



Fiskalische Aspekte einer EU-Erweiterung

Folgen eines EU-Beitritts der Ukraine für den Haushalt und die Kohäsionspolitik
Berthold Busch / Samina Sultan

Köln, 11.12.2023

IW-Report 63/2023

Wirtschaftliche Untersuchungen,
Berichte und Sachverhalte



Herausgeber

Institut der deutschen Wirtschaft Köln e. V.

Postfach 10 19 42

50459 Köln

Das Institut der deutschen Wirtschaft (IW) ist ein privates Wirtschaftsforschungsinstitut, das sich für eine freiheitliche Wirtschafts- und Gesellschaftsordnung einsetzt. Unsere Aufgabe ist es, das Verständnis wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Zusammenhänge zu verbessern.

Das IW in den sozialen Medien

Twitter

[@iw_koeln](https://twitter.com/iw_koeln)

LinkedIn

[@Institut der deutschen Wirtschaft](https://www.linkedin.com/company/institut-der-deutschen-wirtschaft)

Instagram

[@IW_Koeln](https://www.instagram.com/iw_koeln)

Autoren

Dr. Berthold Busch

Senior Economist für Europäische Integration

busch@iwkoeln.de

0221 – 4981-762

Dr. Samina Sultan

Economist für europäische Wirtschaftspolitik und Außenhandel

sultan@iwkoeln.de

0221 – 4981-312

Alle Studien finden Sie unter

www.iwkoeln.de

In dieser Publikation wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit regelmäßig das grammatikalische Geschlecht (Genus) verwendet. Damit sind hier ausdrücklich alle Geschlechteridentitäten gemeint.

Stand:

November 2023

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	4
1 Einleitung	5
2 Schätzung finanzieller Folgen eines EU-Beitritts der Ukraine	6
3 Mögliche Folgen für die Kohäsionspolitik der EU	10
Abstract.....	14
Anhang.....	15
Tabellenverzeichnis.....	17
Abbildungsverzeichnis.....	17
Literaturverzeichnis	18

JEL-Klassifikationen

H50 – Staatsausgaben: Allgemeines

H61 – Öffentlicher Haushalt; Budgetsysteme

O52 – Europa

Zusammenfassung

Nach der Empfehlung der Europäischen Kommission, Beitrittsverhandlungen mit der Ukraine aufzunehmen, wird der Europäische Rat darüber auf seinem Gipfel im Dezember entscheiden. Dies ist ein historischer Schritt, der, besonders vor dem Hintergrund des andauernden russischen Angriffskriegs, eine große geostrategische Bedeutung hat.

Sollte die Ukraine in den nächsten Jahren der Europäischen Union (EU) beitreten, wird dies eine Vielzahl an Folgen haben. Nicht zuletzt wird sich ein solcher Beitritt auf den EU-Haushalt auswirken. Als bevölkerungsreiches, wenig wohlhabendes und landwirtschaftlich geprägtes Land ist abzusehen, dass der Ukraine umfangreiche Finanzmittel aus dem EU-Haushalt zustehen würden. Trotz der großen Unsicherheiten, die derzeit noch bezüglich eines Beitritts der Ukraine bestehen, etwa hinsichtlich der genauen formalen Ausgestaltung oder der zeitlichen Dimension, ist eine quantitative Abschätzung der Kosten wichtig für die weitere Debatte. In einer Abschätzung beziffert dieser Report die finanziellen Folgen einer Vollmitgliedschaft der Ukraine auf den derzeitigen Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021 bis 2027 mit rund 130 bis 190 Milliarden Euro, je nachdem welche Annahmen über die Ackerlandfläche und die Bevölkerungszahl für die Ukraine getroffen werden. Davon würden demnach zwischen 70 und 90 Milliarden Euro auf Agrarsubventionen entfallen, auf die Kohäsionspolitik zwischen 50 bis 90 Milliarden Euro.

Angesichts dieses Volumens müsste die EU bereit sein, sich zu reformieren. Nur so kann die politische Entscheidung, vor allem die Ukraine mit einer Beitrittsperspektive enger an sich zu binden, glaubwürdig sein. Dies gilt zum einen auf der institutionellen Ebene, aber es gilt auch auf fiskalischer Ebene. Eine Umschichtung im EU-Haushalt könnte bei der Bereitstellung der notwendigen Finanzmittel helfen. Ein möglicher Ansatzpunkt dafür wäre die Kohäsionspolitik. Da ein primäres Ziel der europäischen Kohäsionspolitik darin liegt, weniger entwickelte Regionen zu unterstützen, wäre hier eine Umschichtung bei einer Erweiterung um die Ukraine folgerichtig. Bei einer Umstellung der europäischen Kohäsionspolitik auf ein Konzentrationsmodell, bei der die Kohäsionsausgaben auf die ärmeren Mitgliedstaaten beschränkt sind, würden Finanzmittel in Höhe von rund 140 Milliarden Euro über den Siebenjahreszeitraum des aktuellen MFR zur Verfügung stehen. Somit würde eine Umschichtung bei der Kohäsionspolitik einen erheblichen Beitrag zur Deckung der Kosten eines EU-Beitritts der Ukraine leisten können. Bei aller berechtigten Kritik einer Konzentration der europäischen Kohäsionsmittel, gilt es, dieses Potenzial, etwa bei der Aufstellung des nächsten MFR 2028 bis 2034, in dessen Zeitraum eine Erweiterung der EU fallen könnte, zu beachten.

1 Einleitung

Anfang November 2023 hat die Europäische Kommission empfohlen, dass Verhandlungen über einen Beitritt zur Europäischen Union (EU) mit der Ukraine aufgenommen werden sollten. Zwar knüpft die Kommission eine Aufnahme an Bedingungen, zum Beispiel Verbesserungen bei der Korruptionsbekämpfung. Trotzdem ist dies als historischer Schritt zu werten. Die endgültige Entscheidung darüber liegt nun beim Europäischen Rat. Voraussichtlich wird dieses Gremium darüber auf seinem Gipfel im Dezember entscheiden. Die Europäische Kommission betont ausdrücklich, dass eine EU-Mitgliedschaft als geostrategische Investition zu werten ist, besonders vor dem Hintergrund des andauernden russischen Angriffskriegs (European Commission, 2023a).

Sollte die Ukraine in den nächsten Jahren der EU beitreten, wird dies vielfältige Folgen haben. Nicht zuletzt wird sich ein solcher Beitritt auf den EU-Haushalt auswirken. Als bevölkerungsreiches, wenig wohlhabendes und landwirtschaftlich geprägtes Land ist abzusehen, dass der Ukraine umfangreiche Finanzmittel aus dem EU-Haushalt zustehen würden. Trotz der großen Unsicherheiten, die derzeit noch bezüglich eines Beitritts der Ukraine bestehen, etwa hinsichtlich der genauen formalen Ausgestaltung oder der zeitlichen Dimension, ist eine quantitative Abschätzung der Kosten wichtig für die weitere Debatte. Darauf fokussiert sich dieser Report in einem ersten Schritt.

