

Der Open-Access-Publikationsserver der ZBW – Leibniz-Informationzentrum Wirtschaft  
*The Open Access Publication Server of the ZBW – Leibniz Information Centre for Economics*

Stehn, Jürgen

Book Part

## Agenda 2000: ökonomischer Anspruch und politische Wirklichkeit

Provided in cooperation with:  
Institut für Weltwirtschaft (IfW)

ECONOMISTSONLINE

Suggested citation: Stehn, Jürgen (2000) : Agenda 2000: ökonomischer Anspruch und politische Wirklichkeit, In: Caesar, Rolf Scharrer, Hans-Eckart Garcia Echevarria, Santiago (Ed.): Die Zukunft Europas im Lichte der Agenda 2000, ISBN 3-7890-6684-2, Nomos-Verl.-Ges., Baden-Baden, pp. 51-67, <http://hdl.handle.net/10419/2451>

**Nutzungsbedingungen:**

Die ZBW räumt Ihnen als Nutzerin/Nutzer das unentgeltliche, räumlich unbeschränkte und zeitlich auf die Dauer des Schutzrechts beschränkte einfache Recht ein, das ausgewählte Werk im Rahmen der unter

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen>  
nachzulesenden vollständigen Nutzungsbedingungen zu vervielfältigen, mit denen die Nutzerin/der Nutzer sich durch die erste Nutzung einverstanden erklärt.

**Terms of use:**

*The ZBW grants you, the user, the non-exclusive right to use the selected work free of charge, territorially unrestricted and within the time limit of the term of the property rights according to the terms specified at*

→ <http://www.econstor.eu/dspace/Nutzungsbedingungen>  
*By the first use of the selected work the user agrees and declares to comply with these terms of use.*

Dr. Jürgen Stehn

Institut für Weltwirtschaft, Kiel

## **Agenda 2000:**

### **Ökonomischer Anspruch und politische Wirklichkeit**

In: Ralf Caesar, Hans-Eckart Scharrer (Hrsg.), Die Zukunft Europas im Lichte der Agenda 2000. baden-baden 2000, S. 51-68

## Das Problem

Der Prozeß der europäischen Integration hat in den letzten Jahren ein vorher nicht gekanntes Tempo erreicht. Die Vollendung des Binnenmarktes führte in weiten Bereichen zu einer gegenseitigen Anerkennung oder Harmonisierung von variierenden Standards, Normen und Regulierungen zwischen den EU-Mitgliedsländern. Der Vertrag von Maastricht erweiterte die gemeinschaftlichen Kompetenzen in der Wirtschaftspolitik. Gleichzeitig fanden die ehemaligen EFTA-Mitglieder Schweden, Finnland und Österreich Aufnahme in der Europäischen Union; die mittel- und osteuropäischen Reformländer wollen ihnen so schnell wie möglich folgen. Vor allem das vernehmliche Klopfen der jungen Marktwirtschaften im Osten Europas an der Pforte zur Europäischen Union hat in der öffentlichen und wirtschaftspolitischen Diskussion eine Debatte über die Frage ausgelöst, ob nicht eine Erweiterung des Integrationsraumes um Länder, die in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung deutlich zurückliegen, im Widerspruch zur angestrebten Vertiefung der Gemeinschaftsbeziehungen steht.

Diese Debatte hat durch die Verabschiedung der Agenda 2000 erheblich an wirtschaftspolitischer Relevanz verloren. Denn der EU-Ministerrat hat auf dem Gipfel in Berlin eindeutig erklärt, daß eine Vollmitgliedschaft Sloweniens, Estlands, Ungarns, Polens und der Tschechischen Republik in der EU in absehbarer Zeit als ein politisches Faktum anzusehen ist. Eine schrittweise Einbindung der jungen Marktwirtschaften im Osten Europas in die Europäische Union steht daher — so sinnvoll eine solche Strategie auch aus ökonomischer Sicht erscheinen mag<sup>1</sup> — nicht mehr auf der politischen Agenda. Um so wichtiger erscheint es, daß die anstehende Osterweiterung der EU mit grundlegenden Reformen in der „alten“ EU 15 einhergeht. Mit der Agenda 2000 hat sich die EU-Kommission zum Ziel gesetzt, ein entsprechendes Reformpaket zu schnüren. Es mehren sich jedoch die wissenschaftlichen Stimmen, die dieses Reformprogramm aus ökonomischer Sicht für unzureichend halten.<sup>2</sup> Das Ziel dieses Beitrags ist es daher, die Reformvorhaben der Agenda 2000 anhand eines ökonomischen Referenzsystems zu evaluieren und den verbleibenden (politischen) Reformbedarf abzuschätzen. Betrachtet werden mit der Gemeinsamen Agrarpolitik, der Struktur- und Kohäsionspolitik sowie den

Entscheidungsmechanismen in der EU die Politikbereiche, die einen besonders hohen Reformbedarf im Zuge einer Osterweiterung aufweisen dürften.

### **Die Gemeinsame Agrarpolitik**

Aus ökonomischer Sicht besteht seit langem Einigkeit darüber, daß das Marktordnungssystem der EU — im Vergleich zu einem marktwirtschaftlichen Referenzsystem — zu erheblichen Allokationsverzerrungen führt, die sich in falschen Anreizstrukturen und unerwünschten Verteilungswirkungen äußern. Es ist daher wiederholt gefordert worden, daß Marktordnungssystem der EU über einen schrittweisen Abbau der staatlich subventionierten Stützungspreise und der (produktionsabhängigen) Kompensationszahlungen zu reformieren und so einem marktwirtschaftlichen System, das auf der Lenkungsfunction der Weltmarktpreise basiert, anzunähern. Die Notwendigkeit einer Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik wird durch die anstehende Osterweiterung der EU noch verstärkt. Denn eine Ausweitung des Marktordnungssystems auf die Länder im Osten Europas würde auch dort zu beträchtlichen Allokationsverzerrungen und damit verbundenen Wohlfahrtsverlusten führen. Dies gilt um so mehr, da das gegenwärtige Ordnungssystem den Verbrauchern erhebliche Kosten auferlegt, die von den Konsumenten im Osten Europas weitaus schwerer zu tragen sein dürften als von den Verbrauchern in den reicheren Mitgliedsländern, und der überwiegende Teil der von den Landwirten empfangenen Transfers letztlich den Bodeneigentümern in Form einer höheren Bodenrente zufließt.<sup>3</sup>

In der politischen und öffentlichen Diskussion wird darüber hinaus immer wieder betont, daß eine Teilnahme mittel- und osteuropäischer Länder an der Gemeinsamen Agrarpolitik unter Status-Quo-Bedingungen zu einer erheblichen Zusatzbelastung für den EU-Haushalt führen würde. Allerdings variieren die Schätzungen der jährlichen Budgetkosten in den einschlägigen Studien erheblich. Abhängig von den Annahmen über die künftige Höhe der Agrarproduktion in den mittel- und osteuropäischen Ländern, der Länderabgrenzung, den methodischen Ansätzen und dem berücksichtigten Zeithorizont bewegen sich die Schätzungen der jährlichen Beitrittskosten in einer Spannweite von 5 bis 38 Milliarden ECU.

