftsleistung der beitretenden Länder einen stärkeren Einfluß auf die Attrahierung finanzieller Mittel als deren relative Verhandlungsmacht. Gleichwohl ist dies eine konservative Schätzung. Würden die geplanten internen Umschichtungen im Unionshaushalt zugunsten des Strukturfondsmittels noch berücksichtigt, dürften die Kosten noch erheblich über der vorgestellten Schätzung liegen.³²

Martina Kämpfe
(mkp@iwh.uni-halle.de)

³² Die EU veranschlagt für das Jahr 2006, in dem sie alle fünf Länder gemeinsam in der Union sieht, Strukturfondsmittel in Höhe von 12,1 Mrd. EUR (Agenda 2000). Die Berechnungsmethode der Agenda ist nicht bekannt, es ist jedoch wahrscheinlich, daß bei dieser Schätzung die Reform der Strukturfondsmittels berücksichtigt wurde.