Ogleich ein Schwerpunkt dieses Reports auf den finanziellen Folgen einer Erweiterung der EU um die Ukraine liegt, hätte ein solcher Beitritt eine Vielzahl an positiven Konsequenzen für die Union als Ganzes und die einzelnen Mitgliedstaaten. Neben den geostrategischen Aspekten sind hier beispielsweise die Ausdehnung des Binnenmarktes um rund 30 Millionen Menschen und der Zugewinn an landwirtschaftlichen Ressourcen zu nennen.

Wenn die politische Entscheidung, vor allem der Ukraine eine Beitrittsperspektive zu verschaffen, glaubwürdig sein soll, müsste die EU bereit sein, sich zu reformieren. Dies gilt zum einen auf der institutionellen Ebene, etwa hinsichtlich des Prinzips der Einstimmigkeit, um handlungsfähig zu bleiben. Aber es gilt zum anderen auf der fiskalischen Ebene. In Zeiten eines ohnehin großen Finanzbedarfs, etwa zur Finanzierung der grünen und digitalen Transformation oder für Investitionen in die innere und äußere Sicherheit, gilt dies umso mehr. Daher ist Priorisierung wichtig. Auf das EU-Budget übertragen erfordert dies, Potenziale für Effizienzsteigerungen zu heben. Dieser Report bezieht sich daher unter diesem Gesichtspunkt in einem zweiten Schritt auf die europäische Kohäsionspolitik. Dies kann auch als Beitrag zu der aktuell laufenden Diskussion über den nächsten Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2028 bis 2034 gesehen werden. Eine Erweiterung der EU könnte in diesen Zeitraum fallen. Daher muss der Haushalt auch mit dieser Perspektive aufgestellt und angepasst werden.

Im nächsten Abschnitt erfolgt zunächst eine Abschätzung der finanziellen Folgen eines EU-Beitritts der Ukraine. Dabei liegt der Fokus auf den wichtigsten Posten im EU-Budget, der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Kohäsionspolitik. Anschließend wird vor diesem Hintergrund eine Reform der europäischen Kohäsionspolitik dargestellt und diskutiert.

2 Schätzung finanzieller Folgen eines EU-Beitritts der Ukraine

Der EU wollen neben den Staaten des westlichen Balkans und der Türkei auch Georgien, Moldawien und die Ukraine beitreten. Albanien, Bosnien und Herzegowina, Nordmazedonien, Montenegro, Serbien sowie Moldawien und die Ukraine sind offizielle Beitrittskandidaten, ebenso wie die Türkei. Das Kosovo gilt als potenzieller Beitrittskandidat ebenso wie Georgien. Damit könnte die EU eines Tages aus bis zu 37 Mitgliedstaaten bestehen – statt derzeit 27.

Eine solch große Erweiterung hätte erhebliche Konsequenzen für die EU. Dies betrifft zum einen institutionelle und politische Aspekte wie die Frage von einstimmigen Entscheidungen, die schon in der EU-27 zu einem sehr problematischen Vetopotenzial geführt haben und führen. Auch wenn Mehrheitsentscheidungen im Rat der EU die Regel sind, gibt es einige wichtige Politikbereiche, in denen einstimmige Entscheidungen eine große Rolle spielen. Dazu gehört besonders die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)¹. Allerdings sehen die Verträge die Möglichkeit vor, in bestimmten Fällen von der Einstimmigkeit abzugehen und zu Mehrheitsentscheidungen überzugehen (Busch/Sultan, 2022). So enthält Art. 48 Abs. 7 EUV eine allgemeine Passerelle-Klausel. Der Europäische Rat kann mit Zustimmung des Parlaments (Mehrheit der Mitglieder) einstimmig beschließen, dass der Rat in den vom Europäischen Rat bezeichneten Angelegenheiten die Einstimmigkeit aufgeben und künftig mit qualifizierter Mehrheit entscheiden kann (Herrfeld, 2019, 409). Eine Ratifizierung durch die Mitgliedstaaten ist – anders als bei Vertragsänderungen – nicht erforderlich. Allerdings haben die Parlamente der Mitgliedstaaten ein sechsmonatiges Vetorecht. Daneben existieren sechs besondere Überleitungsklauseln. Es handelt sich um Aspekte der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik sowie der Sozialpolitik, das Familienrecht mit grenzüberschreitendem Bezug, die Umweltpolitik, den Mehrjährigen Finanzrahmen und die verstärkte Zusammenarbeit (Kotanidis, 2020, I). Die allgemeinen Überleitungsklauseln gelten im Grundsatz für alle Regelungen des AEUV und für Bestimmungen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik. Ausgenommen sind Beschlüsse mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen. Nach Auffassung einer deutsch-französischen Arbeitsgruppe (Working Group, 2023) sollten bestenfalls vor der nächsten Erweiterung alle verbleibenden politischen Entscheidungen von der Einstimmigkeit auf die qualifizierte Mehrheit überführt werden.

Des Weiteren hätte eine Erweiterung der EU auch finanzielle Auswirkungen für den EU-Haushalt. Pressemeldungen zufolge kommt eine Studie aus dem Generalsekretariat des Rates der EU zu dem Ergebnis, dass eine Erweiterung der EU um die sechs Balkanstaaten sowie um Georgien, Moldawien und der Ukraine bezogen auf den aktuellen MFR Mehrausgaben von knapp 260 Milliarden Euro ausmachen würde (Foy, 2023). Davon entfallen allein 186 Milliarden Euro auf die Ukraine. Da der MFR 2021 bis 2027 insgesamt mit 1.216 Milliarden Euro ausgestattet ist, errechnet sich daraus eine Steigerung um 21 oder um 15 Prozent, wenn man nur auf die Ukraine abstellt.

Abgesehen von der Türkei, die im Folgenden nicht weiter berücksichtigt wird, ist die Ukraine der größte Beitrittskandidat – sowohl was die Landesfläche betrifft als auch hinsichtlich der Bevölkerungszahl. Aktuelle Schätzungen unter Berücksichtigung der Kriegsfolgen gehen von einer aktuellen Einwohnerzahl von 31 Millionen und einer Landfläche von 52,1 Millionen Hektar aus (Emerson, 2023). Die Weltbank weist für 2021 eine Bevölkerungszahl von 43,8 Millionen aus (Tabelle 2-1). Damit ist die Ukraine deutlich bevölkerungsreicher als Rumänien und war vor dem russischen Angriffskrieg auch bevölkerungsreicher als Polen. Die Ackerfläche der

¹ Für eine ausführliche Darstellung siehe Kotanidis, 2020.

