

hältnis zwischen Direktoriumsmitgliedern und Zentralbankpräsidenten von 6 zu 15 bestehen.

Für das FOMC lässt sich die Durchsetzung regionaler Interessen und eine fehlende gemeinsame geldpolitische Linie nicht nachweisen.²⁰ Die Erfahrungen des FOMC zeigen, dass bei der Entscheidungsbildung über die Geldpolitik den Mitgliedern mit einem ständigen Stimmrecht ein relativ hohes Gewicht zukommt. Die größere Teilnehmerzahl und die höhere Rotationsfrequenz im europäischen Modell im Vergleich zum Rotationsverfahren der amerikanischen Fed dürften diesen Effekt sogar noch verstärken. Insgesamt kann deshalb nicht von einer Zersplitterung der Interessen und einer zukünftig weniger stabilitätsorientierten Geldpolitik im vergrößerten EZB-Rat gesprochen werden.

Ausblick

Mit der Aufnahme der zehn Beitrittsländer wird der erweiterte gemeinsame Währungsraum zwar heterogener, gleichwohl stellt dies per se noch kein Problem für eine stabilitätsorientierte Geldpolitik dar. Erst bei anhaltenden strukturellen Inflations-

differenzen ist die Gestaltung der Geldpolitik schwieriger. Doch hier müssen die Maastricht-Kriterien greifen, sodass eine hinreichende und dauerhafte Konvergenz gegenüber den anderen Ländern der WWU gewährleistet ist. Auch von der notwendigen Anpassung des Entscheidungsverfahrens im EZB-Rat, der für die gemeinsame Geldpolitik verantwortlich ist, ist kein Risikofaktor für die Stabilität des Euro durch die Aufnahme weiterer Mitglieder abzuleiten. Die Befürchtung, dass nach der Vergrößerung der Eurozone im EZB-Rat spezifische Länderinteressen leichter durchzusetzen sind und damit die Geldpolitik geschwächt würde, erscheint angesichts der Erfahrungen der amerikanischen Fed mit einem ähnlichen Rotationsmodell übertrieben. Gleichwohl können bereits in der Vorbereitungsphase Wechselkursattacken gegen die Währungen der Beitrittsländer auf die Eurozone zurückschlagen. Indirekt würde dies die Stabilität des Euro-Wechselkurses berühren, und zwar aufgrund des Signaleffekts der fehlenden Beitrittsreife der Kandidatenländer für die Eurozone.

Thomas.Linne@iwh-halle.de

EU-Strukturfonds: Aufstockung der Mittel nach jüngster Erweiterung zu erwarten

Die Expansion der Strukturfonds in der Europäischen Union ist nicht nur wirtschaftlich begründet, sondern auch das Ergebnis eines vielschichtigen Verhandlungsprozesses. Die geringe Transparenz der Verhandlungen und das Fehlen klarer Regeln bei der Mittelvergabe begünstigen die politische Einflussnahme der Mitgliedsländer in den sich verschärfenden Verteilungskämpfen, was auch der Verlauf der Beitrittsverhandlungen zur Osterweiterung demonstrierte. Wird das Förderinstrumentarium beibehalten und möglicherweise noch ausgebaut, wird die Erweiterung der Union zu einer politisch motivierten Aufstockung der strukturellen Fonds im Finanzierungszeitraum 2007 bis 2013 führen. Um die Politiken in einer Gemeinschaft mit 25 und mehr Mitgliedsländern auch künftig finanzierbar und tragfähig zu machen, sollte die EU ihre Reformanstrengungen in den nächsten Jahren deutlich erhöhen.

