

# Beihefte der Konjunkturpolitik

Zeitschrift für angewandte Wirtschaftsforschung

Applied Economics Quarterly

Heft 53

## Osterweiterung der EU

65. Wissenschaftliche Tagung der Arbeitsgemeinschaft  
deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute  
am 25. und 26. April 2002



Duncker & Humblot · Berlin

DOI <https://doi.org/10.3790/978-3-428-50973-7>

Generated for Hochschule für angewandtes Management GmbH at 88.198.162.162 on 2025-12-20 14:02:32

FOR PRIVATE USE ONLY | AUSSCHLIESSLICH ZUM PRIVATEN GEBRAUCH

# Osterweiterung der EU

# Beihefte der Konjunkturpolitik

Zeitschrift für angewandte Wirtschaftsforschung

Applied Economics Quarterly

Heft 53

# Osterweiterung der EU

**65. Wissenschaftliche Tagung der Arbeitsgemeinschaft  
deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute  
am 25. und 26. April 2002**



**Duncker & Humblot · Berlin**

Die Zeitschrift Konjunkturpolitik wurde 1954 von Albert Wissler begründet.

Sie wird herausgegeben von Heiner Flassbeck, Fritz Franzmeyer, Klaus-Dirk Henke, Lutz Hoffmann, Rolf Krengel, Jürgen Kromphardt, Hans-Jürgen Krupp, Frieder Meyer-Krahmer, Hans-Georg Petersen, Reinhard Pohl, David Soskice, Hans-Jürgen Wagener, Gert Wagner und Jürgen Wolters

#### Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

Schriftleiter: Herbert Wilkens

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdrucks, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten

© 2002 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fremddatenübernahme: Klaus-Dieter Voigt, Berlin

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0452-4780

ISBN 3-428-10973-2

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☼

## Vorwort

In diesem Beiheft wird über die 65. Wissenschaftliche Tagung der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute berichtet, die am 25. und 26. April 2002 in Berlin stattfand und das Thema

„Osterweiterung der EU“

zum Gegenstand hatte.

Für die wissenschaftliche Vorbereitung der Tagung waren Joachim Ragnitz (Halle) und Gebhard Flaig (München) verantwortlich.

Das Einleitungsreferat hielt Hans-Werner Sinn (München). Für die dann folgenden Sitzungen waren Referate und Korreferate vorgesehen. Die Autoren dieser Beiträge waren Heinz-Jürgen Axt (Duisburg), Martina Brockmeier, Claudia A. Herok und Petra Salamon (Braunschweig bzw. Den Haag), Claudia M. Buch und Daniel Piazzolo (Kiel), Michael Grings (Halle-Wittenberg), Konrad Lammers (Hamburg), Wolfgang Quaisser und Rick Woodward (München), Jacqueline Rothfels (Berlin), Gabriele Tondl (Wien) sowie Christian Weise (Berlin).

Den Schlussvortrag, der auch eine Zusammenfassung der Tagung bot, bestritt Rüdiger Pohl (Halle).

Die 66. Wissenschaftliche Tagung soll am 15./16. Mai 2003 in Berlin stattfinden und behandelt das Thema

„Wirtschaftspolitik im Zeichen neuer Formen  
des internationalen Konjunkturverbundes“.

Hamburg, im Juli 2002

Thomas Straubhaar  
Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft



# Inhalt

*Konrad Lammers*

Die Osterweiterung aus raumwirtschaftlicher Perspektive – Prognosen regionalökonomischer Theorien und Erfahrungen aus der bisherigen Integration in Europa .....	9
--	---

Korreferat: Die Konvergenzperspektive Osteuropas ( <i>Gabriele Tondl</i> ) .....	39
--	----

*Claudia M. Buch und Daniel Piazzolo*

Erwartete Muster von Handels- und Kapitalströmen: Ein Vergleich zwischen den EU-Kandidaten und den Kohäsionsländern .....	53
---	----

Korreferat: <i>Jacqueline Rothfels</i> .....	75
--	----

*Martina Brockmeier, Claudia A. Herok und Petra Salamon*

Agrarsektor und Osterweiterung der EU im gesamtwirtschaftlichen Kontext	79
---	----

Korreferat: <i>Michael Grings</i> .....	111
---	-----

*Wolfgang Quaisser und Richard Woodward*

Absorptionsprobleme der EU-Struktur- und Regionalpolitik in den MOE-Ländern .....	115
---	-----

*Christian Weise*

EU-Osterweiterung, Reformbedarf bei den EU-Politiken und Auswirkungen auf die Nettozahlerpositionen .....	149
---	-----

*Heinz-Jürgen Axt*

Strukturpolitik in der erweiterten EU: statt Regionalausgleich Wachstum fördern? .....	181
--	-----

Teilnehmerverzeichnis .....	217
-----------------------------	-----



# Die Osterweiterung aus raumwirtschaftlicher Perspektive – Prognosen regionalökonomischer Theorien und Erfahrungen aus der bisherigen Integration in Europa

Von Konrad Lammers, Hamburg\*

## Abstract

### The Eastern enlargement of the EU from the viewpoint of regional economics

In the course of integrating Eastern Europe into the EU, the accession countries will have a good opportunity to attract industries from Western Europe and elsewhere and to catch up in per capita income. However, the catching up of the accession countries will be accompanied by an increase in regional divergence within these countries. This is concluded from previous experience with integration in Europe, especially the Southern enlargement, and the economic performance of and within the cohesion countries. The performance of the accession countries so far, already highly integrated with Western Europe in terms of trade and direct investment before their legal membership, confirms these conclusions.

*Keywords:* Enlargement, regional convergence, integration, economic geography

*JEL classification:* F 15, O 52, O 18, R 12

## I. Einleitung

Die Osterweiterung wird die Fläche der Europäischen Union – sofern alle Länder beitreten, mit denen gegenwärtig Verhandlungen geführt werden – um ein Drittel erhöhen. Die räumliche Dimension des Erweiterungsprozesses ist generell von höchster integrationspolitischer Brisanz. So gibt es Befürchtungen in den derzeitigen Mitgliedsländern, dass durch Produktionsverlagerungen in die Beitrittsländer die Integrationsgewinne vor allem dort zu verzeichnen wären. Die Beitrittsländer ihrerseits befürchten, dass in einer erweiterten Union die Märkte Osteuropas

---

\* HWWA – Hamburgisches Weltwirtschaftsarchiv. [lammers@hwwa.de](mailto:lammers@hwwa.de). Ich danke Rolf Jungnickel, Annkatrin Niebuhr, Andreas Polkowski und Silvia Stiller für hilfreiche Kommentare sowie Vera Fiedler, Sabina Ramonat und Elena Tcharykova für technische Unterstützung.

durch etablierte Produzenten aus Westeuropa mitversorgt werden könnten, was ihren Aufholprozess behindern könnte. Um dies zu verhindern, seien umfangreiche Hilfen aus den europäischen Strukturfonds notwendig. Innerhalb der bisherigen EU befürchten Deutschland und Österreich, dass sie die Hauptlast der Personenfreizügigkeit durch Zuwanderung aus den neuen Mitgliedsländern zu tragen hätten.<sup>1</sup> Andererseits werden die Länder, die in einer erweiterten EU in eine zentrale geografische Lage rücken, und dazu gehören Österreich und Deutschland, im Vorteil gesehen, weil sich für sie die größten Markterschließungspotenziale eröffnen. Die schon bislang peripher gelegenen Kohäsionsländer der EU befürchten, dass sie in einer erweiterten Union in eine noch extremere Randlage geraten und dass zudem die umfangreichen EU-Strukturhilfen, die sie zur Zeit noch erhalten, zugunsten der neuen Mitgliedsländer umgeschichtet werden.

Diese und ähnliche Befürchtungen und Einschätzungen zu den räumlichen Folgen haben von Beginn an den Verhandlungsprozess über die Erweiterung bestimmt. Sie haben etwa dazu geführt, dass auf Drängen Deutschlands und Österreichs die Personenfreizügigkeit nach einem Beitritt der Kandidatenländer erst nach Übergangsfristen hergestellt wird. Die Kohäsionsländer wiederum suchen nach Wegen, wie sie verhindern können, dass es zu einer weitgehenden Umschichtung der EU-Strukturhilfen zu ihren Ungunsten kommen wird.

Der Integrationsschritt der Osterweiterung hat zweifellos eine Senkung von Transaktionskosten für grenzüberschreitende ökonomische Aktivitäten zur Folge, sei es durch den Abbau von Hemmnissen für grenzüberschreitenden Handel, für grenzüberschreitende Faktorwanderungen oder für den Transfer von Wissen. Dies wird Anpassungsprozesse auslösen, die zu einem neuen räumlichen Gleichgewicht wirtschaftlicher Aktivitäten in der erweiterten EU führen. Wie dieses Gleichgewicht aussehen wird, darüber bestehen allerdings konträre Auffassungen. Die Osterweiterung ist ein raumwirtschaftlicher Prozess. Es liegt deshalb nahe danach zu fragen, ob sich aus regionalökonomischen Theorien brauchbare Hypothesen (Prognosen) über die räumlichen Folgen der Integration ableiten lassen und ob die Erfahrungen hinsichtlich früherer Integrationsschritte der EU sowie der schon stattgefundenen Entwicklungen zwischen Osteuropa und der EU seit dem Fall des „eisernen Vorhangs“ diese Hypothesen stützen. Lassen sich hieraus Schlussfolgerun-

---

<sup>1</sup> Ob die vermutete räumliche Konzentration der Zuwanderung auf Deutschland und Österreich ökonomisch gesehen tatsächlich einen Nachteil für diese Länder darstellt, steht auf einem anderen Blatt. Vgl. hierzu Straubhaar (2002).

gen für den weiteren Prozess ziehen? Diesen Fragen ist der vorliegende Beitrag gewidmet.

Der Beitrag ist wie folgt gegliedert: Im Abschnitt 2 wird dargestellt, ob und welche Prognosen aus neueren regionalökonomischen Theorien für einen Integrationsschritt wie den der Osterweiterung abgeleitet werden können. Im Abschnitt 3 wird danach gefragt, inwieweit der bisherige Integrationsprozess in der EU mit deren Aussagen im Einklang steht und welche Lehren hieraus für die Osterweiterung gezogen werden können. Im Abschnitt 4 wird dargelegt, welche raumwirtschaftlichen Trends im Integrationsprozess zwischen Ost- und Westeuropa sich bisher schon erkennen lassen und wie diese theoretisch einzuordnen sind. In Abschnitt 5 werden die Ergebnisse zusammengefasst, eine Einschätzung zur zukünftigen Entwicklung abgegeben und wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen gezogen.

## **II. Prognosen neuerer regionalökonomischer Theorien**

Seit Beginn der neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts haben im wesentlichen zwei Theorieansätze zu erheblichen Erkenntnisfortschritten im Bereich der Regionalökonomie geführt: Die Neue Ökonomische Geographie sowie die Theorie des Endogenen Wachstums. Die Entwicklungen in diesen beiden Feldern haben die Regionalökonomie wieder zu einem zentralen Forschungsweig innerhalb der Ökonomie aufsteigen lassen.

Was sind die Kernaussagen der beiden Theorieansätze? Im folgenden werden die Aussagen der Neuen Ökonomischen Geographie sowie der Theorie des Endogenen Wachstums in sehr vereinfachter Form im Hinblick auf die hier zu behandelnde Fragestellung skizziert.

### *1. Neue Ökonomische Geographie*

Das Grundmodell der Neuen Ökonomischen Geographie, so wie es von Krugman (1991) entwickelt worden ist, zeigt auf, unter welchen Bedingungen eine divergente räumliche Struktur zwischen zwei Regionen (Ländern), die einem Integrationsprozess ausgesetzt sind, entsteht. Wenn es freien Handel und Freizügigkeit für Arbeitskräfte und Unternehmen in der Standortwahl gibt, dann kann es unter bestimmten Bedingungen zu einer Konzentration von Industriefirmen und Industriearbeitern in einer der beiden Regionen kommen, während in der anderen Region nur die Produktion von agrarischen Gütern verbleibt. Auch das Pro-Kopf-Ein-

kommen wird dann zwischen den Regionen divergieren: In der industriell geprägten Kernregion ist es höher als in der agrarischen Peripherie. Ob es zu einer solchen Kern-Peripherie-Struktur kommt, hängt von dem Zusammenspiel zweier zentripetaler Kräfte und einer zentrifugalen Kraft ab. Die erste zentripetale Kraft basiert auf dem Wunsch der Firmen, dort zu produzieren, wo es einen großen Absatzmarkt gibt. Die zweite beruht auf dem Wunsch von Industriearbeitern, sich dort anzusiedeln, wo sie den günstigsten Zugang zu den produzierten Gütern haben. Die zentrifugale Kraft entsteht dadurch, dass die Industriefirmen auch den Markt der agrarischen Peripherie beliefern wollen. Eine Kern-Peripherie-Struktur entsteht, wenn hohe Skalenerträge bei der Produktion von Industriegütern, hinreichend niedrige Transportkosten für diese Güter sowie ein hoher Anteil von Industriegütern an dem insgesamt nachgefragten Güterbündel zusammentreffen (Krugman 1991, S. 105–119).

Obwohl das Grundmodell der Neuen Ökonomischen Geographie ursprünglich von Krugman benutzt worden ist, um eine Kern-Peripherie-Struktur zu erklären (das Entstehen des Manufacturing-Belt in den USA), impliziert die Neue Ökonomische Geographie keineswegs, dass es im Zuge von Integrationsprozessen zwangsläufig zu einer Zunahme räumlicher Disparitäten kommt. Es ist ebenso möglich, dass die räumliche Struktur der Situation vor Integration bestehen bleibt. Es ist auch möglich, dass eine bestehende Kern-Peripherie-Struktur nicht stabil ist und bei weiteren Integrationsschritten eine ausgeglichene Verteilung von wirtschaftlichen Aktivitäten und Pro-Kopf-Einkommen zwischen den Regionen entsteht. Welche räumliche Struktur sich als Folge einer Öffnung von Grenzen einstellt, hängt ab von den Parameterkonstellationen hinsichtlich der Faktoren Skalenerträge, Transportkosten und Industriegüteranteil. Bei hinreichend hohen Transportkosten ändert sich die räumliche Struktur nicht; die regionalen Produktionsstrukturen werden durch die hohen Transportkosten geschützt. Bei mittlerem Transportkostenniveau wird es möglich, Economies of Scale in einer Region auszuschnüpfen; es entsteht eine (ausgeprägtere) Kern-Peripherie-Struktur. Im Falle sehr niedriger Transportkosten kommt es zu einem heftigen Produktwettbewerb in der Kernregion, der Anreize setzt, die Produktion in die Peripherie zu verlagern. Die Kern-Peripherie-Struktur löst sich auf. Im Hinblick auf die Osterweiterung sind aus der Modellwelt der Neuen Ökonomischen Geographie damit unmittelbar keine Prognosen abzuleiten. Hierfür wären zusätzlich Informationen hinsichtlich der relevanten raumprägenden Kräfte in dem vorliegenden Stadium des Integrationsprozesses erforderlich, insbesondere solche hinsichtlich der Transportkosten.

Stellt man nicht nur auf einen Industriesektor und einen Agrarsektor ab, sondern auf mehrere Industriebranchen mit unvollkommener Konkurrenz, so werden die Aussagen der Neuen Ökonomischen Geographie zur Entwicklung der räumlichen Strukturen im Zuge eines Integrationsprozesses sehr vielschichtig. Der Komplexitätsgrad steigt mit der Anzahl der betrachteten Regionen, Branchen und Produktionstechnologien (Krieger-Boden 2000). Tendenziell wandern bei einem Übergang von hohen zu mittleren Transportkosten Industrien mit steigenden Skalenerträgen in das Zentrum. Sinken die Transportkosten weiter, werden diese Industrien in Regionen mit niedrigen Produktionskosten, z.B. in die Peripherie, zurückverlagert. Dabei werden sie Produktionscluster bilden. Jede Industrie wird sich nur an einigen Standorten niederlassen. Es kommt zwar zu einer tendenziellen Umkehr des Kern-Peripherie-Gefälles, aber die regionale Spezialisierung wird zunehmen (Ottaviano und Puga 1997, Puga 1999). Sind die Transportkosten gering, dann gewinnen auch die komparativen Ausstattungsvorteile von Regionen an Gewicht, die zu einer weiteren regionalen Spezialisierung und Konzentration von Wirtschaftszweigen auf Regionen in einer reifen Phase der Integration führen. Wenn aber konkrete Prognosen hinsichtlich der räumlichen Branchenstrukturen in Zuge der Osterweiterung getroffen werden sollten, sind wiederum zusätzliche Informationen, insbesondere über das Niveau der vorherrschenden Transportkosten notwendig.

## *2. Theorie des Endogenen Wachstums*

Während in der Neuen Ökonomischen Geographie explizit die Raumüberwindungskosten und damit unmittelbar die räumliche Dimension eine zentrale Rolle spielen, ist dies bei der Theorie des Endogenen Wachstums nicht der Fall. Die räumliche Dimension rückt bei der Theorie des Endogenen Wachstums nur dann ins Blickfeld, wenn der Wachstumsprozess mehrerer Regionen betrachtet und dabei nach den räumlichen Spillovers zwischen diesen Regionen (Ländern) gefragt wird. Richtung, Ausmaß und Struktur dieser Spillovers hängen von Raumüberwindungskosten ab. Die Theorie des Endogenen Wachstums spielt – wie im übrigen auch die traditionelle neoklassische Wachstumstheorie – eine zentrale Rolle bei der Frage, ob und inwieweit es zwischen Ländern und Regionen zu Konvergenz- oder Divergenzprozessen kommt. Dieser Frage kommt im Rahmen der Erweiterungsdiskussion zentrale Bedeutung zu.

Die Aussagen der Theorie des Endogenen Wachstums im Hinblick auf Konvergenz- und Divergenzprozesse zwischen Regionen unterscheiden

sich deutlich von denen, die die traditionelle neoklassische Wachstumstheorie in der Tradition von Solow trifft. Nach letzterer konvergieren Regionen im Pro-Kopf Einkommen, sofern in ihnen mit gleicher Technologie produziert wird und das gleiche Sparverhalten vorherrscht. Es stellt sich unbedingte Konvergenz zwischen den Regionen ein. Für den Konvergenzprozess ist es nicht notwendig, dass es zu einer (vertieften) Integration zwischen den Regionen durch (vermehrte) Faktorwanderungen und/oder (zusätzlichen) Handel kommt. Finden allerdings (vermehrte) Faktorwanderungen statt, so wird der Konvergenzprozess beschleunigt, weil die Faktoren über die Regionsgrenzen (leichter) dorthin wandern können, wo die größeren Grenzerträge erzielt werden. Der Konvergenzprozess wird auch beschleunigt, wenn (zusätzlicher) Handel zwischen den Regionen stattfindet, weil sich die Regionen (schneller) auf die Produkte spezialisieren, bei denen sie den relativ reichlichen Faktor vergleichsweise intensiv nutzen; damit wird eine Angleichung der Faktorpreise bewirkt (beschleunigt). Wenn sich in den Regionen das Sparverhalten und/oder die Technologien, mit denen produziert wird, unterscheiden, so kommt es zwar nur zu einer Angleichung der Niveaus im Pro-Kopf Einkommen zwischen den Regionen, die hinsichtlich des Sparverhaltens und der verwandten Technologie eine homogene Gruppe bilden. Es gibt nur eine Entwicklungsrichtung hin zu bedingter Konvergenz, aber nicht zu unbedingter. Beinhaltet Integration allerdings Zugang aller Regionen zur selben Technologie, dann führt Integration auch zu unbedingter Konvergenz (bei gleichen regionalen Präferenzen) (Bröcker 2001).

Die neoklassische Theorie Solowscher Prägung beinhaltet eine Tendenz zu konvergenten Prozessen zwischen Regionen, die durch Integration zwischen Regionen verstärkt wird. Dies ist bei der Theorie des Endogenen Wachstums anders. Indem sie nichtabnehmende Grenzerträge akkumulierbarer Produktionsfaktoren unterstellt, ist der Mechanismus außer Kraft gesetzt, der im Solow-Modell Konvergenz garantiert. Allerdings prognostiziert die Theorie des Endogenen Wachstums nicht zwangsläufig Divergenzprozesse zwischen den Regionen. Vielmehr produziert diese Modellwelt unterschiedliche Ergebnisse hinsichtlich regionaler Konvergenz oder Divergenz je nach getroffenen Annahmen. Das Ergebnis hängt ab vom Zusammenwirken ab- oder zunehmender Faktorserträge, dem Grad der Faktormobilität der einzelnen Faktoren und der räumlichen Reichweite von externen Effekten, die in einer Region entstehen (Bröcker 2001). In diesem Kontext ist auch offen, ob Integration konvergenz- oder divergenzfördernd wirkt. Sofern Wissen nur räumlich begrenzt entsteht, ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass Freihandel und Faktormobilität die

räumliche Divergenz begünstigt. Besteht Integration vor allem darin, dass die Mobilität des Wissens erhöht wird, so wird tendenziell Konvergenz gefördert (Bröcker 1997, S. 23 und 1998, S. 128).

Die Neue Ökonomische Geographie und die Theorie des Endogenen Wachstums haben die lange dominierenden Vorstellungen abgelöst, dass es im Zuge von Integrationsprozessen quasi automatisch zu einem Ausgleich räumlicher Unterschiede käme. Die generelle Botschaft der neueren Theorieansätze lautet: Es ist offen, was mit Regionen passiert, die einem Integrationsprozess ausgesetzt sind. Je nach Ausgangssituation, den relevanten zentripetalen und zentrifugalen Kräften sowie den gegebenen produktionstechnischen Zusammenhängen können Abkoppelungs- und Aufholprozesse stattfinden oder sich Räume mit hoher oder niedriger Wirtschaftsdichte herausbilden. Damit gibt es nur eine mittelbare Bedeutung der neuen raumwirtschaftlichen Theorieansätze für eine Prognose der Effekte der Osterweiterung. Eine Aussage, ob dieser Integrationsprozess zu Divergenz oder Konvergenz und zu mehr oder weniger Unterschieden in räumlichen Wirtschaftsstrukturen führt, bedarf konkreter Informationen über die spezifische Integrationssituation und die relative Bedeutung der wichtigsten Einflussfaktoren. Hinsichtlich dieser Fragen können die Erfahrungen mit räumlichen Entwicklungen im Zuge des bisherigen Integrationsprozesses in der EU weiterhelfen.

### **III. Raumwirtschaftliche Entwicklungen im Zuge der bisherigen EU Integration**

#### *1. Konvergenzprozesse*

Ob und inwieweit es in Europa eine Tendenz zu regionaler Konvergenz oder Divergenz gegeben hat, ist in den letzten 10 Jahren Gegenstand vieler Studien gewesen. Diese Untersuchungen kommen ganz überwiegend zu dem Ergebnis, dass in Westeuropa Konvergenzprozesse stattgefunden haben. Länder und Regionen mit niedrigem Pro-Kopf-Einkommen sind gemäß der traditionellen neoklassischen Wachstumstheorie schneller gewachsen als reiche: Es lässt sich eine statistisch gesicherte sogenannte  $\beta$ -Konvergenz nachweisen, wobei dies sowohl für die wenige strenge Form, die bedingte  $\beta$ -Konvergenz, als auch für die strengere Form, die unbedingte  $\beta$ -Konvergenz gilt.<sup>2</sup> Auch nach einem anderen

---

<sup>2</sup> Unbedingte  $\beta$ -Konvergenz liegt vor, wenn für einen untersuchten Regionsquerschnitt die regionalen Wachstumsraten in einem bestimmten Zeitraum signifikant negativ mit dem Ausgangsniveau korreliert sind. Bedingte  $\beta$ -Konvergenz liegt vor,

Messkonzept ist Konvergenz festzustellen: Die Streuung im Pro-Kopf-Einkommen zwischen den Regionen – gemessen durch die Standardabweichung – hat im Zeitablauf abgenommen, es gibt auch eine sogenannte  $\sigma$ -Konvergenz.<sup>3</sup> Zusammengefasst zeigen die Untersuchungen folgendes:

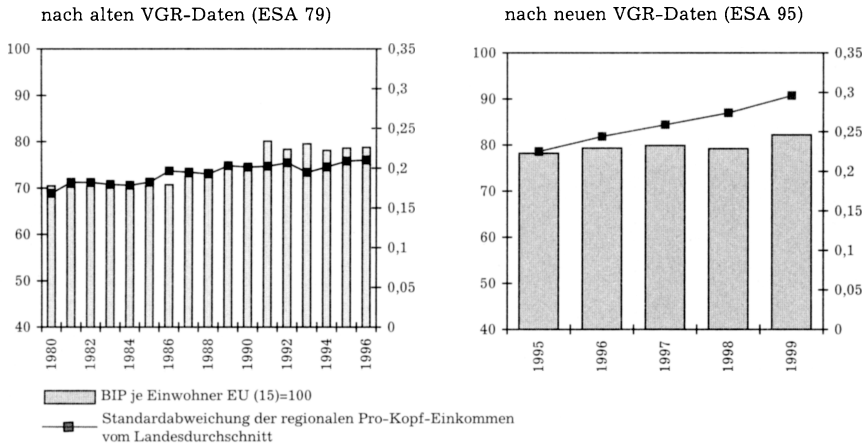
- Es gibt einen ausgeprägten Konvergenzprozess zwischen den westeuropäischen Ländern. Dieser ist für die Zeit seit 1870 beobachtbar und wird nur von kurzzeitigen Phasen der Divergenz unterbrochen. Betrachtet man die Zeit nach dem 2. Weltkrieg, so gab es in den fünfziger und vor allem den sechziger Jahren eine vergleichsweise starke Tendenz zu Konvergenz. In den siebziger Jahren schwächte sie sich ab, und zwischen 1982 bis 1986 nahmen die Unterschiede im Pro-Kopf-Einkommen zwischen den Ländern zu. Danach hat sich aber wieder eine deutliche Tendenz zur Konvergenz durchgesetzt (Bröcker 1998).
- Auch zwischen den westeuropäischen Regionen gibt es seit 1950 eine Konvergenzentwicklung.<sup>4</sup> Ähnlich wie zwischen den Ländern war der Konvergenzprozess vor allem in den sechziger Jahren des letzten Jahrhunderts vergleichsweise ausgeprägt, während in der ersten Hälfte der achtziger Jahre die Unterschiede in den Pro-Kopf-Einkommen zwischen den europäischen Regionen ebenfalls wieder zunahmen. Die konvergente Entwicklung zwischen den europäischen Regionen ist allerdings weniger stark als die zwischen den Ländern (Armstrong 1995, Bröcker 1998, Tondl 1999 und 2001, Europäische Kommission 2001, Band 1, S. 6).
- Die Untersuchungen lassen zwar eindeutig einen Konvergenzprozess erkennen, dieser ist aber recht langsam. Die geschätzten Konvergenzraten liegen zwischen 3 und 1 % für den Fall der unbedingten Konvergenz, je nach betrachtetem Zeitraum, über die gesamte Periode 1950–1990 bei 2 %. Eine Konvergenzrate von 2 % entspricht dem Wert, der auch für andere Untersuchungsräume ermittelt worden ist. Bei dieser Konvergenzrate dauert es 35 Jahre, bis der Einkommensabstand um die Hälfte abgebaut worden ist; bei einer Rate von 1 % sind es 50 Jahre. Wesentlich höher sind allerdings die Konvergenzraten, wenn

---

wenn Regionen um so schneller wachsen, je weiter sie noch von ihrem regionsspezifischen „steady states“ entfernt sind. Anders formuliert: Konvergenz ist nur für solche Regionen feststellbar, die in Bezug auf die Ausstattung mit wichtigen sozio-ökonomischen Variablen, die neben der Kapitalausstattung für die Pro-Kopf-Einkommen maßgeblich sind, eine mehr oder weniger homogene Gruppe bilden (Sell 1998, S. 37).

<sup>3</sup> Es kann  $\beta$ -Konvergenz bei  $\sigma$ -Divergenz geben, aber nicht umgekehrt. Empirisch relevant ist dieser Unterschied allerdings nicht (Bröcker 1998).