Ukraine ist in etwa dreimal so groß wie die Polens und Rumäniens. Laut Weltbank betrug die Ackerlandfläche im Jahr 2021 32,9 Millionen Hektar; für 2023 beläuft sich unter Berücksichtigung der Kriegsfolgen die Schätzung auf 27,9 Millionen Hektar.

Tabelle 2-1: Übersichtstabelle

	Polen	Rumänien	Ukraine (2021)	Ukraine (2023)	Deutschland
Bevölkerung in Millionen	37,6	19,0	43,8	31,0	84,1
Ackerland in Millionen Hektar	11,1	8,6	32,9	27,9	11,7

Ukraine (2021) bezieht sich auf den Datenstand im Jahr 2021, vor dem russischen Angriffskrieg; Ukraine (2023) bezieht sich auf den Datenstand im Jahr 2023, nach dem russischen Angriffskrieg. Die Angaben für Polen, Rumänien und Deutschland entsprechen jeweils dem aktuell verfügbarem Datenstand für das Jahr 2021 (Ackerfläche) und Bevölkerung (2022).

Quellen: Emerson, 2023; World Bank, 2023

In diesem Beitrag wird für die Schätzung der finanziellen Konsequenzen auf die Ausgabenseite des EU-Haushalts im Fall eines EU-Beitritts der Ukraine auf die Methode von Emerson (2023) zurückgegriffen. Unter der Annahme, die Ukraine ist bereits ein Mitgliedstaat und somit Teil des bestehenden MFR, erfolgt dabei ein statischer Vergleich mit Polen und Rumänien sowie eine Skalierung auf die Ukraine. Als Vergleichsländer werden ebenfalls Polen und Rumänien zugrunde gelegt. Methodisch werden zuerst die bestimmenden Variablen für die EU-Haushaltszuweisungen der Vergleichsländer ins Verhältnis zur Ukraine gesetzt. In einem zweiten Schritt werden anhand dieses Verhältnisses dann die Haushaltszuweisungen der Vergleichsländer auf die Ukraine skaliert. Diese Abschätzung bezieht sich auf die beiden maßgeblichen Posten im Haushalt der EU: die Gemeinsame Agrarpolitik und die Kohäsionsfonds. Darauf entfallen 62 Prozent der Ausgaben im aktuellen MFR 2021 bis 2027. Somit werden für die Abschätzung der Agrarausgaben für die Ukraine die im MFR 2021 bis 2027 vorgesehenen Agrarausgaben für beide Vergleichsländer herangezogen (Tabelle 2-2). Für die Kohäsionsausgaben zugunsten der Ukraine werden die für diese beiden Länder im aktuellen MFR vereinbarten Mittel für die Kohäsionspolitik als Vergleich genommen. Emerson (2023) bezieht sich in seiner Abschätzung lediglich auf das Jahr 2022, die Konsequenzen für den gesamten MFR 2021 bis 2017 werden hingegen nicht berücksichtigt.

Tabelle 2-2: Vorgesehene Zahlungen im MFR 2021 bis 2027

in Milliarden Euro

	Polen	Rumänien
Agrargarantie	22	14
Ländliche Entwicklung	10	7
Kohäsionspolitik	75	30

Quelle: European Commission, 2020

Als Annäherung an die Agrarausgaben kann das Verhältnis der Ackerlandfläche zwischen der Ukraine einerseits und der von Polen oder Rumänien andererseits als Vervielfältiger dienen (s. Tabelle 2-1). Bezogen auf die Kohäsionsausgaben kann analog das Verhältnis der Bevölkerung als Annäherung dienen. Die Ergebnisse

sind in Tabelle 2-3 und 2-4 aufgeführt. Um die derzeit große Unsicherheit hinsichtlich der Eckdaten der Ukraine zu berücksichtigen, wurde mit zwei Szenarien gerechnet. Im ersten Szenario werden die Angaben für die Ukraine im Jahr 2021, also vor dem russischen Angriffskrieg in der Ukraine im Februar 2022, gemäß der Weltbank zugrunde gelegt. Im zweiten Szenario werden die Angaben von Emerson (2023) für die Ukraine für das Jahr 2023, also nach dem russischen Angriffskrieg in der Ukraine, genutzt. Es ist derzeit noch nicht abzusehen, ob und in welchem Ausmaß etwa die geflüchtete ukrainische Bevölkerung nach einem Ende der Kampfhandlungen zurückkehren wird. Daher ist es angemessen, hier mit einer Spannweite zu rechnen, um der Unsicherheit Rechnung zu tragen.

Die Ergebnisse für die Agrarsubventionen sind in Tabelle 2-3 aufgeführt. Die Ukraine hätte dann basierend auf den Daten für Polen Anspruch auf Agrarsubventionen in einer Spannweite von knapp 79 Milliarden Euro bis zu knapp 93 Milliarden Euro. Basierend auf den Daten für Rumänien ergibt sich eine Spannweite von 68 bis 80 Milliarden Euro. Damit würde die Ukraine weit mehr als Rumänien (21 Milliarden Euro) oder auch Polen (31 Milliarden Euro) aus der Gemeinsamen Agrarpolitik erhalten. Mit 65 Milliarden erhält derzeit Frankreich mit weitem Abstand die meisten EU-Agrarsubventionen. Dieser Abschätzung zufolge würde die Ukraine jedoch Frankreich deutlich von dieser Spitzenposition verdrängen, unabhängig davon welches Szenario betrachtet wird.

Tabelle 2-3: Schätzung der potenziellen Agrarausgaben für die Ukraine

in Milliarden Euro

	Ukraine (2021) basierend auf Polen	Ukraine (2021) basierend auf Rumänien	Ukraine (2023) basierend auf Polen	Ukraine (2023) basierend auf Rumänien
Agrargarantie	64	54	55	45
Ländliche Entwicklung	28	27	24	23
Summe	93	80	79	68

Ukraine (2021) bezieht sich auf den Datenstand im Jahr 2021, vor dem russischen Angriffskrieg; Ukraine (2023) bezieht sich auf den Datenstand im Jahr 2023, nach dem russischen Angriffskrieg.

Quellen: Emerson, 2023; World Bank, 2023; Institut der deutschen Wirtschaft

Tabelle 2-4 enthält die Schätzung für den möglichen Anspruch der Ukraine auf finanzielle Unterstützung für die Kohäsionspolitik. Nimmt man wieder Polen als Vergleichsmaßstab, ergibt sich eine Spannweite von 62 bis 87 Milliarden Euro. Werden die Daten für Rumänien zugrunde gelegt, liegen die potenziellen Kohäsionsausgaben für die Ukraine zwischen 50 und knapp 70 Milliarden Euro. Damit würde die Ukraine potenziell deutlich mehr als Rumänien erhalten, dem derzeit knapp 30 Milliarden aus der Kohäsionspolitik zustehen. Die meisten Mittel aus den Kohäsionsfonds sind im MFR 2021 bis 2027 mit etwa 75 Milliarden für Polen vorgesehen. Lediglich in dem Szenario Ukraine (2021) basierend auf Polen würde die Ukraine Polen von dieser Spitzenposition verdrängen. Diesen Schätzungen zufolge würde die Ukraine jedoch neben Polen aus der Kohäsionspolitik verglichen mit den anderen Mitgliedstaaten eindeutig am meisten erhalten.

