

ANALYSE

DIE ERWEITERUNG DER EUROPÄISCHEN UNION: DAS REGIONALGEFÄLLE WIRD GRÖßER¹⁾

Die Europäische Union steht vor ihrer größten und politisch schwierigsten Erweiterung. Gegen Ende dieses Jahrzehnts wird es vermutlich 27 Partnerländer geben, in denen 480 Millionen Menschen leben. Bereits in der jetzigen Union gibt es ein großes wirtschaftliches Regionalgefälle. Gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner liegen derzeit die „reichsten“ Länder um rund 20 Prozent über dem EU-15-Durchschnittswert, die „ärmsten“ um 30 Prozent darunter. Dieses Wirtschaftskraftgefälle vergrößert sich mit der Erweiterung erheblich. Rumänien als „ärmster“ Beitrittskandidat unterschreitet den Gemeinschaftsdurchschnitt um 77 Prozent. Noch größer fällt das Gefälle bei einer regionalen Tiefergliederung aus. In der jetzigen Union beträgt das Verhältnis zwischen den zehn wirtschaftsstärksten und den zehn wirtschaftlich schwächsten Regionen 3,3 zu 1. Nach der Erweiterung steigt diese Relation auf 7,4 zu 1. Der so entstehende Anpassungsdruck schafft der EU-Kohäsionspolitik immense Probleme. Nach den geltenden Kriterien werden Gebiete mit einem ökonomischen Entwicklungsrückstand (Ziel-1-Regionen) gefördert. Er ist laut EU-Definition dort gegeben, wo das Pro-Kopf-BIP weniger als 75 Prozent des Gemeinschaftsdurchschnitts erreicht. Gegenwärtig trifft dies für 46 Regionen mit knapp 68 Millionen Einwohnern zu. Bei der auf 27 Mitgliedern erweiterten Union wird es 70 Ziel-1-Regionen mit 123 Millionen Einwohnern geben. Davon liegen jedoch nur noch 20 Regionen mit knapp 25 Millionen Einwohnern im Gebiet der alten EU-15.

iw-trends

Im Jahr 2004 wird die Europäische Union (EU) voraussichtlich um Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, die Slowakische Republik, die Tschechische Republik, Slowenien, Ungarn und Zypern erweitert. Bulgarien und Rumänien werden vermutlich nicht vor 2007 in die Union aufgenommen (Europäische Kommission, 2002, 8).

*Integrationspolitische
Herausforderung*

¹⁾ Die Studie ist Teilergebnis eines von der informedia-Stiftung Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften und Publizistik, Köln geförderten Forschungsprojekts „Armut und Reichtum in Europa – Verteilungskampf und Verteilungsgerechtigkeit“.

Der EU würden nach diesen beiden Erweiterungswellen 27 Länder angehören, in denen 480 Millionen Menschen leben. Doch die Union wird damit nicht nur räumlich und wirtschaftlich größer, sondern vor allem auch heterogener. Diese Untersuchung wird ihr Hauptaugenmerk auf das ökonomische Regionalgefälle richten, das sich mit der EU-Erweiterung erheblich vergrößern wird. Für die Politik bedeutet dies eine enorme Herausforderung. Denn der Unionsvertrag verpflichtet die Gemeinschaft, den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt ihrer Mitglieder zu stärken. Insofern steht die EU nicht nur vor der größten, sondern auch vor der politisch schwierigsten Erweiterung ihrer Geschichte.

*„Arm“ und „reich“
im Ländervergleich*

Schon die 15-Länder-Union ist derzeit alles andere als ein homogener Wirtschaftsraum. Dies belegt ein Blick auf das gebräuchlichste Maß für die ökonomische Konstitution eines Wirtschaftsraums, das BIP je Einwohner. Dieser Indikator wird gelegentlich dazu benutzt, um eine Region als „arm“ oder „reich“ einzustufen (Europäische Kommission, 2002, 17), obwohl er lediglich den wirtschaftlichen Entwicklungsstand misst und jene Einkommen nicht erfasst, die in anderen Regionen verdient oder die an andere Gebiete transferiert werden. Dieser Effekt fällt vor allem bei stark agglomerierten Wirtschaftsräumen mit hohen Einpendlersalden ins Gewicht (Behrens, 2002, 3).

Betrachtet man die EU-15 und klammert dabei Luxemburg als einen durch Sonderfaktoren geprägten Ausreißer aus, zeigen sich Dänemark und Irland als die Volkswirtschaften mit der höchsten relativen Wirtschaftskraft. Mit einem Pro-Kopf-BIP von rund 27.000 in Kaufkraftstandards gemessenen Euro (KKS-Euro) liegen sie um 20 Prozent über dem EU-15-Durchschnittswert (Schaubild 1). Griechenland (15.567 KKS-Euro) und Portugal (16.551 KKS-Euro) liegen dagegen um etwa 30 Prozent unter dem EU-15-Durchschnitt. Das Verhältnis zwischen den zwei „reichsten“ und „ärmsten“ Volkswirtschaften der EU-15 beträgt somit 1,5 zu 1.

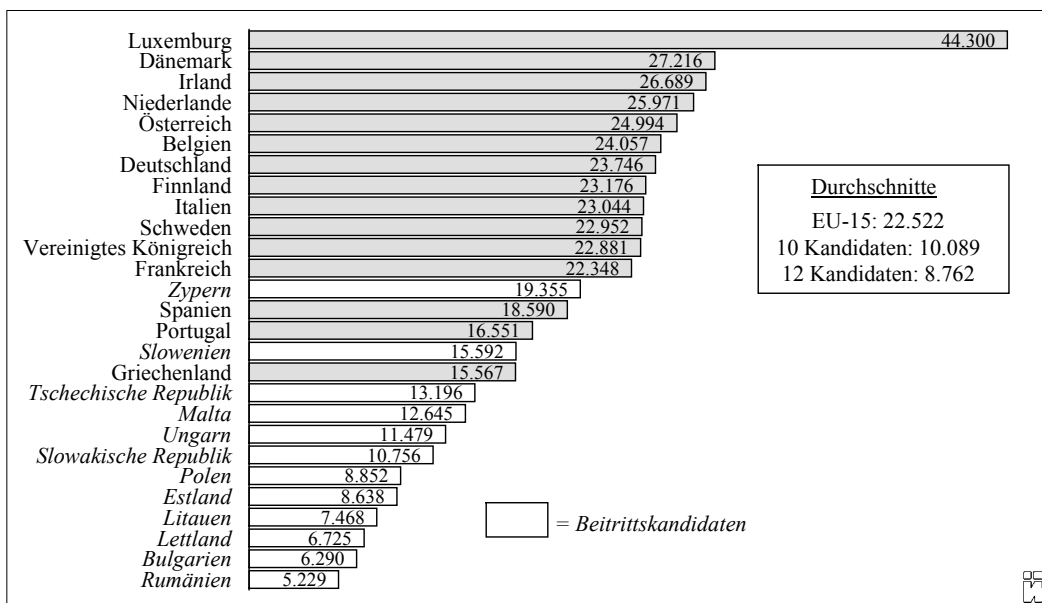
Die zwölf Beitrittskandidaten erwirtschaften ein durchschnittliches Pro-Kopf-BIP von 8.762 KKS-Euro. Damit liegen sie um gut 60 Prozent unter dem EU-15-Durchschnitt. Allerdings erreicht Zypern ein höheres Pro-Kopf-BIP als die iberischen EU-Partner, und Slowenien hat inzwischen Griechenland überholt.