Bisherige Erweiterungen der Union waren stets damit verbunden, dass ein auftretendes Gefälle im wirtschaftlichen Entwicklungsniveau zwischen den Mitgliedsländern durch einen Ausbau der strukturellen Instrumente verringert werden sollte. Dieser Ausbau umfasst eine Ausweitung der Mittel im Rahmen der bestehenden Instrumente und die Bereitstellung von Mitteln infolge neuer Instrumente. Dabei zeigte sich, dass nicht allein der Rückstand im Leistungsniveau ausschlaggebend für die Vergabe von Strukturfondsmitteln war. Vielmehr steht hinter dem Zusammenhang von Erweiterung und Ausweitung der Strukturfonds ein politischer Mechanismus: Das relative Gewicht der alten Mitglieder in Abstimmungen über die Unionspolitiken nimmt zugunsten der neuen Mitglieder ab. Um die damit verbundenen Verteilungskämpfe in einer erweiterten Union zu mildern, wurden die Gesamtmittel bisher immer aufgestockt.

Somit war die Strukturpolitik in ihrer heutigen Form, bestehend aus vier Strukturfonds und dem Kohäsionsfonds, im Regelwerk der Gemeinschaft

²⁰ Vgl. hierzu POOLE, W.: That Mysterious FOMC, 1998. <http://stlouisfed.org/news/speeches.html>.

nicht vorgesehen. Auch in ihrem Umfang von etwa 30 Mrd. Euro hat sie die ursprünglichen Vorstellungen weit übertroffen. Die Strukturpolitik sollte ursprünglich nach dem Subsidiaritätsprinzip Maßnahmen unterstützen, die in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinschaft fallen, d. h. bei denen ein „europäischer Nutzen“ zu erwarten ist und wo die Mitgliedsländer diese Ziele national nicht besser erreichen könnten. Das ist vor allem in Regionen mit Entwicklungsrückstand der Fall, die sich in relativ armen Mitgliedsländern befinden. Im Laufe der letzten Jahrzehnte wurde die Strukturpolitik allerdings auf der Suche nach politisch akzeptablen Verhandlungskompromissen in einer zahlenmäßig wachsenden Gemeinschaft beständig erweitert. Davon zeugen zahlreiche Sonderzahlungen und „Paketlösungen“ (vgl. Kasten).

Kasten:

Beispiele für politisch motivierte Vereinbarungen im Rahmen der Strukturfondspolitik:

- **1975:** Europäischer Regionalfonds (EFRE) wird im Zuge der Erweiterung um Großbritannien, Irland und Dänemark auf Druck des Nettozahlers Großbritannien gegründet.
- **1985:** Integrierte Programme zur Förderung der Mittelmeerregion wurden als Zugeständnis an Frankreich, Italien und Griechenland gebildet, die gedroht hatten, gegen die Aufnahme von Spanien und Portugal zu stimmen.
- **1987/1988:** Strukturfondsmittel werden verdoppelt als Zugeständnis an Spanien, Portugal und Griechenland, die drohten, zur Einheitlichen Europäischen Akte und zum Binnenmarkt nicht zuzustimmen.
- **1993:** Kohäsionsfonds als spezielles Förderinstrument für Spanien zur Erfüllung der Aufnahmekriterien für die Europäische Währungsunion gegründet, da Spanien drohte, gegen die Währungsunion ein Veto einzulegen (ausgeweitet auf Portugal, Griechenland, Irland).
- **1995:** Mit der Erweiterung um Finnland, Schweden und Österreich wird ein Strukturfondsziel 6 zur „Förderung von Regionen in extremer Randlage“ (Später in 3 Ziele integriert) für die neuen Länder Schweden und Finnland eingerichtet, die sonst Nettozahler geworden wären.

Dadurch sind auch die Kriterien für den Umfang der Mittel und die Mittelvergabe im Rahmen

der Strukturpolitik immer weniger durchschaubar geworden. Während das Kriterium für die umfassende Förderung unter Ziel 1 (ca. 70% aller Strukturfondsmittel), das Niveau des regionalen Bruttoinlandsprodukts je Einwohner im Vergleich zum Durchschnitt der Gemeinschaft, noch als recht transparent angesehen werden kann, gilt dies kaum noch für die Kriterien für die Förderfähigkeit im Rahmen der Ziele 2 (Regionen mit Strukturproblemen) und 3 (Ausbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen).