Tabelle 2-4: Schätzungen der potenziellen Kohäsionsausgaben für die Ukraine

in Milliarden Euro

	Ukraine (2021) basierend auf Polen	Ukraine (2021) basierend auf Rumänien	Ukraine (2023) basierend auf Polen	Ukraine (2023) basierend auf Rumänien
Kohäsionspolitik	87	69	62	50

Ukraine (2021) bezieht sich auf den Datenstand im Jahr 2021, vor dem russischen Angriffskrieg; Ukraine (2023) bezieht sich auf den Datenstand im Jahr 2023, nach dem russischen Angriffskrieg.

Quellen: Emerson, 2023; Worldbank, 2023; Institut der deutschen Wirtschaft

Addiert man die Agrarausgaben und die Kohäsionsausgaben, ergibt diese Schätzung eine Größenordnung von 120 bis 180 Milliarden Euro für den Siebenjahreszeitraum 2021 bis 2027; je nachdem welche Annahmen über die Ackerlandfläche und die Bevölkerungszahl für die Ukraine getroffen werden. Noch nicht berücksichtigt sind hier Zahlungen aus den anderen Kategorien des MFR, die allerdings im aktuellen Finanzrahmen nur auf einen Anteil von 38 Prozent kommen. Legt man die Schätzung von Emerson (2023) zugrunde, belaufen sich die hypothetischen Ausgaben für diese anderen Kategorien für die Ukraine auf jährlich knapp 1 Milliarde Euro. Bezogen auf den MFR 2021 bis 2027 wären dies rund 7 Milliarden Euro. Daraus ergibt sich zusammen mit den Schätzungen des Instituts der deutschen Wirtschaft (IW) für die Agrar- und Kohäsionsausgaben eine Größenordnung von 127 bis 187 Milliarden Euro für die hypothetischen Gesamtausgaben der Ukraine für den MFR 2021 bis 2027. Vergleicht man diese IW-Abschätzung mit der des Generalsekretariats des Rates der EU (Foy, 2023), liegt sie mit 186 Milliarden Euro für die Ukraine am oberen Ende. Emerson (2023) schätzt die fiskalischen Auswirkungen eines EU-Beitritts der Ukraine lediglich für das Jahr 2022. Überträgt man diese Abschätzung für die anderen sechs Jahre des MFR 2021 bis 2027, würden der Ukraine zwischen rund 121 und 163 Milliarden Euro zustehen. Dies deckt sich grosso modo mit den IW-Berechnungen.

Die dargestellte Abschätzung der fiskalischen Folgen eines EU-Beitritts der Ukraine beruht, wie oben ausgeführt, auf der Annahme, dass die Ukraine bereits Teil des derzeit bestehenden MFR ist. Da es aber denkbar ist, dass es vor einer Aufnahme neuer Mitgliedstaaten noch zu Anpassungen im EU-Haushalt und bei den Kriterien für die Verteilung der Mittel kommt, ist diese Annahme nicht unproblematisch. Die konkreten Veränderungen im EU-Haushalt durch weitere Mitgliedstaaten sind jedoch derzeit noch nicht absehbar. Somit erscheint eine Analyse basierend auf den derzeitigen Gegebenheiten als vertretbar. Zu berücksichtigen ist zudem, dass es wie bei der Osterweiterung im Jahr 2004 zu Übergangszeiten und einer schrittweisen Eingliederung in die Finanzierung der Agrarpolitik kommen dürfte. Nicht berücksichtigt wurden hier auch mögliche Zahlungen der Ukraine an den EU-Haushalt. Hier dürfte es allerdings ebenfalls zu Übergangsfristen und Rabatten oder Kompensationszahlungen kommen.

Mit rund 130 bis 190 Milliarden Euro würden der Ukraine bei einer Vollmitgliedschaft in der EU, der IW-Abschätzung zufolge, erhebliche Mittel aus dem EU-Haushalt zustehen. Als Konsequenz davon müsste eine Aufstockung des EU-Haushalts erfolgen. Dazu gibt es vonseiten der Europäischen Kommission Vorschläge für neue Eigenmittel (Busch/Kauder, 2022). Eine weitere Option wäre eine Umschichtung im bestehenden Haushalt oder auch eine Kombination dieser beiden Möglichkeiten.

Ein möglicher Ansatzpunkt für Umschichtungen im EU-Haushalt wäre die Kohäsionspolitik. Das Bruttonationaleinkommen (BNE) je Einwohner in der Ukraine liegt ebenso wie das Bruttoinlandsprodukt (BIP) je

Einwohner deutlich unter dem der EU-Mitgliedstaaten. Und 2021 galten alle ukrainischen Regionen, gemäß den Kriterien der Europäischen Kommission, als weniger entwickelt². Da ein primäres Ziel der europäischen Kohäsionspolitik eben darin liegt, diese weniger entwickelten Regionen zu unterstützen, wäre hier eine Umschichtung bei einer Erweiterung um die Ukraine folgerichtig. Wie eine solche Umschichtung gestaltet werden könnte, ist Gegenstand des folgenden Abschnitts. Neben einer Überarbeitung der Kohäsionspolitik bestünde ein alternativer Vorschlag oder eine Ergänzung in einer Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik, etwa durch eine nationale Kofinanzierung der Agrarsubventionen (Heinemann, 2005, 41).

3 Mögliche Folgen für die Kohäsionspolitik der EU

Für die Kohäsionspolitik sind im aktuellen MFR Ausgaben in Höhe von 372,6 Milliarden Euro oder rund 31 Prozent der gesamten MFR-Mittel vorgesehen (European Commission, 2021). Im vorhergehenden MFR, für den inzwischen für die Jahre 2014 bis 2020 die tatsächlichen Ausgaben vorliegen, war die Relation ähnlich. Von den Gesamtausgaben in Höhe von 1.051 Milliarden Euro entfielen mit 312 Milliarden Euro knapp 30 Prozent auf die Kohäsionspolitik.