Das breite Spektrum der Schätzergebnisse verdeutlicht, daß eine Projektion der Kosten einer Integration mittel- und osteuropäischer Länder in die GAP mit hohen Unsicherheiten behaftet ist. Im Hinblick auf die für diese Arbeit relevante Abschätzung der Kosten einer Erweiterung der EU um die Visegradländer erscheint jedoch die Schätzung von Tangermann die am meisten realistische zu sein.<sup>4</sup> Die von ihm geschätzten Maximalkosten in Höhe von 15 Milliarden ECU entsprächen einem Anstieg der für das Jahr 1999 vorgesehenen Ausgaben für die GAP um annähernd 40 vH. Zusätzlich ist zu beachten, daß eine Aufnahme weiterer Reformländer im Osten Europas innerhalb der nächsten 12 bis 15 Jahre als wahrscheinlich anzusehen ist. Auch diesen Ländern müßte dann ein Zugang zum Gemeinsamen Agrarmarkt der EU gewährt werden. Eine Fortführung der Gemeinsamen Agrarpolitik unter Status-Quo-Bedingungen impliziert daher Folgekosten für die Zukunft.

Eine Reform der Agrarmarktordnung der EU dürfte unter diesen Bedingungen eine notwendige Voraussetzung für eine Osterweiterung der Europäischen Union sein. Hier bieten sich zunächst Veränderungen im Rahmen des bestehenden Marktordnungssystems an. So könnten die bestehenden Angebotskontrollen (Quoten, Stilllegungsprämien) gestrafft und auf neue Produkte ausgeweitet werden. Alternativ könnten straffere Angebotskontrollen auch ausschließlich auf die Beitrittsländer im Osten Europas angewendet werden. Eine solche Politik würde jedoch die ökonomische Ineffizienz der Gemeinsamen Agrarpolitik noch verstärken. Darüber hinaus würde eine Politik, die ausschließlich auf eine Straffung der Angebotskontrollen setzt, ohne die Stützungspreise abzusenken, Gefahr laufen, geltende WTO-Regeln zu verletzen.<sup>5</sup> Denn das Angebotsmanagement im EU-Agrarsektor zielt auf die Aufrechterhaltung hoher Stützungspreise ab. Hohe Stützungspreise lassen sich aber nur durch hohe externe Zölle garantieren, da anderenfalls Importe aus Drittländern der Preisstützungspolitik der EU zuwiderlaufen würden. Nach den Verhandlungsergebnissen der Uruguay-Runde sind den WTO-Mitgliedsländern enge Grenzen bei der Anhebung von Agrarzöllen gesetzt worden. In den meisten Ländern Mittel- und Osteuropas liegen die Zollbindungen durch die WTO weit unter denen in der EU 15. Dies bedeutet, daß diese Länder unilateral nicht in der Lage sind, ihre Agrarzölle auf ein Niveau anzuheben, das die gegenwärtigen Stützungspreise der EU garantiert. Nach einem Beitritt der mittel- und osteuropäischen Länder in die EU

wird in Verhandlungen mit der WTO zu klären sein, wie die neuen Beitrittsländer ihre Verpflichtung gegenüber der WTO mit denen gegenüber der EU in Einklang bringen können. Es ist sehr wahrscheinlich, daß sich die Handelspartner der EU im Rahmen dieser Verhandlungen einer Anhebung der Agrarzölle in den neuen Beitrittsländern auf das EU-Niveau widersetzen werden.

Eine fundamentale Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU ist unter diesen Bedingungen unumgänglich. Eine solche Reform sollte zwei Elemente umfassen:<sup>6</sup> Erstens sollten die Stützungspreise der EU möglichst auf Weltmarktniveau reduziert werden, so daß Exportsubventionen und Angebotsregulierungen nicht länger erforderlich sind. Zweitens sollten die Kompensationszahlungen an Landwirte unabhängig von der Produktion gewährt und zeitlich befristet werden.

Eine Reduzierung der Stützungspreise ist der einzige Weg in Richtung auf einen fundamentalen Abbau der Exportsubventionen. Eine Senkung der Exportsubventionen wiederum entlastet nicht nur den EU-Haushalt im Zuge einer Osterweiterung, sondern stellt auch eine notwendige Bedingung dafür dar, daß die europäischen Landwirte im Westen und Osten Europas an dem zukünftigen Wachstum der Weltmärkte für Agrarprodukte partizipieren können. Dies dürfte insbesondere für die mittel- und osteuropäischen Länder von Bedeutung sein, da diese Länder im Falle weiterer Produktivitätssteigerungen in der Lage sein dürften, ihren Weltmarktanteil erheblich auszubauen. Auch aus der Sicht der künftigen Neumitglieder im Osten Europas ist daher eine Reduzierung der Stützungspreise im Hinblick auf die künftige Entwicklung des Agrarsektors ökonomisch sinnvoll. Über eine Senkung der Stützungspreise hinaus sollten die Kompensationszahlungen zeitlich befristet werden. Denn die einzige ökonomische Rechtfertigung für die Zahlungen besteht darin, daß sie den Landwirten eine Anpassungshilfe für den Rückzug aus der Agrarproduktion gewähren.

Gemessen an diesen Reformvorgaben fallen die Reformvorschläge der im März verabschiedeten Agenda 2000 recht bescheiden aus. Im Getreidesektor soll der Interventionspreis im Jahr 2000 um etwa 20 vH gesenkt und die Flächenprämie für Getreide und Ölsaaten vereinheitlicht werden. Dafür soll die flächenbezogene Ausgleichszahlung erhöht werden, um 50 vH der durch die Preissenkung verursachten

Erlösminderungen auszugleichen. Im Bereich der Rindfleischproduktion strebt die Kommission an, die Interventionspreise im Zeitraum 2000–2002 schrittweise um insgesamt etwa 20 vH zu senken. Als Ausgleich ist eine Erhöhung der auf Stückzahlen basierenden direkten Einkommenszahlungen um 48 bzw. 113 und 172 vH (Mutterkühe bzw. Bullen und Stiere) vorgesehen. Darüber hinaus wird erstmals eine Ausgleichszahlung für Milchkühe eingeführt. Im Bereich der Milcherzeugung lehnt die Kommission eine spürbare Senkung der Interventionspreise ab; sie sollen im Zeitraum 2000–2006 lediglich um insgesamt 10 vH verringert werden. Auch die geltende Quotenregelung soll weiterhin Bestand haben. Darüber hinaus soll neben der Ausgleichszahlung im Rindfleischbereich auch im Milchsektor eine Jahreszahlung für Milchkühe gewährt werden. Im Bereich der Erzeugnisse des Mittelmeerraums hat die Kommission keine neuen Reformvorschläge vorgelegt.