Hinsichtlich der wirtschaftlichen Leistung bilden die zwölf Beitrittskandidaten eine noch heterogenere Ländergruppe als die EU-15. Der Abstand zwischen den beiden „reichsten“ und „ärmsten“ Kandidaten beträgt 3 zu 1. Das Pro-Kopf-BIP des Schlusslichts Rumänien liegt um 77 Prozent unter dem EU-15-Mittelwert.

Schaubild 1:

Bruttoinlandsprodukt je Einwohner 2000

- in Kaufkraftstandards-Euro -



Quelle: Eurostat; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Der Ländervergleich kann das ökonomische Leistungsgefälle in Europa nur teilweise abbilden. Denn auch innerhalb der beobachteten Länder gibt es erhebliche Unterschiede. Das gilt für die EU-15-Länder ebenso wie für die zwölf Beitrittskandidaten. Sichtbar wird dies bei einem regional tiefer gegliederten Vergleich. Er stellt auf die statistische Abgrenzung der Nuts-2-Ebene ab (Eurostat, 2002). Dies sind statistische Gebietseinheiten (Nomenclature des unités territoriales statistiques), die in Deutschland den Regierungsbezirken entsprechen (Köhler, 1996, 691).

*Regionale
Tieferegliederung*

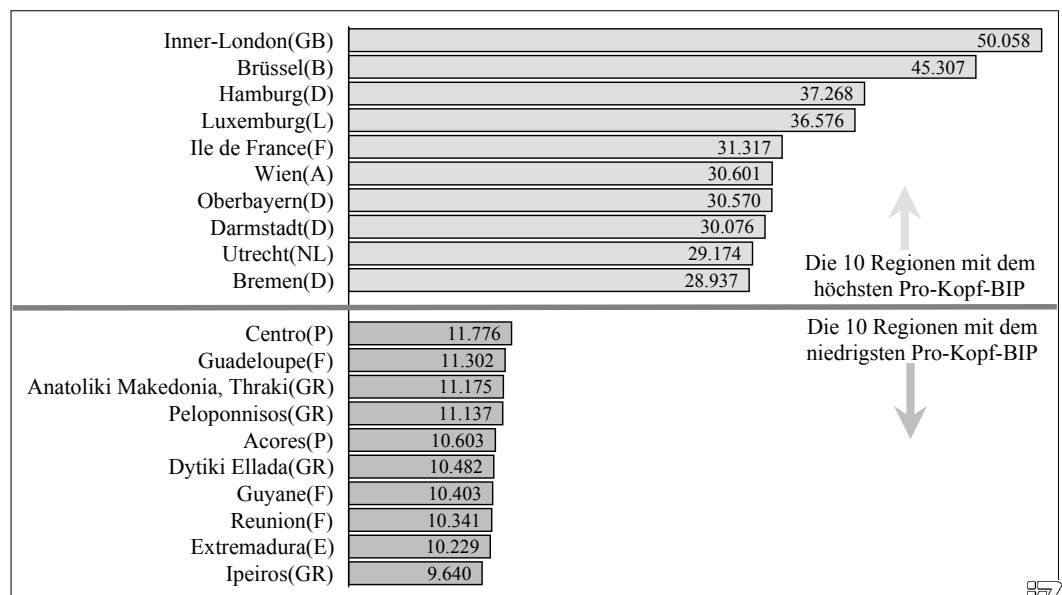
Die EU-15 wird nach dieser Systematik in 211 Regionen untergliedert. Schaubild 2 filtert aus ihnen die zehn Regionen mit dem höchsten und die zehn Regionen mit dem niedrigsten BIP je Einwohner heraus.

Die Gruppe der zehn „reichsten“ Regionen wird von urbanen Ballungsräumen geprägt, deren Wirtschaftskraft durch den Pendlereffekt statistisch überzeichnet wird. Londons Pro-Kopf-BIP lag im Periodendurchschnitt 1997/99 um 146 Prozent über dem EU-15-Durchschnittswert. Bremen, die „zehntreichste“ EU-15-Region überschreitet den EU-Durchschnitt um 42 Prozent. Von den zehn „ärmsten“ Regionen der EU-15 gehören vier zu Griechenland, zwei zu Portugal und eine zu Spanien. Außerdem finden sich hierbei drei französische Überseegebiete.

Schaubild 2:

Regionales Leistungsgefälle in der EU-15

- Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in Kaufkraftstandards-Euro, Jahresdurchschnitte 1997/99 -



Die Schreibweise lehnt sich an der Eurostat-Nomenklatur an.
Quelle: Eurostat; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Größeres regionales Wohlstandsgefälle

Mit der ersten Erweiterungsstufe steigt die Zahl der Mitgliedsländer voraussichtlich auf 25 und die Zahl der Nuts-2-Regionen auf 252. Stellt man aus ihnen die Gruppe der zehn „ärmsten“ Gebiete zusammen, finden sich dort ausschließlich Regionen der zehn Kandidatenländer, nämlich sechs polnische und zwei ungarische Regionen sowie zwei regional nicht tiefer gegliederte baltische Volkswirtschaften (Schaubild 3).