Die Kohäsionspolitik dient dem Ziel der regionalen Solidarität in der EU. So postuliert Artikel 174 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU: „Die Union entwickelt und verfolgt weiterhin ihre Politik zur Stärkung ihres wirtschaftlichen, sozialen und territorialen Zusammenhalts, um eine harmonische Entwicklung der Union als Ganzes zu fördern. Die Union setzt sich vor allem zum Ziel, die Unterschiede im Entwicklungsstand der verschiedenen Regionen und den Rückstand der am stärksten benachteiligten Gebiete zu verringern.“ Wichtige Instrumente der Kohäsionspolitik sind die Zahlungen aus dem EU-Haushalt, die im Rahmen der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds geleistet werden; zu den Strukturfonds gehören der Europäische Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), der Europäische Sozialfonds (ESF) sowie der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), der hier nicht weiter berücksichtigt wird. Die Strukturfonds setzen auf Ebene der Regionen, besonders der Gebietsebene NUTS-2 an, während der Kohäsionsfonds nach Artikel 177,2 AEUV auf nationaler Ebene ansetzt und Vorhaben in den Bereichen Umwelt und transeuropäischer Netze der Verkehrsinfrastruktur fördert. Er war ursprünglich geschaffen worden, um die ärmeren Mitgliedstaaten bei der Vorbereitung auf die Teilnahme an der Währungsunion zu unterstützen.

Tatsächlich profitieren aber nicht nur die ärmeren Regionen von der Kohäsionspolitik (Busch, 2004; 2018). In der derzeitigen Ausgestaltung der Kohäsionspolitik gibt es auch eine Umverteilung innerhalb der Gruppe der reichen Mitgliedstaaten. Das wird deutlich, wenn man zunächst einen fiktiven Kohäsionssaldo berechnet. Dazu werden für jedes Land den Kohäsionszahlungen aus dem EU-Haushalt fiktive Beiträge der Mitgliedstaaten zur Finanzierung der Kohäsionsausgaben gegenübergestellt. Diese fiktiven Beiträge werden berechnet, indem die Finanzierungsanteile der Mitgliedstaaten am gesamten EU-Haushalt nur auf die Kohäsionsausgaben bezogen werden. Tabelle 3-1 zeigt die Ergebnisse für den Durchschnitt der Jahre 2014 bis 2020, dem Zeitraum des letzten MFR, für ausgewählte Mitgliedstaaten. Dargestellt sind die fünf größten Nettozahler der Kohäsionspolitik und die fünf größten Nettoempfänger.³

² Die Europäische Region stuft eine Region als weniger entwickelt ein, wenn ihr BIP pro Kopf unter 75 Prozent des EU-Durchschnitts liegt.

³ Für eine vollständige Übersicht über alle Mitgliedstaaten, siehe Tabelle A-1 im Anhang.

Tabelle 3-1: Zahlungen und Rückflüsse im Rahmen der EU-Kohäsionspolitik ausgewählter Mitgliedstaaten
 Jahresdurchschnitt 2014 bis 2020; in Millionen Euro

	Tatsächliche Kohäsionsausgaben	Fiktive Kohäsionsbeiträge	Fiktiver Kohäsionssaldo	Verhältnis Zahlungen zu Rückflüssen
Deutschland	2.580,8	10.422,6	-7.841,8	4,04
Frankreich	2.067,0	8.566,3	-6.499,3	4,14
Italien	3.686,6	6.227,5	-2.540,9	1,69
Niederlande	179,6	2.130,1	-1.950,6	11,86
Belgien	424,5	1.627,1	-1.202,6	3,83
...				
Griechenland	2.565,8	641,1	1.924,7	0,25
Rumänien	2.864,6	651,9	2.212,8	0,23
Tschechien	3.613,2	657,7	2.955,5	0,18
Ungarn	3.696,3	431,4	3.264,9	0,12
Polen	9.841,6	1.650,8	8.190,8	0,17
Summe*	44.564,0	44.564,0	0,0	

*Bezieht sich auf alle 27 Mitgliedstaaten (s. Tabelle A-1 im Anhang) und nicht nur auf die hier dargestellten Mitgliedstaaten.
 Quellen: European Commission, 2023b; Institut der deutschen Wirtschaft

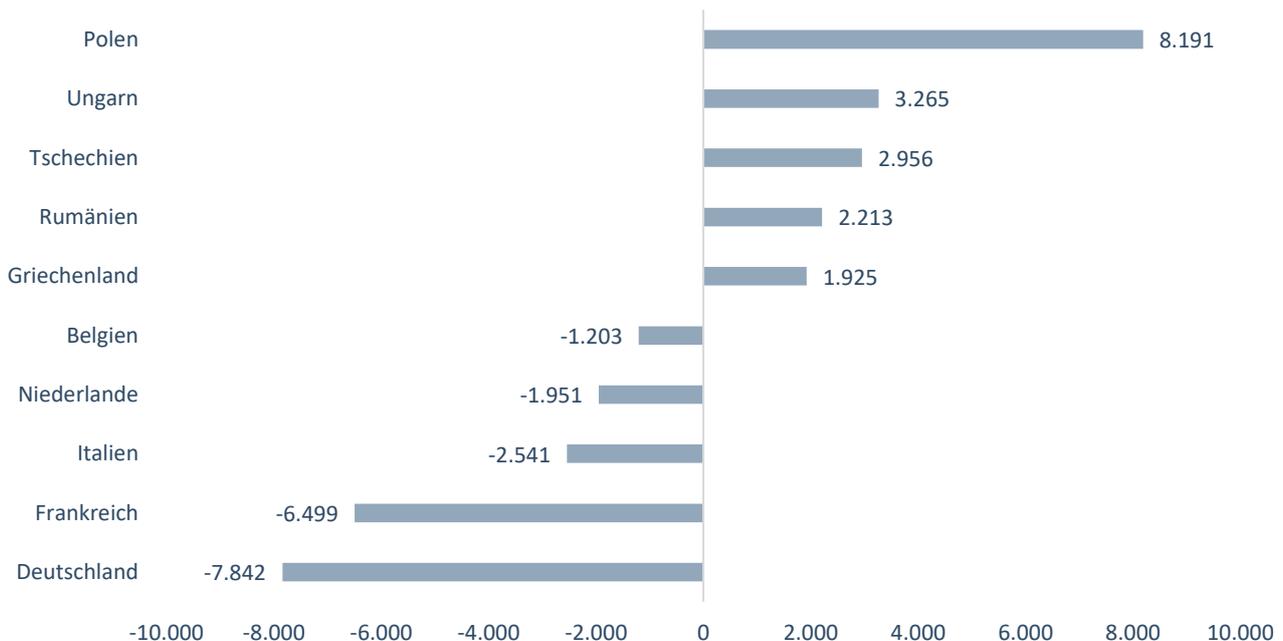
Gemessen an den absoluten Zahlen waren Polen, Ungarn und Tschechien die größten Nettoempfänger der Kohäsionspolitik, sowie Deutschland, Frankreich und Italien die größten Nettozahler. Am Verhältnis von Zahlungen zu Rückflüssen fällt auf, dass besonders die Niederlande (und auch Dänemark) vergleichsweise schlecht abschneiden. Die Niederlande müssen fast 12 Euro nach Brüssel überweisen, um einen Euro im Rahmen der Kohäsionspolitik zu erhalten (bei Dänemark sind es fast 11 Euro). Deutschland schneidet mit einem Verhältnis von vier zu eins noch relativ gut ab, ähnlich wie Frankreich, Finnland und Belgien. Auch die Nettoempfänger leisten finanzielle Beiträge zur Kohäsionspolitik. Für sie ist das Verhältnis von Zahlungen zu Rückflüssen dagegen günstiger. Polen beispielsweise bekommt für 1 Euro Beitrag einen Rückfluss von etwa 5 Euro, ähnlich wie Tschechien, Rumänien, aber auch Griechenland. Für Ungarn ist das Verhältnis von eins zu zehn noch günstiger.