Insgesamt blieben die Reformvorschläge der Agenda 2000 im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik weit hinter den Vorgaben einer grundsätzlichen Reform des Agrarbereichs, wie sie hier skizziert wurden, zurück. So hat die Kommission für den Zuckermarkt, der in der EU seit jeher durch ein rigides Produktionsquotensystem reguliert wird, keine Reformvorschläge unterbreitet. Die vorgeschlagene Senkung der Stützungspreise für Getreide, Milch und Rindfleisch kann zwar grundsätzlich dazu beitragen, die Allokationsverzerrungen zwischen der EU und Drittländern abzubauen, da hierdurch der Außenschutz verringert wird. Allerdings bleiben die möglichen Effizienzgewinne aufgrund der vorgesehenen Kompensationsleistungen in engen Grenzen.<sup>7</sup> So sollen im Getreidesektor 50 vH der Erlösminderungen durch eine zusätzliche Flächenprämie ausgeglichen werden. Effizienzmindernd wirkt hier vor allem, daß sich die Kompensationszahlungen an den aktuellen Erlösrückgängen orientieren, letztlich also produktionsabhängig sind, und zeitlich unbefristet gezahlt werden. Auch bei den geplanten Maßnahmen im Milch- und Rindfleischmarkt schienen Effizienzkriterien lediglich eine untergeordnete Rolle zu spielen. Denn die Verlängerung der Milchquotenregelung und die Ausweitung des schwer durchschaubaren Prämiensystems deuten darauf hin, daß die Maßnahmen der Agenda 2000 vorrangig auf die Einkommenssicherung und Strukturkonservierung abzielen. Effizienz-mindernd dürfte auch die geplante Einführung einer betriebsbezogenen Höchstgrenze für Direktzahlungen wirken. Denn eine degressive Ausgestaltung der

Direktzahlungen behindert den unter Effizienzgesichtspunkten notwendigen Strukturwandel hin zu größeren Betriebseinheiten. Insgesamt können die Vorschläge der Agenda 2000 daher lediglich ansatzweise dazu beitragen, die Allokationsverzerrungen auf dem europäischen Agrarmarkt zu verringern.

Weitergehende Reformschritte in Richtung auf eine Absenkung der Stützungspreise erscheinen daher als unabdingbar. Allerdings dürfte der politische Einigungsprozeß in agrarpolitischen Fragen in Zukunft noch schwieriger werden als er es gegenwärtig bereits ist. Denn die in Berlin verabschiedete Agenda 2000 bildet die Ausgangsbasis für die Beitrittsverhandlungen mit den potentiellen Neumitgliedern. Weitergehende Reformschritte bedürfen daher auch der Zustimmung der Beitrittskandidaten. Es besteht die Gefahr, daß unter diesen Bedingungen zusätzliche Interessenkonflikte entstehen, die sowohl die Beitrittsverhandlungen belasten als auch die aus ökonomischer Sicht dringend angezeigten Deregulierungsbemühungen behindern dürften. Aus diesem Blickwinkel sind die zu zaghaften agrarpolitischen Beschlüsse des Berliner Gipfels als eine schwere Hypothek für die anstehenden bilateralen Beitrittsverhandlungen zu werten.

### **Die Struktur- und Kohäsionspolitik**

Die Struktur- und Kohäsionspolitik der EU basiert auf den Strukturfonds, bestehend aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), dem Europäischen Sozialfonds (ESF), der Abteilung Ausrichtung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und dem Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF) sowie dem Kohäsionsfonds. Nach den in den Jahren 1988, 1993 und 1995 durchgeführten Reformen der *Strukturfonds* soll sich die Fördertätigkeit der vier Fonds auf die folgenden sechs Ziele konzentrieren:

- Ziel 1: Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand;
- Ziel 2: Umstellung der Regionen, Grenzregionen oder Teilregionen, die von der rückläufigen industriellen Entwicklung schwer betroffen sind;



- Ziel 3: Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit sowie Eingliederung der Jugendlichen und der vom Ausschluß aus dem Arbeitsmarkt bedrohten Personen in das Erwerbsleben;
- Ziel 4: Erleichterung der Anpassung der Arbeitskräfte an die industriellen Wandlungsprozesse und an die Veränderungen der Produktionssysteme;
- Ziel 5: Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch beschleunigte Anpassung der Agrarstrukturen im Rahmen der Reform der gemeinschaftlichen Agrarpolitik (Ziel 5a) und durch Erleichterung der Entwicklung und der Strukturanpassung der ländlichen Gebiete (Ziel 5b).
- Ziel 6: Förderung der Entwicklung und strukturellen Anpassung von Gebieten mit einer extrem niedrigen Bevölkerungsdichte.

Der Schwerpunkt der Förderung im Rahmen der Strukturfonds liegt auf den regionalpolitischen Zielen 1, 2, 5b und 6, die zusammen etwa 78 vH der gesamten Fördermittel absorbieren. Allein 68 vH der Fördermittel entfallen auf die Ziel-1-Förderung, die Regionen mit einem Pro-Kopf-BIP von unter 75 vH des Gemeinschaftsdurchschnitts zugute kommt.

Ausschließliches Ziel des *Kohäsionsfonds* ist die Förderung von grenzüberschreitenden („transeuropäischen“) Projekten in den Bereichen Umwelt und Verkehrsinfrastruktur in Mitgliedsstaaten mit einem Bruttosozialprodukt pro Kopf von weniger als 90 vH des Gemeinschaftsdurchschnitts. Im Förderzeitraum 1993–1999 sind Griechenland, Portugal, Spanien und Irland förderfähig. Abweichend von den Strukturfonds basiert der Anspruch auf Förderung hier also auf einem nationalstaatlichen und nicht auf einem regionalen Kriterium. Mit den Mitteln des Kohäsionsfonds sollen die Kohäsionsländer befähigt werden, „... die für den Übergang zur dritten Phase der Wirtschafts- und Währungsunion vorgegebenen Konvergenzkriterien erfüllen zu können“ (Präambel KFVO).

Das zentrale Problem der Struktur- und Kohäsionsfonds ist darin zu sehen, daß die Mittelvergabe im Rahmen der Fonds zwar überwiegend auf die Förderung der regionalen Wirtschaftskraft abstellt, die praktizierte Allokation der Fördermittel auf die Mitgliedsstaaten aber eher auf verteilungspolitische Motive hindeutet.<sup>8</sup> Im Hinblick

auf den Kohäsionsfonds ist dies unmittelbar ersichtlich, da hier der Anspruch auf Förderung nicht auf einem regionalpolitischen Kriterium sondern auf dem Abstand des nationalen Bruttosozialprodukts pro Kopf vom Gemeinschaftsdurchschnitt basiert.

Im Rahmen der Strukturfonds wird die verteilungspolitische Motivation an dem Verfahren der Mittelverteilung auf die Regionen und Mitgliedsstaaten und der resultierenden Aufteilung der Mittel zwischen den Mitgliedsstaaten deutlich.

