

Stephan, Johannes

**Article**

## Zur geplanten EU-Kohäsionspolitik in Assoziierungsländern: Die sektorale Komponente spielt eine untergeordnete Rolle

Wirtschaft im Wandel

**Provided in Cooperation with:**

Halle Institute for Economic Research (IWH) – Member of the Leibniz Association

*Suggested Citation:* Stephan, Johannes (2001) : Zur geplanten EU-Kohäsionspolitik in Assoziierungsländern: Die sektorale Komponente spielt eine untergeordnete Rolle, *Wirtschaft im Wandel*, ISSN 2194-2129, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Halle (Saale), Vol. 7, Iss. 15, pp. 404-409

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/143145>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Fazit

Aus den Befunden zur öffentlichen Forschung in den neuen Ländern lässt sich ablesen, dass dort inzwischen eine breitgefächerte öffentliche Forschungslandschaft entstanden ist, und zwar sowohl im Hochschulbereich als auch außerhalb der Hochschulen. Gleichzeitig ist der empirische Befund über diese Forschungslandschaft recht vielschichtig und lässt neben einzelnen Stärken noch immer deutliche Defizite im Vergleich zu den alten Bundesländern erkennen.

Es ist nicht auszuschließen, dass am „aktuellen Rand“, für den noch keine Daten vorliegen, wegen der ungünstigen demographischen Entwicklung und der daraufhin geringer ausfallenden Zahl der Abiturienten ein Druck auf die öffentliche FuE in Ostdeutschland ausgeht, speziell auf die Hochschulen. Hierdurch könnten die ostdeutsche Forschung in ihrer Leistungsfähigkeit beeinträchtigt und die für verschiedene Teilbereiche aufgezeigten

Defizite vergrößert sowie insbesondere die Möglichkeit der öffentlichen Forschungseinrichtungen eingeschränkt werden, stimulierend auf die private FuE und den weiteren wirtschaftlichen Aufbau in den neuen Ländern zu wirken. Die regionalen Effekte eines solchen Abbaus dürften sich sehr negativ auswirken. Um so wichtiger wird es sein, die vorhandenen Kapazitäten bestmöglich für die regionale Entwicklung wirksam zu machen. Sofern Einschränkungen im Hochschulbereich unvermeidlich erscheinen, sollte überlegt werden, das wissenschaftliche Profil einzelner Standorte der öffentlichen FuE weiter zu schärfen und innerhalb der einzelnen Länder zwischen den Hochschulen mehr Arbeitsteilung anzustreben sowie eine stärkere räumliche Konzentration auf einzelne Standorte vorzunehmen.

Martin T. W. Rosenfeld ([mrd@iwh-halle.de](mailto:mrd@iwh-halle.de))  
Gerhard Heimpold ([ghp@iwh-halle.de](mailto:ghp@iwh-halle.de))

## Zur geplanten EU-Kohäsionspolitik in Assoziierungsländern: Die sektorale Komponente spielt eine untergeordnete Rolle

*Die Assoziierungsländer in Mittel- und Osteuropa weisen nicht nur ein deutlich niedrigeres Entwicklungsniveau aus, auch die sektoralen Strukturen weichen zum Teil deutlich von denen der weiter entwickelten Mitgliedsstaaten der Europäischen Union (EU) ab. Damit liegt die Vermutung nahe, dass das Entwicklungsgefälle zu einem großen Teil durch solche Strukturunterschiede erklärt werden könnte. In dem jüngsten Bericht der EU-Kommission über die Kohäsionspolitik wird dementsprechend ein besonderes Gewicht auf die strukturelle Dimension bei der geplanten Ausgestaltung der EU-Interventionspolitiken für die neuen Mitglieder gelegt.*

*Tatsächlich spielt die sektorale Komponente auf gesamtwirtschaftlicher Ebene jedoch eine eher untergeordnete Rolle. Lediglich in der Slowakei trägt die sektorale Struktur mit fast einem Fünftel zur Erklärung des im Vergleich zu westlichen Ländern geringeren Produktivitätsniveaus bei. Im Falle Tschechiens enthielten die sektoralen Struk-*