Zieht man von den gesamten Ausgaben (44,6 Milliarden Euro) die Nettozahlungen (25 Milliarden Euro) ab, ergibt sich eine Umverteilung zwischen den Mitgliedstaaten in Höhe von 19,6 Milliarden Euro. Das bedeutet,

dass rund 44 Prozent der Mittel aus Struktur- und Kohäsionsfonds über die MFR-Periode 2021 bis 2027 gerechnet keine wirklichen Kompensationszahlungen für die ärmeren Mitgliedstaaten sind, sondern entweder innerhalb der Gruppen der reicheren oder der ärmeren Mitgliedstaaten ausgetauscht werden.

Abbildung 3-1: Empfänger und Zahler der Kohäsionspolitik im Konzentrationsmodell

Auswahl an Mitgliedstaaten, in Millionen Euro, Jahresdurchschnitt 2014 bis 2020



Für eine vollständige Übersicht über alle 27 Mitgliedstaaten, siehe Abbildung A-1 im Anhang.

Quellen: European Commission, 2023b; Institut der deutschen Wirtschaft

Bei einer Konzentration der Kohäsionsausgaben auf die ärmeren Mitgliedstaaten würden Mittel frei für Staaten, die der EU in Zukunft beitreten können. Dabei würden nur noch die bedürftigen Mitgliedstaaten unterstützt werden und nur noch die wohlhabenderen Mitgliedstaaten für die Kohäsionspolitik zahlen. Deutschland beispielsweise würde bei einer Umstellung der Kohäsionspolitik auf ein derartiges Konzentrationsmodell im Ausmaß seines fiktiven Kohäsionssaldo (7,8 Milliarden Euro) Beiträge an den EU-Haushalt abführen, aber keine Rückflüsse erhalten, sofern man die Verhältnisse des Zeitraums 2014 bis 2020 zugrunde legt. Umgekehrt würde Polen ceteris paribus 8,2 Milliarden Euro erhalten, aber keine Beiträge mehr leisten. Abbildung 3-1 stellt die fünf größten Empfänger und Zahler der Kohäsionspolitik bei einer Umstellung auf das Konzentrationsmodell dar (s. Abbildung A-1 im Anhang für eine vollständige Übersicht über alle 27 Mitgliedstaaten). Die Angaben in Abbildung 3-1 dienen der Veranschaulichung des Ansatzes und sind keine Präjudizierung des Länderkreises. Über den Kreis der empfangsberechtigten Länder müsste politisch entschieden werden. Hier bietet sich ein bestimmter Wert beim BIP je Einwohner oder beim BNE je Einwohner im Verhältnis zum Durchschnitt der EU an. Die genaue Ausgestaltung eines solchen Konzentrationsmodells kann hier offenbleiben, es reicht, die Grundzüge darzustellen.⁴ So wird hier exemplarisch eine vollständige Konzentration auf die weniger wohlhabenden Mitgliedstaaten berechnet. Denkbar wäre aber auch, nur eine partielle Konzentration zu vollziehen.

⁴ Für verschiedene konkrete Vorschläge vgl. Busch, 2004, 71 ff.

Es zeigt sich allerdings an der beginnenden Diskussion über die Neugestaltung der Kohäsionspolitik, dass Regionen in reicheren Mitgliedstaaten künftig einen Wegfall der Kohäsionszahlungen fürchten (Packroff/Griera, 2023). So warnte der portugiesische Finanzminister, dass die Beitrittskandidaten mit portugiesischen Regionen um Gelder aus dem Kohäsionsfonds konkurrieren könnten (Ataíde, 2023). Vom Ausschuss der Regionen kommt die Forderung, dass alle europäischen Regionen auch in Zukunft förderfähig sein sollten (Europäischer Ausschuss der Regionen, 2023). Die Kommission solle darauf reagieren, dass es infolge einer Erweiterung zu einer Absenkung des Pro-Kopf-BIP kommen könnte und aufgrund dieses statistischen Effekts die Förderfähigkeit einzelner Regionen infrage gestellt werde.

Die Gegenüberstellung von Zahlungen und Rückflüssen unter der derzeitigen Kohäsionspolitik in Tabelle 3-1, zeigt allerdings, wie wenig effizient dieser Ansatz gerade für die reicheren Mitgliedstaaten ist. Zudem könnte ein Ausgleich für die wegfallende oder geringere Förderung von Regionen durch eine Umstellung auf das Konzentrationsmodell und durch die Nutzung von Finanzinstrumenten, etwa der Bereitstellung von Krediten durch die Europäische Investitionsbank, erfolgen.

Dagegen erscheint das Konzentrationsmodell dem grundlegenden Prinzip der europäischen Kohäsionspolitik – die regionale Solidarität – viel eher zu entsprechen, in dem wirklich auf die Förderung der weniger entwickelten Regionen in den ärmeren Mitgliedstaaten abgestellt wird. Zudem gilt es zu betonen, dass die Netto-position der Mitgliedstaaten, im derzeitigen System und im Konzentrationsmodell bezogen auf die Kohäsionspolitik identisch ist. Es würde sich lediglich das Finanzvolumen reduzieren, das zwischen den Mitgliedstaaten verschoben wird. Im Sinne der Effizienz wäre dies zu begrüßen.

Bezogen auf den MFR 2014 bis 2020 belaufen sich die Einsparungen, die durch eine vollständige Umstellung auf das Konzentrationsmodell hätten erzielt werden können, auf durchschnittlich 19,6 Milliarden Euro pro Jahr. Wenn man dies auf den gesamten MFR hochrechnet, entspricht dies einem Betrag von knapp 140 Milliarden Euro. Vergleicht man dies mit den Finanzmitteln in Höhe von 130 bis 190 Milliarden Euro, die der Ukraine im Fall eines EU-Beitritts nach unserer Abschätzung im aktuellen MFR zustehen würden, so würde eine Umschichtung bei der Kohäsionspolitik einen erheblichen Beitrag zur Deckung dieses Betrags leisten können.