Die Auswirkungen einer Veränderung politischer Verhandlungsmacht von Mitgliedsländern auf den Umfang der Mittel und damit das EU-Budget wurden am IWH bereits mehrfach mit Hilfe eines Regressionsmodells untersucht.²¹ Grundlage dafür war die Praxis der Mittelvergabe in der EU-15 über einen mehrjährigen Zeitraum. Die Fähigkeit eines Mitgliedslandes, erfolgreich eine Koalition mit anderen Ländern zur Durchsetzung eigener Ziele einzugehen, wurde dabei durch den Shapley-Shubik-Index (SSI) erfasst, der auf dem Stimmengewicht jedes Landes in den Abstimmungen des EU-Ministerrates beruht. In unterschiedlichen Szenarien für die Verteilung von Mitteln aus den Strukturfonds wurde nicht nur das Bruttoinlandsprodukt pro Einwohner der Länder berücksichtigt, sondern auch der SSI.

Möglich wurde die starke politische Einflussnahme auf die Ausgestaltung der Strukturpolitik durch die Art und Weise der Entscheidungsfindung:

- a) In einem ersten Schritt beraten die Staats- und Regierungschefs auf einer Gipfeltagung über die Prioritäten der Förderung in einer Finanzperiode. Dabei prallen mitunter gegenläufige Interessen der Länder aufeinander. Die Regierungsvertreter verabschieden *im Konsens* eine Empfehlung zur Höhe und den Prioritäten der Mittel, die an den EU-Ministerrat weitergereicht wird. Es wird so lange verhandelt, bis eine politisch von allen Mitgliedsländern tragbare Lösung gefunden wird.
- b) Der EU-Ministerrat teilt dann die Mittel in empfohlener Höhe grob auf die Strukturfondsziele auf. Die Entscheidung darüber fällt vorerst noch *einstimmig*.²² Dieser Abstimmungsprozess

²¹ Vgl. dazu KÄMPFE, M.: EU-Osterweiterung: Strukturfondsmittel unter Berücksichtigung der Verhandlungsmacht der Beitrittsländer, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 12/1999, S. 11-15.

²² Die Einstimmigkeit bei Entscheidungen über Haushaltsfragen im EU-Ministerrat wird auf Forderung Spaniens (voraussichtlich) erst im Jahre 2007 abgeschafft werden, d. h.,

ist durch „Paketlösungen“ und Sonderzahlungen charakterisiert, die ausgehandelt werden, um nicht durch ein mögliches Veto eines oder mehrerer Länder wichtige Entscheidungen zu blockieren.

- c) In einem dritten Schritt nimmt die Kommission nach der Entscheidung des EU-Ministerrats über die Mittel eine indikative Mittelverteilung auf die einzelnen Mitgliedsländer vor, die sie als Durchführungsbestimmung zu den Strukturfonds für einen Finanzzeitraum veröffentlicht. Dabei prüft sie die Förderfähigkeit von Regionen für die drei Strukturfondsziele, d. h., sie geht im Prinzip nach objektiven Kriterien vor.²³ Ihr verbleibt allerdings erheblicher Spielraum. Die Politisierung dieser Entscheidungen kommt darin zum Ausdruck, dass sie den im Ministerrat politisch getroffenen Entscheidungen folgt. So soll eine Ausgewogenheit zwischen den Mitgliedsländern im Vordergrund stehen, möglichst alle Länder sollen bei der Mittelvergabe bedacht werden etc. Dabei kommt es mitunter zu Entscheidungen „an den Kriterien vorbei“.