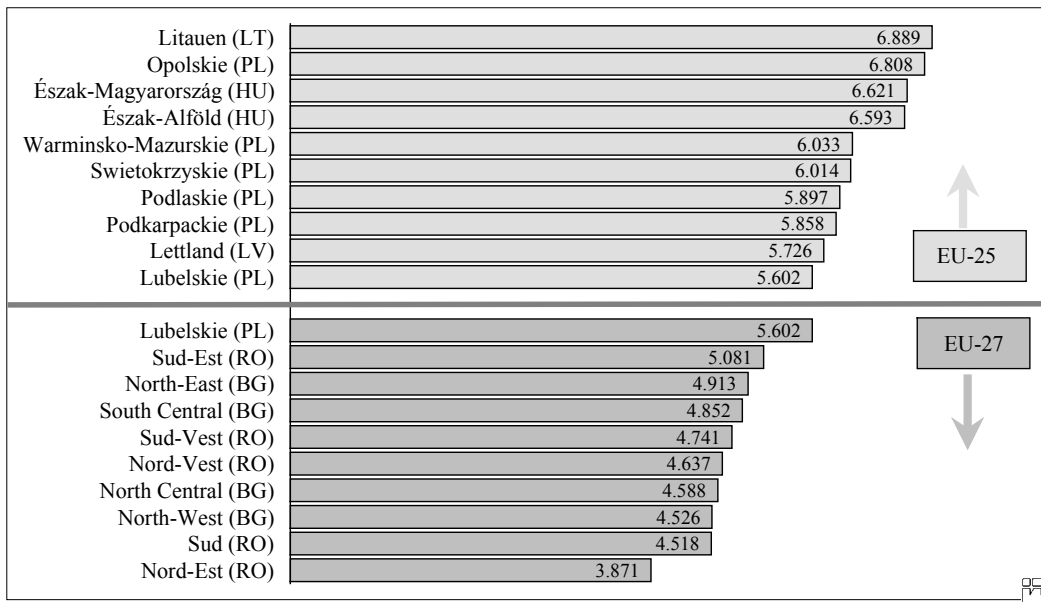
Nach der Erweiterung auf 27 Länder verschiebt sich das Regionalbild nochmals dramatisch. Von den sechs polnischen Regionen, die in der 25er-Union zu den zehn „ärmsten“ zählten, bleibt dann nur noch eine in der niedrigsten Regionalgruppe. Ansonsten finden sich nur noch Regionen der

neuen Mitgliedsländer Bulgarien und Rumänien. Das Schlusslicht bildet der rumänische Nordosten, dessen Pro-Kopf-BIP im Periodendurchschnitt 1997/99 nur noch 19 Prozent des EU-15-Durchschnitts ausmacht. In der „Oberklasse“ der Union ändert sich durch die Erweiterungen erwartungsgemäß nichts. Die im Jahresdurchschnitt 1997/99 wirtschaftlich stärkste Region der Beitrittskandidaten ist Prag. Dessen Pro-Kopf-BIP liegt um 22 Prozent über dem EU-15-Durchschnitt.

Schaubild 3:

Die 10 am wenigsten entwickelten Beitrittsregionen

- Bruttoinlandsprodukt je Einwohner in Kaufkraftstandards-Euro, Jahresdurchschnitte 1997/99 -



Die Schreibweise lehnt sich an der Eurostat-Nomenklatur an.

Quelle: Eurostat; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

In der jetzt bestehenden Union beträgt das Verhältnis zwischen den zehn „reichsten“ und den zehn „ärmsten“ Regionen 3,3 zu 1. Nach einer Erweiterung auf 25 Mitglieder steigt dieser Wert auf 5,6 und in einer 27er-Union sogar auf 7,4 an.

Die Regionalanalyse liefert somit zwei Befunde:

- Die regionalen Unterschiede in der ökonomischen Leistungskraft werden mit den Erweiterungen größer.
- Das in der EU-15 vertraute Nord-Süd-Gefälle wandelt sich mit den Erweiterungen in ein West-Ost-Gefälle.

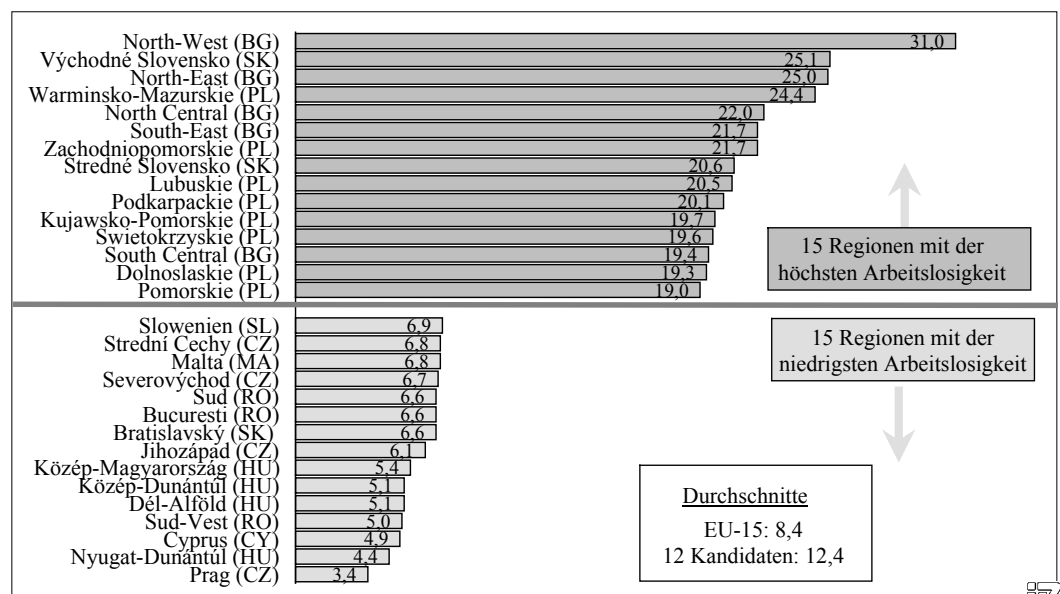
Messindikator:
Arbeitslosigkeit

Diese Ergebnisse werden erhärtet, wenn man weitere Indikatoren in den Blick nimmt. Beispielsweise wird die ökonomische Performance der Beitrittskandidaten häufig auch anhand der Arbeitslosenquoten gemessen, obwohl hier nicht nur ökonomische Faktoren Einfluss haben. So wird das Niveau der Arbeitslosigkeit unter anderem auch durch die jeweilige Arbeitsmarktpolitik beeinflusst. Im Jahr 2000 lag die Arbeitslosenquote im Durchschnitt der zwölf Beitrittskandidaten bei 12,4 Prozent, also um 4 Prozentpunkte über dem Mittelwert der EU-15. Zypern hatte mit 4,9 Prozent unter den Kandidatenländern die niedrigste Arbeitslosenquote, die Slowakei mit 19,1 Prozent die höchste.

Schaubild 4:

Regionale Arbeitslosenquoten in den Beitrittsländern 2000

- in Prozent -



Die Schreibweise lehnt sich an der Eurostat-Nomenklatur an.