Auffällig am bestehenden Verteilungsmechanismus ist (Übersicht 1), daß die Finanzmittel den Mitgliedsstaaten vor der Einreichung regionaler Entwicklungspläne zugeteilt werden. Regionalpolitische Kriterien spielen also bei der Allokation der Mittel zwischen den Mitgliedsstaaten kaum eine Rolle. Sie kommen erst in einem späteren Schritt bei der Verteilung der nationalen Fördermittel auf die Regionen eines Mitgliedslandes zum Zuge. Diese Vorgehensweise deutet darauf hin, daß die EU mit den Strukturfonds vorrangig auf einen verteilungspolitisch motivierten „Finanzausgleich“ zwischen den Mitgliedsstaaten abzielt und die Mittelzuwendung an regionalpolitische Instrumente bindet.

In die gleiche Richtung weist die relative Verteilung der Struktur- und Kohäsionsfondsmittel in der aktuellen Förderperiode 1994–1999 (Tabelle 1). Die Pro-Kopf-Förderung steigt — zumindest tendenziell — mit sinkendem Bruttosozialprodukt der Mitgliedsstaaten an. Ähnliches gilt für den Anteil der Fördermittel am nationalen Bruttoinlandsprodukt. Ein signifikanter Ausreißer in diesem Bild ist Irland, das — gemessen an seinem Pro-Kopf-BIP — eine überproportionale Pro-Kopf-Förderung erhält. Insgesamt stützt diese Aufschlüsselung jedoch die Vermutung, daß die Mittelallokation im Rahmen der Struktur- und Kohäsionsfonds vorrangig durch umverteilungspolitische Motive im Sinne eines Finanzausgleichs zwischen „armen“ und „reichen“ Mitgliedsländern gesteuert wird.<sup>9</sup>

Aus ökonomischer Sicht ist es umstritten, ob eine Konvergenz der Pro-Kopf-Einkommen zwischen den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union ein sinnvolles wirtschaftspolitisches Ziel darstellt.<sup>10</sup> Einigkeit dürfte lediglich darüber bestehen, daß ein zu starkes Auseinanderdriften der Lebensverhältnisse zwischen den Mitgliedsländern die grundlegenden Ziele der europäischen Integration wie die Handels- und Wettbe-

werbsfreiheit gefährden könnte. In diesem Sinne können Ausgleichsleistungen an ärmere Mitgliedsstaaten als eine Art „Bestechungszahlung“ für die Einhaltung und Weiterentwicklung des „acquis communautaire“ interpretiert werden. Eine begrenzte Angleichung der Lebensverhältnisse durch interregionale Transfers kann auch als eine Abstandszahlung der Bewohner relativ reicher Regionen an die ärmeren Gebiete angesehen werden: Letztere sollen davon abgehalten werden, in die reicheren Regionen zu wandern und dort zu negativen Ballungerscheinungen beizutragen. Akzeptiert man unter diesen Bedingungen die Notwendigkeit einer begrenzten finanziellen Umverteilung zwischen den Mitgliedsstaaten der EU, so bedarf es der Einschaltung der supranationalen Ebene bei der Verteilung der finanziellen Ressourcen, um das angestrebte Umverteilungsziel zu erreichen. Denn eine direkte, dezentrale Förderung ärmerer Länder durch reichere Mitgliedsstaaten dürfte aufgrund der Möglichkeit zum Trittbrettfahren scheitern.

Es stellt sich allerdings die Frage, ob das Ziel des zwischenstaatlichen Ausgleichs durch die gegenwärtige Mittelvergabe im Rahmen der Struktur- und Kohäsionsfonds effizient verfolgt werden kann oder ob dies besser auf anderem Weg geschehen sollte. Denn auch die Instrumente, mit denen das Konvergenzziel verfolgt wird, müssen dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit unterliegen. Angesichts des Verwaltungsaufwandes, der sowohl auf EU-Ebene als auch in den Mitgliedsstaaten und deren Regionen im Zusammenhang mit der Formulierung und Durchführung von Gemeinschaftsprogrammen getrieben werden muß, erscheint eine aktive EU-Regionalpolitik als die teurere Alternative gegenüber einem horizontalen Finanzausgleich zwischen den Mitgliedsstaaten. Zudem dürften ungebundene Finanztransfers den Bewohnern einer geförderten Region ein höheres Wohlfahrtsniveau ermöglichen als verwendungsgebundene Übertragungen, weil sie den Transfer ihren Präferenzen gemäß verwenden können. Darüber hinaus legt es das ökonomische Subsidiaritätsprinzip nahe, regionalpolitische Kompetenzen auf der regionalen oder nationalen, nicht aber auf der supranationalen Ebene anzusiedeln.<sup>11</sup> Auch dürfte die Effektivität der aktiven Regionalpolitik der EU in ihrer gegenwärtigen Form bei einer Osterweiterung weiter gemindert werden. Denn die Strukturprobleme der künftigen Beitrittsländer Ungarn, Polen, Tschechische Republik, Slowenien und Estland werden sich kaum durch das bestehende Raster der

Struktur- und Kohäsionsfonds erfassen lassen. Die Notwendigkeit einer dezentralen Entscheidungsfindung über die geeigneten strukturpolitischen Maßnahmen wird daher durch eine Osterweiterung verstärkt.

Auch unter finanzpolitischen Gesichtspunkten wird eine Ausdehnung der Förderung im Rahmen der Struktur- und Kohäsionsfonds auf die Beitrittskandidaten im Osten Europas kritisch betrachtet. Neuere Schätzungen bestätigen, daß eine Osterweiterung der EU unter Status-Quo-Bedingungen zu einer erheblichen zusätzlichen Belastung des EU-Haushalts führen würde. Allerdings variieren die Ergebnisse dieser Simulationen beträchtlich. So schätzt das DIW die Kosten einer Ausweitung der Struktur- und Kohäsionsfonds auf die vier Visegradländer (Tschechische Republik, Slowakische Republik, Ungarn und Polen) und Slowenien auf 33 Mrd. ECU.<sup>12</sup> Diese relativ hohen Kosten resultieren aus einer auf Plausibilitätsüberlegungen basierenden Annahme einer Pro-Kopf-Förderung in diesen Ländern von 500 ECU jährlich. Es ist zu beachten, daß die DIW-Schätzung auf Bruttokosten basiert, d.h. daß die Beitragszahlungen der Neumitglieder nicht berücksichtigt wurden. Baldwin et al. ermittelten jährliche Kosten einer Ausweitung der Strukturfondsförderung (ohne Kohäsionsfonds) auf die Visegradländer in Höhe von 13 Mrd. ECU (nach Abzug der Beitragszahlungen).<sup>13</sup> In einer Simulationsrechnung auf Basis der gegenwärtigen Vergabekriterien schätzt Stehn die jährlichen Bruttokosten einer Struktur- und Kohäsionsförderung der Beitrittskandidaten Estland, Slowenien, Polen, Ungarn und Tschechien auf annähernd 20 Mrd. ECU.<sup>14</sup> Dies entspricht einer Ausweitung der Ausgaben für die Struktur- und Kohäsionsfonds von knapp 76 vH und einem Anteil am Bruttosozialprodukt der EU 15 von 0,34 vH.