Ergebnisse der jüngsten Beitrittsverhandlungen widerspiegeln Machteinflüsse analog zu früheren Verhandlungen

Auf der Basis des erwähnten Modells konnten die Strukturfondsmittel bei einer Erweiterung der Union um zehn Länder im Rahmen der bestehenden Instrumente der Strukturpolitik geschätzt werden, und zwar jeweils anhand der Stimmengewichtung vor und nach Nizza. Durch die veränderte Stimmengewichtung der Ratstagung von Nizza erhielten Polen und Spanien den größten relativen Machtzuwachs. Daraus ergab sich eine signifikante Zunahme potenzieller Strukturfondsmittel für Polen, wohingegen sich für andere mittel- und osteuropäische Länder ein Rückgang abzeichnete (vgl. Abbildung 1).²⁴

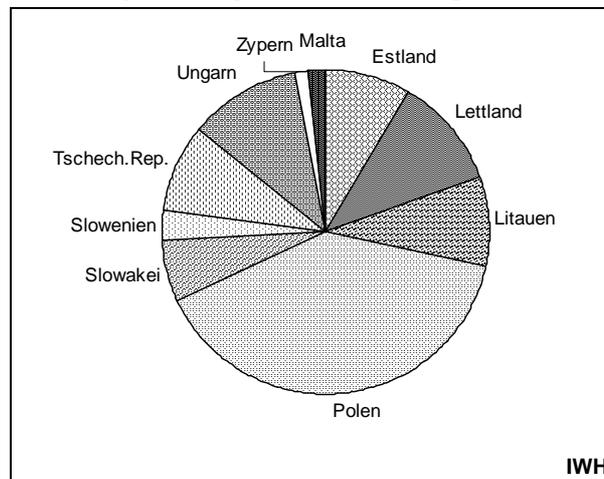
sie gilt noch für die Abstimmung über die nächste Finanzperiode 2007 bis 2013.

²³ Für die Förderung in jedem Ziel gibt es unterschiedliche Kriterien. Für Ziel-1-Regionen ist es das regionale Bruttoinlandsprodukt je Einwohner (gemessen in Kaufkraftparitäten), das 75% des EU-Durchschnitts nicht überschreiten darf.

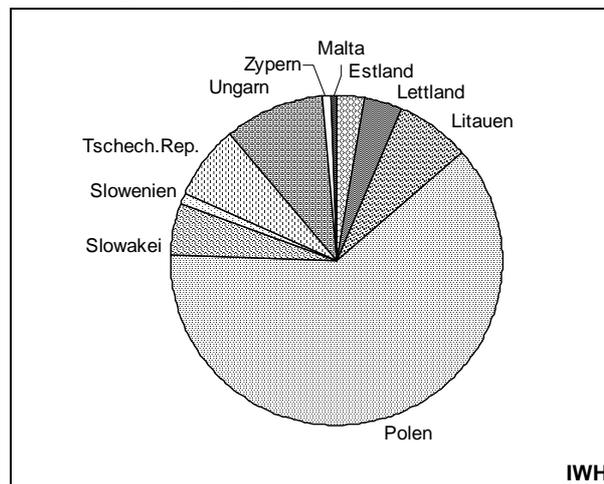
²⁴ Vgl. KÄMPFE, M.; STEPHAN, J.: Auswirkungen der neuen Stimmengewichtung: im EU-Ministerrat auf Strukturfondsmittel für neue Mitglieder, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 1/2001, S. 34-38.

Abbildung 1:
Vergleich der Aufteilung potentieller Transfers aus den Strukturfonds auf die Beitrittsländer

- Stimmengewichtung nach dem „Status quo“ -



- Stimmengewichtung nach „Nizza“ -

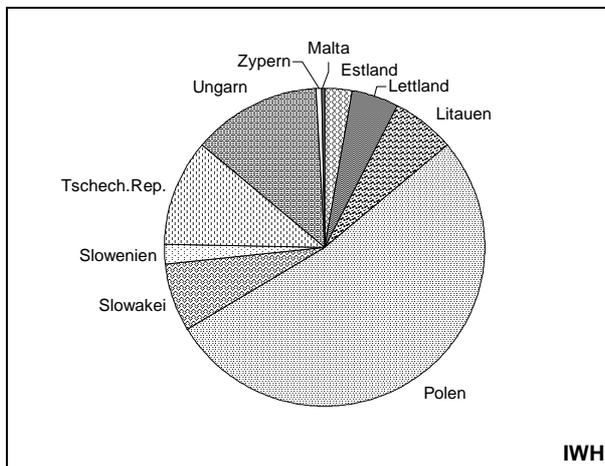


Quelle: Berechnungen des IWH.