<sup>4</sup> Für die Zeit vor 1950 sind keine regionalen Daten verfügbar.



Quellen: Davies und Hallet (2002); Eurostat (2002); eigene Berechnungen

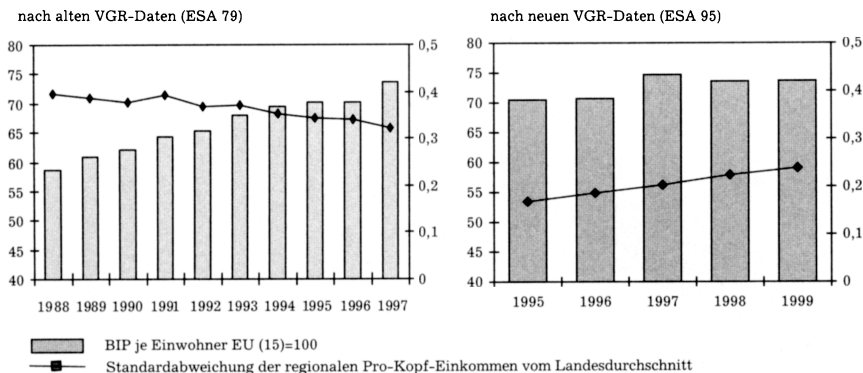
Schaubild 1: Aufholprozess und regionale Disparitäten in Spanien, 1980–1999 (KKS)

bedingte Konvergenz zugelassen wird; sie liegen bei etwa 6 % zwischen den westeuropäischen Ländern im Zeitraum 1950–1960 (Bröcker 1998), oder sogar bei 21 % für europäische Regionen im Zeitraum 1975–1994 (Tondl 1999, S. 29 und 2001, S. 112).

- Zwar gibt es eine allgemeine Tendenz zur regionalen Konvergenz zwischen den europäischen Regionen, innerhalb einzelner Mitgliedsländer hat aber teilweise eine entgegengesetzte Entwicklung stattgefunden, insbesondere in den achtziger und neunziger Jahren des letzten Jahrhunderts.<sup>5</sup> Dies erklärt auch, dass die Konvergenzgeschwindigkeit zwischen den europäischen Regionen in den letzten 20 Jahren geringer war als zwischen den westeuropäischen Ländern. Daraus ist zu schließen, dass die festgestellte Konvergenz zwischen den europäischen Regionen – zumindest die der letzten 20 Jahre – durch die Abnahme der nationalen Unterschiede dominiert wird.
- Von einer Zunahme regionaler Disparitäten waren insbesondere die Kohäsionsländer betroffen (Tondl 1999, Europäische Kommission 2001, Band 1, S. 6, Band 2, S. 31). Der Aufholprozess von Spanien, Portugal und Irland ging einher mit einer deutlichen Zunahme der regionalen Disparitäten in diesen Ländern (vgl. Schaubilder 1, 2, 4).<sup>6</sup> In Griechen-

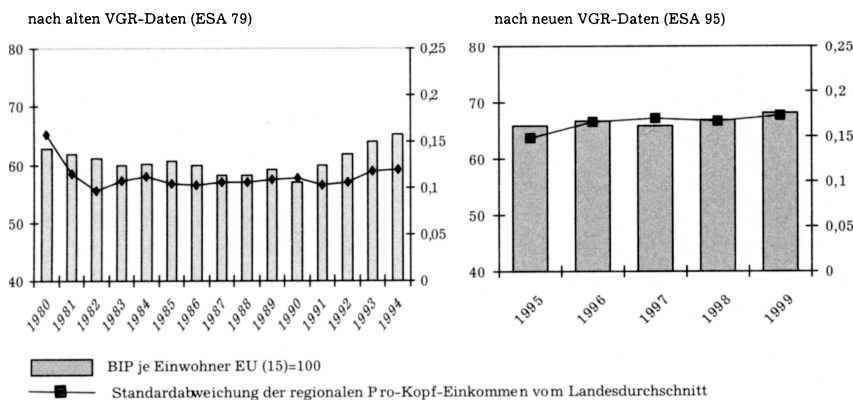
<sup>5</sup> Dieses Phänomen ist von Giannetti (2002) näher untersucht worden.

<sup>6</sup> Für Portugal zeigen nur die Daten auf Basis der neuen VGR-Daten (ESA 95) eine Zunahme der regionalen Disparitäten. Für Irland ist nur die vergleichende Ent-



Quellen: Davies und Hallet (2002); Eurostat (2002); eigene Berechnungen

Schaubild 2: Aufholprozess und regionale Disparitäten in Portugal, 1988–1999 (KKS)

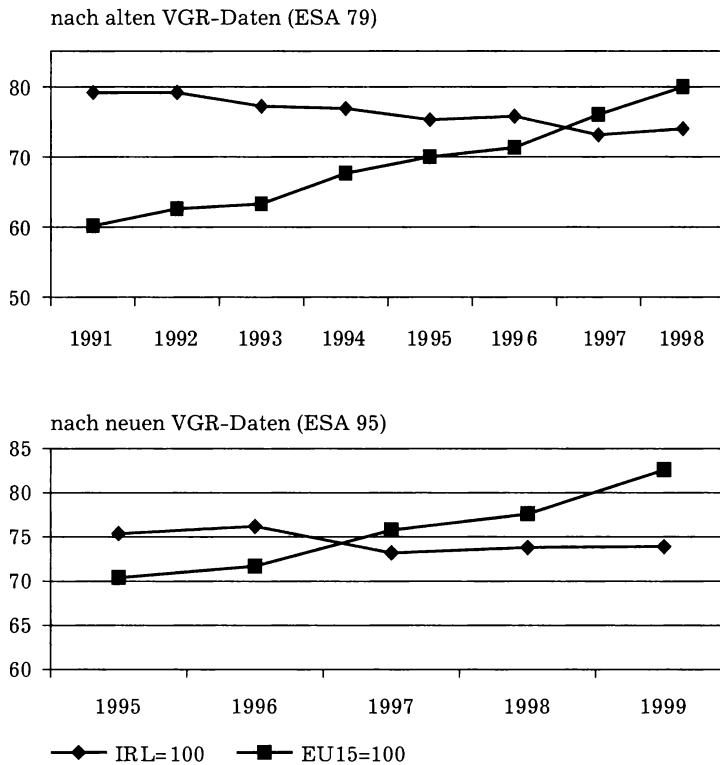


Quellen: Davies und Hallet (2002); Eurostat (2002); eigene Berechnungen

Schaubild 3: Aufholprozess und regionale Disparitäten in Griechenland, 1980–1999 (KKS)

land blieben die regionalen Disparitäten bis 1995 nahezu unverändert. Erst seitdem das Land deutliche Fortschritte im Aufholprozess gemacht hat, haben auch dort die regionalen Disparitäten zugenommen (vgl. Schaubild 3).

wicklung der Region Border, Midlands and Eastern dargestellt (vgl. Schaubild 3), da Irland in der europäischen Regionalstatistik nur aus zwei Regionen besteht.



Quellen: Davies und Hallet (2002); EUROSTAT (2002); eigene Berechnungen

Schaubild 4: Aufholprozess der irischen Region Border, Midlands und Western gegenüber dem Landes- und dem EU-Durchschnitt, 1991–1999 (KKS)

Eine nicht explizit untersuchte Frage im Rahmen der Untersuchungen zur Konvergenzentwicklung ist, ob und inwieweit die festgestellten Prozesse durch die europäische Integration beeinflusst worden sind. Um hierauf Antworten zu finden, bleibt nur, Fortschritte in der europäischen Integration – sei es durch Vertiefung oder Erweiterung – in einen zeitlichen Zusammenhang mit den Beobachtungen zur europäischen Konvergenz zu stellen. Eine solche Gegenüberstellung lässt erkennen, dass Integrationsschritte eher mit regionaler Konvergenz einhergegangen sind, zumindest auf der Ebene der Länder (Bröcker 1998). Besonders ausgeprägt war der Konvergenzprozess in den sechziger Jahren, in einer Phase, in der sich die Integration der Gütermärkte durch eine starke Ausweitung des Handels zwischen den Gründungsmitgliedern der damaligen EG vollzog. Auch die siebziger Jahre, in denen der Konvergenzpro-

zess anhielt, waren mit der Norderweiterung durch Integrationsfortschritte gekennzeichnet. Umgekehrt ging der Divergenzprozess in der ersten Hälfte der achtziger Jahre mit einem Stillstand in den Integrationsbemühungen einher (Stichwort „Eurosklерose“), der erst mit der Binnenmarktin Initiative überwunden wurde. Die Errichtung des Binnenmarktes war dann wieder von Konvergenz begleitet. Betrachtet man die sogenannten Kohäsionsländer, so konnten diese nach ihrem Beitritt sehr deutlich aufholen, mit der Ausnahme von Griechenland, das erst sehr spät (ab 1995) auf den Konvergenzzug aufgesprungen ist. Da der Aufholprozess dieser Länder mit zunehmender räumlicher Divergenz in ihnen selbst einhergeht, ist zu bezweifeln, ob die europäische Integration auch die Konvergenz zwischen Regionen gefördert hat.<sup>7</sup>

## *2. Räumliche Aspekte der Konvergenzprozesse*

Die Ergebnisse der zuvor genannten empirischen Studien stehen – soweit die Ebene der Mitgliedsländer betrachtet wird – im Einklang mit der traditionellen Wachstumstheorie, die die Konvergenz insbesondere im Zuge von Integrationsprozessen prognostiziert.<sup>8</sup> Aber sie widersprechen auch nicht den Prognosen der neueren Wachstumstheorie, da diese sowohl divergente als auch konvergente Entwicklungen zulässt. Im Hinblick auf raumbezogene Aspekte sind die empirischen Studien zu Konvergenzprozessen ohnehin nur bedingt aussagekräftig. Sie bestätigen zwar eine Tendenz des Aufholens ärmerer Regionen und insbesondere Länder. Wo diese Regionen liegen, und ob es einen Zusammenhang zwischen geographischer Lage und dem Aufholprozess gibt, ist aber nicht Gegenstand der Untersuchungen.<sup>9</sup> Da allgemein bekannt ist, dass es traditionell ein Gefälle im Pro-Kopf-Einkommen von den zentralen Regionen und Ländern der EU hin zu der südlichen (Portugal, Spanien, Süditalien, Griechenland) und nordwestlichen (Irland) Peripherie gibt, liegt die Vermutung nahe, dass sich das Zentrum-Peripherie-Gefälle in Europa im Zuge der Konvergenzprozesse eingeebnet hat, zumindest

---

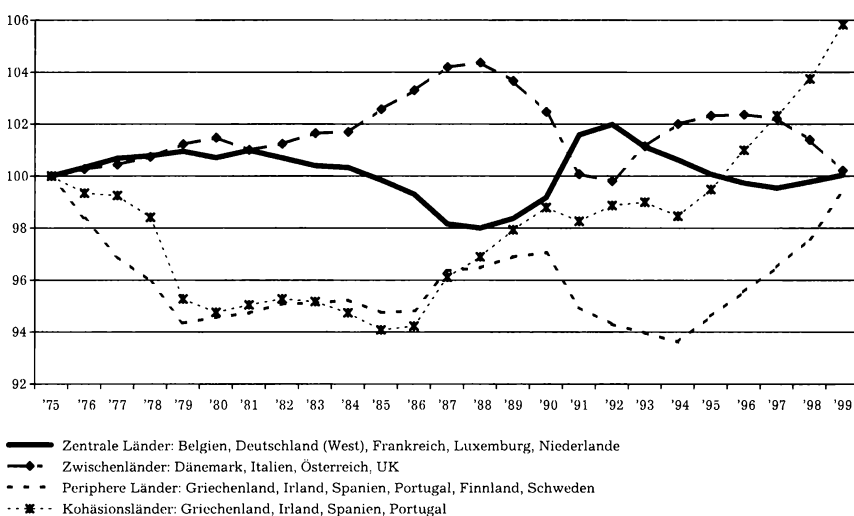
<sup>7</sup> Nach Tondl (1999, S. 31) gibt es keine überzeugende Evidenz dafür, dass der Beitritt zur EU den Aufholprozess aller Regionen zwingend beschleunigt hat.

<sup>8</sup> Allerdings ist die ermittelte Konvergenzgeschwindigkeit wesentlich niedriger als man bei realistischen Annahmen hinsichtlich der relevanten Größen erwarten würde (Bröcker 1994).

<sup>9</sup> Eine Ausnahme stellt die Arbeit von Niebuhr (2001) dar, die untersucht, welchen Einfluss die räumliche Nähe auf den Konvergenzprozess hat. Das Ergebnis ist, dass räumliche Nähe von Bedeutung ist für den Wachstumsprozess von Regionen, dass aber die grundlegenden Modellzusammenhänge, die den üblichen Konvergenzschätzungen zugrunde liegen, bestätigt werden.

soweit es sich auf der Ebene der Mitgliedsländer abbilden lässt. Ob dies der Fall ist, soll im folgenden überprüft werden, indem die Entwicklung der Anteile einzelner Ländergruppen an der wirtschaftlichen Aktivität in der EU untersucht wird. Die Länder werden dabei nach ihrer geographischen Lage geordnet (periphere Länder, darunter die Kohäsionsländer; Zwischenländer; zentrale Länder).<sup>10</sup>

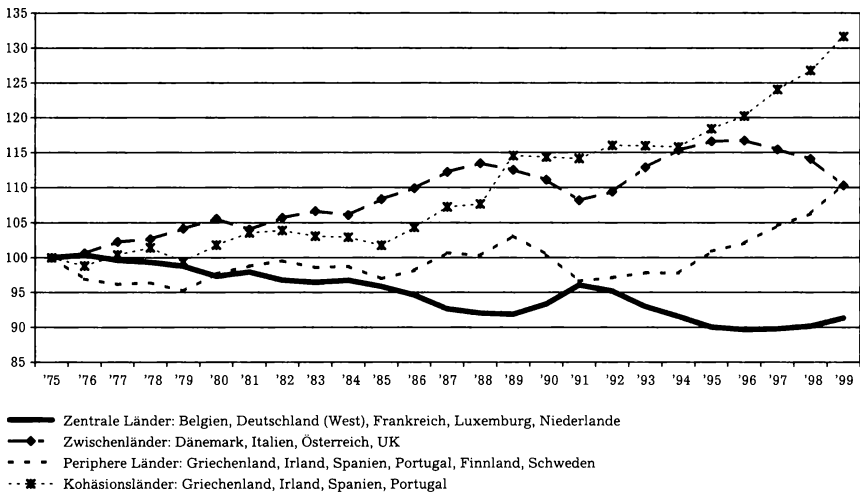
Tatsächlich expandierte die wirtschaftliche Aktivität in den peripheren Ländern (Griechenland, Irland, Spanien, Portugal, Finnland, Schweden) und unter ihnen in den Kohäsionsländern (Griechenland, Irland, Spanien, Portugal) wesentlich stärker als in den zentralen Ländern (Belgien, Deutschland, Frankreich, Luxemburg, Niederlande) und in den Zwischenländern (Dänemark, Italien, Österreich, Vereinigtes Königreich) (vgl. Schaubild 5). Der Aufholprozess wird insbesondere dann deutlich, wenn man nur das Verarbeitende Gewerbe betrachtet. Die Zentrumsländer haben hingegen seit 1975 kontinuierlich Anteile verloren, bis 1985 allein an die Zwischenländer, danach zunehmend an die Kohäsionsländer (vgl. Schaubild 6). Auf der Ebene der Mitgliedsländer hat sich im Zuge der Integration also das Zentrum-Peripherie-Gefälle tendenziell eingeeb-



Quelle: Cambridge Econometric Database; eigene Berechnungen

Schaubild 5: Zentrum – Peripherie – Struktur in der EU: Wertschöpfungsanteile (in Preisen von 1990); 1975–1999, 1975 = 100

<sup>10</sup> Um bei dieser Betrachtung auf die Entwicklung des Pro-Kopf-Einkommens schließen zu können, wäre zu unterstellen, dass sich die Bevölkerungszahl in allen Ländergruppen relativ gleich entwickelt hat.



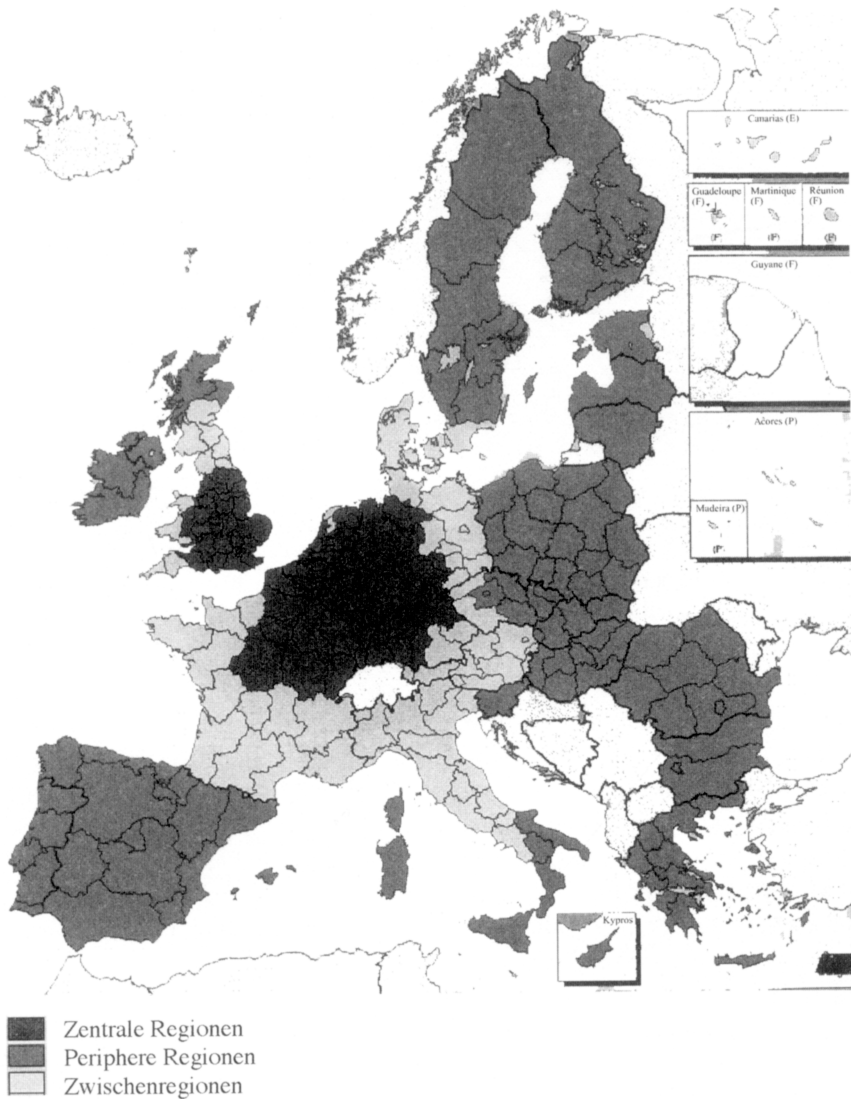
Quelle: Cambridge Econometric Database; eigene Berechnungen

Schaubild 6: Zentrum – Peripherie – Struktur in der EU: Wertschöpfungsanteile (in Preisen von 1990) im Verarbeitenden Gewerbe, 1975–1999, 1975 = 100

net; die zentrifugalen Kräfte haben überwogen. Wollte man dieses Ergebnis mit der Modellwelt der Neuen Ökonomischen Geographie in Einklang bringen, so müsste sich die Europäische Union in den letzten 25 Jahren in folgendem Entwicklungsstadium befunden haben: Die Möglichkeiten für die Unternehmen, durch eine Konzentration der Produktion im Zentrum Skaleneffekte zu realisieren, waren geringer als die Möglichkeiten, durch eine dezentrale Produktion Ersparnisse in den Transportkosten zu erzielen und/oder Kostenvorteile bei immobilen Produktionsfaktoren an der südlichen und nordwestlichen Peripherie zu nutzen.

Veränderungen des Zentrum-Peripherie-Gefälles mittels nationaler Daten zu betrachten, ist bei einer raumwirtschaftlichen Betrachtungsweise allerdings problematisch. Einige Länder in Europa sind nicht so ohne weiteres entweder der Peripherie oder dem Zentrum zuzuordnen. Italien und das Vereinigte Königreich z.B. wären zumindest in Teilen sicherlich dem Zentrum zuzuordnen (Oberitalien, Südengland), andere Teile sicherlich der Peripherie (Süditalien, Schottland). Eine Zuordnung der EU-Regionen nach dem Lagekriterium hat die Europäische Kommission vorgenommen (Europäische Kommission 2001, vgl. Schaubild 7).<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Die Lage der Region wird mit Hilfe der Summe der Reisezeiten von jeder Region in jede andere Region bestimmt.

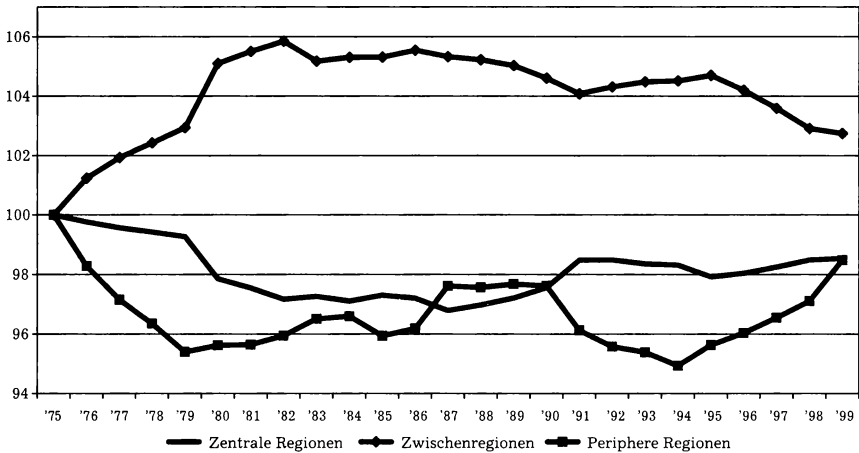


<sup>a</sup> Gruppierung nach Erreichbarkeit (kumulierte Reisezeiten von jeder Region zu jeder anderen Region).

Quelle: Europäische Kommission (2001)

Schaubild 7: Zentrale und periphere Regionen der EU<sup>a</sup>

Legt man diese Zuordnung zugrunde, so zeigt sich, dass die peripheren Regionen zwar keine Anteile an der Produktion insgesamt gewinnen



<sup>a</sup> Zuordnung nach: Europäische Kommission 2001, S. 10

Quellen: Cambridge Econometric Database; Europäische Kommission (2001); eigene Berechnungen

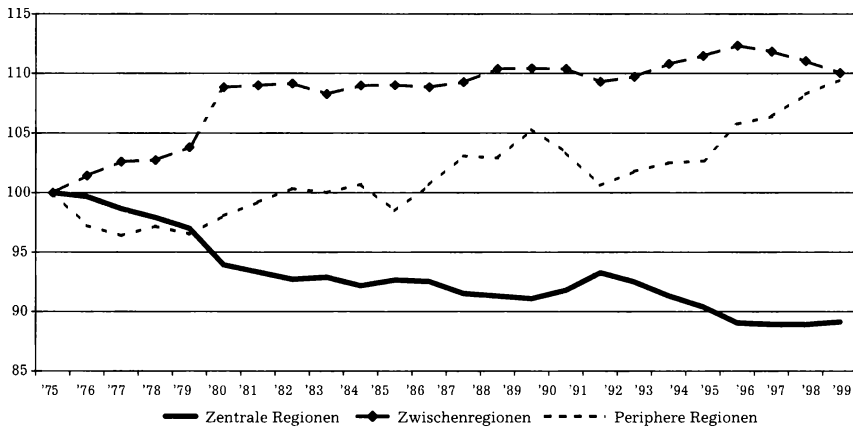
Schaubild 8: Zentrum – Peripherie – Struktur in der EU:  
Wertschöpfungsanteile (in Preisen von 1990), 1975–1999,  
(Basis: NUTS 2 Regionen)<sup>a</sup>, 1975 = 100

konnten (vgl. Schaubild 8). Hinsichtlich der Wertschöpfung im Verarbeitenden Gewerbe gibt es allerdings ab 1979 deutliche Anteilsgewinne. Auch in den Zwischenregionen hat die Wertschöpfung im Verarbeitenden Gewerbe stärker zugenommen als im EU-Durchschnitt, insbesondere zwischen 1975 und 1980. Die zentralen Regionen haben permanent Produktionsanteile verloren (vgl. Schaubild 9), so dass für den Industriebereich auch auf der regionalen Ebene ein Abbau des Zentrum-Peripherie-Gefälles festzustellen ist.<sup>12</sup>

### 3. Räumliche Konzentration und regionale Spezialisierung

Man würde den Aussagen der Neuen Ökonomischen Geographie nicht gerecht, wenn man nur die räumliche Konzentration wirtschaftlicher Aktivität oder die des Industriesektors insgesamt betrachten würde. Economies of Scale lassen sich bei der Produktion einzelner Güter erzielen, und deshalb ist auch eine disaggregierte Betrachtung von Wirtschaftssektoren angezeigt. Ob und inwieweit sich die räumlich-sektoralen Strukturen im Zuge der europäischen Integration verändert haben, ist in

<sup>12</sup> Zu diesem Ergebnis gelangt auch Brühlhart (1998).



<sup>a</sup> Zuordnung nach: Europäische Kommission 2001, S. 10

Quellen: Cambridge Econometric Database; Europäische Kommission (2001); eigene Berechnungen

Schaubild 9: Zentrum – Peripherie – Struktur in der EU: Wertschöpfungsanteile (in Preisen von 1990), im Verarbeitenden Gewerbe, 1975–1999, (Basis: NUTS 2 Regionen)<sup>a</sup>, 1975 = 100

einer Reihe von Studien untersucht worden. Dabei wird zum einen auf Veränderungen in der Spezialisierung von Regionen abgestellt, zum anderen auf Veränderungen der räumlichen Konzentration von Branchen. Auch hier ist zwischen Untersuchungen zu differenzieren, die sich auf Länder und auf europäische Regionen beziehen. Die zentralen Ergebnisse der Studien, die Länderdaten verwenden (Midelfarth-Knarvik et al. 2000, Amiti 1999, Brühlhart 1998), lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Während sich in den siebziger Jahren die Industriestrukturen der Mitgliedsländer angeglichen haben, die Spezialisierung der Länder auf Branchen des Verarbeitenden Gewerbes also abnahm, hat sie seit 1980 wieder deutlich zugenommen; seitdem weicht die Industriestruktur nahezu aller Länder zunehmend vom Gemeinschaftsdurchschnitt ab.<sup>13</sup>
- Für viele, wenn auch nicht für alle Industrien, sind signifikante Veränderungen im Hinblick auf den Grad der Konzentration auf Standorte festzustellen (vgl. Tabelle 1). Eine Reihe von Branchen, die ursprünglich in den Mitgliedsländern recht gleichmäßig verteilt angesiedelt war, hat sich räumlich deutlich konzentriert. Dies sind hauptsächlich

<sup>13</sup> Siehe auch Krieger-Boden (2000), die allerdings nur für einige Länder eine klare Tendenz zu mehr Spezialisierung ermittelt (Österreich, Vereinigtes Königreich, Schweden, Frankreich).