Quelle: Europäische Kommission, 2002; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Schaubild 4 zeigt in einer regionalen Tiefergliederung die jeweils 15 Beitrittsregionen mit den höchsten und den niedrigsten Arbeitslosenquoten. Auch hier öffnet sich ein großes regionales Gefälle, vor allem zwischen Zentrum und Peripherie. Unter den 15 Gebieten mit Arbeitslosenquoten von unter 7 Prozent fallen neben den beiden touristisch geprägten Mittelmeerinseln Malta und Zypern die vier Hauptstadtregionen Tschechiens, Ungarns, der Slowakei und Rumäniens auf.

Unter den 15 Regionen mit Arbeitslosenquoten von 19 und mehr Prozent dominieren acht polnische und fünf bulgarische Gebiete, die häufig an der Peripherie der Länder liegen. In diesen 15 Regionen mit sehr hoher Arbeitslosigkeit leben fast 24 Millionen Menschen. In der EU-15 gibt es ebenfalls Regionen mit Arbeitslosenquoten von mehr als 19 Prozent. Es handelt sich hierbei um zwölf Regionen mit knapp 26 Millionen Einwohnern. Darunter finden sich französische Überseegebiete sowie Randgebiete im Süden Italiens und Spaniens.

Die ökonomische Performance von Wirtschaftsräumen wird in hohem Maße von seinem sektoralen Strukturprofil geprägt. Die theoretische Literatur geht davon aus, dass die wirtschaftliche Leistungskraft mit sinkendem Agraranteil zunimmt (Fels/Schmidt, 1981).

Struktureffekte

Tabelle 1:

Sektorale Wirtschaftsstruktur 2000: Die 15 Regionen mit dem größten Agrargewicht

- Anteil der Beschäftigten in der Landwirtschaft in Prozent aller Beschäftigten -

| 12 Beitrittskandidaten | | EU-15 | |
|----------------------------|------|----------------------------------|------|
| Sud-Vest (RO) | 61,3 | Peloponnisos (GR) | 39,3 |
| Nord-Est (RO) | 58,6 | Anatoliki Makedonia, Thraki (GR) | 35,9 |
| Sud (RO) | 51,0 | Dytiki Ellada (GR) | 34,3 |
| Sud-Est (RO) | 48,2 | Thessalia (GR) | 33,1 |
| Nord-Vest (RO) | 42,1 | Kriti (GR) | 31,4 |
| Lubelskie (PL) | 40,2 | Ionia Nisia (GR) | 26,1 |
| Vest (RO) | 40,1 | Ipeiros (GR) | 26,0 |
| Podlaskie (PL) | 33,4 | Centro (P) | 25,8 |
| Centru (RO) | 32,5 | Stereia Ellada (GR) | 25,7 |
| Świętokrzyskie (PL) | 30,3 | Dytiki Makedonia (GR) | 22,4 |
| Podkarpackie (PL) | 29,1 | Voreio Aigaio (GR) | 21,1 |
| Opolskie (PL) | 21,8 | Kentriki Makedonia (GR) | 18,9 |
| Małopolskie (PL) | 21,2 | Galicia (E) | 17,9 |
| Wielkopolskie (PL) | 20,6 | Açores (P) | 16,8 |
| Mazowieckie (PL) | 19,4 | Madeira (P) | 15,1 |
| Durchschnitt 12 Kandidaten | 21,6 | Durchschnitt EU-15 | 4,3 |

Die Schreibweise lehnt sich an der Eurostat-Nomenklatur an.
Quelle: Europäische Kommission, 2002.

Tabelle 1 filtert für die zwölf Beitrittskandidaten und die 15 EU-Mitgliedsländer jeweils jene 15 Regionen heraus, in denen der Anteil der Landwirtschaft an der Beschäftigung am höchsten ist. Unter den Beitrittskandidaten

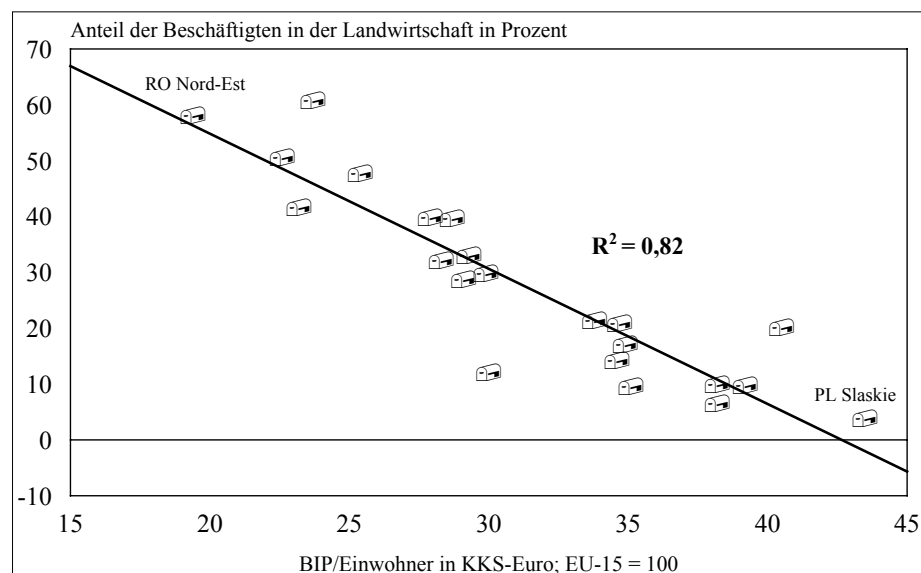
finden sich in dieser Liste nur rumänische und polnische Gebiete. Die Liste der EU-15 wird von griechischen und portugiesischen Regionen geprägt. In sieben Beitrittsregionen liegt der Agraranteil über 40 Prozent. Diese Marke wird von keiner EU-15-Region überschritten. Doch immerhin liegen elf EU-15-Regionen oberhalb der 20-Prozent-Linie, von den Beitrittsregionen überschreiten 14 diese Marke. Gleichwohl ist das Agrargewicht im Durchschnitt der EU-15 mit 4,3 Prozent erheblich niedriger als bei den zwölf Beitrittskandidaten, wo es fast 22 Prozent erreicht.

Eine Regressionsanalyse für 22 polnische und rumänische Regionen (die beiden Hauptstadtregionen wurden ausgeklammert) zeigt einen negativen Zusammenhang zwischen dem Beschäftigungsgewicht der Landwirtschaft und der wirtschaftlichen Leistungsstärke gemessen am Pro-Kopf-BIP (Schaubild 5):

- Je niedriger der Anteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten an sämtlichen Arbeitnehmern ist, umso höher fällt das BIP je Erwerbstätigen aus.