Zwar gab es im Vorfeld der Erweiterung Bestrebungen, die bestehenden Politiken zu reformieren und erst dann neue Mitgliedsländer aufzunehmen bzw. nicht alle Finanzhilfen auf die Beitrittsländer zu übertragen. Jedoch wurde von der Kommission – nicht zuletzt aufgrund des Protests aus den Beitrittsländern – davon im Zuge der Erweiterungsverhandlungen Abstand genommen. Der Verlauf der Erweiterungsverhandlungen wie auch die Diskussion um den künftigen Finanzrahmen der Union zeigen, dass einmal erworbene Ansprüche der alten Mitgliedsstaaten erhalten bleiben und die Mittel für die neuen Mitgliedsländer im Vergleich zum ursprünglichen Ansatz ausgebaut werden sollen. Insbesondere Polen als größtes unter den Beitrittsländern setzte sich in den Verhandlungen für eine strikte Anwendung der bisherigen Regelungen

auf die neuen Länder ein, wobei Zugeständnisse für einzelne Ländergruppen bei früheren Erweiterungen eine Rolle spielten (vgl. Abbildung 2).

Abbildung 2:
Mittel für Strukturpolitische Maßnahmen nach Beitrittsländern (Kopenhagen-Paket)
- 2004 bis 2006 -



Quelle: EU-Kommission.

Ansätze für eine Ausweitung der Strukturpolitik 2007 bis 2013

Mit der Übertragung der Strukturpolitik auf die neuen Mitgliedsländer wird das Ziel 1 – die Förderung von Regionen mit Entwicklungsrückstand – wegen des Entwicklungsgefälles der Länder zur „alten“ Union im Mittelpunkt stehen.

Für die Anfangsperiode 2004 bis 2006 gilt für die neuen Mitglieder zunächst ein „Phasing-In“ bezüglich der Strukturfonds, weshalb die Unterschiede zu den Kohäsionsländern der EU-15 im Durchschnitt in den ersten drei Jahren noch ziemlich groß sind (vgl. Abbildung 3).

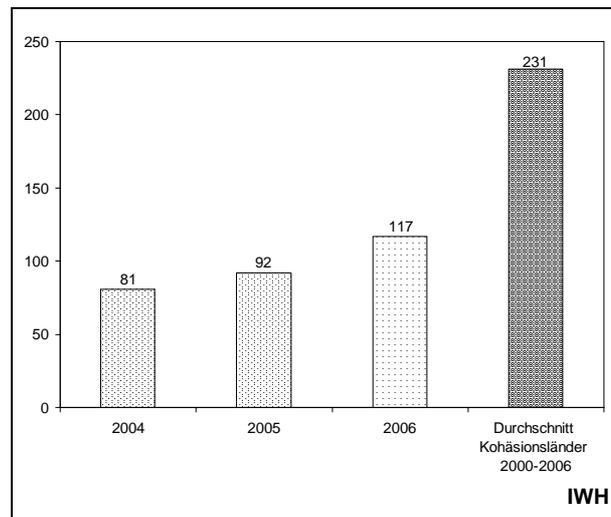
Für den künftigen Finanzrahmen im Zeitraum 2007 bis 2013 hat die EU-Kommission zu Beginn dieses Jahres eine finanzielle Vorausschau vorgestellt.²⁵ Darin betont sie die Notwendigkeit einer neuen Dynamik bei der Umsetzung der Erweiterung. Die Finanzplanung sieht vor, in der kommenden Periode die Eigenmittelobergrenze des Haushalts in seiner bisherigen Relation zum Bruttoeinkommen der Union unverändert zu lassen²⁶

²⁵ Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament: Haushalt der erweiterten Union 2007 bis 2013, KOM (2004)101 endg., Brüssel.