Berücksichtigt man, daß mit einer Aufnahme der gegenwärtigen Beitrittskandidaten die Osterweiterung der EU nicht abgeschlossen ist, da die Slowakische Republik, Bulgarien, Rumänien, Lettland und Litauen bereit stehen, ihren Vorreitern zu folgen, so verdeutlichen diese Schätzungen, daß eine Osterweiterung unter Status quo-Bedingungen zu einer erheblichen Mehrbelastung des EU-Haushalts führen würde. Nach Abschluß einer zweiten Erweiterungsrunde dürften die Zusatzkosten für die Struktur- und Kohäsionsfonds einen Anteil von 0,6

vH am Bruttosozialprodukt der EU 15 deutlich überschreiten und damit annähernd 50 vH des gegenwärtigen Haushaltsvolumens der EU (1,24 vH des Bruttosozialprodukts der Mitgliedsländer) absorbieren. Auch im Hinblick auf die erheblichen Folgekosten einer Osterweiterung erscheint daher eine Reform der Struktur- und Kohäsionsfonds als unumgänglich.

Eine Reform der Struktur- und Kohäsionsfonds sollte sich unter diesen Bedingungen von dem Grundsatz leiten lassen, die aktive (vertikale) Regionalpolitik der EU durch einen horizontalen Finanztransfer zwischen reicheren und ärmeren Mitgliedsstaaten zu ersetzen. An die Stelle der aktiven Regionalpolitik tritt eine EU-finanzierte Unterstützung der gesamtwirtschaftlichen Aufholprozesse in den wirtschaftsschwachen Mitgliedsstaaten der EU. Aus ökonomischer Sicht sollte ein solches System des interregionalen Finanzausgleichs in der EU vornehmlich auf einer progressiven Staffelung der EU-Mitgliedsbeiträge nach dem Pro-Kopf-Einkommen der Mitgliedsländer basieren. Angesichts der gegenwärtigen kontroversen Debatte über die künftige Ausgestaltung einer EU-Finanzierung (Stichwort: „Nettozahlerposition“) dürfte eine solche Vorgehensweise jedoch in absehbarer Zeit politisch nicht durchzusetzen sein. Als zweitbeste Lösung sollten daher die Struktur- und Kohäsionsfonds zu einem System des interregionalen Finanzausgleichs zwischen den EU-Mitgliedsstaaten umgestaltet werden.

Im einzelnen sollte ein solches Reformvorhaben die folgenden Punkte umfassen:

1. Die im aktuellen Förderzeitraum für die Struktur- und Kohäsionsfonds zur Verfügung stehenden Mittel werden auf dem gegenwärtigen Niveau eingefroren und fließen in einen neu zu definierenden Kohäsionsfonds. Ziel des neuen Kohäsionsfonds ist es, die wirtschaftlichen Anpassungsprozesse in den Mitgliedsländern der EU zu fördern, deren Pro-Kopf-BIP unter dem EU-Durchschnitt liegt.
2. Die Verteilung der Fondsmittel auf die Kohäsionsländer erfolgt proportional zu ihrem relativen Pro-Kopf-BIP (gemessen am EU 20-Durchschnitt) und ihrer Bevölkerungszahl. Es gilt eine Obergrenze der Förderung von 3,0 vH des Bruttoinlandsprodukts.

3. Die Fondsmittel werden als ungebundene Finanztransfers gewährt. Die EU-Kommission verliert damit ihren direkten Einfluß auf die Mittelverwendung. Sie erhält jedoch die Kompetenz, die Verwaltung und Verwendung der Mittel unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten zu prüfen.

Im Mittelpunkt der in der Agenda 2000 vorgeschlagenen Reform der Strukturfonds steht eine erneute Neuformulierung der Förderziele. Die Anzahl der Ziele soll von sieben auf drei verringert werden, wobei zwei Ziele einen regionalpolitischen und ein Ziel einen bildungs- und arbeitsmarktpolitischen Schwerpunkt haben sollen. Die Ziel-1-Förderung der Regionen mit Entwicklungsrückstand soll unverändert fortgeführt werden. Es sollen weiterhin etwa zwei Drittel der Strukturfondsmittel für dieses Ziel reserviert werden. In einem neuen Ziel 2 sollen die Maßnahmen zugunsten anderer Regionen mit Strukturproblemen, die bisher auf die alten Ziele 2, 5b und 6 verteilt waren, zusammengefaßt werden. Förderfähig sind Regionen, in denen sich ein wirtschaftlicher Wandel im Industrie- oder Dienstleistungssektor vollzieht, sowie ländliche Gebiete mit rückläufiger Entwicklung, von der Fischerei abhängige Krisengebiete und Problemgebiete in den Städten.<sup>15</sup> Die Programme im Rahmen des neuen Ziels 2 sollen vorrangig auf die Berufsbildung, das lokale Entwicklungspotential, den Umweltschutz und die „Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung“ abzielen. Dabei sollen insbesondere die Investitionen in die Humankapitalbildung und das Innovationspotential der Regionen erhöht werden. Als Förderkriterien sollen sozioökonomische Kriterien wie die Arbeitslosenquote, das Niveau der Beschäftigung in der Industrie, in der Landwirtschaft und im Fischereisektor sowie der „Grad der sozialen Ausgrenzung“ zur Anwendung kommen. Die derzeitigen Ziel-2- und Ziel-5b-Fördergebiete, die nach den neuen Kriterien nicht mehr förderfähig sind, sollen für eine Übergangsperiode eine begrenzte finanzielle Unterstützung erhalten.

Im Rahmen eines neuen horizontalen Ziels 3 sollen die Mitgliedsstaaten bei der Anpassung und Modernisierung ihrer Ausbildungs-, Berufsausbildungs- und Beschäftigungssysteme unterstützt werden.<sup>16</sup> Insbesondere sollen Maßnahmen in den folgenden vier Bereichen gefördert werden:

- (1) Begleitung des wirtschaftlichen und sozialen Wandels;

- (2) lebenslanges Lernen und Fortbildungssystem;
- (3) aktive Arbeitsmarktpolitik zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit;
- (4) Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung.

Weiterhin sieht die Agenda 2000 vor, die Zahl der Gemeinschaftsinitiativen von 13 auf 3 zurückzuführen. Vorrangig gefördert werden sollen

- die grenzüberschreitende transnationale und interregionale Zusammenarbeit im Bestreben um eine harmonische und ausgewogene Raumordnung;
- die Entwicklung des ländlichen Raums;
- die Humanressourcen im Kontext der Chancengleichheit.<sup>17</sup>

Im Zuge der Umstrukturierung soll der Anteil der Gemeinschaftsinitiativen an den Strukturfondsmitteln auf 5 vH verringert werden.