Tabelle 1

**Räumliche Konzentration von Wirtschaftszweigen in Westeuropa  
(Durchschnitt der Jahre 1994–97 gegenüber dem Durchschnitt der Jahre 1970–73)<sup>a</sup>**

<i>Konzentrierte Wirtschaftszweige, die konzentriert blieben</i>	<i>Konzentrierte Wirtschaftszweige, deren Konzentration abnahm</i>
Kraftfahrzeugbau Motorräder Luft- und Fahrzeugbau Geräte der Elektrizitätserzeugung und -verteilung Chemische Industrie Kokerei, Mineralölverarbeitung	Getränkeherstellung Tabakverarbeitung Büromaschinen und Datenverarbeitungs- geräte Maschinenbau Rundfunk-, Fernseh- und Nachrichten- technik Medizin-, Mess-, Steuer- und Regelungs- technik
<i>Verstreute Wirtschaftszweige, deren Konzentration zunahm</i>	<i>Verstreute Wirtschaftszweige, die verstreut blieben</i>
Textilgewerbe Bekleidungsgewerbe Ledergewerbe Herstellung von Möbeln Fahrzeugbau a. n. g.	Ernährungsgewerbe Holzgewerbe Papiergewerbe Verlags- und Druckgewerbe Herstellung von Metallerzeugnissen Glasgewerbe, Keramik, Stein und Erden Schiffbau
<i>Sonstige Wirtschaftszweige</i>	
Herstellung von Schuhen Herstellung von chemischen Grundstoffen Herstellung von pharmazeutischen Erzeugnissen Mineralölverarbeitung Gummiwaren Kunststoffwaren	Keramik und Porzellan Glas und Glasprodukte Eisen- und Stahlerzeugung Nichtmetallindustrie Eisenbahnindustrie Sonstige Industriegewerbe

<sup>a</sup> Räumliche Einheit: Länder.

Quelle: Europäische Kommission (2001) nach Midelfart-Knarvik, H.-K.; Overman, H.; Redding, S.; Venables, A. J. (2000).

langsam wachsende und arbeitsintensive Industrien, die sich in peripheren Niedriglohnregionen angesiedelt haben. Von den Industrien, die ursprünglich recht stark nur in einigen Ländern konzentriert waren, sind für etwa die Hälfte kaum Änderungen im Konzentrationsgrad festzustellen. Eine signifikante Abnahme der räumlichen Konzentration ist für wachstumsstarke, mittel- und hoch-technologieintensive Branchen festzustellen, die sich von den zentralen Ländern in einige eher periphere Länder ausgebreitet haben.

- Bestimmungsgründe für die festgestellten Änderungen in der Spezialisierung von Ländern und der Lokalisierung von Industrien sind sowohl die Ausstattung von Regionen mit Produktionsfaktoren und deren Preise als auch Einflussgrößen, die in der Modellwelt der Neuen Ökonomischen Geographie eine Rolle spielen (Lage, Transportkosten, Economies of Scale). Die Standorte für FuE-Industrien werden zunehmend im Hinblick auf die Verfügbarkeit von Forschungspersonal ausgewählt, diejenigen der Facharbeiterindustrien im Hinblick auf die Verfügbarkeit entsprechend ausgebildeter Arbeitskräfte. Für die Standortentscheidungen von Industrien mit starken Vorwärts- und Rückwärtsverflechtungen hat die räumliche Lage von Regionen an Bedeutung gewonnen; zentrale Regionen sind hier im Vorteil und deshalb attrahieren sie zunehmend Industrien, die in hohem Maße von Zwischenprodukten abhängig sind und die weit hinten in der Wertschöpfungskette stehen. Nach wie vor sind zentrale Regionen auch attraktiv für Branchen mit hohen Skaleneffekten, aber die Zentralität hat als Bestimmungsgrund für Standortentscheidungen dieser Industrien an Bedeutung verloren.
- Die Änderungen im sektoralen und regionalen Strukturwandel sind zwar signifikant, aber sie vollziehen sich recht langsam. Es gibt keine erkennbaren Faktoren, die den Prozess der zunehmenden Spezialisierung und Lokalisierung in Europa in absehbarer Zeit zum Erliegen bringen könnten.<sup>14</sup>

Untersuchungen, die sich auf europäische Regionen und nicht auf Länder beziehen, bestätigen größtenteils die vorstehenden Ergebnisse. Auf der Ebene von Industriebranchen zeigt sich, dass eine weitere Lokalisierung von Industrien mit Economies of Scales in zentralen Regionen

---

<sup>14</sup> Damit unterscheidet sich der räumliche sektorale Strukturwandel der letzten Jahrzehnte in der EU mit der signifikanten Tendenz zu mehr Spezialisierung und Lokalisierung diametral von dem Entwicklungsmuster der USA: dort ist eine Tendenz zu weniger Spezialisierung und Lokalisierung feststellbar.

nicht stattgefunden hat, dass sich arbeitsintensive, in der EU schrumpfende Industrien zunehmend in der Peripherie konzentrieren und dass sich technologieintensive Industrien von zentralen in periphere Regionen auszubreiten scheinen (Brühlhart 1998). Allerdings ist anzumerken, dass die Disaggregation der Industriebranchen in diesen Untersuchungen auf Grund von Datenrestriktionen deutlich geringer ist als in den Analysen auf der Länderebene.<sup>15</sup>

Fassen wir die Ergebnisse zu den raumwirtschaftlichen Entwicklungen im Zuge der bisherigen EU-Integration zusammen, so sind vier Aspekte hervorzuheben. Erstens ist zwischen den Mitgliedsländern eine Konvergenz in der Einkommensentwicklung festzustellen, wobei zwischen den Regionen diese Entwicklung weniger stark ausgeprägt ist und es in den Kohäsionsländern eine deutliche Tendenz zur Divergenz in den Pro-Kopf-Einkommen gibt. Zweitens geht der Konvergenzprozess einher mit einer Abnahme des europäischen Kern-Peripherie-Gefälles in der industriellen Produktion. Drittens nimmt die Spezialisierung von Ländern (weniger stark von Regionen) auf einzelne Industrien und die räumliche Konzentration von Industriebranchen zu. Und viertens sind diese Entwicklungen sowohl auf Faktoren zurückzuführen, wie sie in den Modellen der Neuen Ökonomischen Geographie thematisiert werden (Lage, Transportkosten, Economies of Scales), als auch auf komparative Ausstattungsunterschiede mit Produktionsfaktoren, die im Rahmen der traditionellen Außenhandelstheorie räumliche Standortmuster erklären.

#### **IV. Raumwirtschaftliche Trends im Zuge der Osterweiterung**

Die wirtschaftliche Integration zwischen Ost- und Westeuropa wird nicht erst dann beginnen, wenn die ersten Beitrittskandidatenländer Mitglied der EU werden. Bereits in der letzten Dekade hat Integration zwischen den mittel- und osteuropäischen Ländern und dem westeuropäischen Wirtschaftsraum in beträchtlichem Umfang stattgefunden. Das institutionelle Arrangement hierfür waren die Europaabkommen sowie

---

<sup>15</sup> Erwähnt sei noch, dass Hallet (2000) im Gegensatz zu den anderen Untersuchungen zu dem Ergebnis gelangt, dass die regionale Spezialisierung in der EU abgenommen hat, wobei er allerdings neben Industriebranchen auch Dienstleistungsbranchen betrachtet. Dieses Ergebnis kann aber, wie Hallet selbst hervorhebt, darauf beruhen, dass die Zahl der Dienstleistungssektoren mit fünf nur halb so groß ist wie die Zahl der untersuchten Industriebranchen (10). Durch den allgemeinen sektoralen Strukturwandel vom Industriesektor hin zu den Dienstleistungen kann durch die geringere Disaggregation im Dienstleistungssektor eine stärkere regionale Spezialisierung verdeckt werden.

diverse Übergangs- und Freihandelsabkommen zwischen der EU und einzelnen Beitrittskandidatenländern. Die Abkommen sahen eine weitgehende Liberalisierung des Handels zwischen den Beitrittsländern sowie der EU vor, wobei ersteren eine längere Übergangsphase beim Abbau von Handelshemmnissen zugestanden wurden. Die Europaabkommen wurden explizit mit dem Ziel abgeschlossen, den Transformationsprozess der Beitrittskandidatenländer zu unterstützen und ihnen eine Perspektive für den späteren EU-Beitritt zu bieten. Sie sahen neben der Liberalisierung des Handels dementsprechend auch eine Zusammenarbeit in wirtschaftlichen, finanziellen, technischen und kulturellen Angelegenheiten vor. Neben diesen Abkommen ist für die Integration der Beitrittskandidatenländer weiterhin bedeutsam, dass die Tschechische Republik, Ungarn, Polen und die Slowakei 1992 die zentraleuropäische Freihandelszone (CEFTA) gegründet haben, der Slowenien 1996, Rumänien 1997 und Bulgarien 1998 beigetreten sind.

Durch die genannten Abkommen wurde der Handel zwischen Ost- und Westeuropa und innerhalb Osteuropas schrittweise liberalisiert. Die Transformation und die Etablierung marktwirtschaftlicher Systeme haben die Beitrittskandidatenländer auch für Direktinvestitionen aus Westeuropa attraktiv gemacht.<sup>16</sup> Wichtige institutionelle Voraussetzungen für eine Integration sind also schon im Laufe der neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts getroffen worden. Man kann deshalb unterstellen, dass ein Teil der Anpassungsprozesse der europäischen Integration zwischen Ost und West bereits stattgefunden hat. In der Tat zeigen Untersuchungen, dass die Handelsströme in regionaler und gütermäßiger Hinsicht sowie die bereits bestehenden Direktinvestitionsbeziehungen zwischen Ost- und Westeuropa ein Muster ergeben, das zu großen Teilen dem entspricht, was aufgrund von Unterschieden in der Faktorausstattung, dem Entwicklungsniveau und der raumwirtschaftlichen Lage der Länder erwartet werden kann. So erweist sich bei der Erklärung der tatsächlichen Handels- und Direktinvestitionsbeziehungen mit Hilfe von Gravitationsmodellen die Entfernung zwischen den Integrationspartnern als signifikante erklärende Variable. Die sich herausbildenden Handelsmuster haben in regionaler Hinsicht überdies große Ähnlichkeit mit denen, die vor dem 2. Weltkrieg bestanden. (Piazola 2001; Brenton, Di Mauro, Lücke 1999).<sup>17</sup> Wenn auch wichtige institutionelle Integrationschritte noch ausstehen oder auch nach einem EU-Beitritt nur verzögert

---

<sup>16</sup> Hierzu beigetragen haben auch der WTO-Beitritt aller Beitrittskandidatenländer sowie die Aufnahme von Polen, Ungarn, der Tschechischen Republik und der Slowakei in die OECD.

durchgeführt werden (Verwirklichung des einheitlichen Binnenmarktes, Beitritt zur Europäischen Währungsunion, Personenfreizügigkeit) so müssten sich aus der bislang schon stattgefundenen Integration zwischen Ost- und Westeuropa raumwirtschaftliche Trends erkennen lassen. Welche Entwicklungen haben sich herausgebildet, und wie sind diese in die Prognosen raumwirtschaftlicher Theorien einzuordnen?

Osteuropa (die Beitrittskandidatenländer zusammengenommen) hat sich nach Überwindung der Transformationskrise, die durch starke Einbrüche in der Produktion und damit auch im Pro-Kopf-Einkommen gekennzeichnet war und bis etwa 1995 dauerte, dynamischer entwickelt als Westeuropa (vgl. Tabelle 2). Von 1995 bis 1997 lag die Wachstumsrate des BIP deutlich über der der EU. 1998 und 1999 nahm die Wirtschafts-

*Tabelle 2*  
**Wachstumsraten des realen Bruttoinlandsprodukts in den  
Beitrittskandidatenländern 1995–2002 (%)**

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Estland	4,6	4,0	10,4	5,0	-0,7	6,9	4,5	4,5
Lettland	-0,8	3,3	8,6	3,9	1,1	6,6	5,0	5,0
Litauen	3,3	4,7	7,3	5,1	-3,9	3,3	4,5	4,5
Polen	6,8	6,0	6,8	4,8	4,1	4,1	1,5	1,5
Ungarn	1,5	1,3	4,6	4,9	4,5	5,2	4,0	4,0
Tschechische Rep.	5,9	4,3	-0,8	-1,2	-0,4	2,9	3,0	3,5
Slowakei	6,7	6,2	6,2	4,1	1,9	2,2	2,5	3,0
Slowenien	4,1	3,5	4,6	3,8	5,2	4,9	3,5	4,0
Bulgarien	4,3	-10,9	-7,0	3,5	2,4	5,8	4,0	3,0
Rumänien	7,3	-3,9	-6,1	-4,8	-2,3	1,6	4,0	3,0
Insgesamt <sup>a</sup>	5,5	3,4	3,6	2,7	2,5	3,8	2,7	2,7
Baltische Länder <sup>a</sup>	2,4	4,1	8,4	4,7	-1,7	5,0	4,7	4,7
Bulgarien/ Rumänien <sup>a</sup>	6,7	-5,4	-6,3	-3,0	-1,1	2,6	4,0	3,0
EU 15 <sup>a</sup>	2,4	2,02	2,5	2,9	2,6	3,4	1,6	1,9

<sup>a</sup> BIP-gewichtet

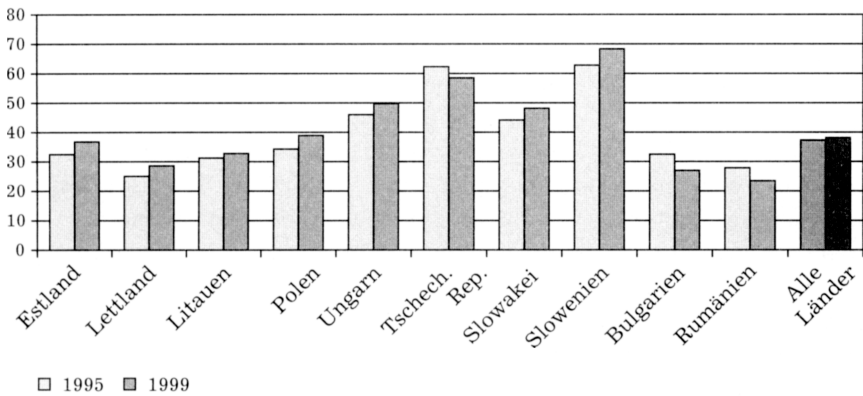
Quellen: IMF; Gemeinschaftsdiagnose (div. Jgg.); eigene Berechnungen

<sup>17</sup> Für die baltischen Staaten und den Ostseeraum vgl. Paas (2002) sowie Laaser und Schrader (2002).

leistung in Osteuropa und der EU in etwa gleich zu. Seit 2000 war die Wachstumsdynamik in Osteuropa wieder deutlich höher, und auch für 2002 und 2003 sind die Wachstumsprognosen für diesen Wirtschaftsraum günstiger als für Westeuropa (Gemeinschaftsdiagnose Herbst 2001, Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche 2002). Es hat also ein Aufholprozess Osteuropas eingesetzt. Dieser Prozess steht im Einklang mit dem, was uns die traditionelle Wachstumstheorie bei Freihandel und grenzüberschreitender Faktormobilität prognostizieren würde. In den Kategorien der Modellwelt der Neuen Ökonomischen Geographie würden wir uns bereits in einer fortgeschrittenen Phase der Integration mit niedrigen Transportkosten befinden: Der Peripherie (Osteuropa) gelingt es, wirtschaftliche Aktivitäten aus dem bisherigen Zentrum (Westeuropa) zu attrahieren.

Allerdings ist die Entwicklung innerhalb Osteuropas nicht einheitlich und nicht ohne Brüche verlaufen. Besonders dynamisch verlief der Aufholprozess in Slowenien, Polen, Estland, Lettland, der Slowakei und Ungarn. Vorübergehende Wachstumseinbrüche gab es 1999 in den baltischen Staaten infolge der Rußlandkrise, die aber schnell überwunden werden konnten. Dagegen haben die Wachstumseinbrüche in der Tschechischen Republik (1997–1999), in Bulgarien (1996–1997) und Rumänien (1997–1999), die allesamt mit der Verzögerung bei der Durchsetzung marktwirtschaftlicher Reformen zu erklären sind, einen Aufholprozess stark behindert. Diese Länder konnten im Pro-Kopf-Einkommen bis 1999 nicht aufholen, im Gegenteil (vgl. Schaubild 10). Sieht man von der Tschechischen Republik ab, so waren Länder mit den größten Aufholfortschritten solche, die am dichtesten zum westeuropäischen Zentrum gelegen sind. Das länderspezifische Muster im Aufholprozess auf raumwirtschaftliche Faktoren zurückzuführen, erscheint allerdings etwas gewagt: Zum einen weil das im Herzen Europas gelegene Land, die tschechische Republik deutlich zurückgeblieben ist, zum anderen weil das Zurückbleiben der peripher gelegenen Länder Bulgarien und Rumänien mit Verzögerungen bei der Etablierung der marktwirtschaftlichen Rahmenordnung erklärt werden kann.

Unterschiede im Aufholprozess, die einer raumwirtschaftlichen Interpretation eher zugänglich sind, lassen sich auf der regionalen Ebene erkennen und dies in mehrerer Hinsicht. In fast allen Beitrittskandidatenländern haben die räumlichen Disparitäten deutlich zugenommen (vgl. Schaubild 11). In den Ländern, in denen dies nur geringfügig oder gar nicht der Fall ist, nämlich in Bulgarien und Rumänien, ist der Aufholprozess noch nicht richtig in Gang gekommen. Der Aufholprozess hat

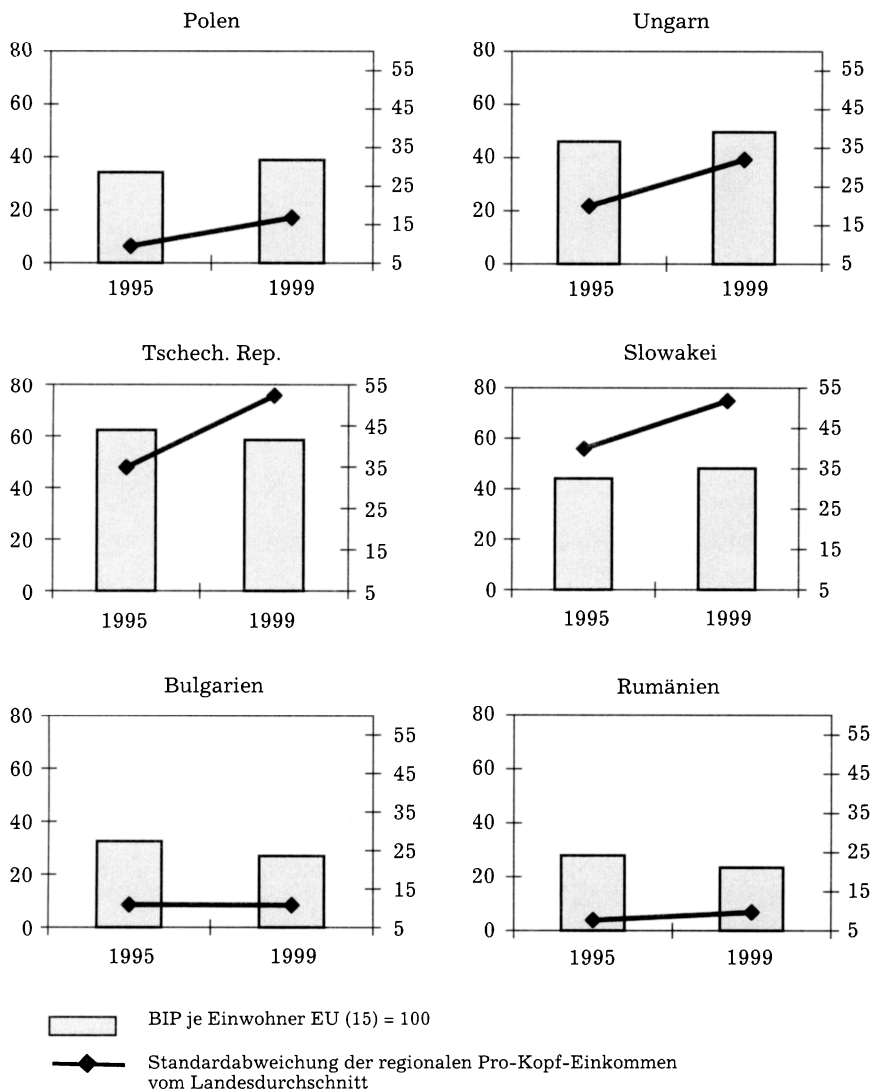


Quellen: Eurostat (2002); Europäische Kommission (2002); eigene Berechnungen

Schaubild 10: BIP je Kopf in den Beitrittskandidatenländern (Kaufkraftstandard), 1995 und 1999, EU 15 = 100

sich vor allem auf die Hauptstadtregionen und im Falle Ungarns auf die westlichen Grenzregionen konzentriert. Träger von Aufholprozessen waren die Hauptstadtregionen Warschau, Prag und Budapest (vgl. Schaubild 12). Zurückgeblieben sind vor allem die Regionen an der Grenze zu Russland bzw. zu den Nachfolgestaaten der UdSSR, also Gebiete an der zukünftigen Außengrenze einer erweiterten EU. Insgesamt entspricht das bislang erkennbare räumliche Entwicklungsmuster in den Beitrittsländern dem, was in den Kohäsionsländern zu beobachten war. Nationale Aufholprozesse gegenüber dem gesamten Integrationsraum gehen einher mit Agglomerations- und Entleerungsprozessen innerhalb der einzelnen Länder, wobei die starke Konzentration der Wachstumsprozesse auf die Hauptstädte und die Zunahme regionaler Disparitäten in den Beitrittsländern noch sehr viel stärker als in den Kohäsionsländern in Erscheinung treten. Es ist zu vermuten, dass dies wie in den EU-Mitgliedsländern in den letzten drei Dekaden verbunden ist mit einer stärkeren räumlichen Konzentration einzelner Wirtschaftszweige und einer stärkeren sektoralen Spezialisierung der Länder. Inwieweit dies der Fall ist, lässt sich aufgrund fehlender Daten und des kurzen Beobachtungszeitraumes noch nicht überprüfen.<sup>18</sup>

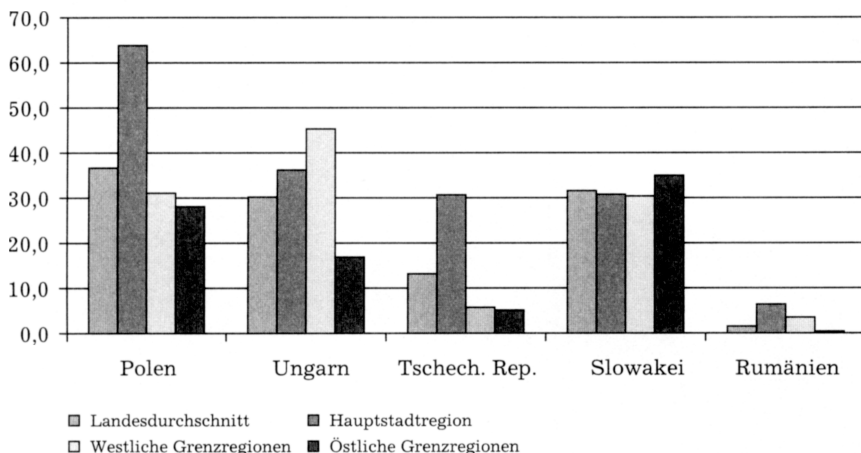
<sup>18</sup> Es sei darauf hingewiesen, dass der Zeitraum, der der Beobachtung der Entwicklung der räumlichen Disparitäten in den Beitrittsländern (1995–1999) zugrunde liegt, ebenfalls recht kurz ist und nur Aussagen vorläufiger Natur



Quellen: Davies und Hallet (2002); Eurostat (2002); eigene Berechnungen

Schaubild 11: Aufholprozess und Entwicklung der regionalen Disparitäten in den Beitrittskandidatenländern, EU 15 = 100

zulässt. Untersuchungen, die sich auf einzelne Länder beziehen und teilweise einen längeren Untersuchungszeitraum abdecken, bestätigen allerdings durchweg die Zunahme räumlicher Disparitäten. Vgl. für Ungarn Nagy (2002), für die Slowakei Buček (1999), für Polen Abraham und Eser (1999).



Quelle: Eurostat (2002); eigene Berechnungen

Schaubild 12: Zunahme des BIP je Kopf (KKS) in Regionen der Beitrittskandidatenländer zwischen 1995 und 1999 (%)

## V. Zusammenfassende Schlussfolgerungen

Es gibt bislang keine Anzeichen dafür, dass die Beitrittsländer bei weiteren Integrationsschritten in der wirtschaftlichen Entwicklung gegenüber Westeuropa zurückbleiben, wie es etwa unter bestimmten Annahmen aus dem einfachen (naiven) Kern-Peripherie-Modell der Neuen Ökonomischen Geographie oder auch aus spezifischen Varianten der neuen Wachstumstheorie prognostiziert werden könnte. Im Gegenteil, die Beitrittsländer haben gute Chancen aufzuholen. Wie der räumlich-sektorale Strukturwandel in Westeuropa bis in die jüngere Vergangenheit zeigt, sind für die Lokalisierung von Industrien zunehmend regionale Ausstattungsvorteile bestimmend geworden gegenüber den Möglichkeiten, Economies of Scale aufgrund einer zentralen Lage auszuschöpfen. Weil die Beitrittskandidatenländer über Ausstattungs- und Kostenvorteile beim Faktor Arbeit verfügen, sind die Voraussetzungen gut, dass sie sich weiter in die europäische Arbeitsteilung integrieren und dadurch ihre Aufholprozesse vorantreiben. Die Prognose, dass sich die Integrationsgewinne vor allem in den zentralen Kernländern der bisherigen EU lokalisieren würden, ist wenig wahrscheinlich. Dies zeigen die Erfahrungen bei der Integration der Kohäsionsländer. Alle Kohäsionsländer haben trotz z.T. extremer Randlage in der EU beachtliche Aufholprozesse durchlaufen.

Wenn auch die Beitrittskandidatenländer insgesamt gesehen gute Chancen haben, sich weiter in die europäische Arbeitsteilung erfolgreich zu integrieren und im Pro-Kopf-Einkommen aufzuholen, so wird dies vermutlich in diesen Ländern selbst mit divergenten Entwicklungen einhergehen. Die Tendenzen zu mehr regionaler Divergenz sind bereits jetzt sehr ausgeprägt; es ist zu erwarten, dass diese im Zuge des weiteren Aufholprozesses bestehen bleiben. Dies entspricht dem Entwicklungsmuster, das auch die Kohäsionsländer durchlaufen (haben). Diese Entwicklung beruht auf mehr regionaler Spezialisierung und größerer räumlicher Konzentration einzelner Wirtschaftszweige in den einzelnen Ländern. Je nach Betrachtungsebene sind also gleichzeitig divergente und konvergente Entwicklungen bei der Integration Osteuropas in den europäischen Wirtschaftsraum zu erwarten. Auf den Punkt gebracht lautet die Diagnose: Mehr Divergenz auf der regionalen Ebene ist der Preis dafür, dass auf der nationalen Ebene gegenüber den weiter vorangeschrittenen Mitgliedsländern aufgeholt werden kann.<sup>19</sup>

Wenngleich die Beitrittskandidatenländer gute Chancen haben, durch die Osterweiterung gegenüber Westeuropa weiter aufzuholen, so ist dieser Prozess allerdings kein Selbstläufer. Wie die Unterschiede in der Entwicklung der letzten 10 Jahre zwischen den Beitrittsländern selbst, aber auch die Erfahrungen beim Aufholprozess der Kohäsionsländer zeigen, ist dafür eine Standortpolitik entscheidend, die für makroökonomische Stabilität sorgt und marktwirtschaftliche Rahmenbedingungen konsequent einführt und einhält. Nur auf diese Weise lassen sich weiteres ausländisches Kapital attrahieren und die heimischen Ressourcen effizient nutzen. Für einen erfolgreichen Aufholprozess Osteuropas wird hingegen oft der europäischen Strukturpolitik eine Schlüsselrolle zugewiesen, insbesondere von Seiten der Beitrittskandidatenländer, die sich aus den Strukturfonds erhebliche Transferzahlungen zu ihren Gunsten nach einem Beitritt erhoffen. Wenn auch nicht bestritten werden kann, dass die Beitrittskandidatenländer erhebliche Transfers aus den Strukturfonds erhalten müssten, sofern die EU ihren bisherigen Zuteilungsmaßstäben auch nur einigermaßen Rechnung trüge, so ist vor überzogenen Erwartungen hinsichtlich ihrer Wachstumsimpulse eindringlich zu warnen. Die Erfahrungen mit der europäischen Strukturpolitik in den Kohäsionsländern zeigen, dass ohne makroökonomische Stabilität und

---

<sup>19</sup> Vermutlich ist auch in der EU insgesamt mehr nationale (regionale) Spezialisierung und räumliche Konzentration von Wirtschaftszweigen notwendig, um die Wettbewerbsfähigkeit des europäischen Wirtschaftsraumes im globalen Umfeld generell zu stärken.

gute nationale Standortpolitik der Aufholprozess nicht in Gang kommt, auch wenn die Mittel aus den Strukturfonds reichlich fließen. Dies belegt das Beispiel Griechenland in der Zeit von 1980 bis 1995.<sup>20</sup> Auch vor einer Übertragung des bisherigen Fördersystems der Strukturfonds auf die Beitrittskandidatenländer ist zu warnen. Das System sieht vor, dass sich die Hilfen vor allen Dingen auf jene Regionen konzentrieren, die den größten Entwicklungsabstand zum EU-Durchschnitt aufweisen. Damit wären gerade solche Regionen in den Beitrittskandidatenländern von der Förderung ausgeschlossen, die auf absehbare Zeit Träger der nationalen Aufholprozesse sind. Die EU ist deshalb gefordert, das Förderkonzept der Strukturfonds schnell so umzugestalten, dass es die Konvergenz der einzelnen Beitrittskandidatenländer als ganzes bestmöglich unterstützen könnte. Eine Möglichkeit wäre, den Beitrittskandidatenländern eine flächendeckende Förderung unter Einschluss der nationalen Wachstumszentren zu ermöglichen, wenn das nationale Bruttoinlandsprodukt pro Kopf unter einer kritischen Grenze liegt.<sup>21</sup>

Zur Zeit ist nicht erkennbar, dass die EU diesen Weg einschlagen wird.<sup>22</sup> Damit werden in den Beitrittskandidatenländern Anreize gesetzt, regionale Verwaltungsstrukturen aufzubauen, die zwar erfolgversprechend sind, um möglichst viele Mittel aus dem gegenwärtigen System der Strukturfonds einzuwerben. Die Beitrittsländer sind bereits mit Nachdruck dabei, dies zu tun (vgl. für Ungarn z.B. Nagy 2002). Notwendig wäre stattdessen, dass sich die Beitrittskandidatenländer auf den Aufbau administrativer Strukturen in den Regionen konzentrieren, um im Standortwettbewerb in einer erweiterten Union erfolgreich Unternehmen attrahieren zu können.