Schaubild 5:

BIP je Einwohner und Agrargewicht in 22 polnischen und rumänischen Regionen 1999



Quelle: Eurostat; Europäische Kommission, 2002; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Anpassungsdruck

Die bisherigen Befunde, geringe ökonomische Leistungskraft bei hoher Arbeitslosigkeit und rückständiger Wirtschaftsstruktur, lassen erwarten, dass

die Kandidaten nach ihrem Beitritt zur Europäischen Union einem massiven strukturellen Anpassungsdruck ausgesetzt werden. Vor allem in polnischen und rumänischen Regionen werden landwirtschaftliche Arbeitsplätze in erheblichem Umfang verloren gehen. Dies ist für die Arbeitsmarktkonstitution insofern bedenklich, da gerade in diesen beiden Ländern der Agrarsektor als Beschäftigungspuffer dient: In Regionen mit hohem Agraranteil ist die Arbeitslosigkeit niedriger als in anderen Gebieten. Nicht zuletzt deshalb hat die Europäische Kommission kürzlich vorgeschlagen, nach der Erweiterung die ländlichen Räume der neuen Mitglieder besonders zu fördern. Dazu gehören Vorruhestandsmöglichkeiten für Landwirte, Unterstützung benachteiligter Gebiete, Aufforstung landwirtschaftlicher Flächen und Gründung von Erzeugervereinigungen. Für die zehn Länder der ersten Erweiterungswelle will die Kommission dafür in den Jahren 2004/06 insgesamt 3,7 Milliarden Euro bereitstellen.

Tabelle 2:

Förderung in den Ziel-1-Regionen 2000/2006¹⁾

- in Preisen von 1999 -

| | in Millionen Euro | in Euro je Einwohner (Jahresdurchschnitte) |
|------------------------|-------------------|---|
| Spanien | 37.744 | 233 |
| Italien | 21.935 | 163 |
| Griechenland | 20.961 | 284 |
| Deutschland | 19.229 | 196 |
| Portugal | 16.124 | 347 |
| Vereinigtes Königreich | 5.085 | 143 |
| Frankreich | 3.254 | 282 |
| Irland | 1.315 | 190 |
| Finnland ²⁾ | 913 | (121) |
| Schweden ²⁾ | 722 | (228) |
| Österreich | 261 | 134 |
| Insgesamt | 127.543 | 220 ³⁾ |

1) Indikative Bewilligung von Mitteln; ohne Übergangsförderung für die Regionen, die nach 1999 aus der Ziel-1-Förderung herausgefallen sind (= 8,4 Mrd. Euro).

2) Da fünf der sechs schwedischen und finnischen Ziel-1-Regionen nur teilweise gefördert werden, lässt sich mit Hilfe der hier verwendeten Bevölkerungszahlen keine konsistente Berechnung der Pro-Kopf-Mittel durchführen. Die Werte für Finnland und Schweden wurden berechnet nach URL:
http://europa.eu.int/comm/regional_policy/objective1/regions_de.htm.

3) Ohne Finnland und Schweden.

Quelle: Europäische Kommission, 2001a; Eurostat; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Die Kohäsionspolitik dient dem seit 1987 im Vertrag über die Europäische Union kodifizierten Ziel des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts.

Kohäsionspolitik

Welches Gewicht der Kohäsionspolitik eingeräumt wird, lässt sich an den Daten der Finanzplanung für den Zeitraum 2000/06 ablesen: Für die EU-15 sind 212 Milliarden Euro eingeplant. Darüber hinaus werden für die Bewerberstaaten rund 40 Milliarden Euro als strukturpolitische Vorbereitungshilfe bereitgestellt.

Mit 60 Prozent dieser 212 Milliarden Euro werden so genannte Ziel-1-Regionen gefördert. Das sind Gebiete mit Entwicklungsrückstand. Er ist nach EU-Definition dort gegeben, wo das Pro-Kopf-BIP weniger als 75 Prozent des EU-15-Durchschnitts erreicht. In Finnland und Schweden kommen sehr dünn besiedelte Regionen hinzu.

Aus den in der aktuellen Finanzplanung für die Förderung der Ziel-1-Regionen vorgesehenen Mittel in Höhe von 127,5 Milliarden Euro errechnet sich für den Gemeinschaftsdurchschnitt (ohne Finnland und Schweden) eine Pro-Kopf-Förderung von 220 Euro im Jahr (Tabelle 2). Deutlich überdurchschnittlich fällt die Ziel-1-Regionalförderung in Portugal, Griechenland und Spanien aus. Frankreich stellt diesbezüglich einen Sonderfall dar, weil lediglich vier französische Überseeprovinzen als Ziel-1-Regionen eingestuft werden.

*Statistische Effekte
der Erweiterung*

Das zentrale Kriterium der Ziel-1-Förderung (Pro-Kopf-BIP von weniger als 75 Prozent des Gemeinschaftsdurchschnitts) ist relativ definiert:

- Da das Pro-Kopf-BIP der Erweiterungskandidaten unter dem Durchschnittsniveau der 15er-Union liegt, wird der gemeinschaftliche Mittelwert mit der Erweiterung nach unten gedrückt.

Im Durchschnitt der Jahre 1997/99 machte das BIP je Einwohner der 15er-Union 20.322 KKS-Euro aus. Für eine auf 25 Mitglieder erweiterte Union errechnet sich ein Durchschnitt von 18.429 KKS-Euro und für die 27er-Union einer von 17.582 KKS-Euro.

Dieses Sinken des Gemeinschaftsdurchschnitts hebt viele Regionen der 15er-Union über die 75-Prozent-Marke, obwohl sich an den absoluten Pro-Kopf-Werten nichts ändert.

In der EU-15 gelten nach dem im Jahr 1999 revidierten Verzeichnis 60 Gebiete mit 85,2 Millionen Einwohnern als Ziel-1-Regionen. Von ihnen lagen im Periodendurchschnitt 1997/99 bereits 15 über der kritischen 75-Prozent-Marke. Dazu zählen fünf finnische und schwedische Gebiete, die wegen geringer Bevölkerungsdichte unterstützt werden. Von den restlichen 45 Ziel-1-Regionen rutschen - gemessen am Periodendurchschnitt 1997/99 - aufgrund des statistischen Mittelwerteffekts 15 bei der ersten Erweiterung über die kritische 75-Prozent-Marke, bei der zweiten Erweiterung sind es nochmals zehn. Die Bevölkerungszahlen der in den 15 alten Mitgliedstaaten geförderten Gebiete reduzierten sich damit auf 45,7 Millionen (EU-25) beziehungsweise auf 24,8 Millionen (EU-27). Von diesem Statistikeffekt wären neben den meisten ostdeutschen Fördergebieten vor allem griechische, italienische und spanische Regionen betroffen.