Der *Kohäsionsfonds* soll nach den Vorstellungen der Kommission in seiner bisherigen Form beibehalten werden. Neu ist lediglich, daß zur Mitte des kommenden Programmplanungszeitraums geprüft werden soll, ob die Kohäsionsländer weiterhin das 90-vH-Kriterium erfüllen.<sup>18</sup>

Der Ansatz, die Ziele der Strukturfonds neu zu gliedern und zu straffen, ist — vor allem im Hinblick auf die beabsichtigte stärkere Konzentration auf die Förderung der Humankapitalbildung — sicherlich ein Schritt in die richtige Richtung. Allerdings bleibt die grundsätzliche Förderkonzeption unverändert. Eine ökonomisch effiziente Ausrichtung der Förderinstrumente auf das zugrundeliegende Förderziel wird daher auch mit den Reformschritten der Agenda 2000 nicht erreicht. Denn das Ziel einer finanziellen Umverteilung zwischen den Mitgliedsstaaten soll weiterhin vorwiegend über regionalpolitische Instrumente angestrebt werden. Darüber hinaus gibt es für die Weiterführung der Förderung im Rahmen des bestehenden Kohäsionsfonds keine ökonomische Begründung. Erklärtes Ziel des Kohäsionsfonds war es, den Kohäsionsländern den Weg in die dritte Phase der europäischen Wirtschafts- und Währungsunion zu ebnen. Mit der Festlegung der Teilnehmer an der Währungsunion ist dieses Ziel bedeutungslos geworden. Der Kohäsionsfonds in der gegenwärtigen Form sollte daher aufgelöst werden.

Angesichts der grundsätzlich unveränderten Ausrichtung der Struktur- und Kohäsionsförderung bleibt auch die Frage nach der Finanzierung einer Osterweiterung der EU weiterhin unbeantwortet. Die EU-Kommission klammert diese Frage weitgehend aus, indem sie ihren Zeithorizont in der Agenda 2000 auf den Zeitraum 2000–2006 beschränkt. Sie geht bei ihrer Finanzplanung davon aus, daß die Beitrittskandidaten im Osten Europas der EU im Jahre 2002 beitreten und danach sukzessive in die Strukturförderung eingegliedert werden. Insgesamt stellt sie im Zeitraum 2000–2006: 275 Mrd. ECU (in Preisen von 1997) für die Ausstattung der Struktur- und Kohäsionsfonds zur Verfügung.<sup>19</sup> Dies ist eine deutliche Steigerung gegenüber dem vorangehenden Planungszeitraum (1993–1999), in dem, umgerechnet in Preisen von 1997, lediglich 200 Mrd. ECU gewährt wurden.<sup>20</sup> Die Kommission will diese Mittelausweitung einerseits durch eine Anhebung des Anteils der durchschnittlichen Strukturförderung am BSP der EU-15 von 41 auf 46 vH<sup>21</sup> und andererseits durch wachstumsinduzierte Mehreinnahmen finanzieren.<sup>22</sup> Innerhalb dieses Finanzrahmens stellt die Kommission insgesamt 45 Mrd. ECU für die Strukturförderung der Beitrittskandidaten im Osten Europas bereit. Beginnend auf einem niedrigen Anfangsniveau soll diese Gesamtsumme so über den Planungszeitraum verteilt werden, daß die Beitrittskandidaten am Ende des Planungszeitraums, also im Jahr 2006, 30 vH der gesamten Strukturfondsmittel für sich verbuchen können. Innerhalb des Planungszeitraums 2000–2006 ist dies nur aufgrund der geringen Anfangsförderung finanzierbar. Ein ernsthaftes Finanzierungsproblem ergibt sich daher im darauffolgenden Programmplanungszeitraum. Ein Anteil der Beitrittsländer an den Strukturfondsmitteln in Höhe von 30 vH wird ab dem Jahr 2007 nur durch eine erhebliche Kürzung der Förderung der bisherigen Empfängerländer oder durch eine Erhöhung der Einnahmen der EU zu finanzieren sein. Dabei ist zu beachten, daß ein Anteil von lediglich 30 vH zu einer deutlich unterdurchschnittlichen Förderung der Beitrittskandidaten im Vergleich zu den bisherigen Kohäsionsländern Irland, Spanien, Portugal und Griechenland führen wird. In ihrer Agenda 2000 läßt es die EU-Kommission offen, auf welche Weise die nach 2006 entstehende Finanzierungslücke geschlossen werden soll.



### **Die Entscheidungsmechanismen im Ministerrat**

In der EU wird seit geraumer Zeit die mangelnde Entscheidungsfähigkeit in der nach geltendem EU-Recht bedeutendsten EU-Institution, dem Ministerrat, beklagt. Diese mangelnde Entscheidungsfähigkeit ist vor allem auf die hohen Mehrheitserfordernisse bei den Entscheidungen des Ministerrates zurückzuführen. Denn alle wesentlichen Entscheidungen müssen entweder einstimmig gefällt werden oder bedürfen einer qualifizierten Mehrheit. Im Zuge einer Osterweiterung der EU um Länder, die im Entwicklungsstand deutlich hinter den etablierten Mitgliedern zurückliegen und daher in vielen Bereichen abweichende Interessen vertreten, dürfte die Entscheidungsfähigkeit des Ministerrates weiter eingeschränkt werden. Eine Reform der Entscheidungsmechanismen erscheint daher in einer erweiterten EU 20 als unabdingbar.

Um die Entscheidungsfindung im Rat zu beschleunigen, liegt es nahe, die Bereiche des Gesetzgebungsverfahrens, in denen das einfache oder das qualifizierte Mehrheitsprinzip gilt, zu erweitern. Eine solche Lösung dürfte aber politisch kaum realisierbar sein, da die Mehrzahl der Bereiche, in denen gegenwärtig Entscheidungen auf der Basis des Einstimmigkeitsprinzips gefällt werden, im Mittelpunkt des nationalen Interesses der Mitgliedsstaaten steht.<sup>23</sup> Darüber hinaus ist eine Substitution des Einstimmigkeitsprinzips durch ein qualifiziertes oder einfaches Mehrheitsprinzip unter Effizienzgesichtspunkten nicht notwendigerweise eine überlegene Strategie. Nach der von Buchanan und Tullock entwickelten „optimalen Mehrheitsregel“<sup>24</sup> sind bei der Auswahl einer Entscheidungsregel sowohl die Kosten der Entscheidungsunfähigkeit (bzw. die Kosten einer Verzögerung von Entscheidungen) als auch die Kosten einer Verletzung individueller Präferenzen zu beachten. Es ist offensichtlich, daß einfache Mehrheitsentscheidungen geringe Kosten der Entscheidungsunfähigkeit, aber hohe Kosten aufgrund einer Vernachlässigung individueller Präferenzen verursachen. Dagegen generiert das Einstimmigkeitsprinzip hohe Kosten der Entscheidungsunfähigkeit. Diese Kosten beruhen nicht zuletzt darauf, daß bei einstimmigen Entscheidungsverfahren der Anreiz zu einem strategischen Verhalten besonders groß ist. Selbst wenn ein Mitgliedsland mit dem Inhalt einer Entscheidung grundsätzlich einverstanden ist, hat

es einen Anreiz, durch die Androhung eines Vetos Zugeständnisse in anderen Bereichen zu erzielen. Die Möglichkeit eines strategischen Stimmverhaltens kann so letztendlich zu einem Verhandlungsmarathon in einer Vielzahl von Sachbereichen führen.