²⁶ Der Anteil von 1,24% am Bruttonationaleinkommen der Union soll nicht überschritten werden. Diese Relation ent-

und die Ausgabenobergrenze anzuheben, teilweise bis knapp unter die Eigenmittelobergrenze. Das würde nicht nur real eine Aufstockung der Mittel bedeuten, sondern auch eine anteilmäßige Anhebung der verfügbaren Mittel am Bruttoeinkommen der Union. Über den gesamten Zeitraum 2007 bis 2013 würde zwar – nach den Äußerungen der Kommission – die auf dem Kopenhagen-Gipfel im Dezember 2002 für das Jahr 2006 beschlossene Obergrenze des Anteils strukturpolitischer Mittel am Gesamteinkommen der Union (in Höhe von 0,43 %) in etwa stabilisiert werden. Dies bedeutet jedoch gleichwohl eine Anhebung der aktuellen Obergrenze.²⁷ Entscheidender als die Betrachtung des Anteils ist aber die Dynamik, die nicht objektiven Kriterien folgt, sondern das Ergebnis von Verhandlungen ist. Vergleicht man das Jahr 2013 mit dem Jahr 2006, dem letzten der aktuellen Finanzperiode, so beträgt die Steigerung ca. 30% (Preise 2004) (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 3:
Pro-Kopf-Mittel für strukturpolitische Maßnahmen in den Beitritts- und Kohäsionsländern EU-15
- Euro, Preise 1999 -



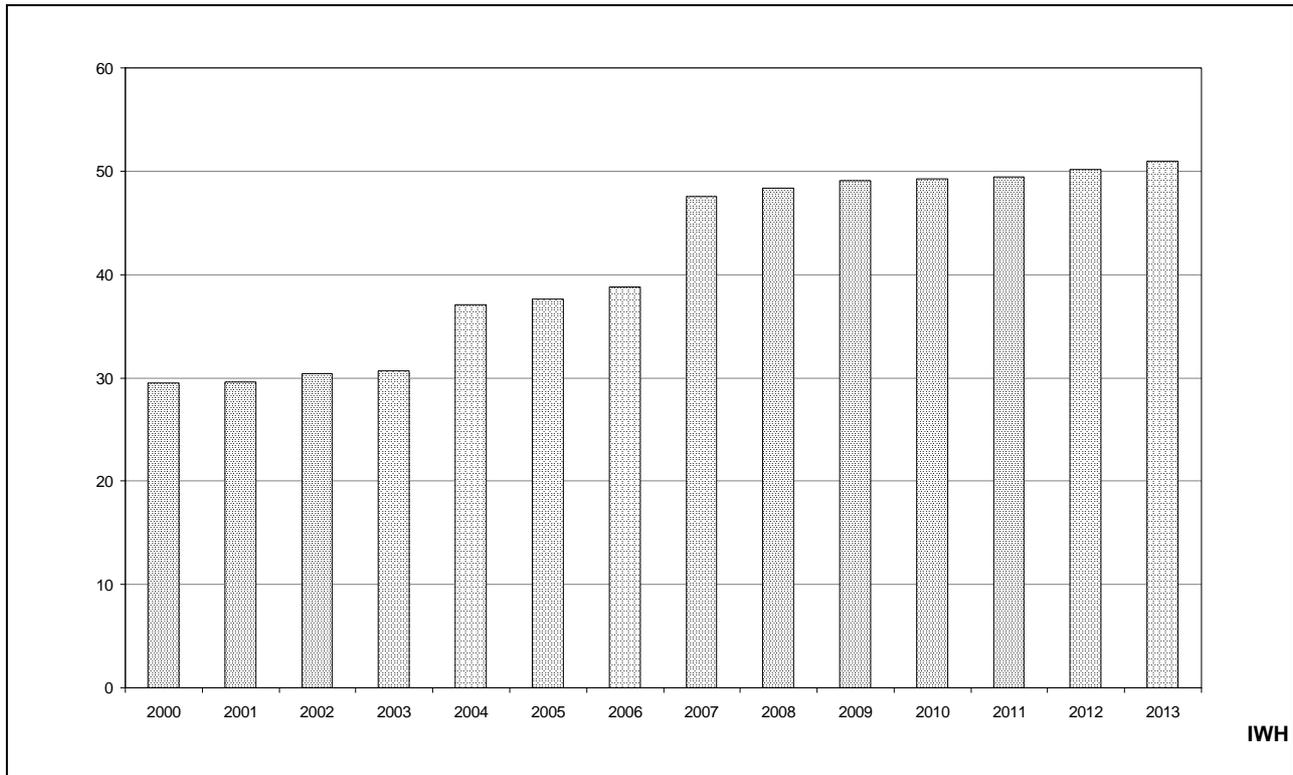
Quellen: EU-Kommission; Berechnungen des IWH.