Neben der 75-Prozent-Grenze gibt es für die europäische Kohäsionspolitik noch eine zweite kritische Marke. Sie liegt bei 90 Prozent des durchschnittlichen Pro-Kopf-Bruttosozialprodukts und ist für die Verteilung der Mittel des Kohäsionsfonds entscheidend. Auch für diese Marke stellen sich die Probleme des mit der Erweiterung sinkenden Mittelwerts.

Tabelle 3:

Regionen mit einem Pro-Kopf-BIP von weniger als 75 Prozent des Gemeinschaftsdurchschnitts

- Jahresdurchschnitte 1997/99 -

| | Anzahl der Regionen | Einwohner in den Regionen | |
|-------|---------------------|---------------------------|-------------------------------------|
| | | in Millionen | in Prozent der gesamten Bevölkerung |
| EU-15 | 46 ¹⁾ | 67,9 | 18 |
| EU-25 | 67 | 115,5 | 25,6 |
| EU-27 | 70 | 123,3 | 25,6 |

1) Abweichung zum Text erklärt sich mit der belgischen Region Hainaut, deren Pro-Kopf-BIP zwar unter der 75-Prozent-Marke liegt, gleichwohl nicht mehr als Ziel-1-Region gilt.

Quelle: Eurostat; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Die Kohäsionspolitik wird jedoch nicht nur durch diese statistischen Effekte herausgefordert, sondern vor allem durch die schiere Zunahme der Regionen, die nach den bislang herrschenden Kriterien Förderung beanspruchen können. In einer EU-27 liegen 70 Regionen mit über 123 Millionen Einwohnern unter der 75-Prozent-Marke (Tabelle 3). Davon stammen je-

doch nur noch 20 Regionen mit 24,8 Millionen Einwohnern aus dem Gebiet der alten EU-15. Welche politische Brisanz damit verbunden ist, zeigt sich daran, dass Spanien im Frühjahr 2001 die Verhandlungen über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer in der erweiterten Union zeitweise blockiert hatte.

Modellrechnung

In der EU-15 beträgt im Finanzplanungszeitraum 2000/06 die durchschnittliche Pro-Kopf-Förderung der Ziel-1-Regionen 220 Euro. Nimmt man diesen Durchschnittswert als Richtgröße, erhält man erste Anhaltspunkte für die Ansprüche, die von den Beitrittsländern an die Kohäsionspolitik gestellt werden könnten.

Tabelle 4:

Hypothetische Ziel-1-Förderung in den Bewerberländern Basis: Pro-Kopf-Förderung von jährlich 220 Euro

| | Hypothetische Förderung | | Bei gekappter Förderung (4 Prozent des BIP) | Differenz zur ungekappten Förderung |
|------------|-------------------------|-------------------------|--|-------------------------------------|
| | in Millionen Euro | in Prozent des BIP 1999 | | |
| Bulgarien | 1.806 | 15,4 | 468 | -1.338 |
| Tschechien | 2.001 | 3,9 | 2.001 | 0 |
| Estland | 317 | 6,5 | 195 | -122 |
| Ungarn | 1.588 | 3,5 | 1.588 | 0 |
| Lettland | 526 | 8,4 | 249 | -277 |
| Litauen | 814 | 8,1 | 400 | -414 |
| Malta | 85 | 2,5 | 85 | 0 |
| Polen | 8.504 | 5,8 | 5.820 | -2.684 |
| Rumänien | 4.941 | 15,0 | 1.320 | -3.621 |
| Slowakei | 1.051 | 5,7 | 739 | -312 |
| Insgesamt | 21.633 | | 12.865 | -8.768 |

Quelle für Ursprungszahlen: Eurostat; Deutsche Bundesbank; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Gemessen an den Einwohnerzahlen des Jahres 1999 leben in den zwölf Kandidatenländern 98,3 Millionen Menschen in Regionen, in denen das Pro-Kopf-BIP weniger als 75 Prozent des Durchschnitts der 27er-Union erreicht. Daraus errechnet sich eine hypothetische Ziel-1-Förderung in Höhe von 21,6 Milliarden Euro (Tabelle 4). Slowenien und Zypern sowie die Hauptstadtregionen Ungarns, Tschechiens und der Slowakei bleiben hier unberücksichtigt, da deren Pro-Kopf-BIP über der 75-Prozent-Marke liegen.

Bei einer Förderung in dieser Höhe ergeben sich Absorptionsprobleme. Beispielsweise erhielten Bulgarien und Rumänien rund 15 Prozent ihres BIP, Lettland und Litauen gut 8 Prozent als EU-Fördermittel. Es ist zweifelhaft, ob Mittelzuflüsse in dieser Höhe volkswirtschaftlich sinnvoll verwendet werden können. Überdies ist zu berücksichtigen, dass bei jeder geförderten Maßnahme die begünstigten Regionen einen Eigenanteil von 25 Prozent, in Ausnahmefällen von 15 Prozent leisten müssen. Die gesamten Förderbeträge, die ein Mitgliedsland jährlich für Strukturmaßnahmen (einschließlich Kohäsionsfonds) erhalten kann, wurden 1999 von der EU auf 4 Prozent des BIP begrenzt. Unter Berücksichtigung dieser Kappungsgrenze reduziert sich die gesamte Fördersumme auf 12,9 Milliarden Euro. Vor allem Rumänien, Bulgarien und Polen würden bei dieser Kappung erheblich weniger Fördermittel erhalten.

Die Befunde sind somit eindeutig: Mit der Erweiterung der Union wird sich das ökonomische Performancegefälle erheblich vergrößern. Die daraus entstehenden potenziellen Verteilungskonflikte werden die europäische Kohäsionspolitik stark belasten. Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob und wann mit einer Verringerung des Wohlstandsgefälles in der erweiterten Union gerechnet werden kann.