## Literatur

- Abraham, T./Eser, T. W.* (1999): Regionalentwicklung in Mittel- und Osteuropa im Spannungsfeld von Transformation und Integration am Beispiel Polens. Raumforschung und Raumordnung 1999, 2/3: 83–95.
- Amiti, M.* (1999): Specialisation Patterns in Europe. Weltwirtschaftliches Archiv 135: 1–21.
- Armstrong, H. W.* (1995): Convergence among Regions of the European Union, 1950–1990. Papers in Regional Science 74, 2: 143–152.

---

<sup>20</sup> Vgl. z.B. Rolle (2000, S. 58–60).

<sup>21</sup> Einen entsprechenden Vorschlag hat das DIW gemacht (Weise 2001).

<sup>22</sup> Vgl. Europäische Kommission (2002).

- Brakman, S./Garretsen, H./Schramm, M. (2002): New Economic Geography in Germany: Testing the Helpman-Hanson Model. HWWA-Discussion Paper No. 172, Hamburg.
- Brenton, P./Di Mauro, F./Lücke, M. (1999): Economic Integration and FDI: An Empirical Analysis of Foreign Investment in the EU and in Central and Eastern Europe. *Empirica* 26, 2: 95–121.
- Bröcker, J. (1997): Economic Integration and the Space Economy: Lessons from New Theory, in: Peschel, Karin (ed.), *Regional Growth and Regional Policy within the Framework of European Integration*, Heidelberg: 20–35.
- (1998): Konvergenz in Europa und die Europäische Währungsunion, in: Fischer, B./Straubhaar, T. (Hrsg.), *Ökonomische Konvergenz in Theorie und Praxis. Veröffentlichungen des HWWA-Instituts für Wirtschaftsforschung* 41, Baden-Baden: 105–135.
  - (2001): Schlussfolgerungen aus der Theorie endogenen Wachstums für eine ausgleichende Regionalpolitik (Mimeo).
- Brühlhart, M. (1998): Trading Places: Industrial Specialization in the European Union. *Journal of Common Market Studies* 36, 3: 319–346.
- Buček, M. (1999): Regional Disparities in Transition in the Slovak Republic. *European Urban and Regional Studies*, 6, 4: 360–364.
- Davies, S./Hallet, M. (2002): Interactions between national and regional development (Mimeo).
- Europäische Kommission (2001): Einheit Europas – Solidarität der Völker – Vielfalt der Regionen. Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, 2 Bände, Luxemburg.
- (2002): Mitteilung der Kommission, Erster Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt. KOM (2002) 46 endgültig. Brüssel.
- Fujita, M./Krugman, P./Venables, A. J. (1999): *The Spatial Economy, Cities, Regions, and International Trade*. Cambridge (MA) and London.
- Giannetti, M. (2002): The effects of integration on regional disparities: Convergence, divergence or both? *European Economic Review* 46: 539–567.
- Hallet, M. (2000): Regional Specialisation and Concentration in the EU. European Commission. Economic Papers 141, Brussels.
- Krieger-Boden, C. (2000): *Globalization, Integration and Regional Specialization*. Kiel Working Paper 1009, Kiel.
- Krugman, P. (1991): *Geography and Trade*. Leuven, Cambridge (MA), London.
- Laaser, C.-F./Schrader, K. (2002): *European Integration and Changing Trade Patterns: The Case of the Baltic States*. Kiel Working Paper 1088, Kiel.
- Midelfart-Knarvik, K. H./Overman, H./Redding, S./Venables, A. J. (2000): *The Location of European Industry*, European Commission, DG Economic and Social Affairs. Economic Paper 142, Brussels.

- Nagy, K.* (2002): Chancen, Herausforderungen und Kontroverse. Thesenpapier zu einem Forschungsprojekt über Ungarns Beitrittsreife und die Aufnahmefähigkeit der EU (Mimeo).
- Niebuhr, A.* (2001): Convergence and the effects of spatial interaction. Review of Regional Research, 21, 2: 113–133.
- Ottaviano, G./Puga, D.* (1997): Agglomeration in the Global Economy: A Survey of the „New Economic Geography“. CEPR Discussion Paper 1699, London.
- Paas, T.* (2002): Gravity Approach for Exploring Baltic Sea Regional Integration in the Field of International Trade, HWWA Discussion Paper 180, Hamburg.
- Piazola, D.* (2001): The Integration Process between Eastern and Western Europe. Kiel Studies 310, Berlin-Heidelberg.
- Puga, D.* (1999): The Rise and Fall of Regional Inequalities. European Economic Review 43: 303–334.
- Rolle, C.* (2000): Europäische Regionalpolitik zwischen ökonomischer Rationalität und politischem Markt. Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen 194, Münster.
- Sell, F. L.* (1998): Wirtschaftliche Konvergenz in der wirtschaftstheoretischen Diskussion, in: Fischer, B./Straubhaar, T. (Hrsg.), Ökonomische Konvergenz in Theorie und Praxis. Veröffentlichungen des HWWA-Instituts für Wirtschaftsforschung 41, Baden-Baden: 33–48.
- Straubhaar, T.* (2002): Migration im 21. Jahrhundert – Von der Bedeutung zur Rettung sozialer Marktwirtschaften. Beiträge zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik 167, Tübingen.
- Tondl, G.* (1999): The changing pattern of regional convergence in Europe. Review of Regional Research, 19, 1: 1–33.
- (2001): Convergence After Divergence? Regional Growth in Europe, Wien/New York.
- Weise, C.* (2001): Wohlfahrtsgefälle in der EU-27 und Konsequenzen für die EU-Strukturpolitik. DIW Wochenbericht 36/01, Berlin.
- Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche (WIIW) (2002): Transition Countries Face up to Global Stagnation: Is it Catching? WIIW Research Report 283, Wien.

# Die Konvergenzperspektive Osteuropas

Korreferat zu Konrad Lammers

Von Gabriele Tondl\*, Wien

## Abstract

### How fast may Eastern Europe converge? (Discussion)

This contribution maintains that one should look more closely at the results of empirical growth studies to discern likely growth factors of the candidate countries. Several such growth factors for the candidate countries are investigated and compared with the cohesion countries to project the rate of convergence of the candidate countries. We argue that the large share of foreign trade, the high foreign direct investment and a good base of human capital have placed the candidate countries in a better position to catch up than the cohesion countries. However, less stable macroeconomic policies and weak institutions may be an obstacle to growth. From an economic geography perspective, the candidate countries will clearly outperform the cohesion countries.

*JEL: O 0, O 5, F 0, F 1, F 2*

*Keywords: Eastern Europe, Economic growth, Catching-up*

## I. Einleitung

Der Beitrag von Konrad Lammers möchte eine Prognose zum Aufholprozess der osteuropäischen Kandidatenländer abgeben anhand regional-ökonomischer Theorien und des Konvergenzprozess der entwicklungs-schwachen EU-Räume – im wesentlichen die Kohäsionsländer.

Lammers bringt zunächst die Aussagen der Neuen ökonomischen Geographie, der endogenen Wachstumstheorie und der traditionellen Wachstumstheorie vor, von denen weder zwingende Konvergenz noch Divergenz abgeleitet werden kann. Aufgrund der empirisch beobachtbaren Konvergenz in Westeuropa im Zuge des europäischen Integrationsprozesses und des sich abzeichnenden Wachstumsvorsprungs der osteuropäischen Länder erachtet er ihre Aufholperspektive als günstig.

---

\* Wirtschaftsuniversität Wien. [gabriele.tondl@wu-wien.ac.at](mailto:gabriele.tondl@wu-wien.ac.at).

In der Reihenfolge seiner Ausführungen misst Lammers dem Konvergenzmechanismus des neoklassischen Wachstumsmodells, demzufolge mit bedingter Konvergenz zu rechnen ist, nur zweitrangige Bedeutung zu. Dabei dürfte dieser neoklassische Konvergenzmechanismus aber ähnlich wie bei den südlichen EU-Ländern eine bedeutende Rolle im Aufholprozess Osteuropas spielen. Im Zuge der Integration entsteht Faktormobilität, welche zur Reduktion von Einkommensdisparitäten beiträgt. Vor allem der sich abzeichnende starke Kapitalzufluss in die osteuropäischen Länder wird ihren Konvergenzprozess beschleunigen. Außerdem ist einhergehend mit der Integration mit verstärkter Technologiediffusion zu rechnen, sodass technologische Standards und Produktivität in Osteuropa angehoben werden, wodurch sich ihre langfristige Einkommensposition an die westeuropäische annähert.

Lammers führt weiter aus, dass die endogene Wachstumstheorie Divergenz bedeuten kann. Bekanntermaßen sind ihr zufolge einkommensstarke Regionen besonders gut mit Humankapital ausgestattet und sind aktive Innovatoren, wodurch sie Wachstumsführer werden. Im Integrationsfall kann allerdings durch leichtere technologische Spillovers auf eigene Innovation verzichtet werden und dadurch an die Wachstumsrate des Innovators angeschlossen werden. Dies alleine berücksichtigt jedoch noch nicht, dass die osteuropäischen Länder in ihren endogenen Wachstumsfaktoren gar nicht so schlecht gestellt sein dürften.

Die Neue ökonomische Geographie nimmt nach der Darstellung des Autors eine zentrale Bedeutung für die Prognose des Aufholprozesses Osteuropas ein. Lammers argumentiert, dass bei Integration zunächst durch sinkende Transportkosten und Skalenerträge eine stärkere Agglomerationstendenz zu verzeichnen ist. Bei zunehmender Integration (weiteres Absinken der Transport/Transaktionskosten) wird sich die Produktion jedoch wieder in die Peripherie verlagern und deren Aufschwung einleiten. Lammers möchte daraus aber noch keine unmittelbaren Prognosen für die Entwicklungsperspektive Osteuropas ableiten. Allein die geographische Nähe zumindest der mittelosteuropäischen Länder spricht meiner Ansicht aber dafür, dass diese nicht entwicklungsschwache Peripherie bleiben sondern Produktionen anziehen werden.

Da sich theoretisch keine eindeutige Aussage über die Konvergenzmöglichkeiten Osteuropas machen ließe, schlägt Lammers vor, sich an den Erfahrungen Westeuropas zu orientieren. Hier gab es in den letzten Jahren mit einer Konvergenzrate von 1–2 % einen – allerdings sehr langsamen – Konvergenzprozess. Außerdem war die Konvergenz auf Länderebene größer als auf Regionsebene, der Aufholprozess der ärmeren EU-

Staaten ging anfänglich mit verstärkter innerstaatlicher Divergenz einher. Der Autor erörtert auch die Konzentration von Industrien und die industrielle Spezialisierung von Regionen und streicht hervor, dass sich diese ab den 80er Jahren verstärkt hat. Andere Studien finden allerdings bereits eine schwächere industrielle Spezialisierung von EU-Regionen seit den frühen 90er Jahren (Aiginger 2000), woraus für diesen Raum eine Angleichung der Einkommenspotentiale folgt. Lammers zeigt weiter, dass sich in der EU eine Konzentration von arbeitsintensiven Branchen auf periphere Länder zeigt, aber eine abnehmende Konzentration bei wachstums- und technologieintensiven Branchen. Daraus ließe sich ebenfalls eine Tendenz zur Angleichung der Einkommensniveaus ableiten. Für die osteuropäischen Länder scheint meiner Kenntnis nach bereits ähnliche Evidenz vorzuliegen (Landesmann 2000).

Lammers beleuchtet schließlich die ersten, aufgrund der bereits stattgefundenen Integration der osteuropäischen Länder erkennbaren Entwicklungstrends, wonach sich im allgemeinen für Osteuropa ein Aufholprozess gegenüber Westeuropa ab 1995 etabliert hat. Dieser Aufholprozess gehe allerdings mit zunehmenden räumlichen Disparitäten in den einzelnen Ländern einher. Er zieht den Schluss, dass aufgrund der Erfahrungen der EU-Länder/Regionen mit Konvergenz und den ersten erkennbaren Trends in den Kandidatenländern, sich für diese eine günstige Konvergenzperspektive abzeichnet.

Wenn auch die Ausführungen von Lammers die wesentlichen Mechanismen, die den Aufholprozess Osteuropas bestimmen können, sehr kompakt darstellen und ich seiner positiven Einschätzung der Konvergenzaussichten Osteuropas zustimme, so fehlt mir in seinem Beitrag doch eine nähere Auslotung des Konvergenzpotentials wie sie aufgrund der mannigfaltigen Faktoren, die in der empirischen Wachstumsforschung angesprochen werden, nahe liegt. Dabei lässt sich sehr gut an die Bestimmungsfaktoren, die im Konvergenzprozess der Kohäsionsländer entscheidend sind, anknüpfen.

Ich möchte zunächst ergänzend einige quantitative, differenziertere Konvergenzprognosen für die Kandidatenländer und ihre Regionen anführen, die ebenfalls an den Erfahrungen in der EU anknüpfen. Danach möchte ich eine Reihe von Bestimmungsfaktoren betrachten, die positiv aber auch negativ auf den Konvergenzprozess in Osteuropa wirken werden.

Ich werde argumentieren, dass die Vorzeichen für einen neoklassischen Konvergenzprozess in Osteuropa aufgrund der starken Kapitalzuflüsse

und der hohen Außenhandelsverflechtung mit Westeuropa sehr günstig sind. Weiters scheinen mir die osteuropäischen Länder bezüglich ihres endogenen Entwicklungspotentials in einer günstigen Position. Weniger günstig könnte sich die makroökonomische Gesamtlage und der langsame institutionelle Wandel auf die Konvergenz auswirken.

## **II. Quantitative Konvergenzprognosen für die Kandidatenländer aufgrund der Erfahrungen in der EU**

Die osteuropäischen Kandidatenländer zeigten zuletzt einen deutlichen Wachstumsvorsprung gegenüber den EU-Mitgliedstaaten. Im allgemeinen lagen ihre Wachstumsraten bei 3–4 %, in der EU nur bei 1.6 %. Auch auf Regionsebene zeigte sich im Zeitraum 1995–99 überwiegend ein Aufholprozess gegenüber Westeuropa. Die Wachstumsraten entsprachen dabei den dynamischen entwicklungsschwächeren EU-Regionen, wie etwa dem Nordosten und dem Süden Spaniens (Europäische Kommission 2002).

Der nunmehrige Aufholprozess Osteuropas erinnert an jenen der Kohäsionsländer nach der Süderweiterung und der Errichtung des Binnenmarktes. Diese verzeichneten auf nationaler Ebene eine Konvergenzgeschwindigkeit von 3 % gegenüber Westeuropa, auf regionaler Ebene von 1–2 % (Martin/Sanz 2001; Tondl 1999). Es liegt daher nahe, die quantitativ festgestellte Konvergenz der Kohäsionsländern und ihrer Regionen auf Osteuropa zu übertragen. Auf nationaler Ebene haben dies z.B. Fischer/Sahay/Végh (1997) vorgelegt. Aus regionaler Perspektive scheint mir besonders die Konvergenzprognose von Toepel/Weise (2001) interessant, welche verschiedene Konvergenzscenarien für die Regionen der Beitrittsländer aufstellt und so zu einer Abschätzung ihres Pro-Kopf-Einkommens im Jahr 2030 kommen. Tabelle 1 fasst die wichtigsten Ergebnisse dieser Studie zusammen.

Tabelle 1 zeigt das Pro-Kopf-Einkommen der reichsten und der ärmsten Regionen in Osteuropa 1999. Die reichsten Regionen, Prag und Bratislava, hatten 1999 ein Pro-Kopf-Einkommen von 121 % gemessen am EU-15 Durchschnitt, die ärmsten von 26 %. 38 Regionen lagen mit dem Einkommen unter 55 % des Gemeinschaftsdurchschnitts. Die Tabelle zeigt zunächst die Prognose für das Pro-Kopf-Einkommen 2030 bei langsamen ( $\beta = 1\%$ ) und raschen ( $\beta = 3\%$ ) Konvergenzscenario. Bei langsamer Konvergenz betrüge das Einkommen der reichsten Regionen 2030 114 % des EU-Durchschnitts (sie bewegen sich bei Konvergenz zum Durchschnitt hin), jenes der ärmsten Regionen 34 %. Die Zahl der Regionen unter 55 % des EU-Durchschnitts liegt aber immer noch mit 34 fast

Tabelle 1

**Abschätzung des relativen Pro-Kopf-Einkommens (EU-15 = 100) 2030  
in den Regionen der Beitrittskandidaten  
bei unterschiedlichen Konvergenzsenarien**

	reichste Regionen (Prag, Bratislava)	ärmste Regionen (RO, BG)	Anzahl der Regionen mit BIP p.c. < 55 % (EU-15 = 100)
Position 1999	121.0	26.0	38
<i>Konvergenzsenarien</i>			
– $\beta = 1\%$	113.8	34.2	36
– $\beta = 3\%$	106.9	57.4	0
– bis 2010 $\beta$ reich > $\beta$ arm, dann beide 2 % (Aufholen mit nationaler Divergenz)	108.5	41.5	21

Quelle: Toepel/Weise 2001; EU-Komm. 2002.

gleich wie 1999. Bei rascher Konvergenz betrüge das Pro-Kopf-Einkommen der reichsten Regionen 2030 107 %, jenes der ärmsten aber bereits 57 %. Interessant und – geht man von der Erfahrung der Kohäsionsländer aus – sehr realistisch erscheint ein differenziertes Szenario bei dem zunächst die reichen Regionen rascher aufholen ( $\beta$  der reichen beträgt 3 %, jenes der ärmeren 1 %, ab 2010 holen beide mit 2 % auf). In diesem Fall setzt der Aufholprozess in den ärmeren Regionen langsamer ein und sie hätten 2030 ein geringeres Pro-Kopf-Einkommen von 41 % des EU-Durchschnitts. Damit lägen immer noch 21 Regionen unter 55 %. Bei ähnlichem Aufholprozess wie in den Kohäsionsländern hätten die ärmsten osteuropäischen Regionen erst 41 % des EU-Einkommens. Das Einkommensgefälle zwischen West- und Osteuropa muss daher als langfristiges Problem angesehen werden.

### III. Bestimmungsfaktoren im Aufholprozess Osteuropas

Der Wachstums- und Konvergenzprozess Osteuropas ergibt sich aus dem Zusammenspiel mehrerer theoretischer Kräfte. Neben einem neoklassischen Konvergenzmechanismus wird ebenso endogenes Wachstum stattfinden, vor allem in den reicheren Regionen. Zusammen mit West-

europa betrachtet mag es weitere Agglomerationstendenzen in der EU geben, daneben aber auch eine Verlagerung in die Peripherie.

Eine Reihe von empirischen Studien (Fagerberg et al. 1997, Vanhoudt et al. 2000, Tondl 2001, Badinger/Tondl 2002), die für EU-Länder/Regionen durchgeführt wurden, zeigen, dass ihr Wachstum und ihre Konvergenz durch folgende Faktoren bestimmt wurde: Die Höhe der privaten und öffentlichen Investitionen, der Grad der Außenhandelsverflechtung bzw. Integration, sowie die Verfügbarkeit von Humankapital und das Ausmaß an Innovationen. Die Ausprägung dieser Bestimmungsfaktoren in den osteuropäischen Ländern möchte ich nun erörtern. Dadurch lassen sich wichtige Hinweise auf die Konvergenzgeschwindigkeit gewinnen.

### *1. Außenhandel stärkt Konvergenz*

Schon nach der traditionellen Außenhandelstheorie entsteht im Zuge der Integration eine Spezialisierung der Außenhandelspartner, die es auch ärmeren Ländern erlaubt ihren Handel auszuweiten und zusätzliches Wachstum zu erlangen (Riccardo-Modell, Viner's Zollunionstheorie). Nach der neuen Wachstumstheorie des Außenhandels (Grossman/Helpman 1991, Romer/Rivera-Batiz 1991), wo von monopolistischer Konkurrenz ausgegangen wird und durch Handel Skalenerträge erwirtschaftet werden können, kann die Profitrate des Innovators ansteigen und damit das Innovationsniveau, wodurch höheres Wachstum entsteht. Selbst ein ärmerer Integrationspartner kann von diesen Innovationen über Spillovers, z.B. über Importe, profitieren ohne eigene Forschungsleitungen erbringen zu müssen. Damit kommt es zu allgemein höheren Wachstumsraten und auch zu Konvergenz.

Das Ausmaß der Außenhandelsverflechtung kann demnach ein wichtiger Faktor für Wachstum und Konvergenz von entwicklungsschwächeren EU-Ländern werden. Dies hat sich bei den Kohäsionsländern gezeigt (Martin/Sanz 2001) und wird ebenso für Osteuropa relevant sein. Vergleicht man die Außenhandelsquoten der Kohäsionsländer mit den übrigen EU-Staaten und insgesamt (siehe Tabelle 2), so weisen die osteuropäischen Länder im Jahr 2000, also etwa 5 Jahre nach den Europaabkommen, bereits höhere Außenhandelsquoten mit der EU auf als die Kohäsionsländer 1991, knapp nach ihrem Beitritt bzw. bei der Errichtung des Binnenmarktes. Aber auch 1999 lagen ihre EU-Handelsquoten unter jenen der osteuropäischen Staaten. Die fortgeschrittenen, kleineren osteuropäischen Staaten weisen EU-Handelsquoten von knapp 40 % auf, Estland sogar 59 %, gegenüber 20 und 11 % von Portugal und Griechen-

*Tabelle 2*  
**Außenhandelsquoten der Beitrittsländer  
 und der Kohäsionsländer**

	EU-Handel in % BIP 2000	Handel insg. in % BIP 2000		
<i>Kandidatenländer</i>				
Estland	59.1	n.a.		
Ungarn	44.6	62.8		
Tschechien	41.1	62.6		
Slowenien	36.9	53.5		
Slowakei	32.3	69.0		
Lettland	25.3	n.a.		
Bulgarien	24.2	46.8		
Rumänien	20.4	34.9		
Litauen	19.7	n.a.		
Polen	16.6	24.2		
	EU-Handel 1991	Handel insg. 1991	EU-Handel 1999	Handel insg. 1999
<i>Kohäsionsländer</i>				
Irland	34.0	46.5	37.5	62.5
Portugal	20.0	31.5	21.0	33.0
Griechenland	11.0	22.0	10.0	20.8
Spanien	9.0	13.5	15.0	26.8

*Quelle:* Eurostat und WIIW

land. Die gesamte Handelsquote der mittelosteuropäischen Länder entspricht mit ca. 60 % bereits jener des exportstarken Irlands. Dieser empirische Befund lässt den Schluss zu, dass für die osteuropäischen Kandidatenländer günstigere Bedingungen für ihren Aufholprozess vorliegen als ehemals in den Kohäsionsländern. Die hohe Außenhandelsverflechtung Osteuropas könnte den Konvergenzprozess beschleunigen.

## *2. Hohes Investitionsniveau als Motor des Aufholprozesses*

Schon nach dem neoklassischen Wachstumsmodell bedeutet eine höhere Investitionsquote raschere Konvergenz. Empirisch wurde dies in der Länderquerschnittsanalyse z.B. von Levine/Renelt (1992) bestätigt. Besteht Kapitalmobilität und finden Kapitalzuflüssen aus dem Ausland statt, so wird die Konvergenz ärmerer Länder ebenfalls beschleunigt. Gundlach (1997) findet empirisch für eine große Gruppe von Entwicklungsländern, dass bei Kapitalmobilität die Konvergenzrate um das bis zu 2,5-fache zunimmt.

Die osteuropäischen Beitrittskandidaten zeigten zuletzt ein anhaltend hohes Investitionsniveau von über 20 % des BIP (Europäische Kommission 2002). Unter den Investitionen sind ausländische Direktinvestitionen, die mit besonders strukturverbessernden Effekten verbunden sein können, in Osteuropa sehr bedeutend. Die jährlichen Zuflüsse lagen im Zeitraum 1995–98 zwischen knapp 2 bis 7 % des BIP (siehe Tabelle 3). Im Vergleich dazu lagen die Direktinvestitionszuflüsse unter den Kohäsionsländern, die im Zuge ihres Beitritts und des Binnenmarkts ebenfalls starke Direktinvestitionszuflüsse verzeichnet haben, im wichtigsten Empfängerland Irland bei 2,6 % des BIP. Der Bestand an Direktinvestition liegt heute mit knapp unter 20 % des BIP bei den meisten osteuropäischen Ländern bereits auf der Höhe jener in den Kohäsionsländern. Länder wie Ungarn und Tschechien, in die bereits früh ausländische Investitionen flossen, haben bereits einen Direktinvestitionsbestand von 40 bzw. 30 % des BIP erreicht. Das bessere Abschneiden der osteuropäischen Länder ist aus der Sicht der Neuen ökonomischen Geographie gut erklärbar. Dieser periphere Raum weist Kostenvorteile auf und ist näher am europäischen Zentrum als die Kohäsionsländer.

Die hohe Investitionstätigkeit und der starke Zufluss an ausländischem Kapital begünstigen derzeit den Aufholprozess Osteuropas. Dabei stellt sich die Frage, ob das hohe Niveau gehalten werden kann. Vielfach wird dies im Zusammenhang mit einem EU-Beitritt bejaht, da u.a. durch die Einbindung in das EWS II System und die Verpflichtung auf die Konvergenzkriterien eine Reduktion der Risikoprämie einhergeht. Einen weiteren investitionssteigernden Effekt werden die Förderungen aus den Strukturfonds bewirken. Diesbezüglich stellt sich die Frage, inwiefern angesichts des ohnedies hohen Investitionsniveaus auf Strukturfondsförderung verzichtet werden kann.