Entsprechend dem Vorschlag der EU-Kommission spielen für die geplante Aufstockung der Mittel mehrere Faktoren eine Rolle. Zunächst wirkt sich die unreformierte Übertragung der Gemeinschaftspolitiken auf die neuen Mitgliedsländer ausgaben-

spricht der bisherigen von 1,27% am Bruttoeinkommen der Union.

²⁷ In der gegenwärtigen Finanzperiode beträgt der Anteil im Durchschnitt 0,35%, unter Einbeziehung der Erweiterung ab 2004 0,39% des Bruttoeinkommens der EU.

Abbildung 4:
 Entwicklung der Mittel für strukturpolitische Maßnahmen 2000 bis 2006 und 2007 bis 2013
 - Mittel für Verpflichtungen, Mrd. Euro, Preise 2004 -



Quelle: EU-Kommission.

steigernd aus. Hinzu kommt das Postulat, dass sich keines der neuen Mitgliedsländer schlechter stellen soll als in der Heranführungsphase, es also keine Nettozahler unter den neuen Ländern nach der Erweiterung geben soll. Wie bei früheren Erweiterungen zeichnet sich hier ab, dass für die neuen Mitgliedsländer bestehende Ausgabenkategorien ausgebaut werden. Da die neuen Mitgliedsländer nach den Förderkriterien im Zeitraum 2007 bis 2013 mehr Mittel erhalten dürften als die Altmitglieder, ist zu erwarten, dass die Pro-Kopf-Ausgaben über die entsprechenden Ausgaben im Durchschnitt der alten EU-Mitglieder hinaus ansteigen werden. Ähnlich verlief auch die Entwicklung im Falle der Kohäsionsländer: Griechenland, Spanien und Portugal erhielten im Jahr 2001 Fördermittel, deren Umfang mehr als das Doppelte der EU-15 im Durchschnitt betrug.

Schließlich ist die vorgesehene degressiv gestaltete Weiterförderung der bisherigen Ziel-1-Gebiete („Phasing out“) bis 2013 zu berücksichtigen.²⁸ Die alten EU-Mitgliedsländer haben in der

künftigen Finanzperiode nur mit einer leichten Verminderung der Förderung in Ziel-1-Gebieten zu rechnen. Die Zusicherung des Erhalts der Strukturmittelförderung ist vor allem auf Spanien zurückzuführen, das mit einem Veto gegen die Osterweiterung drohte, falls es für spanische Ziel-1-Regionen, die nach der Osterweiterung aufgrund des statistischen Effekts ihre Förderberechtigung verlieren würden, keinen Fortbestand für Mittelzuweisungen nach 2006 geben würde. Damit wird deutlich, dass eine weitgehend unreformierte Übertragung der Politiken auf die neuen Mitgliedsländer die Verteilungskämpfe in der erweiterten Union verschärfen wird.

Martina.Kaempfe@iwh-halle.de

²⁸ Dabei sind künftig zwei Arten von Ziel-1-Regionen zu unterscheiden: die, deren Entwicklungsniveau über 75% des

alten EU-(15)-Durchschnitts liegt, und jene, die die (niedrigere) 75%-Grenze des BIP der EU-25 erreicht haben. Für beide sind unterschiedliche Phasing-out-Regelungen vorgesehen, für Letztere wird eine Förderung noch über 2013 hinaus diskutiert.