

Stehn, Jürgen

Article — Accepted Manuscript (Postprint)

Reformbedarf in der Europäischen Union bei einer Osterweiterung

Zeitschrift für Wirtschaftspolitik

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Stehn, Jürgen (1999) : Reformbedarf in der Europäischen Union bei einer Osterweiterung, Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, ISSN 0721-3808, Lucius & Lucius, Stuttgart, Vol. 48, Iss. 2, pp. 192-202

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/2308>

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.

Eine Erweiterung der EU um Länder, die in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung deutlich zurückliegen und deren Integration die Heterogenität der EU spürbar erhöht, verlangt nicht nur den potentiellen Neumitgliedern, sondern vor allem auch der EU erhebliche Reformanstrengungen ab. Ein besonders hoher Reformbedarf besteht in der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), der Struktur- und Kohäsionspolitik sowie im Bereich der Entscheidungsmechanismen.

I. Reformbedarf in der Gemeinsamen 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 (*Schrader, 1998*).

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* (1997) die am meisten realistische zu sein. 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 Agrarmarkordnung 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, Stillelegungsprämien) 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 (*Tangermann*, 1997; *Schrader*, 1998). 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:¹ Erstens sollten die Stützungspreise der EU möglichst auf Weltmarktniveau reduziert werden, so daß Exportsubventionen und Angebotsregulierungen nicht länger erforderlich sind. Zweitens sollten die

¹ Vgl. hierzu vor allem *Tangermann und Josling* (1994) sowie *Dicke* (1996) und *Schrader* (1998).

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. 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 (*Schrader*, 1998, 34 f.). 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 scheinen 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. In weiteren hochregulierten Bereichen, wie etwa dem Zuckermarkt, sieht die Agenda 2000 keine Reformen vor. Effizienzmindernd 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.

II. Reformbedarf in der 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 (Stehn, 1999). 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, 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.²

Aus ökonomischer Sicht ist es umstritten, ob eine Konvergenz der Pro-Kopf-Einkommen zwischen den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union ein sinnvolles wirtschaftspolitisches Ziel darstellt.³ 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 Wettbewerbsfreiheit 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

² 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*, 1998).

³ Vgl. u.a. *Bothe* (1987), *Horn et al.* (1991), *Kronberger Kreis* (1998).

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.⁴ 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* (1997) 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. 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.* (1997) ermittelten jährliche Kosten einer Ausweitung der Strukturfondsförderung (ohne Kohäsionsfonds) auf die Visegradländer in Höhe von 13 Mrd. ECU (nach Abzug der Beitragszahlungen). In einer Simulationsrechnung auf Basis der gegenwärtigen Vergabekriterien schätzt *Stehn* (1998) die jährlichen Bruttokosten einer Struktur- und

⁴ Vgl. hierzu und zu den folgenden Reformvorschlägen *Stehn* (1998).

Kohäsionsförderung der Beitrittskandidaten Estland, Slowenien, Polen, Ungarn und Tschechien auf annähernd 20 Mrd. ECU. 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.

Die Reformansätze der Agenda 2000 lassen die grundsätzliche Förderkonzeption der Struktur- und Kohäsionsfonds unberührt. Das Ziel einer finanziellen Umverteilung zwischen den Mitgliedsstaaten soll weiterhin vorwiegend über regionalpolitische Instrumente angestrebt werden. Eine ökonomisch effiziente Ausrichtung der Förderinstrumente auf das zentrale Förderziel wird damit erneut in die Zukunft verschoben.

III. Reformbedarf im Bereich der Entscheidungsmechanismen

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 (*Siebert, 1999*). 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* (1962) entwickelten „optimalen Mehrheitsregel“ 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.⁵

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 Binnenmarktidée (*Seidel*, 1997). 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

⁵ Zu der Notwendigkeit einer solchen graduellen Integrationsstrategie vgl. *Stehn* (1994; 1996).

der Kommissionsmitglieder auf einen Vertreter je Mitgliedsstaat noch vor einer Osterweiterung angestrebt werden sollte (Kom, 1997, 6). In den bisherigen Diskussionsrunden des Ministerrates zur EU-Osterweiterung ist dieser Punkt jedoch nicht aufgegriffen worden.

Literaturverzeichnis

- Baldwin, Richard Edward, Joseph F. Francois und Richard D. Portes (1997), „The Costs and Benefits of Eastern Enlargement: The Impact on the EU and Central Europe“, *Economic Policy*, H. 24, S. 125–176.
- Bothe, Adrian (1987), „Regionalpolitik und Marktwirtschaft“, *Die Weltwirtschaft*, H. 1, S. 116–128.
- Buchanan, James M. und Gordon Tullock (1962), *The Calculus of Consent*, Ann Arbor.
- Dicke, Hugo (1995), *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.
- DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) (1997), *Ostmitteleuropa auf dem Weg in die EU — Transformation, Verflechtung, Reformbedarf*, Berlin.
- Horn, Ernst-Jürgen, Karl-Heinz Paqué und Jürgen Stehn (1991), *The Competition Distortion Effects of Aid to Capital Intensive Industries*, Manuskript, Kiel.
- Kom (Kommission der Europäischen Gemeinschaften) (1997), *Agenda 2000 — Band I: Eine stärkere und erweiterte Union*, Amt für Amtliche Veröff. der Europ. Gemeinschaften, Luxemburg.
- Kronberger Kreis (1998), *Osterweiterung der Europäischen Union — Als Chance zur Reform begreifen*, Bad Homburg.
- Schrader, Jörg-Volker (1998), *Agrarpolitische Irrwege zur Bewahrung von Bodenrenten? Von Butterbergen zu Ökotälern*, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 325, Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Seidel, Martin (1997), „Between Unanimity and Majority: Towards New Rules of Decision-Making“, in: Horst Siebert (Hrsg.), *Quo Vadis Europe?*, Tübingen, S. 47–66.
- Siebert, Horst (1999), *World Economy*, London, in Vorbereitung.
- Stehn, Jürgen (1994), „Stufen einer Osterweiterung der Europäischen Union“, *Die Weltwirtschaft*, H. 2, S. 194–219.
- (1996), „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, S. 68–81.
- (1998), „Interregionale Transfers nach einer EU-Osterweiterung: Ein Reformkonzept für die Europäischen Strukturfonds“, *Die Weltwirtschaft*, H. 3, S. 316–341.
- (1999), „Defizite in der regionalen Strukturpolitik der EU“, in: Heinz-Jürgen Axt (Hrsg.), *Agenda 2000 — Eine gute Grundlage für die Reform der EU-Strukturpolitik?*, Duisburg, S. 28–42.

- Tangermann, Stefan (1997), „Reforming the CAP: A Prerequisite for Eastern Enlargement“, in: Horst Siebert (Hrsg.), *Quo Vadis Europe?*, Tübingen, S. 151–179.
- Tangermann, Stefan und Timothy Edward Josling (1994), *Pre-accession Agricultural Policies for Central Europe and the European Union. Final Report*, Europäische Kommission / Generaldirektion Außenwirtschaftsbeziehungen, Bruxelles.