*Tempo der
Konvergenz*

Langfristige empirische Untersuchungen kommen zu dem Ergebnis, dass der Konvergenzprozess zwischen europäischen Volkswirtschaften nach dem ersten Ölpreisschock (1973/74) unterbrochen worden ist und erst Mitte der 80er-Jahre wieder eingesetzt hat (Tondl, 2001, 3 ff.). Die Europäische Kommission (1996, 5) stellt bereits in ihrem ersten Kohäsionsbericht fest, dass seit 1983 die Einkommensunterschiede zwischen den Mitgliedstaaten signifikant abgenommen haben, die Differenzen zwischen den Regionen aber weitgehend unverändert geblieben sind. In späteren Kohäsionsberichten finden sich ähnliche Ergebnisse. Zuletzt stellt die Kommission sogar fest, dass die regionalen Unterschiede in einigen Ländern, so in Spanien, Irland und Portugal, wieder größer geworden sind (Europäische Kommission, 2002, 9).

Eine anhand von Eurostat-Daten längerfristige Dokumentation des Pro-Kopf-BIP in den einzelnen Regionen stößt zunächst auf statistische Probleme:

Messansatz

- Ohne größere Lücken sind regionale BIP-Daten auf Nuts-2-Ebene erst ab 1982 verfügbar.
- Im Jahr 1995 gibt es einen systematischen Bruch, der auf die Umstellung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) auf das ESVG-95-System zurückzuführen ist.

Ein Verknüpfen der alten mit der neuen Systematik ist nicht möglich. Dies zeigt ein Blick auf das Jahr 1995, für das Eurostat Daten nach alter und neuer Systematik bereitstellt. Die Region Brüssel kommt nach alter VGR auf 170,6 Prozent des EU-15-Durchschnitts, nach neuer auf 225,3 Prozent. Obwohl die Unterschiede in den anderen Regionen weniger spektakulär ausfallen, muss die empirische Überprüfung des Konvergenzprozesses getrennt für zwei Zeiträume durchgeführt werden. Die erste Teilperiode deckt die Jahre 1982 bis 1994 ab, die zweite die Jahre 1995 bis 1999.

Für die erste Teilperiode wurde für 131 Regionen das Pro-Kopf-BIP indiziert. Nicht berücksichtigt wurden hierbei Großbritannien, Irland, Finnland, Österreich, Schweden und Ostdeutschland. Der Durchschnitt wurde als mit den Bevölkerungszahlen gewogener Mittelwert gebildet. Anschließend wurde für jedes Jahr die Standardabweichung errechnet.

Ergebnisse

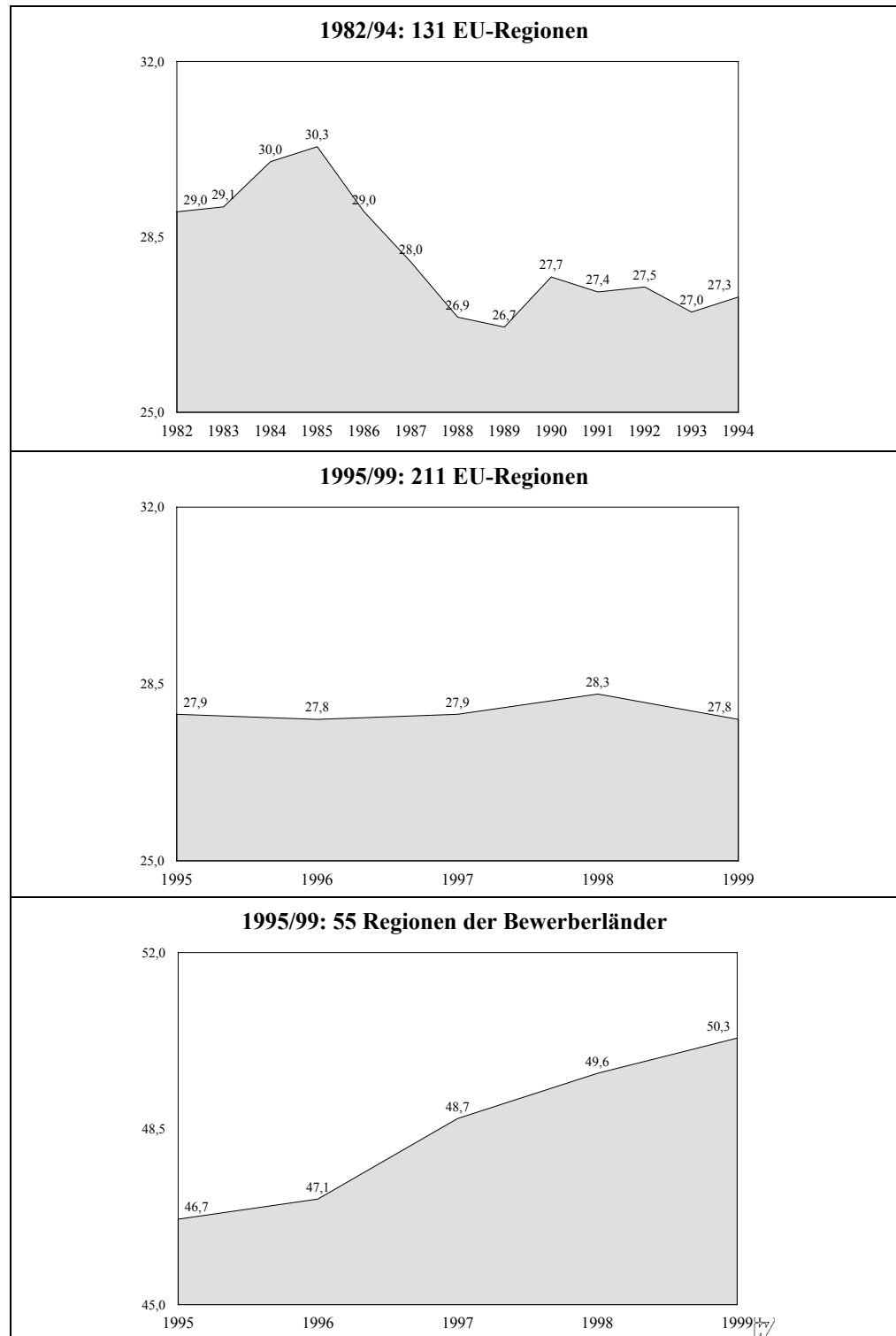
Im oberen Teil des Schaubilds 6 sind die Ergebnisse dieser Berechnung dargestellt. Es zeigt sich zu Beginn der 80er-Jahre ein leicht divergierender Trend, der in der zweiten Hälfte dieses Jahrzehnts durch eine konvergierende Entwicklung abgelöst worden ist. In den frühen 90er-Jahren ist kein eindeutiger Verlauf auszumachen. Jedenfalls liegt die Standardabweichung des Jahres 1994 unter der des Jahres 1982. Für die zweite Teilperiode ermöglicht die Datenlage einen Vergleich für 211 Regionen der EU-15-Union. Der mittlere Teil des Schaubilds 6 zeigt für die zweite Hälfte der 90er-Jahre weder eine eindeutige Konvergenz noch eine divergierende Entwicklung.