*turdivergenzen sogar keinen Erklärungsgehalt für das Entwicklungsgefälle mehr. Hier würde eine Politik, die auf sektorale Konvergenz zielt, Gefahr laufen, ohne Wirkung auf die Produktivitätslücke zu bleiben.*

*Der Diskussionsvorschlag aus dem EU-Bericht bezüglich der künftigen Ausrichtung der Strukturpolitiken für die Transformationsländer auf die sektorale Dimension wird durch die Analyse nicht unterstützt. Die bisherigen Programme scheinen durchaus geeignet, den Besonderheiten in den Transformationsländern gerecht zu werden.*

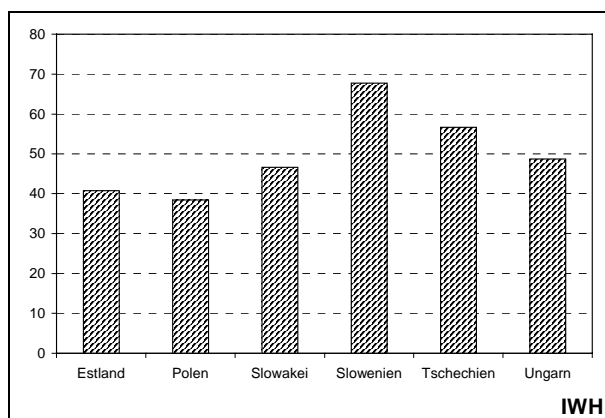
Die Assoziierungsländer in Mittel- und Osteuropa erreichen – gemessen am Bruttoinlandsprodukt je Einwohner – bisher nur ein deutlich niedrigeres Entwicklungsniveau als der Durchschnitt der heutigen EU-Mitgliedsländer (vgl. Abbildung).

Die Ursachen dieser Entwicklungslücke liegen im Wesentlichen in einem geringeren technologischen Stand der Produktionen und Dienstleistun-

gen, in geringeren Produkt- und Dienstleistungsqualitäten und im geringeren Know-how bei der Organisation der Produktion und der Vermarktung des Angebots. Ein weiterer möglicher Grund könnte auch in sogenannten Struktureffekten liegen. Solche ergeben sich durch ein überdurchschnittliches Gewicht von Branchen mit unterdurchschnittlichem Produktivitätsniveau.

Im Zuge der EU-Osterweiterung kommen aller Voraussicht nach alle Regionen der beitretenden Länder in Mittel- und Osteuropa in den Genuss der Kohäsionspolitiken der Europäischen Union. Bisher erfüllen fast alle Regionen in den Transformationsländern das Berechtigungskriterium für EU-Strukturfonds von maximal 75% des durchschnittlichen Pro-Kopf-Einkommens der heutigen 15 EU-Mitgliedsländer.<sup>26</sup>

Abbildung:  
Entwicklungsniveaus<sup>a</sup> ausgewählter Assoziierungsländer im Vergleich zum Durchschnittsniveau der EU-15, 1999  
- EU = 100 -



<sup>a</sup> Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Einwohner. Konvertierung der in nationalen Währungen berechneten Niveaus mit Hilfe von Kaufkraftparitäten (KKP).

Quellen: EUROSTAT; OECD; Nationale Statistische Ämter; Berechnungen des IWH.

Ziel der EU-Kohäsionspolitik ist eine Reduktion der Disparitäten in den Entwicklungsniveaus der Regionen Europas. Angenommen wird, dass

<sup>26</sup> Tatsächlich liegen die Städte Prag und Bratislava heute bereits über dem Kriterium. Im Falle Sloweniens könnte eine rasche Entwicklung in den nächsten Jahren dazu führen, dass das Land als einzelne Region die Grenze von 75% übersteigt. Hier wird es letztlich darauf ankommen, welche geographische Regioneneinteilungen in den Beitrittsverhandlungen vereinbart werden.

im Zuge der fortschreitenden Integration einige Regionen ein gleichgewichtiges Entwicklungsniveau erreichen könnten, welches deutlich unter dem Durchschnitt der EU liegt. Ursachen eines solchen Marktergebnisses wären dann benachteiligende regionale Bedingungen, wie z. B. Faktorausstattungen. Explizites Ziel der EU-Kohäsionspolitik ist die Veränderung dieser regionalen Bedingungen.<sup>27</sup>

Für die Ausgestaltung der zukünftigen EU-Kohäsionspolitik in den Assoziierungsländern stellt sich zunächst die Frage, welche der möglichen Ursachen einen wichtigen Erklärungsgehalt für das Entwicklungsgefälle aufweisen.