Ein Abstimmungsverfahren, das zwischen den Kosten einer Entscheidungsunfähigkeit und den Kosten einer Vernachlässigung individueller Präferenzen berücksichtigt, ist das „Opting-Out-Verfahren“. Bei diesem Verfahren werden Entscheidungen grundsätzlich mit qualifizierter oder einfacher Mehrheit getroffen. Die überstimmten Mitgliedsstaaten, die ein vitales nationales Interesse geltend machen können, sind jedoch nicht an die Mehrheitsentscheidung gebunden. Ihnen steht es — zumindest in einer Übergangsphase — frei, weiterhin gemäß ihrer nationalen Gesetzgebung zu verfahren. Letztlich läuft dieses, die Flexibilität der Entscheidungsprozesse erhöhende Verfahren auf eine EU der verschiedenen Geschwindigkeiten hinaus. Es ist daher insbesondere geeignet, den Beitrittskandidaten im Osten Europas — auch bei einer Vollmitgliedschaft in der EU — eine sukzessive, ihrem Transformationsprozeß angepaßte Integration in die EU zu ermöglichen.<sup>25</sup>

Die Anwendung eines strikten Opting-Out-Verfahrens auf die Binnenmarktgesetzgebung würde jedoch den europäischen Integrationsprozeß insgesamt gefährden. Denn die Vollendung der vier Freiheiten ohne Grenzkontrollen stellt die grundlegende Basis des Gemeinsamen Marktes dar. Ein dauerhaftes Opting-Out eines Mitgliedslandes in diesem Bereich wäre daher gleichbedeutend mit einer sukzessiven Aufgabe der Binnenmarktidee.<sup>26</sup> Hier ist unter diesen Bedingungen nur ein zeitlich eng begrenztes Opting-Out durchführbar. In anderen Bereichen wie der Industrie- und Forschungspolitik, der Sozial- und Kulturpolitik der Währungspolitik, der Umweltpolitik oder der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik erscheint jedoch auch ein striktes Opting-Out als praktikabel.

In den Politikbereichen, in denen ein Opting-Out-Verfahren nicht durchführbar ist oder in denen die Mitgliedsstaaten eine qualifizierte Mehrheitsentscheidung als nicht mit den nationalen politischen Interessen vereinbar ansehen, könnte die „Einstimmigkeit minus Eins“-Regel zur Anwendung kommen. Sie geht von der

Grundidee aus, daß — insbesondere in einer erweiterten EU — kein einzelnes Land in der Lage sein sollte, eine auf einer breiten Mehrheit basierende Entscheidung durch sein Votum zu blockieren. Praktische Probleme würde dieses Entscheidungsverfahren lediglich in den Politikbereichen mit nationalem Verfassungsrang aufwerfen. Denn nach der Auffassung des deutschen Verfassungsgerichts sind Entscheidungen des Ministerrates der EU, die im Sinne des Grundgesetzes Verfassungsrang haben, nicht ausreichend demokratisch legitimiert. Es ist jedoch zu beachten, daß diese Auffassung nicht unumstritten ist und daß nur in sehr wenigen europäischen Politikbereichen die Gefahr besteht, daß die getroffenen Entscheidungen dem deutschen Grundgesetz zuwiderlaufen. Grundsätzlich müßte daher die „Einstimmigkeit minus Eins“-Regel in allen Politikbereichen — mit Ausnahme der Außen- und Sicherheitspolitik — einsetzbar sein, für die auch das Opting-Out-Verfahren angemessen erscheint.

In der Agenda 2000 wird im Hinblick auf eine Reform der Entscheidungsmechanismen lediglich angemerkt, daß eine neue Stimmengewichtung im Ministerrat und eine Verringerung der Anzahl der Kommissionsmitglieder auf einen Vertreter je Mitgliedsstaat noch vor einer Osterweiterung angestrebt werden sollte.<sup>27</sup> In den kommenden Diskussionsrunden des Ministerrates zur EU-Osterweiterung sollte dieser Punkt aufgegriffen werden. Insbesondere sollten die Entscheidungsregeln im Ministerrat — etwa durch die Einführung eines Opting-Out-Verfahrens — so angepaßt werden, daß eine Abkehr vom vorherrschenden Einstimmigkeitsprinzip möglich ist, ohne vitale nationale Interessen der Mitgliedsstaaten zu verletzen. Mittelfristig sollte darüber hinaus angestrebt werden, das Demokratiedefizit der EU durch eine Beschränkung der Kompetenzen der Kommission und des Ministerrates zugunsten des europäischen Parlamentes und der nationalen Parlamente zu verringern.

Übersicht 1 — Schritte bei der Verteilung der Fördermittel im Rahmen der EU-Strukturfonds

1.	Zuordnung der Gesamtmittel auf die Förderziele
2.	Verteilung der zielbezogenen Mittel auf die Mitgliedsstaaten
3.	Vorlage regionaler Entwicklungspläne durch die Mitgliedsstaaten
4.	Festlegung eines Gemeinschaftlichen Förderkonzepts (GFK) durch die EU-Kommission
5.	Vergabe der Mittel im Rahmen verschiedener Interventionsformen

Tabelle 1 — Relative Verteilung der Struktur- und Kohäsionsfondsmittel in der EU-15 in der Periode 1994–1999<sup>a</sup>

	Pro-Kopf-Förderung (ECU)	Anteil der Förderung am BIP (vH)		Pro-Kopf-Förderung (ECU)	Anteil der Förderung am BIP (vH)
Luxemburg	37	0,15	Vereinigtes		
Belgien	31	0,17	Königreich	29	0,19
Dänemark	25	0,14	Schweden	32	0,21
Österreich	40	0,23	Finnland	67	0,47
Frankreich	37	0,21	Irland	334	2,60
Deutschland	42	0,25	Spanien	171	1,39
Niederlande	23	0,14	Portugal	298	2,73
Italien	60	0,37	Griechenland	279	2,79

<sup>a</sup> Jahresdurchschnittliche Förderung.

*Quelle:* Jürgen Stehn, Interregionale Transfers nach einer EU-Osterweiterung: Ein Reformkonzept für die Europäischen Strukturfonds, in: Die Weltwirtschaft, Heft 3 (1998), S. 316–341.

---

<sup>1</sup> Vgl. Jürgen Stehn, Maastricht and the Eastern Enlargement of the EU, Kieler Arbeitspapiere Nr. 804, Institut für Weltwirtschaft, Kiel, 1997.