Tabelle 3

**Jährlicher Zufluss und Bestand an ausländischen Direktinvestitionen  
in den Beitrittsländern und Kohäsionsländern**

	Zufluss in % BIP 1995–98	Bestand in % BIP 1999
<i>Kandidatenländer</i>		
Estland	6.8	n.a.
Lettland	6.7	n.a.
Ungarn	6.0	40.0
Litauen	4.6	n.a.
Tschechien	4.1	30.5
Polen	3.5	18.0
Bulgarien	2.9	17.9
Rumänien	2.8	16.0
Slowenien	1.7	13.5
Slowakei	1.7	11.0
<i>Kohäsionsländer</i>		
	1995–98	1997
Irland	2.6	23.0
Spanien	1.9	18.5
Portugal	1.1	17.5
Griechenland		17.0

Quelle: Eurostat und WIIW

*3. Endogene Wachstumsfaktoren werden  
den Aufholprozess begünstigen*

Endogene Wachstumsfaktoren, also Humankapital und Innovationsleistung stellen wesentliche Faktoren im Wachstumsprozess dar. Betrachtet man die Situation im Bereich dieser Faktoren in den Kandidatenländern (Tabelle 4), so zeigen diese v.a. beim mittleren Bildungsniveau einen vergleichbaren Stand zu den mitteleuropäischen und skandinavischen Ländern. Sie liegen damit deutlich besser als die Kohäsionsländer. Die Rate der höheren Bildungsabschlüsse liegt allerdings unter dem EU-Schnitt und jener der Kohäsionsländer. Im F&E Bereich sind die Kandidatenlän-

*Tabelle 4*  
**Endogene Wachstumsfaktoren:**  
**Kandidatenländer und Kohäsionsländer im Vergleich**

	Bildungsstandard der Erwerbstätigen 2000		F&E Ausgaben 1998
	mittel*	hoch**	
Tschechien	75	12	1,27
Slowakei	75	11	0,86
Polen	71	12	0,73
Lettland	68	19	
Rumänien	64	10	0,50
Slowenien	61	16	1,42
Ungarn	59	14	0,68
Estland	58	29	0,62
Bulgarien	51	19	0,59
Litauen	45	44	
Griechenland	37	18	0,51
Irland	28	23	1,40
Spanien	17	23	0,90
Portugal	12	10	0,63
EU15	<b>43</b>	<b>22</b>	1,87

\* höherer sekundärer Abschluss (ISCED 3), \*\*tertiärer Abschluss (ISCED 5, 6)

Quelle: Europäische Kommission (2002); Eurostat

der abgesehen von Tschechien, Slowenien und der Slowakei, welche im Forschungsbereich auf dem Niveau von Irland und Spanien rangieren, eher schwach.

Die höheren Quoten der Kandidatenländer im Bereich des mittleren Bildungsniveaus werden ihren Aufholprozess begünstigen, vor allem wenn man zusätzlich das Verbesserungspotential für Humankapital durch ausländischen Direktinvestitionen berücksichtigt.

#### *4. Beschleunigung des Aufholprozesses durch die Strukturfonds*

Die osteuropäischen Länder werden ab dem Beitritt auch von der Strukturfondsförderung profitieren, wobei aus heutiger Sicht allerdings

noch unklar ist, ob das derzeit gültige Regime sofort auf die Anwendung findet oder ob es eine Einschleifregelung geben wird. Nach der derzeitigen Strukturfondsregelung könnten die osteuropäischen Länder mit einer Förderung von bis zu 4 % des BIP rechnen. Unternehmensinvestitionen und Infrastrukturinvestitionen würden davon profitieren.

Geht man von der Erfahrung der Kohäsionsländer und anderer Ziel 1-Gebiete aus, bei welchen sich zeigte, dass massive Transfers mit einem Schub im Aufholprozess einhergehen, so könnte die Strukturfondsförderung auch den Konvergenzprozess Osteuropas beschleunigen. Dafür müsste allerdings ein effizientes Fördermanagement gewährleistet sein.

### *5. Hemmfaktoren im Aufholprozess der Kandidatenländer*

Ein stabiler makroökonomischer Rahmen ist ein wesentlicher Faktor für den Aufholprozess. Wie die Erfahrungen der Kohäsionsländer zeigen, hemmt makroökonomische Instabilität die Konvergenz. Als Beispiel sei hier das stagnierende Wachstum Griechenlands trotz massiver Strukturfondsförderung Anfang der 90er Jahre angeführt. Erst die makroökonomische Stabilisierung konnte ab 1995 einen Konvergenzprozess einleiten.

Die makroökonomische Situation Osteuropas lässt vielfach die gewünschte Stabilität vermissen, was sich negativ auf den Aufholprozess auswirken könnte. Diesbezüglich kann die Verpflichtung auf die Konvergenzkriterien mit dem EU-Beitritt was die Stabilität anbelangt einen günstigen Effekt haben. Es besteht aber auch die Gefahr, dass eine Kürzung der öffentlichen Ausgaben zur Budgetkonsolidierung den Aufholprozess bremst.

Ein weiterer möglicher Hemmfaktor könnte die mangelnde Dynamik des institutionellen Wandels und der marktwirtschaftlichen Liberalisierung darstellen. Wie Fidrmuc (2001) zeigt, ist der Aufholprozess in den Transformationsländern stark an den institutionellen Wandel gebunden. Der EU-Beitritt könnte aber institutionelle Veränderungen beschleunigen.

## **IV. Schlussfolgerungen: Das Konvergenzpotential Osteuropas**

Aus den vorgebrachten Argumenten lässt sich allgemein folgern, dass die osteuropäischen Länder in einer besseren Ausgangsposition sind als die Kohäsionsländer bei ihrem Beitritt. Besonders folgende Punkte werden klar:

- Die Transformationskrise Anfang der 90er Jahre hat vielfach noch Aufholpotentiale überlagert. Begünstigende Faktoren wie die hohe Außenhandelsverflechtung und ein hohes Investitionsniveau schlagen erst jetzt durch.
- Die günstige Ausstattung mit Humankapital kann langfristig den Aufholprozess sichern.
- Makroökonomische Unsicherheit und institutionelle Faktoren werden sich noch eine Zeit hemmend auswirken. Die EU-Integration ist in dieser Hinsicht positiv.
- Es ist zu einem Konkurrenzverhältnis zwischen den osteuropäischen Ländern und den Kohäsionsländern gekommen und so stellt sich die Frage, ob die Kohäsionsländer an Osteuropa verlieren werden. Dazu lassen sich folgende Punkte anführen: Der Aufholprozess in den Kohäsionsländern ist selbsttragend geworden. Ein allmählicher Abzug von Strukturfondsmittel wird ihren Aufholprozess nicht stoppen. Es sind jedoch gewisse Handels- und Investitionsverlagerungen nach Osteuropa möglich. Aus der Sicht der Neuen ökonomischen Geographie ist Osteuropa aufgrund seiner geographischen Nähe eindeutig im Vorteil.

### Literatur

- Aiginger, K.* (2000), *Industrial Specialisation and Geographic Concentration: Two Sides of the Same Coin? Not for the European Union*, Universität Linz, Institut für Volkswirtschaftslehre, Working Paper 23/2000.
- Badinger, H./Tondl, G.* (2002), *Trade, Human Capital and Innovation: The Engines of European Regional Growth in the 1990s*, IEF-Working Paper Nr. 42, Forschungsinstitut für Europafragen, Wien.
- Europäische Kommission (2002), *Kohäsionszwischenbericht*, Amt für amtliche Veröffentlichungen, Brüssel.
- Fagerberg, J./Verspagen, B./Caniels, M.* (1997), *Technology, growth and unemployment across European regions*, *Regional Studies*, 31, S. 457–466.
- Fidrmuc, J.* (2001), *Forecasting growth in transition economies: A reassessment*, ZEI Papers, Zentrum für Europäische Integration, Bonn.
- Fischer, St./Sahay, R./Végh, C.* (1997), *From transition to markets: Evidence and growth prospects*, in: S. Zecchini (ed.), *Lessons from the economic transition: Central and Eastern Europe in the 1990s*, Kluwer, Dordrecht, S. 79–101.
- Grossman, Gene/Helpman, Elhanan* (1991), *Innovation and growth in the global economy*, Cambridge, MA: MIT Press.
- Gundlach, E.* (1997), *Openness and economic growth in developing countries*, *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol. 133, no. 3, S. 479–496.

- Landesmann, M.* (2000), Structural Change in the Transition Economies, 1989 to 1999, Wiener Institut für Internationale Wirtschaftsvergleiche (WIIW), Research Reports No. 269.
- Levine, R./Renelt, D.* (1992), A sensitivity analysis of cross-country growth regressions, American Economic Review, vol. 82, no. 4, S. 942–963.
- Martin, C./Sanz, I.* (2001), Real convergence and European integration: The experience of less developed EU members, IIASA Report IR-01-065, Laxenburg.
- Rivera-Batiz, Luis A./Romer, Paul M.* (1991), Economic integration and endogenous growth, Quarterly Journal of Economics, vol. 106, May, pp. 531–555.
- Toepel, K./Weise, C.* (2001), The impact of EU enlargement on cohesion, paper presented at the 8th international conference of the Regional Studies Association, Gdansk.
- Tondl, Gabriele* (1999), The changing pattern of regional convergence in Europe, Jahrbuch für Regionalwissenschaft, vol. 19, no. 1, pp. 1–33.
- (2001), Convergence after divergence? Regional growth in Europe, Wien/New York: Springer.
- Vanhoudt, P./Smid, Thomas M. and B.* (2000), How productive are capital investments in Europe?, EIB papers, vol. 5, no. 2.



# **Erwartete Muster von Handels- und Kapitalströmen: Ein Vergleich zwischen den EU-Kandidaten und den Kohäsionsländern**

Von Claudia M. Buch und Daniel Piazolo\*, Kiel

## **Abstract**

### **Expected Patterns of Trade and Capital Flows: a comparison between the accession states and the cohesion countries**

This paper analyzes the implications of the Eastern enlargement of the EU for trade and capital flows between Eastern and Western Europe. An analysis of the institutional framework shows that the most important regulations of the Single Market have been implemented in the accession states already. Adjustments in the area of foreign trade have almost been completed, and very few restrictions to the free movement of capital across borders remain. Hence, from an institutional point of view, little future adjustment can be expected. For the early reform states, the empirical work of this paper reaches similar conclusions. Generally, future adjustments will tend to be larger for capital flows than for trade.

*JEL classification: F 15, F 17, F 36*

## **I. Motivation**

Der Handel und der Kapitalverkehr zwischen den Mittel- und Osteuropäischen Ländern (MOEL) und den westeuropäischen Ländern hat seit dem Beginn der Transformation im Jahr 1989 stark zugenommen, während der Handel und der Kapitalaustausch innerhalb der osteuropäischen Länder deutlich abnahm. Mit dem Transformationsprozess brach die staatlich gelenkte Arbeitsteilung zwischen den Planwirtschaften Osteuropas zusammen, und die politisch motivierten Handelsbarrieren zwischen Ost- und Westeuropa verschwanden. Mit der Reorientierung des

---

\* Wir danken Jacqueline Rothfels ebenso wie den Teilnehmern der 2002 ARGE Konferenz in Berlin für hilfreiche Diskussionen und Kommentare zu einem früheren Entwurf. Verbleibende Fehler und Ungenauigkeiten gehen allein zu Lasten der Autoren. Kontaktadresse: Dr. Claudia M. Buch, Institut für Weltwirtschaft, 24100 Kiel, Telefon: 0431-8814-332, Fax: 0431-8814-525, E-mail: cbuch@ifw.uni-kiel.de.

Handels der MOEL nach Westeuropa stieg die Bedeutung der EU am Außenhandel und den Kapitalströmen.

Anhand der bilateralen Handels- und Investitionsdaten allein ist schwer zu beurteilen, ob der Prozess der Umorientierung der MOEL von Ost nach West noch andauern wird oder ob das jetzige Muster der Handels- und Kapitalströme bereits einem verzerrungsfreien Austausch an Waren, Dienstleistungen und Kapitalströmen entspricht. Mit Hilfe von Prognosen auf Grundlage von Gravitätsmodellen ist es gleichwohl möglich, das zu erwartende Muster der MOEL zu berechnen. Diese Gravitätsmodelle sind für die Analyse der Situation der EU-Beitrittsländer bereits vielfach angewandt worden (vgl. Schumacher und Trübswetter 2000, Porojan 2000, Egger 2002).

In diesem Beitrag werden zunächst die Determinanten internationaler Handels- und Kapitalanlagen anhand von Gravitätsmodellen ermittelt. Aufgrund dieser Berechnungen werden die erwarteten Werte der Handels- und Kapitalströme ermittelt und mit den tatsächlichen Werten verglichen. Dabei werden auch die beiden Mittelmeerstaaten Malta und Zypern miteinbezogen, um alle EU-Kandidaten beurteilen zu können. Als Vergleichsmaßstab werden Daten der EU-Kohäsionsländer verwendet. Irland, Spanien, Portugal und Griechenland eignen sich als „ärmere“ Mitgliedsländer an der Peripherie der EU als Referenz für die Beitrittskandidaten. Vergleiche zwischen den 12 Beitrittskandidaten und den 4 Kohäsionsländern lassen Tendenzaussagen über den Stand der Integration der beiden Ländergruppen zu.

In jüngster Zeit sind Gravitätsmodelle auch verstärkt zur Erklärung internationaler Kapitalströme herangezogen worden (Portes und Rey 1999, Gosh und Wolf 2001). Hierbei wird ein statistisch signifikanter Einfluss der Entfernung zwischen zwei Ländern auf internationale Anlageentscheidungen in diesem Zusammenhang auch als Evidenz für das Vorliegen von Informationskosten gewertet. Dieses Papier wendet diesen Ansatz auf verschiedene Formen internationaler Kapitalanlagen an und analysiert die Investitionen in süd- und osteuropäische Länder.

Dieser Beitrag fällt in zwei Hauptabschnitte. Im folgenden zweiten Abschnitt wird der Außenhandel der Reformstaaten untersucht, Abschnitt drei beschäftigt sich mit dem Kapitalverkehr. Dabei wird zunächst jeweils der institutionelle Rahmen der Integration in die Weltwirtschaft dargestellt, im Anschluss daran werden empirische Ergebnisse präsentiert. Der vierte Abschnitt fasst die Ergebnisse der Untersuchung zusammen.

## II. Außenhandel der Reformstaaten

Durch den Außenhandel stellen sich die Reformstaaten Mittel- und Osteuropas schon jetzt dem Wettbewerb mit den EU-Mitgliedsländern und anderen Industriestaaten. So müssen die eigenen Produkte auf den heimischen Märkten mit Importen konkurrieren, und nur wettbewerbsfähige Produkte können in die EU- und Weltmärkte exportiert werden. Eine Untersuchung der Handelsaktivitäten der Beitrittskandidaten und ihrer Handelsintegration mit der EU erlaubt dabei eine Abschätzung, wie weit die Integration in den internationalen Warenaustausch bereits vorangeschritten ist.

### 1. Institutioneller Rahmen

Alle Beitrittskandidaten in Osteuropa haben ihre Beziehungen mit der EU durch die Europaabkommen geregelt, die zwischen Dezember 1991 (für Polen und Ungarn) und Februar 1999 (für Slowenien) in Kraft getreten sind. Die Europaabkommen gewährleisten unter anderem eine weitgehende Handelsliberalisierung und unterstützten die Kooperation in wirtschaftlichen, finanziellen, technischen und kulturellen Bereichen.

Die Zeit bis zum Inkrafttreten der Europaabkommen wurde mit Interimsabkommen und Freihandelsabkommen überbrückt. Diese Zwischenabkommen beinhalteten die sofortige Abschaffung der EU-Zölle für Fertigprodukte der mittel- und osteuropäischen Staaten. Die meisten verbleibenden Zölle in anderen Bereichen wurden in den Jahren 1994 und 1995 abgeschafft. Diese Abkommen zwischen den zehn mittel- und osteuropäischen Staaten und der EU sind letztendlich institutionelle Zwischenschritte hin zu einer Vollmitgliedschaft. Alle zehn Staaten haben zwischen März 1994 und Juni 1996 ein Beitrittsgesuch eingereicht und im März 1998 bzw. im Februar 2000 Verhandlungen über die Beitrittsmodalitäten aufgenommen. Zypern und Malta haben 1990 einen Antrag auf EU-Mitgliedschaft gestellt und 1998 bzw. 2000 die Beitrittsverhandlungen mit der EU begonnen.

Trotz des beträchtlichen Umfangs von mehr als 80.000 Seiten müssen alle Beitrittsländer das gesamte EU-Regelwerk in Form des *Acquis Communautaire* übernehmen, damit für alle Mitgliedsländer die gleichen Rechte und Verpflichtungen gelten. Um diese Fülle von einheitlichen europäischen Regelungen verhandeln und umsetzen zu können, wurde der *Acquis Communautaire* in 31 Kapitel aufgeteilt.

Kapitelnummer / Kapitelbezeichnung	SLO	TSC	UNG	EST	ZYP	LIT	SWK	LET	POL	MAL	BUL	RUM
1. Freier Warenverkehr												
2. Freier Personenverkehr												
3. Freier Dienstleistungsverkehr												
4. Freier Kapitalverkehr												
5. Gesellschaftsrecht												
6. Wettbewerbspolitik												
7. Landwirtschaft												
8. Fischerei												
9. Verkehr												
10. Steuern												
11. Wirtschafts- + Währungsunion												
12. Statistik												
13. Sozial- / Beschäftigungspolitik												
14. Energie												
15. Industriepolitik												
16. Kleine + mittlere Unternehmen												
17. Wissenschaft und Forschung												
18. Bildung und Ausbildung												
19. Telekommunikation												
20. Kultur / Audiovisuelles												

Kapitelnummer/Kapitelbezeichnung	SLO	TSC	UNG	EST	ZYP	LIT	SWK	LET	POL	MAL	BUL	RUM
21. Regionalpolitik												
22. Umwelt												
23. Verbraucher-/Gesundheitsschutz												
24. Justiz/Inneres												
25. Zollunion												
26. Außenbeziehungen												
27. GASP												
28. Finanzkontrolle												
29. Haushalt												
30. Institutionen												
31. Verschiedenes												
Kapitel geöffnet	4	6	6	6	6	6	7	7	8	9	16	21
Kapitel vorläufig geschlossen	26	24	24	24	24	24	23	23	22	21	14	9
(Stand: Ende März 2002)												

EST = Estland; SLO = Slowenien; UNG = Ungarn; POL = Polen; TSC = Tschechien; SWK = Slowakei; LET = Lettland; LIT = Litauen; BUL = Bulgarien; RUM = Rumänien; ZYP = Zypern; MAL = Malta.  
Quelle: EurActiv (2002).

Übersicht 1: Übernahme des rechtlichen Besitzstandes der EU („Acquis Communautaire“)

Im Allgemeinen sind keine Abweichungen vom *Acquis Communautaire* erlaubt; jedoch können Beitrittsländern Übergangsfristen für besonders schwierige Bereiche eingeräumt werden. Darüber wird nun zwischen der EU und den Beitrittsländern verhandelt. In Übersicht 1 sind die Kapitel hell dargestellt, die in den Verhandlungen zwischen der EU und den Beitrittsländern geöffnet worden sind. Dunkel sind die Kapitel, die vorläufig abgeschlossen sind. Die weißen Felder stellen noch ungeöffnete Kapitel dar.

Generell sind sich die Beitrittsländer und die EU in vielen Bereichen über die Umsetzung der EU-Regeln in nationales Recht einig. So haben alle Länder die Verhandlungen mit der EU bezüglich des Gesellschaftsrechts, der kleinen und mittleren Unternehmen, der Wissenschaft und Forschung, der Bildung und Ausbildung, des Verbraucher- und Gesundheitsschutzes, der Außenbeziehungen und der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) abgeschlossen. Alle Beitrittskandidaten bis auf Rumänien haben sich mit der EU über die Modalitäten bei dem freien Dienstleistungsverkehr und dem freien Kapitalverkehr geeinigt, und für alle Länder bis auf Bulgarien und Rumänien sind auch die Verhandlungen über den freien Warenverkehr und den freien Personenverkehr vorläufig abgeschlossen. Somit ist ein fester und detaillierter institutioneller Rahmen für den Außenhandel zwischen den Beitrittskandidaten und der EU gegeben.

## *2. Erwartetes Handelsmuster der EU-Kandidaten und der Kohäsionsländer*

Für die Beitrittskandidaten ist die EU der wichtigste Handelspartner. So wickeln diese Länder zwischen 43,7 Prozent (Zypern) und 68,5 Prozent (Ungarn) ihres Gesamthandels mit der EU ab.<sup>1</sup> Jedoch ist es auf Basis der bilateralen Handelsverflechtungen recht schwer zu beurteilen, ob das jetzige Handelsmuster der Beitrittskandidaten bereits ‚normalen‘ Handelsbeziehungen entspricht. Mit Hilfe eines Gravitätsmodells ist es aber möglich, das zu erwartende Normalhandelsmuster der Beitrittskandidaten abzuschätzen.<sup>2</sup> Mit der gleichen Methode ist es darüber hinaus möglich, das zu erwartende Handelsmuster für die EU-Kohäsionsländer Griechenland, Irland, Portugal und Spanien und damit ein Referenzmaß abzuleiten.

---

<sup>1</sup> Diese Werte sind Durchschnitte für den Zeitraum 1997 bis 1999, vgl. auch Schaubild 1.

<sup>2</sup> Die folgende Darstellung und die Berechnungen der Gravitätsgleichungen beruhen auf Piazzolo (2001) und Foders, Piazzolo und Schweickert (2002).

Bei Gravitätsmodellen wird davon ausgegangen, dass das bilaterale Handelsvolumen ähnlich wie die Schwerkraft proportional zu der Masse und umgekehrt proportional zu der Entfernung zwischen zwei Objekten bzw. Ländern ist. Für die Analyse des bilateralen Handels ist die Masse gleich dem ökonomischen Gewicht eines Landes, das durch das Bruttoinlandsprodukt und Pro-Kopf-Einkommen angenähert wird. Damit werden für das Ursprungsland das Angebotspotential und für das Bestimmungsland die Aufnahmekapazität angenähert. Die Entfernung wird mit dem geografischen Abstand zwischen den wirtschaftlichen Zentren der Länder gleichgesetzt und beschreibt damit die Bedeutung der handelsbeschränkenden Faktoren (wie z.B. Transport-, Marktinformations- und Suchkosten).

In empirischen Untersuchungen sind Gravitätsmodelle seit langem ein Standardanalyseverfahren internationaler Handelsbeziehungen. Die theoretischen Grundlagen dieser Modelle sind dabei gerade in jüngerer Zeit spezifiziert wurden (Deardorff 1998, Anderson und Wincoop 2001, Feenstra, Markusen und Rose 2001). Gravitätsmodelle eignen sich insbesondere, ein zu erwartendes Handelsmuster von Ländern („Normalmuster“) zu ermitteln. So wird auch hier auf der Basis der bilateralen Handelsbeziehungen für das Jahr 1998 von 24 OECD-Ländern mit 70 Partnerländern (ohne Transformationsländer) die Bedeutung der Determinanten der Exporte und der Importe berechnet. Die Quellen der verwendeten Daten sind in Tabelle 1 und die Schätzergebnisse für die Exporte und Importe der OECD-Länder in Tabelle 2 aufgeführt. Insgesamt bestätigen die Regressionsergebnisse frühere Untersuchungen: Exporte und Importe zwischen zwei Ländern sind um so größer, je höher ihr Bruttoinlandsprodukt und je niedriger die Entfernung zwischen ihnen ist. Darüber hinaus führt auch ein höheres Pro-Kopf-Einkommen in den Partnerländern zu höherem Handel.

Die geschätzten Koeffizienten der Export- und der Importgleichungen werden mit den durchschnittlichen Werten der erklärenden Variablen für die Jahre 1997 bis 1999 der EU-Beitrittsländer und der EU-Referenzländer kombiniert, um den zu erwartenden Handel zwischen den 12 EU-Beitrittskandidaten und jeweils 87 Partnerländern abzuschätzen.<sup>3</sup> Daraus wird der zu erwartende Handel mit der EU abgeleitet.

In Schaubild 1 sind die erwarteten und tatsächlichen Handelsanteile der EU für die 12 Beitrittsländer, die 4 EU-Kohäsionsländer und den

---

<sup>3</sup> Dies sind die 70 Partnerländer der Schätzung plus EU-Beitrittskandidaten plus fünf weitere Transformationsländer (Russland, Belarus, Ukraine, Kasachstan und China).

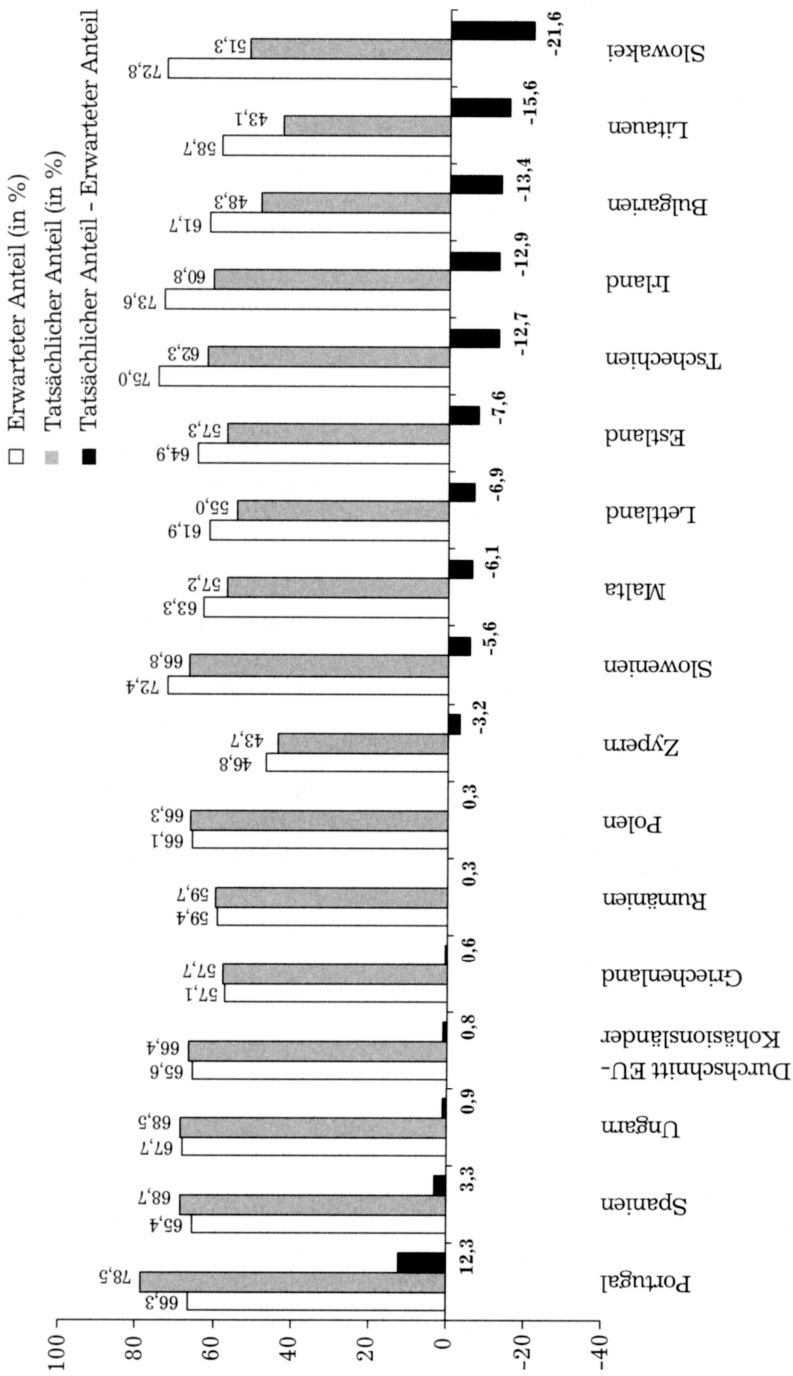


Schaubild 1: Erwarteter und tatsächlicher Handelsanteil der EU

*Tabelle 1*  
**Quelle der verwendeten Daten**

Variable	Definition	Quelle
Bevölkerung	Bevölkerungsgröße in Millionen	IWF (2001)
Bilateraler Handel	internationaler Handel zwischen zwei Ländern für 1997 bis 1999	IWF (2000) OECD (2000a)
BIP	Bruttoinlandsprodukt umgerechnet in Millionen US-Dollar	Weltbank (2001) Economist Intelligence Unit (2001)
EU	Dummy Variable für EU Mitglieder (= 0 für Nicht-Mitglieder, = 1 für Mitglieder)	
Entfernung	kürzeste Linie zwischen den wirtschaftlichen Zentren zweier Länder	freundlicherweise von Dieter Schumacher (DIW) zur Verfügung gestellt
Kapitalverkehrs-kontrollen	Dummy Variable. = 1 (0) für Länder mit (ohne Kontrollen auf Finanzkredite bzw. Portfolioinvestitionen). Für Direkt-investitionen = Index of Economic Freedom for Foreign Direct Investment.	IWF (1998)
Pro-Kopf Einkommen	In US-Dollar.	Weltbank (2001)
Rechtssystem	Dummy Variable = 1 wenn Rechtssystem englischen (für UK und US), französischen (für Frankreich und Spanien), oder deutschen (für Japan) Ursprungs ist.	La Porta et al. (2000)
Sprache	Dummy Variable = 1 wenn offizielle Landessprache mit der des Berichtlandes identisch ist.	
Wechselkurs	Wechselkurs zwischen nationaler Währung und US-Dollar	IWF (2001)

Durchschnitt der Kohäsionsländer dargestellt.<sup>4</sup> Bei dieser Reihung wird angenommen, dass ein „Überschießen“ des erwarteten Handels mit der

<sup>4</sup> Bei den vier EU-Kohäsionsländern werden „within-sample“ Prognosen vorgenommen. Die detaillierten berechneten Handelsmuster der Beitrittsländer und der

*Tabelle 2*  
**Determinanten Internationaler Handelsströme**

	Exporte der OECD-Länder	Importe der OECD-Länder
Pro-Kopf Einkommen des Herkunfts- landes	0,34*** (3,94)	0,12*** (2,25)
BIP des Herkunftslandes	0,92*** (20,83)	0,94*** (20,80)
Pro-Kopf Einkommen des Partnerlandes	0,16*** (3,51)	-0,07* (0,71)
BIP des Partnerlandes	0,73*** (17,85)	1,05*** (21,32)
Entfernung	-1,01*** (16,80)	-0,97*** (14,16)
Korrigiertes R <sup>2</sup>	0,55	0,55
N	1656	1656

Die Tabelle zeigt die Determinanten der Exporte und der Importe der OECD-Länder für das Jahr 1998. Die Gleichungen wurden für die Handelsbeziehungen von 24 OECD Ländern mit jeweils 69 Partnerländern geschätzt. Als erklärende Variablen wurden das pro-Kopf Einkommen des Herkunftslandes, das Bruttoinlandsprodukt des Herkunftslandes, das Pro-Kopf Einkommen des Bestimmungslandes, das Bruttoinlandsprodukt des Bestimmungslandes und die geographische Distanz zwischen Berichts- und Empfängerland verwendet. Alle Variablen sind in logs. t-Werte in Klammern. \*\*\* = signifikant auf dem 1-Prozent-Niveau. Robuste Standardfehler wurden verwendet.