### *Die sektorale Struktur als Determinante der Entwicklungslücke in Mittel- und Osteuropa*

Vor allem die wesentlich höheren Beschäftigungsanteile in den Landwirtschaftssektoren der Assoziierungsländer legen die Vermutung nahe, dass das Einkommensgefälle der Transformationsländer zur EU zum überwiegenden Anteil auf strukturelle Unterschiede zurückzuführen sei (vgl. Tabelle 1). Der besonders hohe Anteil der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft Polens kann auf eine in der Bevölkerung weit verbreitete Subsistenzwirtschaft zurückgeführt werden. Anders als in anderen mittel- und osteuropäischen Ländern befand sich schon zu sozialistischer Zeit ein großer Anteil der polnischen Landwirtschaft in privater Hand. Viele Personen, die vormals vor allem in der Industrie beschäftigt waren, haben sich als Kleinstbauern eine Existenzgrundlage geschaffen. Da in den anderen Assoziierungsländern ehemalige Industriebeschäftigte mit Grundbesitz jedoch nicht in die landwirtschaftliche Beschäftigungsstatistik aufgenommen werden, wird für vergleichende Studien in der Fachliteratur dieser Beschäftigungsanteil in Polen als statistisch nach oben verzerrt behandelt.

Als ehemalig sozialistische Industrienationen kommen bei den Assoziierungsländern zusätzlich noch typischerweise ein überdurchschnittlich großer Anteil der Industriebeschäftigung und ein

<sup>27</sup> Vgl. EU-KOMMISSION: Einheit Europas, Solidarität der Völker, Vielfalt der Regionen. Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Januar 2001, S. 10.

Tabelle 1:  
 Sektorale Beschäftigungsanteile in ausgewählten Assoziierungsländern, 1999  
 - in % der Gesamtbeschäftigung -

	Agrar- sektor	Industrie	Dienstleistungen		Staat
			Handel, Transport und Kommunikation	unternehmensbezogene Dienstleistungen	
Estland	9,1 <sup>a</sup>	33,3	25,5	7,4	24,7
Polen	27,6	27,7	20,1	7,4	17,2
Slowakei	7,4	38,5	23,0	5,5	25,6
Slowenien	5,0	39,5	24,8	8,7	22,0
Tschechien	5,2	40,8	25,0	10,4	18,6
Ungarn	7,1	34,0	25,2	6,9	26,8
<i>Nachrichtlich:</i> EU-15	4,8	27,1	26,9	14,2	27,0

<sup>a</sup> Daten für 1998.

Quelle: EUROSTAT; OECD; Nationale Statistische Ämter; Berechnungen des IWH.

unterdurchschnittlich vertretener Dienstleistungssektor hinzu. Letzteres ist besonders deutlich an den Beschäftigungsanteilen der unternehmensbezogenen Dienstleistungen abzulesen.

Die Berechnungen des IWH deuten jedoch an, dass die sektoralen Unterschiede nur einen vergleichsweise geringen Anteil an der Erklärung der Entwicklungslücke, gemessen hier am Arbeitsproduktivitätsgefälle, haben (vgl. Tabelle 2). Weiterhin zeigt sich, dass sich die sektoralen Erklärungsgelände innerhalb der einzelnen Assoziierungsländer zum Teil erheblich unterscheiden. Für die Analyse wurde ein Vergleich zwischen dem tatsächlichen und einem hypothetischen Entwicklungsniveau gezogen, welches sich ergäbe, wenn es keine sektoralen Divergenzen zu einem Referenzland mit europäischer Sektorenstruktur gäbe. Als Referenzland wurde Deutschland gewählt (zur Berechnung vgl. Kasten).