Bei aller berechtigten Kritik einer Konzentration der europäischen Kohäsionsmittel, gilt es, dieses Potenzial, etwa bei der Aufstellung des nächsten MFR 2028 bis 2034, zu beachten. Dies gilt umso mehr in Zeiten knapper Finanzmittel, in denen eine Priorisierung umso dringlicher ist. Wenn es der EU wirklich ernst damit ist, die Ukraine und ihre Nachbarstaaten durch eine glaubwürdige Beitrittsperspektive enger an sich zu binden, muss sie bereit sein, sich dafür auch fiskalisch zu reformieren. Die europäische Kohäsionspolitik könnte dafür ein guter Startpunkt sein.

Abstract

Fiscal aspects of an EU-enlargement

Consequences of Ukraine's accession to the EU for the budget and cohesion policy

Following the European Commission's recommendation to open accession negotiations with Ukraine, the European Council will decide on this at its summit in December. This is a historic step that is of great geo-strategic importance, particularly in light of the ongoing Russian war of aggression.

If Ukraine joins the European Union (EU) in the next few years, this will have several consequences. Not least, such an accession will have an impact on the EU budget. As a highly populated, less prosperous and agriculturally dominated country, it is foreseeable that Ukraine would be entitled to extensive financial resources from the EU budget. Despite the great uncertainties that still exist regarding Ukraine's accession, for example regarding the exact formal structure or the time frame, a quantitative estimate of the costs is important for the further debate. In an estimate, this report puts the financial consequences of Ukraine's full membership on the current Multiannual Financial Framework (MFF) 2021 to 2027 at between around 130 and 190 billion euros, depending on the assumptions made about Ukraine's arable land area and population. Of this, between around 70 and 90 billion euros would be allocated to agricultural subsidies. Cohesion policy would account for between 50 and 90 billion euros.

In view of this volume, the EU must be prepared to reform itself. Only then can the political decision to bind Ukraine in particular more closely to the EU with the prospect of accession be credible. This applies not only to the institutional level, but it also applies to the fiscal level. The necessary financial resources could be made available through a reallocation in the EU budget, for example. One possible starting point for this would be the cohesion policy. As one of the primary objectives of the European cohesion policy is to support less developed regions, a reallocation in this field would be logical in case Ukraine joins the EU. If European cohesion policy were to switch to a concentration model, in which cohesion spending is limited to the poorer member states, it is estimated that financial resources of around 140 billion euros would be available over the seven-year period of the MFF. A reallocation of cohesion policy would therefore be able to make a significant contribution to covering the costs of Ukraine's EU accession. Despite all justified criticism of a concentration of European cohesion funds, this potential must be taken into account, for example when drawing up the next MFF from 2028 to 2034, during which time an enlargement of the EU could take place.

Anhang

Tabelle A-1: Zahlungen und Rückflüsse im Rahmen der EU-Kohäsionspolitik

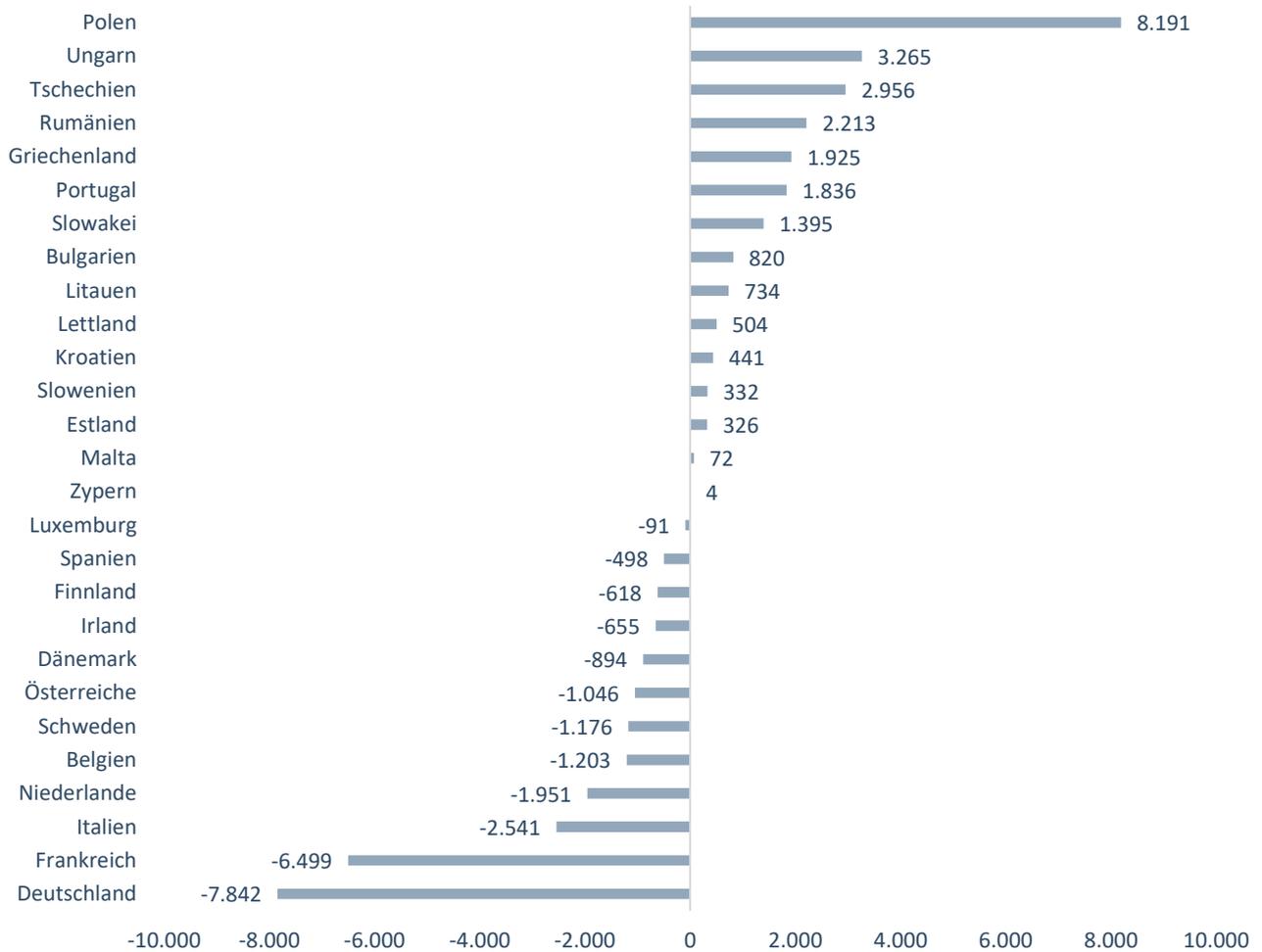
Jahresdurchschnitt 2014 bis 2020; in Millionen Euro