EU gegenüber dem tatsächlichen Ergebnis positiv zu beurteilen ist. Ein tatsächlicher Handelsanteil der EU, der um zwei Prozentpunkte höher als der erwartete Handelsanteil liegt, wird höher eingestuft als die gleiche Abweichung von zwei Prozentpunkten, wenn der tatsächliche unter dem erwarteten Handelsanteil der EU liegt. Zwar könnte argumentiert werden, dass in beiden Fällen ein gleiches Maß an Verzerrung vorliegt und nur die absolute Differenz zwischen erwartetem und tatsächlichem Anteil bei der Rangfolge berücksichtigt werden sollte. Gerade in denjenigen Ländern, in denen bereits jetzt ein überdurchschnittlicher Handelsanteil vorliegt, ist jedoch eine weitere Anpassung unwahrscheinlich.

Es zeigt sich, dass Portugal und Spanien deutlich mehr mit ihren EU-Partnern handeln, als auf Grundlage der empirischen Ergebnisse erwar-

---

EU-Kohäsionsländer mit den verschiedenen Partner werden in Foders, Piazolo and Schweickert (2002) aufgeführt.

tet. Aber auch Ungarn, Griechenland, Rumänien und Polen betreiben mehr Handel mit der EU als berechnet. Für die meisten Beitrittskandidaten deutet dieser Ansatz jedoch darauf hin, dass es noch einen Nachholbedarf im Handel mit der EU gibt. Bei Tschechien, Bulgarien, Litauen und der Slowakei ist dieser Fehlbetrag mit rund 15 bis 24 Prozent recht bedeutend. Jedoch muss bei der Tschechischen Republik und der Slowakei berücksichtigt werden, dass nach der Trennung dieser beiden Staaten Wirtschaftsverflechtungen weiter bestehen und dadurch die beiden Länder überproportional stark miteinander verbunden sind.

Die Ergebnisse dieser Untersuchung und die relative Rangfolge der Beitrittskandidaten sollten wegen des kurzen betrachteten Zeitraums und der begrenzten Aussagekraft des Gravitätsmodells mit Vorsicht interpretiert werden. Beispielsweise werden in dem Gravitätsansatz Aspekte, die sich aus mikroökonomischen Ansätzen zur Erklärung des Außenhandels ergeben, nicht berücksichtigt. Gleichwohl stellt diese Vorgehensweise eine Möglichkeit dar, ein Referenzmaß für den erwarteten Handel mit der EU zu berechnen und mit den tatsächlichen Werten zu vergleichen, um einen Teilaspekt der Integrationsreife der EU-Kandidaten zu beurteilen.

### **III. Kapitalverkehr der Reformstaaten**

Die Integration der Beitrittsländer Mittel- und Osteuropas, die in den vergangenen zehn Jahren stattgefunden hat, hat sich nicht nur auf den Außenhandel beschränkt, vielmehr haben sich diese Länder auch vergleichsweise schnell in den internationalen Kapitalverkehr integriert. In weitaus stärkerem Maße als die früheren Beitrittsländer zur EU, wie Spanien, Portugal und Griechenland, sind die Transformationsländer dabei den Bedingungen der globalisierten Finanzmärkte ausgesetzt: Der Grad der internationalen Kapitalmobilität befindet sich derzeit auf einem historischen Höchststand, und die Beitrittsländer hatten nur einen relativ geringen Spielraum bei der Wahl ihres Kapitalverkehrsregimes. Relativ frühzeitig haben die Länder bestehende Kontrollen auf den internationalen Kapitalverkehr abgeschafft und sind in einem nicht unerheblichen Umfang das Ziel ausländischer Kapitalanlagen geworden.

Dieser Abschnitt geht daher zunächst der Frage nach, wie stark der formale Integrationsprozess im Bereich des Kapitalverkehrs fortgeschritten ist, im Anschluss daran wird ein ähnlicher empirischer Ansatz gewählt wie zuvor für den Außenhandel. Es werden zunächst die Determinanten von Portfolioinvestitionen, von internationalen Bankkrediten

und ausländischen Direktinvestitionen geschätzt. Im Anschluss daran werden Simulationsanalysen für die zu erwartenden Kapitalanlagen in den süd- und osteuropäischen Länder durchgeführt.

### 1. Institutioneller Rahmen

Die Kapitalverkehrsliberalisierung in den Transformationsländern Mittel- und Osteuropas ist in dem vergangenen Jahrzehnt mit einer enormen Geschwindigkeit vorangeschritten. In den späten achtziger Jahren waren die Transformationsländer noch nahezu vollständig von den privaten internationalen Kapitalmärkten isoliert, sie hatten hochregulierte Bankensysteme, in denen die Tätigkeiten von Geschäfts- und Zentralbanken nicht getrennt waren, und Investitionsmittel wurden in der Regel durch den zentralen Plan zugeteilt und nicht nach Marktkriterien vergeben.

Die heutige Situation stellt sich grundsätzlich anders dar. Nicht nur haben die meisten Transformationsländer Kapitalverkehrskontrollen weitgehend abgeschafft und ihre heimischen Bankensysteme reformiert. Die Transformationsländer streben zudem die Mitgliedschaft in der EU unter grundsätzlich denselben Bedingungen an, die auch die derzeitigen Mitgliedsländer erfüllen müssen. Während frühere Erweiterungsrounds (Griechenland 1991, Spanien und Portugal 1986) *vor* der Etablierung eines einheitlichen Binnenmarktes für Kapital und der Einführung einer einheitlichen Währung erfolgten, müssen die Beitrittsländer Mittel- und Osteuropas grundsätzlich den gesamten institutionellen Rahmen der EU implementieren. Da der Maastricht-Vertrag Teil des *Acquis Communautaire* ist, beinhaltet die EU-Mitgliedschaft letztlich auch die Mitgliedschaft im europäischen Währungssystem.

Offenkundig ist die Festlegung einer genauen Rangfolge der Beitrittsländer bezüglich des Fortschritts, den sie bei der Umsetzung der EU-Richtlinien im Bereich des Kapitalverkehrs gemacht haben, schwierig. Ein Grund hierfür ist, dass der Grad der Umsetzung der Regulierungen eine qualitative Größe ist und nicht genau gemessen werden kann. Noch wichtiger dürfte hingegen sein, dass es häufig eine große Diskrepanz zwischen der Rechtsprechung, die *de jure* implementiert worden ist, und der tatsächlichen Umsetzung gibt.

In Bezug auf die Reform der Finanzmärkte und deren Liberalisierung werden in den Fortschrittsberichten von der Europäischen Kommission unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt. Die meisten Länder, einschließlich derer mit einem relativ liberalen Kapitalverkehrsregime wie Tsche-

chien oder Estland, müssen nach wie vor Restriktionen auf den Erwerb von Immobilienvermögen durch Nichtresidenten abschaffen. Restriktionen auf kurzfristige Kapitalströme und ausländische Direktinvestitionen in einzelnen Sektoren bestehen noch in Ungarn, Polen oder Slowenien. In den letztgenannten drei Ländern gibt es nach wie vor Kontrollrechte der Regierung in privatisierten Unternehmen und auch Restriktionen auf Investitionen institutioneller Anleger im Ausland. Weitaus umfangreichere Restriktionen auf den freien Kapitalverkehr gibt es in der zweiten Gruppe der Beitrittsländer. Insgesamt dürfte damit gerade in diesen Ländern die Integration in den internationalen Kapitalverkehr hinter der Handelsintegration zurückbleiben.

## 2. Determinanten internationaler Kapitalanlagen

In der empirischen Literatur zu den Determinanten internationaler Kapitalanlagen sind in jüngerer Zeit ähnliche Ansätze verfolgt worden wie in der empirischen Handelsliteratur. (Bilaterale) Kapitalströme bzw. Investitionspositionen zwischen Ländern werden erklärt durch die Größe bzw. den Entwicklungsstand der Märkte und durch die geographische Entfernung zwischen zwei Ländern. Zusätzlich werden Faktoren berücksichtigt, durch die die kulturelle Nähe zwischen Volkswirtschaften bestimmt wird und die somit die Höhe der Informationskosten approximieren. Diese Faktoren umfassen eine gemeinsame Landessprache, ein gemeinsames Rechtssystem, eine gemeinsame Grenze oder die Tatsache, ob ein Empfängerland eine frühere Kolonie gewesen ist. Arbeiten, die diese Ansätze verwenden, kommen typischerweise zu dem Ergebnis, dass neben den traditionellen die kulturellen Faktoren eine wichtige Rolle spielen (Wei und Wu 2001, Portes and Rey 1999, Ghosh und Wolf 2001). Selbst wenn diese kulturellen Faktoren berücksichtigt werden, bleibt darüber hinaus ein statistisch signifikanter Einfluss der geographischen Entfernung bestehen: Investoren investieren *ceteris paribus* weniger in Ländern, die weit entfernt liegen. Informationskosten können hierfür verantwortlich gemacht werden. Auch wenn die genannten empirischen Modelle Portfoliomotive nur unzureichend abbilden, so kann dieses Ergebnis doch als Erklärung des ‚home bias‘ in den Anlageportfolios von Investoren gewertet werden.

Im Rahmen dieser Untersuchung wurden die Ergebnisse früherer Arbeiten zum Teil reproduziert, um zunächst einmal die Determinanten internationaler Bankkredite, Portfolioinvestitionen und internationaler Direktinvestitionen abzuschätzen. Es wurden unterschiedliche Daten-

quellen verwandt. Angaben über die regionale Aufteilung internationaler Bankkredite stammen von der Bank für Internationalen Zahlungsausgleich in Basel (BIS 2001). Da die Angaben über die regionale Struktur der internationalen Portfolioinvestitionen dem *Portfolio Investment Survey* des Internationalen Währungsfonds entnommen (IWF 1999) wurden und dieser bislang nur für das Jahr 1997 vorliegt, wurden die übrigen Daten entsprechend angepasst. Aus diesem Survey wurden nur die Angaben über die internationalen Wertpapieranlagen berücksichtigt. Schließlich wurden Statistiken der OECD herangezogen (OECD 2000b), um Informationen über die Struktur der internationalen Direktinvestitionen zu erhalten. Die Ergebnisse der Untersuchung sind in Tabelle 3 zusammengefasst.

Gepoolte Schätzungen für fünf Berichtsländer zeigen, dass die Entfernung zwischen zwei Ländern und die Größe des Gastlandes (gemessen am Bruttoinlandsprodukt) alle drei Anlageformen signifikant beeinflussen. Je größer der Markt, desto höher die Investitionen, und dieses Verhältnis ist nahezu proportional. Je größer die Entfernung zwischen zwei Ländern, desto weniger bilaterale Finanzverflechtungen gibt es tendenziell. Interessant ist hierbei, dass Portfolioinvestitionen gemessen an dem geschätzten Koeffizienten, der als Elastizität zu interpretieren ist, nur etwa halb so stark auf eine zunehmende Entfernung reagieren wie Bankkredite und Direktinvestitionen. Interpretiert man die Entfernung zwischen zwei Ländern als Maß für Informationskosten, so könnte hierfür ausschlaggebend sein, dass sich ohnehin nur diejenigen Unternehmen und Regierungen auf den internationalen Anleihemärkten finanzieren, über die relativ gute Informationen zur Verfügung stehen.

Die Ergebnisse für die übrigen Determinanten internationaler Anlageentscheidungen unterscheiden sich je nach Anlageform. Während sich ein hohes pro-Kopf-Einkommen positiv auf Bankkredite und Portfolioinvestitionen auswirkt, besteht kein signifikanter Zusammenhang zu Direktinvestitionen. Ein Grund hierfür könnte sein, dass bei den Direktinvestitionen zwei gegenläufige Effekte zu erwarten sind: Einerseits macht ein hohes Pro-Kopf-Einkommen einen Markt aufgrund einer höheren Kaufkraft attraktiv für Direktinvestitionen; andererseits bedeutet ein niedriges Pro-Kopf-Einkommen geringe Lohnkosten und kann damit Direktinvestitionen, die das Ziel der Produktion im Land haben, begünstigen.

Kapitalverkehrskontrollen und Beschränkungen der wirtschaftlichen Freiheit im Gastland beeinflussen Bankkredite und Direktinvestitionen

*Tabelle 3*  
**Determinanten Internationaler Finanzanlagen**

	Bankkredite	Portfolio- investitionen	Direkt- investitionen
Pro-Kopf Einkommen	0,17* (1,78)	0,31*** (3,72)	-0,06 (-1,49)
BIP	1,01*** (15,57)	0,98*** (16,13)	1,04*** (10,71)
Index of Economic Freedom	-0,76*** (-3,38)	-0,28 (-0,96)	-1,09*** (-3,15)
EU Mitgliedschaft	-0,21 (-1,08)	0,90*** (4,36)	0,23 (1,01)
Kapitalverkehrskontrollen	-0,34 (-1,52)	-0,23 (-0,99)	-1,25*** (-2,65)
Entfernung	-0,52*** (-6,26)	-0,17** (-1,84)	-0,43*** (-4,50)
Gemeinsame Sprache	0,14 (0,62)	0,27 (1,01)	0,57* (1,92)
Gemeinsames Rechtssystem	0,48*** (3,24)	0,20 (0,96)	0,99*** (4,17)
R <sup>2</sup>	0,73	0,69	0,81
N	271	308	185

Die Tabelle zeigt die Determinanten internationaler Bankkredite, Portfolioinvestitionen und Direktinvestitionen Ende 1997 (in Millionen US-Dollar). Die Gleichungen wurden in Form eines gepoolten fixed effects Modells für die Länder Frankreich, Italien, Japan, das Vereinigte Königreich und die Vereinigten Staaten geschätzt. Als erklärende Variablen wurden das pro-Kopf Einkommen des Empfängerlandes in US-Dollar für 1997, das Bruttoinlandsprodukt für 1997 (in Millionen US-Dollar), ein Index für Restriktionen im Kapitalverkehr im Jahr 1997, die geographische Distanz zwischen Berichts- und Empfängerland (in 1,000 Meilen) sowie dummy-Variablen für EU Mitglieder, die Präsenz von Kapitalverkehrskontrollen, für eine gemeinsame Sprache und ein gemeinsames Rechtssystem berücksichtigt. Alle Variablen mit Ausnahme der dummy-Variablen sind in logs. t-Werte in Klammern. \*\*\* (\*\*, \*) = signifikant auf dem 1 (5, 10)-Prozent-Niveau. Robuste Standardfehler wurden verwendet.

negativ, während kein signifikanter Einfluss auf Portfolioinvestitionen festzustellen ist. Hier könnte eine Art Selektionsbias auf Seiten der Nachfrager auf den internationalen Kapitalmärkten vorliegen, da sich tendenziell diejenigen Länder bzw. Unternehmen auf den internationalen Kapitalmärkten verschulden, die ein relativ liberales Kapitalverkehrs- und Finanzmarktregime aufweisen. Zudem sind internationale Portfolioinvestitionen auf die rechtlichen und institutionellen Regelungen des

Empfängerlandes weniger stark angewiesen als die übrigen Anlageformen, da sie juristisch häufig auf internationale Regelungen zurückgreift.

Interessanterweise hat die Tatsache, ob ein Empfängerland Mitglied der EU ist, lediglich im Bereich der Portfolioinvestitionen einen signifikant positiven Einfluss. Da mit Ausnahme der USA die berücksichtigten Berichtsländer Mitglieder der EU sind, bedeutet dieses Ergebnis, dass die innereuropäischen Portfolioinvestitionen überproportional hoch sind. Gleichzeitig zeigt sich nicht, dass die Schaffung eines einheitlichen Binnenmarktes für Kapital die Verflechtungen im Bereich der Bankkredite oder der Direktinvestitionen erhöht hätte.

Kulturelle Faktoren schließlich wie eine gemeinsame Sprache oder ein gemeinsames Rechtssystem wirken am stärksten auf die ausländischen Direktinvestitionen, haben einen gewissen Einfluss auf internationale Bankkredite (signifikanter Einfluss des Rechtssystems), und haben keinen Einfluss auf internationale Portfolioinvestitionen. Dieses Ergebnis deutet erneut an, dass Portfolioinvestitionen weniger stark von Informationskosten beeinflusst sind als andere Anlageformen. Wiederum könnte ein Selektionsbias eine mögliche Erklärung sein, da diejenigen Länder, für die Informationskosten besonders hoch sind, kaum internationalen Anleihen emittieren.

### *3. Simulationen*

Nachdem die Determinanten internationaler Anlageentscheidungen bestimmt wurden, sollen in einem zweiten Schritt die erwarteten Kapitalanlagen in den Beitrittsländern abgeschätzt werden, d.h. es soll untersucht werden, wie weit die Beitrittsländer und die südeuropäischen Länder noch von ihren ‚erwarteten‘ Werten entfernt liegt. Generell zeigen die Ergebnisse, dass im Zuge der wirtschaftlichen Entwicklung eine Zunahme der Kapitalströme zu erwarten ist, wobei die Bedeutung der Direktinvestitionen tendenziell zurückgehen dürfte. Ein weiterer Abbau von Kapitalverkehrskontrollen und Reformen der Finanzmärkte auch im Inland dürften zudem die Kapitalströme in die Transformationsländer begünstigen. Dabei ist zu erwarten, dass gerade die räumliche und kulturelle Nähe zu den Staaten der europäischen Union die finanziellen Verflechtungen mit diesen Ländern fördern dürfte.

Um ein besseres Bild davon zu erhalten, wie weit die Transformationsländer noch von ihren erwarteten Werten im Bereich der internationalen Finanzanlagen entfernt sind, wurden mit Hilfe der Residuen der in

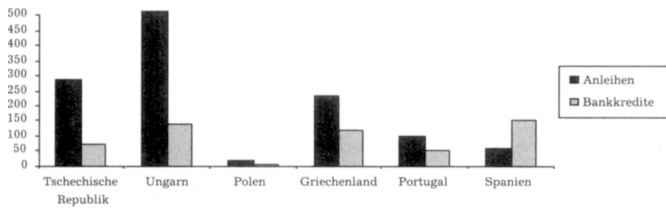
Tabelle 3 beschriebenen Regressionen die erwarteten Kapitalanlagen berechnet. Für die Direktinvestitionen ergab dieses Verfahren relativ instabile und zum Teil unvollständige Ergebnisse, auf die im Folgenden nicht näher eingegangen wird. Schaubild 2 zeigt daher nur die tatsächlichen Anlagen in Prozent der erwarteten Werte für Bankkredite und Portfolioinvestitionen.

Die zum Teil sehr erheblichen Abweichungen der erwarteten, ‚normalen‘ Werte von den tatsächlichen zeigen die Unsicherheit, mit der diese Schätzungen behaftet sind. Daher sollten die einzelnen Werte nicht so sehr ihrer absoluten Größe nach bewertet werden. Jedoch sind einige interessante Tendenzaussagen möglich.

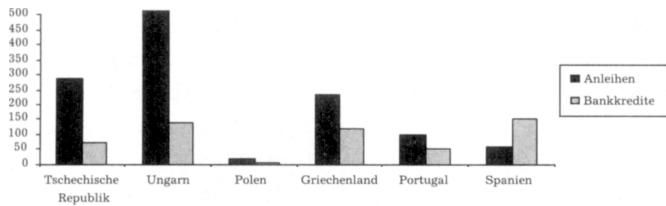
Zunächst einmal fällt auf, das sich die Beitrittsländer auf den ersten Blick nicht deutlich von den südeuropäischen Ländern unterscheiden. Zu erwarten wäre gewesen, dass in den Beitrittsländern noch eine Anpassung der internationalen Kapitalanlagen an ‚Gleichgewichtswerte‘ stattfindet. Somit wären für die Reformstaaten tendenziell Werte von weniger als 100 Prozent zu erwarten, für die südeuropäischen Länder Werte um 100 Prozent bzw. sogar darüber. Dieses Muster findet sich hingegen in den Daten nicht wieder. Gerade im Bereich der Portfolioinvestitionen haben die osteuropäischen Länder bereits erheblich aufgeholt. Für drei Berichtsländer (Japan, Vereinigtes Königreich, Vereinigte Staaten) gibt es sogar ein Muster dahingehend, dass *mehr* Portfolioinvestitionen als Bankkredite in die Transformationsländer geflossen sind, als die Berechnungen für ein ‚normales‘ Investitionsmuster hätten erwarten lassen. Ein umgekehrtes Bild ergibt sich für die südeuropäischen Länder. Aus dieser Perspektive betrachtet wäre also eine Zunahme des Anteils der Portfolioinvestitionen am Kapitalverkehr der Reformländer eher unwahrscheinlich.

Für die Direktinvestitionen in den Transformationsländern kommen frühere Untersuchungen, die eine ähnliche Methodologie anwenden, zu interessanten Ergebnissen: Brenton et al. (1999) benutzen ein modifiziertes Gravitätsmodell für fünf EU Beitrittsländer (Bulgarien, Tschechien, Ungarn, Polen, Rumänien), um die erwarteten Direktinvestitionen relativ zu den tatsächlichen zu berechnen. Ein Ergebnis ihrer Analyse ist, dass es kaum Unterschiede zwischen diesen beiden Werten gibt. Zu einem ähnlichen Ergebnis kommen Buch, Kokta, und Piazolo (2002), die zudem argumentieren, dass es relativ wenig Evidenz dafür gibt, dass die Öffnung Osteuropas mit einer Umlenkung der Direktinvestitionsströme von Süd- nach Osteuropa verbunden war.

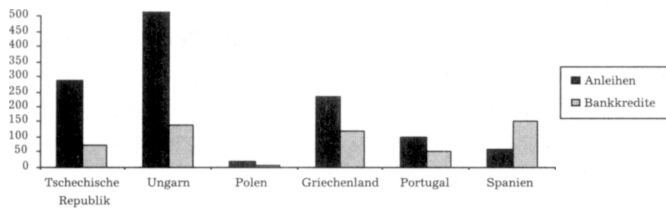
## a) Japan



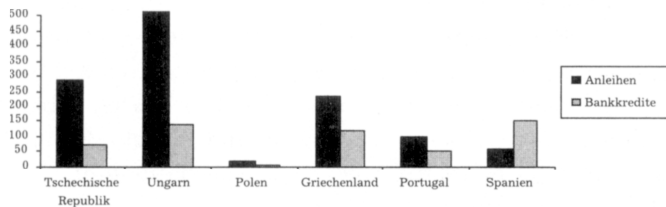
## b) Frankreich



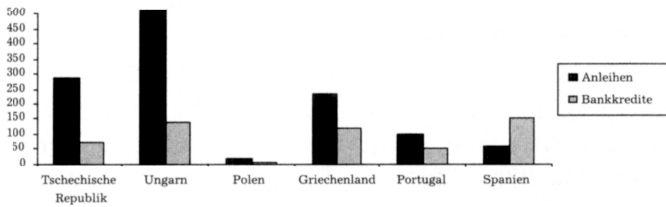
## c) Italien



## d) Vereinigtes Königreich



## e) Vereinigte Staaten



Dieses Schaubild zeigt die tatsächlichen Verbindlichkeiten in Form von Bankkrediten und Portfoliokapital gegenüber dem Ausland in Prozent der erwarteten Werte. Werte von mehr als 500 Prozent werden nicht angezeigt. Die erwarteten Werte für die einzelnen Berichtsländer wurden mit Hilfe der Residuen der gepoolten Schätzer aus Tabelle 3 ermittelt; sie reflektieren somit die Abweichungen für das jeweilige Berichtsländ von dem Durchschnitt der übrigen Berichtsländer.

*Schaubild 2: Tatsächliche Finanzanlagen in vH der erwarteten Werte, Ende 1997*

#### IV. Zusammenfassung der Ergebnisse

Welche Auswirkungen wird die Osterweiterung der EU auf die Migration, die Kapitalströme oder den Handel zwischen Ost- und Westeuropa haben? Diese Frage steht wohl im Zentrum der wirtschaftspolitischen Debatte um die Erweiterung, denn aus ihr ergeben sich wichtige Implikationen für die Entwicklungen auf den Arbeits- und Finanzmärkten sowohl der Beitrittsländer als auch der bisherigen Mitgliedsländer der EU. Der Schwerpunkt der Analyse dieses Papiers liegt auf den zu erwartenden Entwicklungen im Bereich des Außenhandels und des Kapitalverkehrs.

Eine Untersuchung der institutionellen Rahmenbedingungen hat zunächst gezeigt, dass die wichtigsten Regelungen des einheitlichen Binnenmarktes in den Reformstaaten bereits umgesetzt sind. Dabei ist die Anpassung im Bereich des Außenhandels nahezu abgeschlossen, und auch im Bereich des Kapitalverkehrs wurden die meisten Beschränkungen bereits abgeschafft. Aus institutioneller Sicht ist daher kein großes Anpassungspotenzial mehr zu erwarten.

Qualitativ ähnliche Aussagen ergeben ökonometrische Untersuchungen der erwarteten und tatsächlichen Handelsmuster und Kapitalanlagen. Für den Außenhandel hat sich gezeigt, dass die meisten Beitrittskandidaten recht nahe an den erwarteten Handelsanteil mit der EU kommen. Allerdings muss betont werden, dass die vorliegende Analyse dynamische Aspekte unberücksichtigt lässt. Wird das zu erwartende Wirt-

schaftswachstum in die Analyse einbezogen, zeigt sich, dass sich auch im Bereich des Außenhandels noch ein Anpassungspotenzial ergibt (vgl. etwa Schumacher und Trübswetter 2000).