Die sektoralen Anteile an den gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsgefällen Polens und der Slowakei lagen 1999 in etwa bei 20%. In beiden Ländern sind diese Anteile seit 1993 deutlich gestiegen. Der Anteil Ungarns liegt mit 13,4% ebenfalls vergleichsweise hoch. Aufgrund der Besonderheiten in der polnischen Landwirtschaftsstatistik sind diese Ergebnisse jedoch nur eingeschränkt vergleichbar. Würde wie oben angedeutet für die Berechnung Polens ein geringerer landwirtschaft-

licher Beschäftigungsanteil angenommen, so würde ein realistischerer sektoraler Erklärungsgehalt eher unbedeutend klein ausfallen.<sup>28</sup>

Tabelle 2:  
 Sektoraler Anteil am gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsgefälle in ausgewählten Assoziierungsländern, 1993 und 1999  
 - in % der gesamtwirtschaftlichen Produktivitätslücke -

	1993	1999
Estland	3,3	3,4 <sup>a</sup>
Polen	15,2	21,2
Slowakei	17,9	18,9
Slowenien	11,7	8,0
Tschechien	16,8	-0,8
Ungarn	13,8	13,4

<sup>a</sup> Daten für 1998.

Quellen: EUROSTAT; WIIW; Nationale Statistische Ämter; Berechnungen des IWH.

<sup>28</sup> Läge der Beschäftigungsanteil der polnischen Landwirtschaft beispielsweise bei nur etwa 10 Prozent, also noch deutlich höher als im Durchschnitt anderer Transformationsländer mit ähnlichem Entwicklungsstand, so ergäbe sich nur noch ein sektoraler Anteil an der Produktivitätslücke von 3,9% in 1993 und 4,2% in 1999. Trotz der vergleichsweise noch höheren landwirtschaftlichen Beschäftigung fielen der sektorale Erklärungsgehalt Polens demnach deutlich geringer aus als in den meisten anderen Assoziierungsländern.

### Zur Berechnung der sektoralen Komponente der Produktivitätslücke

Für die Analyse wurde Deutschland als eines der entwickeltsten EU-Länder als Referenzmaßstab verwendet. Die Methode folgt dem Konzept der „Technological Frontier Area“. Ihr unterliegt die Annahme, dass in dem Referenzland das höchst erreichbare Produktivitätsniveau verwirklicht ist. Im Vergleich zu den Bedingungen im Referenzland (hier sektorale Struktur) können so die einzelnen Determinanten des Produktivitätsgefälles aller Länder mit niedrigeren Produktivitätsniveaus quantifiziert werden. In ihrer Ausgestaltung in dieser Analyse impliziert die Methode jedoch keine normative Aussage über eine Anpassung der Sektoren an die Strukturmerkmale des Referenzlands.

Bei der Kalkulation des Erklärungsgehalts der sektoralen Strukturen wird eine Arbeitsproduktivität für die Assoziierungsländer errechnet, die sich hypothetisch ergibt, indem die sektoralen Arbeitsproduktivitäten der Länder  $\pi_i$  mit den Beschäftigungsanteilen derselben Sektoren  $\alpha_i$  im Referenzland gewichtet werden:

$$(1) \pi_{hyp} = \sum_i \pi_i \alpha_i^{ref}$$

Die tatsächliche Produktivitätslücke kann mit

$$(2) \pi = 1 - \frac{\sum_i \pi_i \alpha_i}{\sum_i \pi_i^{ref} \alpha_i^{ref}}$$

beschrieben werden. Die hypothetische Produktivitätslücke ist ein Residuum, das nicht mehr den sektoralen Strukturen, sondern anderen Faktoren zugerechnet werden kann. Sie ergibt sich aus

$$(3) \pi_{hyp} = 1 - \frac{\sum_i \pi_i \alpha_i^{ref}}{\sum_i \pi_i^{ref} \alpha_i^{ref}}$$

Die Abweichung zwischen der hypothetischen und der tatsächlichen Produktivitätslücke beschreibt den sektoralen Gehalt des Produktivitätsgefälles.