<sup>2</sup> Vgl. u.a. Kronberger Kreis, Osterweiterung der Europäischen Union — Als Chance zur Reform begreifen, Bad Homburg 1998; Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Vor weitreichenden Entscheidungen: Jahresgutachten 1998/99, Stuttgart 1998; Jörg-Volker Schrader, Agrarpolitische Irrwege zur Bewahrung von Bodenrenten? Von Butterbergen zu Ökotälern, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 325, Institut für Weltwirtschaft, Kiel 1998; Horst Siebert, World Economy, London 1999 in Vorbereitung; Jürgen Stehn, Interregionale Transfers nach einer EU-Osterweiterung: Ein Reformkonzept für die Europäischen Strukturfonds, in: Die Weltwirtschaft, Heft 3 (1998), S. 316-341; Jürgen Stehn, Defizite in der regionalen Strukturpolitik der EU, in: Heinz-Jürgen Axt (Hrsg.), Agenda 2000 — Eine gute Grundlage für die Reform der EU-Strukturpolitik?, Duisburg 1999, S. 28-42; Jürgen Stehn, Agenda 2000: Ouvertüre oder Finale der Reformen im Zuge der EU-Osterweiterung?, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 336, Institut für Weltwirtschaft, Kiel, 1999.

<sup>3</sup> Schrader, a.a.O. (Anm. 2).

<sup>4</sup> Stefan Tangermann, Reforming the CAP: A Prerequisite for Eastern Enlargement, in: Horst Siebert (Hrsg.), Quo Vadis Europe?, Tübingen 1997, S. 151-179.

<sup>5</sup> Tangermann, a.a.O. (Anm. 4); Schrader, a.a.O. (Anm. 2).

<sup>6</sup> Vgl. hierzu vor allem Stefan Tangermann und Timothy Edward Josling, Pre-accession Agricultural Policies for Central Europe and the European Union. Final Report, Europäische Kommission/Generaldirektion Außenwirtschaftsbeziehungen, Bruxelles 1994; sowie Hugo Dicke, The Envisaged Accession of Poland to the EC and its Implications for the Common Agricultural Policy of the EC, Kieler Arbeitspapiere Nr. 684, Institut für Weltwirtschaft, Kiel, 1995; und Schrader, a.a.O. (Anm. 2).

<sup>7</sup> Vgl. Schrader, a.a.O. (Anm. 2), S. 34 f.

<sup>8</sup> Stehn 1999 (???)

<sup>9</sup> Auch einschlägige Regressionsschätzungen deuten darauf hin, daß die Höhe der Pro-Kopf-Förderung durch die Struktur- und Kohäsionsfonds wesentlich durch das relative Pro-Kopf-BIP der Empfängerländer determiniert wird (vgl. Stehn, Interregionale Transfers nach einer EU-Osterweiterung: Ein Reformkonzept für die Europäischen Strukturfonds, a.a.O. (Anm. 2)).

---

<sup>10</sup> Vgl. u.a. Adrian Bothe, Regionalpolitik und Marktwirtschaft, in: Die Weltwirtschaft, Heft 1 (1987), S. 116-128; Ernst-Jürgen Horn/Karl-Heinz Paqué/Jürgen Stehn, The Competition Distortion Effects of Aid to Capital Intensive Industries, Manuskript, Kiel 1991; Kronberger Kreis, a.a.O. (Anm. 2).

<sup>11</sup> Vgl. hierzu und zu den folgenden Reformvorschlägen Stehn, a.a.O. (Anm. 9).

<sup>12</sup> DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung), Ostmitteleuropa auf dem Weg in die EU — Transformation, Verflechtung, Reformbedarf, Berlin 1997.

<sup>13</sup> Richard Edward Baldwin/Joseph F. Francois/Richard D. Portes, The Costs and Benefits of Eastern Enlargement: The Impact on the EU and Central Europe, in: Economic Policy, Heft 24 (1997), S. 125-176.

<sup>14</sup> Stehn, a.a.O. (Anm. 9).

<sup>15</sup> Kom (Kommission der Europäischen Gemeinschaften), Agenda 2000 — Band I: Eine stärkere und erweiterte Union, Amt für Amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaften, Luxemburg 1997, S. 20 f.

<sup>16</sup> Kom, a.a.O. (Anm. 15), S. 22.

<sup>17</sup> Kom, a.a.O. (Anm. 15), S. 23

<sup>18</sup> Kom, a.a.O. (Anm. 15), S. 24

<sup>19</sup> Kom, a.a.O. (Anm. 15), S. 91 f.

<sup>20</sup> Es ist zu beachten, daß der Planungszeitraum der Finanziellen Vorschau grundsätzlich sieben Jahre beträgt und daher nicht identisch ist mit dem Programmplanungszeitraum für den Strukturfonds, der lediglich sechs Jahre beträgt.

<sup>21</sup> In der Formulierung der EU-Kommission heißt es: „Die Mittel für Strukturmaßnahmen, einschließlich derjenigen zugunsten der neuen Mitgliedsstaaten, würden, relativ betrachtet, in der für 1999 vorgesehenen Höhe, d.h. 0,46% des BSP der Union, beibehalten.“ (Kom, a.a.O. (Anm. 15), S. 91). Da der Wert von 0,46 vH erst im Jahre 1999 erreicht wird, beträgt der durchschnittliche Anteil der Struktur- und Kohäsionsfonds am BSP der EU im Programmplanungszeitraum 1994–1999 lediglich 41 vH. Im Vergleich zum kommenden Planungszeitraum steigt daher der Anteil der Strukturförderung am BSP der Union um 5 Prozentpunkte.

---

<sup>22</sup> Die Kommission unterstellt im Zeitraum 2000–2006 ein durchschnittliches jährliches Wachstum von 2,5 vH in den alten Mitgliedsländern und 4 vH in den Ländern der Beitrittskandidaten.

<sup>23</sup> Siebert, a.a.O. (Anm. 2).

<sup>24</sup> James M. Buchanan und Gordon Tullock, *The Calculus of Consent*, Ann Arbor 1962.

<sup>25</sup> Zu der Notwendigkeit einer solchen graduellen Integrationsstrategie vgl. Jürgen Stehn, *Stufen einer Osterweiterung der Europäischen Union*, in: *Die Weltwirtschaft*, Heft 2 (1994), S. 194-219; Jürgen Stehn, *Vertiefung und Osterweiterung der Europäischen Union: Ein Widerspruch?*, in: Manfred E. Streit und Stefan Voigt (Hrsg.), *Europa reformieren. Ökonomen und Juristen zur zukünftigen Verfaßtheit Europas*, Baden-Baden 1996, S. 68-81.

<sup>26</sup> Martin Seidel, *Between Unanimity and Majority: Towards New Rules of Decision-Making*, in: Horst Siebert, a.a.O. (Anm. 4), S.47-66.

<sup>27</sup> Kom, a.a.O. (Anm. 15), S. 6.