Auch im Bereich des internationalen Kapitalverkehrs hat die räumliche und kulturelle Nähe der Reformstaaten zu den Ländern der europäischen Union bereits jetzt zu erheblichen Kapitalströmen geführt, die zum Teil über das hinausgegangen sind, was einem ‚Normalmuster‘ entsprechend zu erwarten gewesen wäre. Insbesondere Portfolioinvestitionen sind bereits relativ stark in die Reformstaaten geflossen, und es lassen sich keine klaren Unterschiede zwischen den Reformstaaten einerseits und den südeuropäischen Mitgliedern der EU andererseits feststellen. Befürchtungen, die Osterweiterung könne zusätzlich hohe und zudem potenziell destabilisierende Kapitalströme auslösen, wären dieser Analyse zufolge eher unbegründet.

Gleichzeitig haben die Berechnungen aber auch gezeigt, mit welchem großem Unsicherheitsgrad Aussagen über die zu erwartenden Handels- und Kapitalströme behaftet sind. Nicht zuletzt ist dies darauf zurückzuführen, dass in den Reformstaaten Anpassungsprozesse stattfinden, die in dieser Form historisch ohne Beispiel sind. Empirische Berechnungen, die auf vergangenen Erfahrungen beruhen, haben daher unweigerlich ein stark spekulatives Element. Für die wirtschaftswissenschaftliche Forschung bedeutet dies, dass weitere Anstrengungen nötig sind, ein besseres Bild von (bilateralen) Kapital- und Handelsströmen auch zwischen den bisherigen EU-Mitgliedsländern zu erlangen und die Robustheit der hier präsentierten Ergebnisse zu überprüfen.

Für die Wirtschaftspolitik beinhalten die Ergebnisse dieser Untersuchung sowohl positive als auch negative Implikationen. Einerseits zeigen die Ergebnisse, dass starke Anpassungen von Handels- und Kapitalströmen im Zuge der Erweiterung eher unwahrscheinlich sind. Andererseits gibt es aber auch eine Vielzahl von offenen Fragen. Beispielsweise wurde hier nicht untersucht, welchen Einfluss die Wirtschaftspolitik selbst über die Festlegung institutioneller und makroökonomischer Rahmenbedingungen auf Handel und Kapitalverkehr hat.

## Literatur

- Anderson, James E./von Wincoop, Eric (2001): Gravity with Gravitas: A Solution to the Border Puzzle. NBER Working Paper 8079. Cambridge, Mass.
- Bank for International Settlements (BIS) (2001): Quarterly Review: International Banking and Financial Market Developments. Basel.

- Brenton, Paul/Di Mauro, Francesca/Lücke, Matthias* (1998): Economic Integration and FDI: An Empirical Analysis of Foreign Investment in the EU and in Central and Eastern Europe. *Empirica: Journal of Applied Economics and Economic Policy* 26(2): 95–121.
- Buch, Claudia M./Kokta, Robert M./Piazolo, Daniel* (2002): Foreign Direct Investment in Europe: Is There Redirection from the South to the East? Institut für Weltwirtschaft. Kieler Arbeitspapier. Mimeo.
- Deardorff, Alan V.* (1998): Determinants of bilateral trade: Does gravity work in a neoclassical world? In: Jeffrey A. Frankel (ed.) *The regionalization of the World Economy*. NBER. 7–22.
- Economist Intelligence Unit (EIU) (2001): GDP-Data (via DataStream). London.
- Egger, Peter* (2002): An econometric view on the estimation of gravity models and the calculation of trade potentials. *World Economy*. 25 (2), 297 –312.
- EurActiv (2002): Accession Negotiations: State of Play. EurActiv.com, Brüssel. Verfügbar unter: <http://www.euractiv.com/cgi-bin/cgint.exe/?targ=5&714&1015=3&1014=ennego7>.
- Feenstra, Robert/Markusen, James R./Rose, Andrew* (2001): Using the gravity equation to differentiate among alternative theories of trade. *Canadian Journal of Economics* 34 (2), 430–447.
- Foders, Federico/Piazolo, Daniel/Schweickert, Rainer* (2002): Fit für die EU? Eine Zwischenbilanz der wirtschaftlichen Fortschritte in den Beitrittsländern. Kieler Diskussionspapier (in Vorbereitung).
- Gosh, Swati/Wolf, Holger* (2001): Proximity Bias in International Capital Flows. The World Bank and George Washington University. Washington D.C. Mimeo.
- Internationaler Währungsfonds (IWF) (1998): Exchange Arrangements and Exchange Restrictions Annual Report. Washington, D.C.
- (1999): Results of the 1997 Coordinated Portfolio Investment Survey. Washington, D.C.
  - (2000): Direction of Trade Statistics. Washington, D.C.
  - (2001): International Financial Statistics. Washington D.C. (CD-Rom).
- La Porta, R./Lopez-de-Silanes, F./Shleifer, A.* (2000): Government Ownership of Banks. Working Paper 7620. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (2000a): Statistical Compendium CD-ROM. Paris.
- (OECD) (2000b): International Direct Investment Statistics Yearbook 2000. Paris, 2000.
- Piazolo, Daniel* (2001): The Integration Process between Eastern and Western Europe. Kieler Studien 310. Springer Verlag. Berlin.
- Porojan, Anca* (2001): Trade Flows and Spatial Effects: The Gravity Model Revisited. *Open Economies Review*, Vol. 12 (3), 265–280.

- Portes, Richard/Rey, Helene* (1999): The Determinants of Cross-Border Equity Flows. National Bureau of Economic Research. Working Paper 7336. Cambridge, Mass.
- Schumacher, Dieter/Trübswetter, Parvati* (2000): Volume and Comparative Advantage in East-West Trade. DIW Diskussionspapier 223. Berlin.
- Wei, S.-J./Wu, Y.* (2001): Negative Alchemy? Corruption, Composition of Capital Flows, and Currency Crises. Working Paper 8187. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- Weltbank (2001): World Development Indicators – CD-Rom. Washington, D.C.

# **Erwartete Muster von Handels- und Kapitalströmen: Ein Vergleich zwischen den EU-Kandidaten und den Kohäsionsländern**

**Korreferat zu Claudia M. Buch und Daniel Piazolo**

Von Jacqueline Rothfels\*, Berlin

Ich freue mich über die Gelegenheit, hier etwas zu dem vorhergehenden Vortrag bzw. zu dem zugrundeliegenden Manuskript beitragen zu können. Es behandelt eine sehr interessante Fragestellung. Für eine Abschätzung der gesamten Auswirkungen der Osterweiterung ist es sehr wichtig zu wissen, welche Handels- und Kapitalströme mit den Beitrittskandidaten nach einer EU-Erweiterung zu erwarten sind, d.h. ob mit dem Beitritt große Anpassungsreaktionen einhergehen werden oder nicht.

Aber Zweck eines Koreferats ist es ja nicht, Lob zu streuen, sondern Ansatzpunkte zur Diskussion zu liefern. Das möchte ich auch nach einer kurz gehaltenen Zusammenfassung des Papiers tun.

Das Papier zerfällt in zwei Teile:

Im ersten Teil wird zunächst mit einem Gravitätsmodell ein Vergleich zwischen den zu erwartenden und den tatsächlichen Handelsanteilen der Beitrittskandidaten im Handel mit den EU-Ländern vorgenommen. Ergebnis ist, wie auch im vorhergehenden Vortrag von Frau Buch eindrücklich dargestellt wurde, dass im Bereich des Handels keine wesentlichen Anpassungsreaktionen zu erwarten sind.

Des weiteren findet im ersten Teil eine Berechnung der Offenheitsgrade der Beitrittskandidaten und ein Vergleich mit einem gewissen „Normalmaß“ für den Offenheitsgrad statt. Dieses Normalmaß wird in Abhängigkeit der Bevölkerungszahl berechnet. Im Ergebnis weist die überwiegende Zahl der Beitrittskandidaten einen höheren Offenheitsgrad auf, als es allein nach ihrer Bevölkerungszahl zu erwarten wäre. Schlussfolgerung ist, dass seitens der meisten Beitrittskandidaten bereits ein hoher Grad an Wettbewerbsfähigkeit erreicht worden ist und die Unter-

---

\* Bundesministerium der Finanzen, jrothfels@aol.com.

nehmen in diesen Ländern in der Lage sein werden, dem Wettbewerbsdruck nach dem EU-Beitritt stand zu halten.

Im zweiten Teil werden zunächst mit einem erweiterten Gravitätsmodell die Determinanten von Kapitalströmen abgeleitet. Anschließend findet eine Projektion der zu erwartenden Bestände an Bankkrediten und Portfolioinvestitionen statt. Ergebnis ist auch hier, dass der Beitritt zumindest im Bereich der Portfolioinvestitionen vermutlich zu keinen weiteren Anpassungsreaktionen führen wird.

Nun zu den Ansatzpunkten einer Kritik:

Der für mein Empfinden wichtigste Kritikpunkt betrifft eine zentrale Schlussfolgerung aus dem ersten Teil. Hiernach wird ein bestimmter, über dem „Normalmaß“ liegender Offenheitsgrad als hinreichendes Indiz für die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und eine erfolgreiche Importkonkurrenz angesehen. M.E. ist es fraglich, ob eine solche Schlussfolgerung aufgrund der vorliegenden Untersuchungen und Ergebnisse getroffen werden kann. Denn der Offenheitsgrad allein sagt wenig aus über die Art der Güter, die gehandelt werden. Die Beitrittskandidaten exportieren tendenziell arbeitsintensive Produkte nach Westeuropa und importieren humankapital- und technologieintensive Güter. Im intraindustriellen Handel führen sie i. d. R. Güter mit geringerer Qualität aus als diejenigen, die sie importieren. Insofern kann der Offenheitsgrad nur eine begrenzte Aussage über eine erfolgreiche Importkonkurrenz liefern. Möchte man verlässliche Aussagen über den erreichten Grad der Wettbewerbsfähigkeit ableiten, sollten zusätzliche Indikatoren herangezogen werden.

Ein weiterer Kritikpunkt am ersten Teil ist, dass das Gravitätsmodell, mit dem erwartete und tatsächliche Handelsanteile verglichen werden, und die Analyse der Offenheitsgrade geradezu konträre Ergebnisse bringen. Mit der Differenz zwischen zu erwartenden und tatsächlichen Handelsanteilen wird eine Rangfolge der Länder aufgestellt (Schaubild 1). Eine weitere Rangfolge wird durch das Überschießen des Offenheitsgrades über das Normalmaß bestimmt (Schaubild 3). Die aus der Analyse der Außenhandelsanteile resultierende Rangfolge der Länder weist jedoch nahezu die umgekehrte Reihenfolge auf als die Rangfolge nach dem Offenheitsgrad. Länder, die nach dem Gravitätsansatz positiv abschneiden, weil sie mehr Handel mit der EU betreiben, als vom Modell vorhergesagt wird, liegen bei der nach dem Offenheitsgrad vorgenommenen Wertung tendenziell in den unteren Rängen, denn sie weisen einen geringeren als den erwarteten Offenheitsgrad auf. Hier bleibt es offen,

welches Kriterium, Offenheitsgrad oder Handelsanteil, das richtige oder wichtigere ist, und ein Kommentar hierzu wäre hilfreich.

Zudem sieht man, dass das Überschießen des Offenheitsgrades bei fast 2/3 der Länder der Fall ist (Schaubild 3). Wie ist das zu bewerten bzw. worin liegen die Ursachen des Überschießens? Auch diese Fragen bleiben offen.

Zwei letzte Bemerkungen zum ersten Teil: Es findet wenig Auseinandersetzung mit oder Abgrenzung von der bisher existierenden Literatur zu diesem Thema statt. So ergeben andere Untersuchungen auf stärker disaggregierter Ebene erhebliche Handlungspotenziale (in Höhe von 40–50% des Handels). Dies resultiert vor allem aus dem in den Beitrittsländern zu erwartenden höheren Wirtschaftswachstum.<sup>1</sup> In dem vorliegenden Modell werden keine dynamischen Betrachtungen angestellt, und es wäre interessant, welchen Einfluss eine Berücksichtigung auf die Ergebnisse hätte. In dem Papier könnte dies zumindest angesprochen werden.

Es fehlt zudem eine Diskussion der Mängel des Gravitätsansatzes oder ein Literaturverweis hierauf. Die Ergebnisse werden lediglich etwas relativiert mit Hinweis auf die „begrenzte Aussagekraft des Gravitätsmodells“. Auf die Gründe der begrenzten Aussagekraft wird aber nicht weiter eingegangen.

Im zweiten Teil des Manuskripts wird eine Abschätzung der zu erwartenden Kapitalbestände vorgenommen. Dabei werden die Direktinvestitionen allerdings vernachlässigt mit dem Verweis auf eine mangelhafte Datenbasis. Könnte diese Lücke nicht geschlossen werden? Aufgrund der ökonomischen Bedeutsamkeit von Direktinvestitionen wäre das sehr wünschenswert. Welche Daten verwenden die zitierten Untersuchungen zu diesem Thema? Diese verfügen offensichtlich über hinreichendes Datenmaterial.

Ein allerletzter Punkt betrifft den am Schluss des Papiers erwähnten Forschungsbedarf. Hier steht, es sei „offen, welche Faktoren die Volatilität von Handels- und Kapitalströmen beeinflussen und damit möglicherweise Zahlungsbilanzkrisen hervorrufen können“. Hierzu gibt es jedoch ein beträchtliches Ausmaß Literatur. Insofern wäre eine Präzisierung der noch offenen Fragen und damit eine Eingrenzung des Forschungsbedarfs wünschenswert.

Ich hoffe, mit diesen Bemerkungen einige Ansatzpunkte für eine Diskussion gegeben zu haben.

---

<sup>1</sup> Vgl. D. Schumacher und P. Trübswetter: Volume and Comparative Advantage in East-West Trade, DIW Diskussionspapier Nr. 223, Berlin, 2000.



# Agrarsektor und Osterweiterung der EU im gesamtwirtschaftlichen Kontext

Von Martina Brockmeier\*,  
Claudia A. Herok\*\* und Petra Salamon\*

## Abstract

### Agriculture and the EU Enlargement to the East

This paper presents the effects of EU commission's proposal (January 2002) to allow Central and Eastern European Countries (CEEC) to enter the EU. Based on the multi-region general equilibrium model GTAP, we first simulate the Agenda 2000 followed by the enlargement of 7 CEECs. While the effects are only minor in the EU-15 and third countries, the results clearly show increased production and prices for sectors in the CEECs with low protection prior to enlargement. Additional implementation of direct payments further increases output, but slows the growth of non-agricultural output. Enlargement leads to rising prices of the mobile factors capital and labor, whereas the price of land is strongly influenced by the direct payments. The expenditure of EU budget varies little unless direct payments and structural funds are taken into account. The implementation of direct payments will, however, result in significant changes in the EU budget.

*JEL classification: F 15, Q 18, O 52*

## I. Einleitung

Auf dem Treffen des Europäischen Rates in Kopenhagen 1993 wurde festgelegt, dass bereitwillige assoziierte mittel- und osteuropäische Länder (MOEL) auch tatsächlich Mitglieder der EU werden können. Spätestens mit dieser Entscheidung begann die Debatte um die zu erwartenden Auswirkungen einer Osterweiterung. Im Mittelpunkt steht dabei der Agrarsektor. Inzwischen schreitet der europäische Integrationsprozess trotz bestehender politischer und wirtschaftlicher Probleme weiter voran. Im Rahmen der laufenden Erweiterungsrunde finden im

---

\* Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft, Institut für Marktanalyse und Agrarhandelspolitik, Bundesallee 50, 38116 Braunschweig, e-mail: martina.brockmeier@fal.de, petra.salamon@fal.de.

\*\* Agricultural Economics Research Institute (LEI), Postbus 29703, 2502 LS Den Haag, Niederlande e-mail: c.a.herok@lei.dlo.nl.

Bereich Landwirtschaft, regionale Entwicklung und Budget Verhandlungen mit zehn Staaten statt. Hierzu gehören die sogenannte Luxemburg-Gruppe (Estland, Polen, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn und Zypern) und die Helsinki-Gruppe (Bulgarien, Lettland, Litauen, Malta, Rumänien und die Slowakei). Bulgarien und Rumänien haben aber noch keine eigenen Vorschläge abgegeben. Als Zeitpunkt des Beitritts wird derzeit das Jahr 2004 angenommen.

Ende Januar 2002 hat die Kommission der Europäischen Gemeinschaften ein Papier vorgelegt, welches die Grundlage zur Erarbeitung der Gemeinschaftsposition im Agrarbereich bilden soll (KOM-EU, 2002). Besondere Bedeutung haben hierbei die Vorschläge zur Übertragung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) einschließlich der Ausgestaltung der Direktzahlungen. Die dort enthaltenen Ansätze werden einerseits von den Mitgliedstaaten als zu kostenträchtig, andererseits von den Beitrittskandidaten als finanziell zu schlecht ausgestattet kritisiert. Allerdings wurde seitens der Kommission klar formuliert, dass nachhaltige Änderungen oder gar eine weitere vorbereitende Reform der GAP nicht mehr zu erwarten sind. Vielmehr wird die Kommission im nächsten Schritt detaillierte Entwürfe länderspezifischer gemeinschaftlicher Positionen präsentieren. Diese müssen aber noch von allen EU-Mitgliedstaaten gebilligt werden, bevor die eigentlichen Verhandlungen mit den Beitrittskandidaten stattfinden können.

In dem vorgestellten Budget stellen die Ausgaben für die Landwirtschaft hinter der Strukturpolitik den wichtigsten Posten dar. Auch hinsichtlich staatlicher Eingriffe und administrativer Regelungsdichte kommt der Landwirtschaft eine besondere Bedeutung zu. Dies gilt sowohl für die jetzigen als auch für die zukünftigen EU-Mitgliedstaaten. Obwohl die Agrarmärkte der EU im Rahmen der letzten Reform, der Agenda 2000, in gewissem Umfang liberalisiert wurden, besteht bei vielen Produkten ein anhaltend hohes Stützungs-niveau. Eine Erweiterung der EU um die MOEL bedeutet daher eine Erhöhung der dortigen Protektion in einigen Bereichen, insbesondere in der bodengebundenen tierischen Erzeugung. In anderen Sektoren (z.B. Schweine- und Geflügelfleisch, Obst und Gemüse) wird das Protektionsniveau in den MOEL in Folge der EU-Osterweiterung jedoch gesenkt. Eine Ausweitung der GAP wird längerfristig aber auch neue Produktions- und Nachfragemöglichkeiten sowie strukturelle Anpassungen bewirken, die sich nicht auf die Beitrittsländer beschränken. Diese werden neben dem Agrarsektor auch weitere über Faktormärkte und Vorleistungen verbundene Sektoren betreffen.

Ziel des vorliegenden Papiers ist es daher, Auswirkungen der Osterweiterung der EU in einem gesamtwirtschaftlichen Kontext abzuleiten. Schwerpunkt der Untersuchungen ist der Agrarsektor, dem eine Schlüsselfunktion in den Verhandlungen zukommt. Hier sollen neben der Übertragung der Marktstützung insbesondere die neuen Vorschläge hinsichtlich der Direktzahlungen untersucht werden. Interaktionen mit den übrigen Sektoren sowie der Weltwirtschaft werden miteinbezogen. Die Osterweiterung betrifft die gesamte Volkswirtschaft. Aus diesem Grund werden die Auswirkungen der Osterweiterung mit Hilfe des allgemeinen Gleichgewichtsmodells GTAP (*Global Trade Analysis Project*) quantifiziert. Das GTAP-Modell ist ein globales, komparativ statisches, allgemeines Gleichgewichtsmodell, welches alle wirtschaftlichen Sektoren einschließlich ihrer Interdependenzen abbildet.

## II. EU-Osterweiterung mit Fokus auf den Agrarsektor

### 1. Landwirtschaft der mittel- und osteuropäischen Länder im gesamtwirtschaftlichen Kontext

Die Bevölkerung der mittel- und osteuropäischen Beitrittsstaaten umfasst rund 28% derjenigen in der EU, während das Bruttoinlandsprodukt nur ungefähr 5% des EU-Niveaus entspricht (Tabelle 1). Auch erreicht das Bruttoinlandsprodukt je Kopf mit ca. 3800 € nur rund 17% des jetzigen EU-Durchschnitts. Im Gegensatz zu den meisten EU-Mitgliedstaaten sind die Volkswirtschaften der mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer deutlich stärker landwirtschaftlich orientiert. Der Anteil der im Agrarsektor arbeitenden Menschen wie auch der Beitrag der Landwirtschaft zum Bruttoinlandsprodukt sind hier deutlich höher. Weiterhin ist festzustellen, dass die Streuung zwischen den Beitrittsstaaten relativ groß ist. Mit sinkender Bedeutung des landwirtschaftlichen Sektors steigt das durchschnittliche Einkommen tendenziell an. Allerdings ist in einzelnen Ländern, z.B. Polen, der Arbeitskräfteeinsatz in der Landwirtschaft um ein Vielfaches größer als es der Beitrag zum Bruttoinlandsprodukt erwarten lässt – ein Indiz für versteckte Arbeitslosigkeit.

Die vergleichsweise niedrigen Einkommen in den Beitrittsländern implizieren einerseits eine begrenzte Kaufkraft, andererseits aber auch niedrigere Faktorkosten für Land und Arbeit. Gleichzeitig besteht eine geringe Kapitalverfügbarkeit verbunden mit einem niedrigen Technisierungsgrad. Weitere Probleme existieren im Managementbereich, in der Infrastruktur und der institutionellen Ausgestaltung. Ungenügende Qua-

litätsstandards im Bereich der Hygiene und Umwelt sowie ein niedriger Innovationsgrad behindern zusätzlich die Entwicklung.<sup>1</sup>

## *2. Entwicklungen und Perspektiven in der Agrarmarktpolitik der MOEL*

Während im Laufe des Transformationsprozesses zahlreiche planwirtschaftliche Instrumente abgeschafft wurden, führte insbesondere die Orientierung an der GAP zu einer verstärkten Etablierung von agrarmarktpolitischen Instrumenten westlicher Prägung. Folglich werden heute osteuropäische Binnenmärkte ebenfalls durch vielfältige Maßnahmen geschützt, allerdings zum Teil auch besteuert (Hartmann, 2000). Trotzdem liegen in der Regel sowohl Produzenten- als auch Konsumentenpreise in den Beitrittsländern unter dem Niveau der EU-15 (Münch & Berkowitz, 2000).

Nach dem Beitritt wird die Agrarpolitik der MOEL durch eine Vielzahl von Instrumenten geprägt, die sowohl Außenhandels- als auch Binnenmarktregelungen beinhalten, und die zusätzlich in ein System internationaler, bilateraler und multinationaler Abkommen (z.B. WTO) eingebunden sind. Das GAP-Instrumentarium der Agrarmarktordnungen umfasst Preis-, Mengen- und Wertregelungen und greift häufig auf verschiedenen Marktstufen ein. Mit der GAP-Reform von 1992 waren zusätzlich Transferzahlungen (auch Direktzahlungen genannt) eingeführt worden, um die durch Stützpreissenkungen hervorgerufenen Einkommenseinbußen vor allem in den Produktionszweigen Getreide, Ölsaaten, Rindfleisch und Milch zu kompensieren. Im Rahmen des letzten agrarpolitischen Reformpakets, der Agenda 2000, wurde das System der Direktzahlungen zur Kompensation weiterer Senkungen administrativer Preise verstärkt (Cypris et al., 1997).<sup>2</sup>

Konkrete Aussagen der EU-Kommission zur tatsächlichen Übertragung der GAP auf die neuen Beitrittsländer waren bisher kaum vorhanden. Beim Abschluss der Agenda 2000, im März 1999 in Berlin, wurde die Erweiterung der Union zwar als eine der wesentlichen Herausforderungen der nahen Zukunft benannt, klare Vorschläge zur Ausgestaltung der GAP in den MOEL wurden jedoch nicht formuliert. Mit dem Diskus-

---

<sup>1</sup> Für weitere Informationen über den Agrarsektor in den MOEL verweisen wir auf Commission of the European Communities (1998a).

<sup>2</sup> Ein genauerer Überblick über die relevanten Maßnahmen kann verschiedenen Veröffentlichungen entnommen werden (Vergl. u.a. AgraEurope 2002, KOM-EU 2002).

Tabelle 1

## Überblick zu Schlüsselindikatoren der Beitrittskandidaten im Jahr 2000

	Bevölke- rung	BIP	BIP je Kopf	Fläche	Landw. Fläche	Anteil Landwirtschaft BIP <sup>1</sup>	Arbeits- kräfte <sup>1</sup>
	Mill.	Mrd.	(€)	1000 qkm	1000 qkm	%	%
Polen	38,7	171,0	4425	313,0	182,2	3,3	18,8
Ungarn	10,0	50,3	5006	93,0	58,5	4,8	6,5
Slowakei	5,4	20,9	3868	49,0	24,4	4,5	6,7
Slowenien	2,0	19,5	9826	20,0	4,8	3,2	9,9
Tschechien	10,3	55,0	5356	79,0	42,8	3,9	5,1
Estland	1,4	5,5	3980	45,0	9,8	6,3	7,4
Lettland	2,4	7,8	3261	65,0	24,8	4,5	13,5
Litauen	3,7	12,2	3312	65,0	34,8	7,6	19,6
<b>MOEL-8</b>	<b>73,8</b>	<b>342,3</b>	<b>4637</b>	<b>729,0</b>	<b>382,1</b>	<b>4,8</b>	<b>10,9</b>
Bulgarien	8,2	13,0	1590	111,0	55,8	14,5	23,0
Rumänien	22,5	40,0	1781	238,0	147,6	12,6	42,8
<b>MOEL-10</b>	<b>104,5</b>	<b>395,3</b>	<b>3784</b>	<b>1078,0</b>	<b>585,5</b>	<b>8,7</b>	<b>20,6</b>
EU-15	376,5	8523,9	22642	3116,7	1323,0	1,4	4,3
Portugal	10,2	115,3	11324	91,5	38,8	2,4	10,9
Deutschland	82,2	2025,5	24652	357,0	170,7	0,7	2,5
<b>MOEL-10/EU-15</b>	<b>27,7 %</b>	<b>4,6 %</b>	<b>16,7 %</b>	<b>34,6 %</b>	<b>44,3 %</b>	<b>621,4 %</b>	<b>476,1 %</b>

<sup>1</sup> MOEL-8 und MOEL-10 wurden als Durchschnitte errechnet.

Quelle: BMVEL (2001), EUROSTAT (2002).

sionspapier vom 30. Januar 2002 ist somit seitens der EU-Kommission zum ersten Mal eine detaillierte Aussage darüber erfolgt, wie die Erweiterung der EU im Agrarsektor gestaltet werden soll. Nach Ansicht der EU-Kommission stellt dieses Papier hinsichtlich der Ausgestaltung der Subventionen bereits eine Maximalvariante dar. Auch wenn dies in den Beitrittsverhandlungen sicher noch stark diskutiert werden wird, erscheint der EU-Vorschlag als erste wirklich realisierbare Option für die Ausdehnung der GAP auf die neuen Mitgliedstaaten.

*Tabelle 2*  
**Auswirkungen des Beitritts von 10 neuen Mitgliedstaaten in 2004  
auf das EU-Budget**

	Haushaltsausgaben (Mill. Euro)		
	2004	2005	2006
<b>Landwirtschaft</b>	<b>2048</b>	<b>3598</b>	<b>3933</b>
Direktzahlungen		1173	1418
dar. Feldfrüchte		861	1014
Rind		254	299
Milch		0	38
Tabak		34	40
Andere		24	27
Marktstützung	516	749	734
Ländliche Entwicklung	1532	1674	1718
Strukturfond	7067	8150	10350
Interne Politik	1176	1096	1071
Verwaltung	503	558	612
Summe	10794	13400	15966
Ansatz unter Agenda 2000	11610	14200	16780

*Quelle:* East-Europe (2002).