In die Berechnung des Indikators für den sektoralen Gehalt des Produktivitätsgefälles gingen die Daten für insgesamt 15 Sektoren ein.

Damit könnte ein sektoraler Strukturwandel zumindest in der Slowakei und eingeschränkt auch in Ungarn durchaus deutlich zu einer Verringerung der Entwicklungslücke beitragen. In der Slowakei sind im Vergleich zu Deutschland wesentlich mehr Erwerbstätige in der Landwirtschaft beschäftigt (7,4% gegenüber 2,6%). Hier fällt die Produktivität deutlich niedriger aus als im nationalen Durchschnitt. Darüber hinaus sind hier deutlich weniger Personen in unternehmensbezogenen Dienstleistungen (5,5% gegenüber 13,9%) angesiedelt, welche sich in Slowenien durch eine mehr als drei Mal höhere Produktivität als dem nationalen Durchschnitt aller Sektoren auszeichnen. Ähnliches gilt für Ungarn. Anders als in der Slowakei zeigt der Indikator hier jedoch einen leicht fallenden Trend.

In Estland und Slowenien sind die Beschäftigungsanteile in dort überdurchschnittlich produktiven Sektoren der Wirtschaft heute ausreichend hoch, um den sektoralen Strukturen eine deutlich untergeordnete Rolle bei der Erklärung der Entwicklungslücke zuzuweisen. Insbesondere im Falle Estlands würde der relativ hohe Beschäftigungsanteil der Landwirtschaft mit etwa 9% für einen hohen sektoralen Erklärungsgehalt des Produktivitätsgefälles sprechen. Da jedoch die Produktivität in der estnischen Landwirtschaft deutlich weniger von der gesamtwirtschaftlichen Produktivität abweicht als dies im Referenzland der Fall ist, fällt der Indikator für die Rolle der sektoralen Strukturen ebenfalls gering aus. In Slowenien fällt vor allem der hohe Beschäftigungsanteil in der Industrie auf. Diese trägt deshalb wenig zum Indikator bei, da die industrielle Produktivität nur wenig von der gesamtwirtschaftlichen abweicht.

Tschechien weist eine besonders starke Konzentration der Beschäftigung in Sektoren mit überdurchschnittlicher Produktivität auf. Diese Konzentration ist sogar stärker als im Referenzland. Damit erhält der Indikator ein negatives Vorzeichen. Dies deutet an, dass ein Strukturwandel hin zu den im Referenzland vorherrschenden Strukturen die gesamtwirtschaftliche Produktivität eher fallen ließe. Dies liegt im Wesentlichen an vergleichsweise höheren Beschäftigungsanteilen bei der Elektrizitäts-, Gas- und Trinkwasserproduktion, sowie bei unternehmensbezogenen Dienst-

leistungen (insbesondere Transport). Dagegen ist der Beschäftigungsanteil im Bereich der staatlichen Verwaltung, im Gesundheits- und Sozialwesen deutlich geringer als im Referenzland. Noch 1993 lag der sektorale Erklärungsgehalt bei knapp 17%. Die Reduktion ergab sich im Wesentlichen durch eine Verschiebung der Beschäftigungsanteile weg von der Industrie und insbesondere dem Bau hin zu haushaltsbezogenen Dienstleistungen.

In den drei letztgenannten Ländern würde demnach ein sektoraler Strukturwandel kaum zu einer Angleichung der Entwicklungsniveaus beitragen können. Für alle betrachteten Assoziierungsländer gilt gemeinsam, dass Determinanten wie beispielsweise Technologiegefälle, Qualitäts-, Management- und Marketingdefizite wohl eine weitaus wichtigere Rolle als die sektorale Dimension für die Erklärung der Produktivitätslücke spielen.<sup>29</sup>

### ***Der Gestaltungsbereich für eine EU-Kohäsionspolitik in den Assoziierungsländern***

Die für die Ausgestaltung der EU-Kohäsionspolitiken zuständigen Generaldirektionen beschäftigten sich im jüngsten Kohäsionsbericht<sup>30</sup> mit den Bedingungen in den Transformationsländern in Mittel- und Osteuropa. Sie leiten für diese insbesondere die Notwendigkeit eines langfristigen Trends sektoralen Strukturwandels weg von der Landwirtschaft und der Industrie hin zu Dienstleistungen ab. Die zukünftige Kohäsionspolitik in den Assoziierungsländern im Rahmen der Struktur- und Kohäsionsfonds könnte prominent auf diese Ziele ausgerichtet werden.