	Tatsächliche Kohäsionsausgaben	Fiktive Kohäsionsbeiträge	Fiktiver Kohäsionssaldo	Verhältnis Zahlungen zu Rückflüssen
Deutschland	2.580,8	10.422,6	-7.841,8	4,04
Frankreich	2.067,0	8.566,3	-6.499,3	4,14
Italien	3.686,6	6.227,5	-2.540,9	1,69
Niederlande	179,6	2.130,1	-1.950,6	11,86
Belgien	424,5	1.627,1	-1.202,6	3,83
Schweden	247,4	1.423,4	-1.176,0	5,75
Österreich	202,2	1.248,3	-1.046,1	6,17
Dänemark	91,7	985,3	-893,5	10,74
Irland	146,8	801,5	-654,7	5,46
Finnland	196,7	815,0	-618,3	4,14
Spanien	3.666,4	4.164,0	-497,6	1,14
Luxemburg	49,4	140,1	90,7	2,83
Zypern	80,1	75,7	4,3	0,95
Malta	111,2	39,4	71,9	0,35
Estland	412,6	86,8	325,7	0,21
Slowenien	488,7	156,3	332,3	0,32
Kroatien	617,2	176,6	440,6	0,29
Lettland	603,3	99,2	504,1	0,16
Litauen	880,7	147,1	733,6	0,17
Bulgarien	1.012,3	192,7	819,6	0,19
Slowakei	1.692,8	297,5	1.395,3	0,18
Portugal	2.544,4	708,4	1.836,0	0,28
Griechenland	2.565,8	641,1	1.924,7	0,25
Rumänien	2.864,6	651,9	2.212,8	0,23
Tschechien	3.613,2	657,7	2.955,5	0,18
Ungarn	3.696,3	431,4	3.264,9	0,12
Polen	9.841,6	1.650,8	8.190,8	0,17
Summe	44.564,0	44.564,0	0,0	

Quellen: Europäische Kommission, 2023b; Institut der deutschen Wirtschaft

Abbildung A-1: Empfänger und Zahler der Kohäsionspolitik im Konzentrationsmodell

Jahresdurchschnitt 2014 bis 2020, in Millionen Euro



Quellen: Europäische Kommission, 2023b; Institut der deutschen Wirtschaft

Tabellenverzeichnis

Tabelle 2-1: Übersichtstabelle	7
Tabelle 2-2: Vorgesehene Zahlungen im MFR 2021 bis 2027	7
Tabelle 2-3: Schätzung der potenziellen Agrarausgaben für die Ukraine	8
Tabelle 2-4: Schätzungen der potenziellen Kohäsionsausgaben für die Ukraine	9
Tabelle 3-1: Zahlungen und Rückflüsse im Rahmen der EU-Kohäsionspolitik ausgewählter Mitgliedstaaten	11
Tabelle A-1: Zahlungen und Rückflüsse im Rahmen der EU-Kohäsionspolitik.....	15

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 3-1: Empfänger und Zahler der Kohäsionspolitik im Konzentrationsmodell	12
Abbildung A-1: Empfänger und Zahler der Kohäsionspolitik im Konzentrationsmodell.....	16

Literaturverzeichnis

Ataíde, Ânia de, 2023, EU-Erweiterung: Portugals Finanzminister sieht finanzielle Risiken, Euractiv, 26.10.2023, <https://www.euractiv.de/section/europa-kompakt/news/eu-erweiterung-portugals-finanzminister-sieht-finanzielle-risiken/> [8.11.2023]

Busch, Berthold, 2004, EU-Kohäsionspolitik Entwicklung, Bestandsaufnahme und Reformvorschläge, IW-Analysen, Nr.8, Köln

Busch, Berthold, 2018, Kohäsionspolitik in der Europäischen Union, IW-Analysen, Nr. 121, Köln

Busch, Berthold / Kauder, Björn, 2022, Braucht die EU neue Eigenmittel?, IW-Report, Nr. 3, Köln

Busch, Berthold / Sultan, Samina, 2022, Die EU vor neuen Erweiterungen? Alternativen zur Vollmitgliedschaft, IW-Analysen, Nr. 152, Köln

Emerson, 2023, The Potential Impact of Ukrainian Accession on the EU's Budget and the Importance of Control Valves, International Centre for Defence and Security, Tallinn

Europäischer Ausschuss der Regionen, 2023, Entwurf einer Stellungnahme, Die Zukunft der Kohäsionspolitik nach 2027, Fachkommission für Kohäsionspolitik und EU-Haushalt, 158. Plenartagung am 29./30. November 2023, <https://webapi2016.cor.europa.eu/v1/documents/COR-2023-02250-00-00-PAC-TRA-DE.docx/content> [8.11.2023]

European Commission, 2020, Budget pre-allocations, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027/spending/budget-pre-allocations_en [17.11.2023]

European Commission, 2021, The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU, Facts and Figures, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/d3e77637-a963-11eb-9585-01aa75ed71a1/language-en> [8.11.2023]

European Commission, 2023a, 2023 Communication on EU Enlargement Policy, COM(2023) 690 final, Brüssel

European Commission, 2023b, Annual budget figures of the EU budget, https://commission.europa.eu/document/download/db7394f7-b867-4d1e-a961-f2c874eed22d_en?filename=eu_budget_spending_and_revenue_2000-2022.xlsx [25.10.2023]

Foy, Henry, 2023, EU estimates Ukraine entitled to €186bn after accession, in: Financial Times, 4.10.2023, <https://www.ft.com/content/a8834254-b8f9-4385-b043-04c2a7cd54c8> [8.11.2023]

Heinemann, Friedrich, 2005, EU-Finanzplanung 2007-2013, Haushaltsoptionen, Verteilungswirkungen und europäischer Mehrwert, Bertelsmann Stiftung, http://www.cap.lmu.de/download/2005/2005_EU-Finanzplanung.pdf [8.11.2023]

Herrnfeld, Hans-Holger, 2019, Kommentierung Artikel 48 EUV, in: Schwarze, Jürgen (Hrsg.), EU-Kommentar, Baden-Baden, S. 402–415

Kotanidis, Silvia, 2020, Überleitungsklauseln in den EU-Verträgen. Chancen für eine flexiblere supranationale Beschlussfassung, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, PE 659.420, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659420/EPRS_STU\(2020\)659420_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2020/659420/EPRS_STU(2020)659420_DE.pdf) [8.11.2023]

Packroff, Jonathan / Griera, Max, 2023, Reiche Regionen besorgt über EU-Erweiterung, Euractiv, 13.10.2023; <https://www.euractiv.de/section/europa-kompakt/news/reiche-regionen-besorgt-ueber-eu-erweiterung/> [8.11.2023]

Working Group, 2023, Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21ST Century, Report of the franco-german working group on the EU institutional reform, 18.9.2023, <https://institutdelors.eu/en/publications/sailing-on-high-seas-reforming-and-enlarging-the-eu-for-the-21st-century/> [8.11.2023]

World Bank, 2023, World Development Indicators, <https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators> [8.11.2023]