Interessanter ist der untere Teil des Schaubilds 6, in dem 55 Regionen der zwölf Bewerberländer untersucht werden. Hier zeigt sich ein eindeutiger Divergenzprozess: Die Disparitäten haben in der zweiten Hälfte der 90er-Jahre zugenommen. Somit sind im Transformationsprozess einige Regionen

schneller gewachsen als andere. In der Literatur wird dieser Effekt mit der Williamson-Hypothese beschrieben.

Schaubild 6:

BIP je Einwohner in Kaufkraftstandards-Euro: Standardabweichungen



Quelle: Eurostat; Institut der deutschen Wirtschaft Köln.

Danach kommt es in den frühen Entwicklungsstadien zu einer divergierenden und in den späteren Stadien zu einer konvergierenden regionalen Entwicklung. Begründet wird dies damit, dass interregionale Verflechtungen, Faktorwanderungen und die staatliche Wirtschaftspolitik zunächst die Zentren begünstigen. Mit steigendem Einkommen kehrt sich diese Tendenz um (Hallet, 1997, 18 f.). Das bedeutet: In den Beitrittsländern wird es erst auf längere Sicht wieder eine zunehmende Konvergenz geben. Hier ist eine Analogie zur Kuznets-Kurve erkennbar, wonach in frühen Perioden der wirtschaftlichen Entwicklung die Ungleichheit in der personellen Einkommensverteilung zunächst zunimmt und mit steigendem Wohlstand allmählich wieder abnimmt (Grömling, 2001, 93 ff.).

*Langwierige
Annäherung*

Entscheidend ist die Frage, wie sich die alten und die neuen Mitglieder zueinander entwickeln werden. Die

Disparitäten in einer erweiterten EU werden sich nur verringern, wenn das Wirtschaftswachstum in den Bewerberländern höher ausfällt als in den alten Mitgliedstaaten. Heute kommen die Beitrittskandidaten beim BIP je Einwohner auf knapp 39 Prozent der 15er-Union. Wie lange der Aufholprozess dauert, zeigt eine einfache Modellrechnung: Unterstellt man ein durchschnittliches jährliches Wirtschaftswachstum von 2 ½ Prozent in der 15er-Union und einen doppelt so hohen Anstieg in den Bewerberländern, dauert es gut 27 Jahre, bis die neuen Mitgliedstaaten 75 Prozent des Niveaus der alten EU erreicht haben. Das effektive Wachstumsgefälle fiel in der zweiten Hälfte der 90er-Jahre freilich wesentlich kleiner aus. Das BIP je Einwohner wuchs auf KKS-Basis im Durchschnitt der Jahre 1995 bis 2000 in den zwölf Bewerberländern um 5,7 Prozent, in den 15 Mitgliedstaaten waren es 5 Prozent. Bei einem solch geringen Wachstumsunterschied wird die wirtschaftliche Annäherung in der erweiterten Union lange auf sich warten lassen.

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass es sich beim Vergleich auf KKS-Basis um eine nominale Betrachtung handelt. Ein Vergleich der realen Wachstumsraten ändert das Bild jedoch nicht wesentlich. Im Durchschnitt des Zeitraums 1995 bis 2000 erzielte die 15er-Union eine Wachstumsrate von 2,6 Prozent, die zwölf Bewerberländer kamen auf 3,4 Prozent. Allerdings ist die Stützperiode 1995 bis 2000 sicherlich kein repräsentativer Zeitraum. Überdies ist zu erwarten, dass die neuen Mitgliedstaaten durch den EU-

Beitritt einen Wachstumsschub erhalten werden. Eine Studie der Europäischen Kommission vom vergangenen Jahr hat die Wachstumseffekte eines EU-Beitritts für acht mittel- und osteuropäische Länder (außer Bulgarien und Rumänien) auf 1,3 bis 2,1 Prozent im Jahresdurchschnitt 2000/2009 geschätzt (Europäische Kommission, 2001b, 31 ff.).

Juni 2002

Berthold Busch

Literatur:

Behrens, Axel, 2002, Regionales Bruttoinlandsprodukt in der Europäischen Union 1999, in: Eurostat, Statistik kurz gefasst, Allgemeine Statistik, Thema 1, Nr. 1.

Eurostat, 2002, Regional GDP per capita in the EU and the candidate countries in 1999, News Release, Nr. 13, v. 29. Januar.

Europäische Kommission, 1996, Erster Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Luxemburg.

Europäische Kommission, 2001a, Einheit Europas, Solidarität der Völker, Vielfalt der Regionen, Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Bd. 2: Statistischer Anhang, Luxemburg.

Europäische Kommission, 2001b, The economic impact of enlargement, Enlargement Paper, Nr. 4, Directorate General for Economic and Financial Affairs, Juni. URL: http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/enlargement_papers/enlargementpapers04_en.htm.

Europäische Kommission, 2002, Erster Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Brüssel, den 30. 1., KOM(2002) 46 endgültig.

Fels, Gerhard und Klaus-Dieter Schmidt, 1981, Deutsche Wirtschaft im Strukturwandel, Kieler Studien, Nr. 166, Tübingen.

Grömling, Michael, 2001, Ist Ungleichheit der Preis für Wohlstand? Zum Verhältnis von Wachstum und Verteilung, Köln.

Hallet, Martin, 1997, National and Regional Development in Central and Eastern Europe: Implications for EU Structural Assistance, Economic Papers, European Commission, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Nr. 120.

Köhler, Sabine, 1996, Regionalstatistik in Deutschland und Europa, in: Wirtschaft und Statistik, Heft 11, S. 683 – 695.

Tondl, Gabriele, 2001, Convergence After Divergence, Regional Growth in Europe, Wien, New York.

Enlargement of the European Union: Regional Disparities Will Increase

iw-focus

The post-enlargement European Union (EU) will be confronted with a large increase in regional disparities.

This will create immense problems for the EU cohesion policy. According to current regulations, regions with a Gross Domestic Product of less than 75 percent of the EU average (so called Objective 1 regions) are eligible for financial assistance. In the present EU 46 regions with approximately 68 million inhabitants are below this ceiling. In an expanded Union of 27 countries, there would be 70 Objective 1 regions with 123 million inhabitants. Of these only 20 lie within the current geographical borders of the EU and they have 25 million inhabitants.