Es stellt sich grundsätzlich die Frage, ob eine strukturelle Interventionspolitik<sup>31</sup> sinnvoll einge-

setzt werden kann, um Wachstums- und Aufholpotentiale besser auszunutzen als dies eine rein marktliche Entwicklung würde.

Die bisherigen Erfahrungen mit Integrationsbemühungen zwischen Ländern mit deutlich unterschiedlichen Entwicklungsniveaus – nicht zuletzt auch innerhalb der heutigen EU – legen nahe, dass die Beseitigung von Handels- und Mobilitätsbarrieren als auch die Harmonisierung der Wirtschaftspolitiken nicht notwendigerweise ausreichen, um regionale Entwicklungsgefälle auszugleichen.

Aus entwicklungstheoretischer Sicht kann entsprechend dem Wachstumsstufenkonzept angenommen werden, dass das sektorale Strukturmuster jeder Wirtschaft nicht beliebig ist, sondern vielmehr von deren Entwicklungsstand abhängt. Diesem Konzept folgend kann die sektorale Struktur keine unmittelbare Zielvariable einer Entwicklungspolitik sein. Es sind jedoch durchaus Förderpolitiken vorstellbar, welche die Integrationsfähigkeit eines schwächeren Partners unterstützen. Solche Förderpolitiken können z. B. auf den Ausbau der Infrastruktur, auf technologische Entwicklung, die Förderung des Innovationspotentials oder etwa die Verbesserung der Qualität des Humankapitals ausgerichtet sein.

Es kann nicht darum gehen, in den Assoziierungsländern einen sektoralen Strukturwandel zu erzwingen, der die Wirtschaftsstrukturen der EU in den Assoziierungsländern dupliziert, also quasi eine normative Zielstruktur anstrebt. Eine Quelle positiver Effekte der europäischen Integration liegt ja gerade in dem sich ergebenden internationalen Spezialisierungsprozess und damit der Ausnutzung von im vergrößerten gemeinsamen Markt potentiell erzielbaren Skalenerträgen in der Produktion. Im Zuge fortschreitender Integration und internationaler Arbeitsteilung kann es dann zu einer Angleichung der Entwicklungsniveaus kommen. Konvergenz der Einkommen geht dann typischerweise einher mit einer Annäherung der sektoralen Strukturen und damit schließlich einem Konvergenzpfad über intra-industriellen Handel.

---

<sup>29</sup> Deren Abschätzung erfordert jedoch einen wesentlich größeren Forschungsaufwand. Zu diesem Zweck hat sich unter Leitung des IWH eine internationale Forschergemeinschaft gebildet, sie sich im Rahmen eines durch die EU geförderten Projektes diesem Forschungsfeld zuwendet. Mit ersten gesicherten Ergebnissen kann ab Mitte 2002 gerechnet werden.

<sup>30</sup> Vgl. EU-KOMMISSION: Einheit Europas, Solidarität der Völker, Vielfalt der Regionen. Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. Januar 2001, S. 37-41.

<sup>31</sup> Analog zu der Beschreibung im Kohäsionsbericht wird hier sektorale Strukturpolitik für die Assoziierungsländer als solche Maßnahmen verstanden, welche auf einen sektora-

---

len Strukturwandel weg von der Landwirtschaft und eingeschränkt der Industrie hin zu Dienstleistungen zielen.

Bei der Ausgestaltung der EU-Kohäsionspolitik in den wichtigsten Fonds EFRE (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung), ESF (Europäischer Sozialfonds) und EAGFL (Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft) liegt das Hauptgewicht auf gemeinsam mit der nationalen Wirtschaftspolitik geplanten, finanzierten und durchgeführten Investitionen in die (Verkehrs-)Infrastruktur. Etwas geringere Anteile haben die gemeinsame Förderung von industriellen und Dienstleistungsprojekten und Ausbildungsinitiativen der EU. Damit ist der Großteil der EU-Kohäsionspolitiken ohne explizite strukturpolitische Zielsetzung, kann jedoch in der Auswahl der geförderten Projekte eine strukturpolitische Komponente erhalten. In einer industriepolitischen Ausgestaltung entspräche dies der Empfehlung des EU-Kohäsionsberichts. Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU wäre dann explizite Strukturpolitik, wenn sie darauf zielte, den Beschäftigungsanteil in der Landwirtschaft zu verringern.

Der Diskussionsvorschlag aus dem EU-Bericht, in den Transformationsländern vor allem einen sektoralen Wandel hin zu höherproduktiven Sektoren zu unterstützen, würde zwar in allen untersuchten Assoziierungsländern einen positiven Einfluss auf die Entwicklung der Produktivitätsniveaus haben. Dies jedoch nur, wenn die neuen Produktionen tatsächlich auf ausreichend Nachfrage treffen würden und wettbewerbsfähig wären. Außerdem gilt grundsätzlich und für jede Wirtschaft unabhängig der vorherrschenden Strukturen, dass eine tragfähige Erhöhung des Beschäftigungsanteils der Sektoren mit überdurchschnittlich hohen Produktivitäten zu einer Erhöhung des durchschnittlichen, gesamtwirtschaftlichen Produktivitätsniveaus führen würde.

Der Vergleich zwischen 1993 und 1999 in der Analyse weist darauf hin, dass eine solche Restrukturierung in Slowenien und Tschechien bereits eindrucksvoll stattgefunden hat. Hinter dieser Entwicklung stehen aber keine gezielten Restrukturierungsprogramme der EU. Lediglich in der Slowakei hat sich die sektorale Struktur mit Blick auf die Produktivitätslücke ungünstig entwickelt. Der Erklärungsgehalt der sektoralen Struktur hat ein hohes Niveau erreicht. Damit könnte zwar eine

auf Strukturwandel zielende Politikintervention der EU hier durchaus einen hohen Wirkungsgrad entfalten. Dies jedoch wieder nur unter der Bedingung, dass die veränderten Strukturen auch tatsächlich nach marktwirtschaftlichen Kriterien Bestand haben werden, wenn also die neu geschaffene Produktion im erweiterten Europa wettbewerbsfähig ist.

Damit zeigt die Analyse, dass die sektorale Komponente in einigen Transformationsländern tatsächlich eine gewisse Rolle spielt, doch lässt sich in allen hier untersuchten Ländern nur ein vergleichsweise geringer Anteil der Produktivitätslücke und damit des Entwicklungsrückstandes auf sektorale Divergenzen zurückführen. Im Vergleich etwa zur technologischen Entwicklung selber oder der Verbesserung der Organisationsstrukturen innerhalb der Unternehmen, wäre eine auf die Veränderung der sektoralen Strukturen zielende Politik jedoch deutlich weniger geeignet, das Entwicklungsgefälle marktconform abzubauen.

Die Diskussion über die zukünftige Ausgestaltung der Strukturfonds- und Kohäsionsfondspolitiken für Transformationsländer im Kohäsionsbericht deutet eine geplante Umorientierung der bisherigen Gewichtungen innerhalb der Programme auf sektorale Ziele an. Die bisherige Ausgestaltung in den wichtigsten Fonds zeigte jedoch eine Gewichtung der einzelnen Programme, welche durchaus den Bedingungen in den Transformationsländern entsprechen würde. Damit ist eine grundlegende Umorientierung der Programmziele der bisherigen EU-Strukturpolitik mit Blick auf eine Beschleunigung strukturellen Wandels in Mittel- und Osteuropa nicht erforderlich oder gar ratsam.

*Johannes Stephan  
(jsn@iwh-halle.de)*