Obwohl die strukturpolitischen Maßnahmen den größten Teil des geplanten Finanzrahmens einnehmen (siehe Tabelle 2), stand die Ausgestaltung der produktspezifischen Instrumente in der Vergangenheit deutlich im Vordergrund der Diskussion. Unumstritten ist dabei die Übertragung der meisten Marktordnungsinstrumente, die unter Marktstützung subsumiert werden. Den zentralen Streitpunkt in der Debatte um die zukünftige Agrarpolitik in den MOEL stellen hingegen Direktzahlungen dar. Nach Ansicht der Beitrittskandidaten ist hier nur die vollständige Übertragung der Direktzahlungen auf gleichem Niveau eine akzeptable Option. Der Vorschlag der EU-Kommission hingegen beinhaltet eine andere Variante: Zu Beginn der EU-Mitgliedschaft im Jahr 2004 sollen die Direktzahlungen in den MOEL nur 25 % der Höhe der Zahlungen in den jetzigen EU-Mitgliedstaaten umfassen. Für die nachfolgenden Jahre wird vorgeschlagen, den Prozentsatz auf 30 bzw. 35 % zu erhöhen.

Tabelle 3

**Von den Beitrittsländern beantragte und der EU-Kommission vorgeschlagene  
Quoten für Rohmilch, Zucker und Kartoffelstärke**

	Von Beitrittsländern beantragte Mengen (t)			Von der Kommission vorgeschlagene Mengen (t)		
	Rohmilch	Zucker <sup>1</sup>	Kartoffel- stärke	Rohmilch	Zucker <sup>1</sup>	Kartoffel- stärke
Polen <sup>2</sup>	11217000	1866000	260000	8875000	1665017	90546
Ungarn	2800000	480000		1946333	380021	0
Tschechien	3100000	505000	45000	2505553	445237	16967
Slowakei	1235900	235000		946150	208736	0
Slowenien	695000	75000	2800	463333	52977	0
Bulgarien	Noch nicht verhandelt					
Rumänien	Noch nicht verhandelt					
Estland	900000	75000	10000	562633		250
Lettland	1200000	110000	15000	489474	52482	3447
Litauen	2250000	165000	8500	1459000	96241	700
Malta	60000			45392		
Zypern	150000			131019		

<sup>1</sup> A- und B-Quoten. – <sup>2</sup> In 2003, steigend bis 13740000t in 2008.

Quelle: Commission of the European Communities (2002).

In einer zweiten bis 2013 andauernden Phase werden anschließend die Zahlungen auf ein EU-einheitliches Stützungs niveau angeglichen. Neben dieser grundsätzlichen Regelung wurde festgelegt, dass entgegen der bestehenden standardisierten EU-Regelung ein vereinfachtes Regime der Prämienauszahlung Anwendung finden kann. Dabei werden die Zahlungen vorübergehend in flächengebundene Einheitsprämien umgewandelt.

Umstritten sind auch mengenmäßige Begrenzungen (Quotenregelungen) in den Sektoren Milch, Zucker, Stärke und Trockenfutter. Auch hier hatten die Beitrittskandidaten eigene mengenmäßige Vorschläge präsentiert, die sich zum Teil an dem Produktionsniveau vor der Transformation orientierten. Diese wurden von der EU-Kommission jedoch im Wesentlichen auf die Produktionsniveaus in den Basisjahren 1995–2000 abgesenkt (Tabelle 3).

### III. Theoretische Basis: Das erweiterte GTAP-Modell

#### 1. Vorliegende Untersuchungen

Die Auswirkungen eines Beitritts der MOEL sind von verschiedenen Autoren detailliert untersucht worden. Quantitative Analysen zur EU-Osterweiterung basieren in der Regel auf partiellen und allgemeinen Gleichgewichtsmodellen. Bei der Analyse des Agrarsektors kamen verstärkt die partiellen Gleichgewichtsmodelle CEASIM bzw. CEEC-ASIM (*Central and Eastern European Countries Agricultural Simulation Model*), ESIM (*European Simulation Modell*) und GAPsi (Gemeinsame Agrarpolitik Simulation) zum Einsatz. Diese Modelle erfassen die ökonomischen Aktivitäten von Agrarsektoren unterschiedlicher Regionen mit Hilfe von Nachfrage- und Angebotsfunktionen. Dabei werden Interaktionen zwischen den Agrarsektoren berücksichtigt, Faktormärkte und der Rest der Volkswirtschaft aber als exogen angesehen. Der Handel wird auf Basis von homogenen Gütern und Punktweltmärkten modelliert (Frohberg & Hartmann, 2001; Frohberg & Weber, 2001; Banse, 2000; Manegold et al., 2001).

Die regionale und sektorale Abbildung der Agrarwirtschaft variiert erheblich zwischen den Modellen, als Basisjahre wurden in der Regel 1995 oder 1997 verwendet (van Tongeren et al., 1999). Die quantitativen Ergebnisse der verschiedenen Modellanalysen sind nur bedingt vergleichbar, da sich neben den methodischen Modellansätzen die Vorgaben für exogene Variablen, Politikinstrumente sowie deren Entwicklung und auch die untersuchten Szenarien unterscheiden. Ein detaillierter Vergleich der Modelle und der Ergebnisse ist bei Brockmeier (2002) zu finden. Im Wesentlichen wurden aber drei Gruppen von Politikvarianten untersucht:

- EU-Beitritt mit Übernahme einer unreformierten GAP,
- EU-Beitritt mit Übernahme einer reformierten GAP (Agenda 2000) ohne Direktzahlungen und
- EU-Beitritt mit Übernahme einer reformierten GAP (Agenda 2000) mit Direktzahlungen.

Im Bereich der allgemeinen Gleichgewichtsmodelle fand neben Ein-Regionen-Modellen wie z.B. für Ungarn (Tangermann & Banse, 1998) insbesondere das GTAP-Modell Anwendung. Ein Überblick der älteren mit Hilfe von GTAP erstellten Erweiterungsanalysen ist bei Nielsen (1999a) und der neueren bei Brockmeier (2002) zu finden.

## 2. GTAP-Standardmodell und Erweiterungen

Das GTAP-Modell ist ein komparativ statisches, multi-regionales, allgemeines Gleichgewichtsmodell, das Interaktionen zwischen Landwirtschaft, Ernährungsindustrie, gewerblicher Wirtschaft und Dienstleistungssektor abbildet. Bei den Produktionsfunktionen handelt es sich um verschachtelte (*nested*) CES (*constant elasticity of substitution*), Funktionen die von einer Separabilität zwischen Primärfaktoren und intermediären Inputs ausgehen. Unvollständige Faktormobilität basiert dagegen auf einer CET-Funktion (*constant elasticity of transformation*). Der Handel wird durch bilaterale Handelsmatrizen unter Berücksichtigung des Armington-Ansatzes abgebildet. Dabei werden ebenfalls CES-Funktionen unterstellt. Im Standardmodell werden vollständiger Wettbewerb sowie gewinn- und nutzenmaximierendes Verhalten von Produzenten und Konsumenten angenommen. Politikmaßnahmen werden in der Regel durch Preisspreizungen (*wedges*) abgebildet. GTAP zeichnet sich weiterhin durch die Verwendung einer nicht-homothetischen CDE (*constant differences of elasticity*) Nachfragefunktion für die privaten Haushalte, die explizite Berücksichtigung des Transportsektors und eines globalen Banksektors mit Verbindungen zu globalen Ersparnissen und Ausgaben aus. Aufgrund der bereits existierenden ausführlichen Dokumentation des Modells, wird hier auf eine detailliertere Darstellung des Standardmodells verzichtet und auf die entsprechenden Quellen verwiesen (Hertel, 1997; <http://www.agecon.purdue.edu/gtap>).

Wie bereits erwähnt ist der landwirtschaftliche Sektor durch spezifische Politikinstrumente gekennzeichnet. Für die vorliegende Untersuchung wurde das GTAP-Standardmodell daher um die wichtigen GAP-Elemente der freiwilligen Flächenstilllegung sowie Zucker- und Milchquotenregelung ergänzt. Diese Erweiterungen sind in Brockmeier et al. (2001) ausführlich dokumentiert und werden im Folgenden nur kurz diskutiert.

Im Gegensatz zu früheren Versionen enthält die neueste GTAP-Datenbasis (Version 5) Direktzahlungen wie sie von Bach & Frandsen (1998) sowie Jensen et al. (1998) vorgeschlagen wurden. Die Direktzahlungen werden hierbei als eine Subvention der Faktoren Land und Kapital betrachtet. Beispielsweise ist die Mutterkuhprämie eine Kapitalsubvention, während Flächenprämien als Bodensubvention integriert werden. Zusätzlich wird unterstellt, dass alle Direktzahlungen völlig ausgeschöpft werden, so dass die Subventionen auf die Inputs Kapital und Land von einer endogenen Subventionsrate begleitet werden und das absolute Stüt-

zungsniveau in der Datenbasis insgesamt unverändert bleibt. In den Berechnungen werden die Subventionen allerdings den Statistiken der EU-Kommission entsprechend aktualisiert (Commission of the European Communities, 1998b) und in die GTAP-Datenbasis eingeführt.

Im Mittelpunkt der Diskussion über die EU-Osterweiterung stehen häufig die finanziellen Auswirkungen. Die meisten Studien zur Osterweiterung berücksichtigen daher zumindest Teile des EU-Budgets und/oder berechnen die zusätzlich durch die Integration entstehenden Kosten (z.B. Froberg, 2000). Bedingt durch ihre theoretische Struktur können allgemeine Gleichgewichtsmodelle mehr Elemente eines gemeinsamen Budgets der EU berücksichtigen als partielle. Hertel et al. (1997) führten einen neuen Agenten („Brüssel“) in ihr Modell ein, der Zahlungen an die Mitgliedstaaten zur Finanzierung der Agrarmarktpolitik tätigt. Die Einnahmen setzten sich aus 90 % der Importzölle und einem Anteil des Bruttoinlandsproduktes zusammen. Letzterer wird endogen so bestimmt, dass er die Defizite im EU-Budget ausgleicht. Liapis & Tsigas (1998) haben eine vergleichbare Vorgehensweise gewählt, um die Budgetausgaben und den Einkommenssteuersatz zu berechnen, der zum Ausgleich des Budgets notwendig ist.

Bach & Frandsen (1998), Jensen et al. (2000) sowie Nielsen (1999b) führten eine zusätzliche Gleichung in das GTAP-Modell ein, mit der Direktzahlungen sowie Output- und Exportsubventionen in den neuen und alten Mitgliedsländern der EU berücksichtigt werden können. Diese Ausgaben werden durch einen exogenen Budget-Anteil (0,65 %) und Einnahmen aus den Agrarimportzöllen finanziert.

In der vorliegenden Untersuchung wird im Wesentlichen dem Ansatz von Hertel et al. (1997) gefolgt. Entscheidende Neuerung ist dabei eine *Social Accounting Matrix* (SAM), mit der die Einnahmen und Ausgaben des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds, Abteilung Garantie (EAGFL) in Form eines zusätzlichen Agenten erfasst werden (Brockmeier, 2002).

In der SAM werden Ausgaben entlang den Spalten und Einnahmen entlang den Zeilen entsprechend dem Prinzip der doppelten Buchführung eingetragen. Demgemäß entsprechen sich Spalten- und Zeilensummen, die die Identitäts- oder Gleichgewichtsbedingungen eines allgemeinen Gleichgewichtsmodells widerspiegeln. Zur Einführung des EU-Kontos in das GTAP-Modell ist es jedoch notwendig, die Agrarmarktausgaben und Einnahmen des EU-Budgets in einer Zeile zu integrieren. Die Summe über alle Komponenten des abgebildeten Finanzierungssystems der EU ist demnach Null (Tabelle 4).

Tabelle 4: Vereinfachte SAM mit EU-Budget für GTAP

	Produzenten		Wertschöpfung		Endnachfrage					Summe
	Agrarsektor $\forall j \in \text{AGRAR}$ (1)	Nicht-Agrarsektor $\forall j \in \text{NAGRAR}$ (2)	Faktor $\forall j \in \text{ENDW}$ (3)	Privater Haushalt (4)	Staat (5)	Kapitalkonto $\forall j \in \text{CGDS}$ (6)	Regionaler Haushalt (7)	EU-Budget (8)	Rest der Welt (9)	
Einnahme → Ausgabe ↓										
Agrarsektor	(1)	Intermediäre Nachfrage		Verbrauch Privater Haushalt	Verbrauch des Staates	Investitionen	Nichtland-wirtschaftl. Exportsubventionen	Landwirtschaftliche Exportsubventionen	Exporte	Erlöse Agrarsektor
Nicht-Agrarsektor	(2)									Erlöse Nicht-Agrarsektor
Faktor	(3)	Faktoreinkommen								Faktoreinkommen
Privater Haushalt	(4)						Einkommen Privater Haushalt			Einkommen Privater Haushalt
Staat	(5)						Einkommen Staat			Einkommen Staat
Kapitalkonto	(6)						Ersparnisse		Nettokapital Transfer in RdW	Ersparnisse
Regionaler Haushalt	(7)	Nettosteuern <sup>1)</sup>		Nettosteuern <sup>2)</sup>	Nettosteuern <sup>2)</sup>	Nettosteuern <sup>1)</sup> – Abschreibg	Nichtland-wirtschaftl. Exportsubventionen			Einkommen Regionaler Haushalt
EU-Budget	(8)	90 % der Importzölle, Direktzahlungen, Produktions-subsventionen	90 % der Importzölle	90 % der Importzölle	90 % der Importzölle	90 % der Importzölle	BIP Steuer, Mehrwertsteuer	Landwirtschaftliche Exportsubventionen	Nettokapital Transfer in die EU	0
Rest der Welt	(9)	Import	Import	Import	Import	Import				Import
Summe		Kosten der Agrarproduktion	Kosten der Nichtagrarpoduktion	Ausgaben Privater Haushalt	Ausgaben Staat	Investitionen	Ausgaben Regionaler Haushalt	0	Export	

1) Nettosteuern des Agrarsektors schließen 10 % der Importzölle, Steuern/Subventionen auf importierte und inländische intermediäre Inputs ein. Nettosteuern des Nicht-Agrarsektors umfassen 10 % der Importzölle, Steuern/Subventionen auf Produktion, Faktoreinsatz, auf importierte und inländische intermediäre Inputs 2) Nettosteuern für den Privaten Haushalt und den Staat umfassen 10 % der Importzölle sowie Steuern/Subventionen auf importierte und inländische Güter. – Quelle: Brockmeier (2002).

Unter diesen Bedingungen erhält der EU-Haushalt 90 % der Importzölle für Agrar- und Nichtagrarprodukte von den Produzenten, dem privaten Haushalt, dem Staat und dem Kapitalkonto. Zusätzliche Einnahmen ergeben sich durch eine endogen ermittelte, BIP-bezogene Steuer, die über den regionalen Haushalt an den EU-Haushalt fließt.

Die Einnahmen werden zur Deckung von Output- und Exportsubventionen sowie Direktzahlungen verwendet. Werden die Einnahmen aus einem EU-Mitgliedsland den Ausgaben für dieses Mitgliedsland gegenübergestellt, dann ergibt sich der Nettotransfer innerhalb des Finanzierungssystems.

Das hier vorgestellte Finanzierungssystem wird durch einen endogenen, über alle Mitgliedsländer einheitlichen BIP-Eigenmittelsatz ausgedrückt, der mit Hilfe der folgenden Gleichung quantifiziert wird:

(1) 
$$\frac{RGDP = SPTAX + SDIPAY + SXTAX - SMTAX - SVATA X}{SGDPEU}$$

Wobei:

<i>RGDP</i>	endogener Steuersatz aller EU-Mitgliedstaaten auf das Bruttoinlandsprodukt
<i>SPTAX</i>	landwirtschaftliche Outputsubventionen aller EU-Mitgliedstaaten
<i>SDIPAY</i>	landwirtschaftliche Direktzahlungen aller EU-Mitgliedstaaten
<i>SXTAX</i>	landwirtschaftliche Exportsubventionen aller EU-Mitgliedstaaten
<i>SMTAX</i>	90 % der Importzölle aller EU-Mitgliedstaaten
<i>SVATA X</i>	Mehrwertsteuer aller EU-Mitgliedstaaten
<i>SGDPEU</i>	Bruttoinlandsprodukt der EU

Die Komponenten des EU-Budgets werden mittels *Dummy*-Variablen eingeführt und können somit bei Bedarf zwischen EU-Budget und regionalem Haushalt verschoben werden. In einer vorbereitenden Simulation (siehe 4.1) wird die GTAP-Datenbasis in ein neues Gleichgewicht gebracht, in welchem die Ausgaben des Ausgleichs- und Garantiefonds durch das EU-Budget beglichen werden.

Der dargestellte Mechanismus greift ebenfalls beim Beitritt der MOEL.

3. Datenbasis

Die nachfolgenden Berechnungen werden mit der GTAP-Datenbasis Version 5 erstellt. Diese Version basiert auf Daten aus dem Jahr 1997 und enthält 5 Faktoren, 57 Sektoren sowie 66 Länder und Regionen. Um

Tabelle 5

**Modellaggregation auf der Datenbasis Version 5 nach Sektoren und Regionen**

Sektoren in Aggregation	Sektoren in der Datenbasis
Getreide	Weizen, anderes Getreide, Reis
Ölsaaten	Ölsaaten
Zuckerpfl.	Zuckerrüben, Zuckerrohr
Sonst. Pfl.	Obst, Gemüse, Nüsse, Fasern, etc.
Rinder	Rinder, Schafe, Ziegen, Pferde
Rohmilch	Rohmilch
Andere Tiere	Schweine, Geflügel etc.
Sonst. Agrarprod.	Landwirtschaftliche Rohprodukte, Getränke, Tabak
Verarb. NM	Andere verarbeitete Nahrungsmittel (Fleisch, Öle und Fette etc.)
Zucker	Zucker
Rindfleisch	Fleisch von Rindern, Schafen, Ziegen und Pferden
Milchprodukte	Milchprodukte
Primärprd.	Fische, Holz, Kohle, Mineralien, Rohöl etc.
Gewerbl. Güter	Alle gewerblichen Sektoren (20 Sektoren)
Dienstleistung	Alle Dienstleistungssektoren (11 Sektoren)
Regionen in Aggregation	Länder und Regionen in der Datenbasis
Polen	Polen
Ungarn	Ungarn
RCEEC	MOEL-5 (Bulgarien, Rumänien, Tschechien, Slowakei, Slowenien)
EU	Europäische Union mit 15 Mitgliedstaaten
ROW	Alle übrigen Länder und Regionen

den Rechenaufwand im vertretbaren Rahmen zu halten, wird die Datenbasis zu 5 Faktoren (Facharbeit, ungelernte Arbeit, Boden, Kapital, natürliche Ressourcen), 5 Regionen und 15 Sektoren zusammengefasst (siehe auch Tabelle 5).

Hinsichtlich der Länderaggregation ist zu beachten, dass diese nicht vollständig der ersten Erweiterungsrunde entspricht. In der Datenbasis sind zur Zeit keine Informationen über die sehr kleinen Staaten Malta und Zypern enthalten. Die Region „andere assoziierte mittel- und ost-europäische Staaten“ steht nur als Aggregat zur Verfügung und kann momentan nicht weiter aufgeteilt werden. Folglich subsumiert diese

Region auch die Länder Bulgarien und Rumänien, für die noch keine konkreten Vorschläge verfügbar sind. Weiterhin umfasst die Region „RCEEC“ nicht die baltischen Länder Estland, Lettland und Litauen. Diese sind in der Region „ehemalige Sowjetunion“ enthalten, die bisher ebenfalls nicht weiter regional differenziert werden kann.<sup>3</sup>

#### IV. Modellrechnungen

##### 1. Vorbereitende Simulationen: Agenda 2000

Die Simulationen sind mehrstufig angelegt (Tabelle 6). Vor der Modellierung der Osterweiterung sind einige vorbereitende Schritte notwendig, die die Wirkung marktpolitischer Entscheidungen bis zum Beitrittszeitpunkt simulieren. Für die EU-15 handelt es sich dabei insbesondere um die Umsetzung der Beschlüsse der Agenda 2000. Diese werden wie folgt modelliert:

Die Direktzahlungen für Getreide, Ölsaaten, Rohmilch und Rindfleisch werden entsprechend der Agenda 2000 angepasst. Die Kürzung der Interventionspreise für Getreide, Milchprodukte und Rindfleisch wird durch eine Senkung des Außenschutzes simuliert und die Milchquote um 2,4 % ausgedehnt. Zusätzlich wird die Flächenstilllegung implementiert. Dabei wird unterstellt, dass die Datenbasis 1997 implizit einen Stilllegungssatz von 15 % enthält, der durch die Agenda 2000 vermindert wird und folglich eine steigende Effizienz der Landnutzung im pflanzlichen Sektor bewirkt. Die sich aus diesen vorbereitenden Simulationen ergebende Datenbasis wird als Grundlage für weitere Simulationen verwendet. Auf eine Darstellung dieser Zwischenergebnisse wird verzichtet.

##### 2. Modellierung der Osterweiterung

Die Osterweiterung wird, mit Ausnahme der Direktzahlungen, als vollständiger Transfer aller GAP-Instrumente simuliert. Darüber hinaus wird auch die Protektion der außerlandwirtschaftlichen Sektoren an das Niveau der EU-15 angeglichen. Zusätzlich werden zwei Varianten der Übertragung von Direktzahlungen abgebildet, die sich weitgehend an das Positionspapier der EU-Kommission anlehnen. Im bisherigen Kommissionspapier sind keine geschätzten Zahlungen je Beitrittskandidat

---

<sup>3</sup> Die Differenzierung in 10 assoziierte mittel- und osteuropäische Länder in der GTAP-Datenbasis ist fast abgeschlossen, stand aber für die folgenden Modellrechnungen noch nicht zur Verfügung.

*Tabelle 6*  
**Überblick über Szenarien**

Stufe	Simulationen	
Vorbereitende Szenarien		
1	Einführung des EU-Budgets in der EU-15 und des Quotensystems für Zucker und Rohmilch	
2	Umverteilung der Quotenrenten vom Regionalen Haushalt zum Produzenten	
3	Anpassung der Direktzahlungen in der EU-15	
4	Agenda 2000	
Szenarien der Osterweiterung		
5a	Anpassung der Zölle und Subventionen an EU-Niveau, Einführung des EU-Budgets in MOEL	Ohne Direktzahlungen
5b	Anpassung der Zölle und Subventionen an EU-Niveau, Einführung des EU-Budgets in MOEL	Mit Einheitsprämie gekoppelt an landwirtschaftliche Fläche
5c	Anpassung der Zölle und Subventionen an EU-Niveau, Einführung des EU-Budgets in MOEL	Mit sektoralen Prämien gekoppelt an Fläche und Kapital

und Sektor aufgeführt, daher wird auf nicht-offizielle Schätzungen zurückgegriffen (Tabelle 7).

Es ist auch zu berücksichtigen, dass die Kommissionsansätze jeweils für Haushaltsjahre gelten. Die sich so ergebenden Zahlen werden auf zwei verschiedene Arten auf die Sektoren verteilt. In Variante I folgen alle Beitrittskandidaten dem Kommissionsvorschlag, in den ersten drei Jahren eine Einheitsprämie auf die landwirtschaftliche Fläche einzuführen. Die Prämienansprüche der Länder werden addiert und auf die Fläche umgerechnet. Die Verteilung auf die pflanzlichen und tierischen Sektoren erfolgt anhand der Anteile von Ackerfrüchten und Grünland. In den pflanzlichen Sektoren basieren die Zahlungen auf den Flächenanteilen und in den bodengebundenen tierischen Sektoren auf den Tierbestandsanteilen. Für die beiden noch nicht in Verhandlungen stehenden Beitrittskandidaten, werden die Durchschnittssätze für die übrigen Länder unterstellt (Tabelle 8).

Tabelle 7

**Länderweise Verteilung der vorgeschlagenen Direktzahlungen (2006)**

	Acker- früchte	Rinder	Kälber	Exten- sivierg.	Mutter- kühe	Schafe/ Ziegen	Milch
Vorgeschlagene Zuteilung von Prämienrechten							
Polen	9207667	2034309	1200625	857700	453314	364000	8875000
Ungarn	3553200	202199	104713	143000	133200	1026910	1946333
Tschechien	2221844	424911	179733	231595	90113	56715	2505553
Slowakei	1011627	204062	62841	78348	39708	218360	946150
Slowenien	94192	125107	53617	77921	49067	52355	463333
Bulgarien							
Rumänien							
Estland	387233	80500	73700	35580	637	27501	562633
Lettland	484700	124320	53280	70200	2021	18437	489474
Litauen	1336233	367484	244200	150000	10043	17304	1459000
Malta							45392
Zypern	54098	9030		4520	90	436846	131019
Summe	18350794	3571922	1972709	1648864	778193	2218428	17423887
Mögliche Direktzahlungen (€)							
Polen	600966010	59960652	21010937	63040950	31731980	2675400	35690812
Ungarn	333762736	5661572	1832477	10510500	9324000	7547788	7827178
Tschechien	204785140	11897508	3145327	17022232	6307910	416855	10076081
Slowakei	92794521	5713736	1099717	5758578	2779560	1604946	3804942
Slowenien	11028517	3502996	938297	5727193	3434690	384809	1863294
Bulgarien							
Rumänien							
Estland	15113123	2254000	1289750	2615130	44590	202132	2262629
Lettland	21695899	3480960	932400	5159700	141470	135512	1968420
Litauen	66883138	10289552	4273500	11025000	703010	127184	5867368
Malta							
Zypern	2242578	252840	0	332220	6300	3210818	526893
Summe	1349271662	103013816	34522405	121191503	54473510	16305444	69887617

Quelle: Commission of the European Communities (2002). – East-Europe (2002).

Tabelle 8

**Zuordnung der Direktzahlungen zu Sektoren und Faktoren (Mill. €)**

	Getreide	Ölsaaten	Zucker	Sonst. Pfl.	Rohmilch	Rinder
Verteilung auf Sektoren bei einheitlicher Flächenprämie						
Ungarn	181	34	6	8	64	87
Polen	399	15	19	63	158	173
RCEEC	460	73	13	26	276	334
Summe	1040	122	38	97	498	593
Verteilung auf die Sektoren entsprechend Prämienrechten Zuordnung zum Faktor Land						
Ungarn	200	38	7	8	6	27
Polen	338	13	17	53	25	135
RCEEC	610	99	17	34	28	117
Zuordnung zum Faktor Kapital						
Ungarn	64	12	2	3	2	9
Polen	146	6	6	23	10	50
RCEEC	242	38	6	14	11	44
Insgesamt						
Ungarn	264	50	9	11	8	36
Polen	484	18	23	76	36	185
RCEEC	853	137	23	48	39	162
Summe	1600	205	55	135	83	383

Quelle: Eigene Berechnungen.

In Variante II wird von einer Verteilung der Direktzahlungen entsprechend den aufgeführten Prämienrechten ausgegangen. Diese sektoralen Prämiensummen werden jeweils gleichmäßig auf die in jedem Sektor eingesetzten Faktoren Land und Kapital verteilt.

Hinsichtlich der Milch- und Zuckerquoten ergaben sich nur vergleichsweise geringe Abweichungen zwischen der vorgeschlagen Quote und der entsprechenden Produktion unter Berücksichtigung einer nicht kommerziellen Verwendung (z.B. Verfütterung bei Milch). Da zusätzliche Un-

sicherheiten bezüglich der Quotenvergabe an Bulgarien und Rumänien bestehen, wurde vereinfachend unterstellt, dass die Quoten auf dem Produktionsniveau zum Zeitpunkt des Beitritts fixiert werden.

### 3. Modellergebnisse

#### a) Protektion

Veränderungen in den Beitrittsländern werden maßgeblich durch die Anpassungen der Protektion an das EU-Niveau bestimmt (Tabelle 9, 10 und 11). Die Reaktionen in der EU entstehen überwiegend durch indirekte Effekte beispielsweise über den grenzüberschreitenden Güteraus-tausch, die Faktormärkte und intermediäre Inputs oder durch Transferzahlungen.

Hinsichtlich der Binnenmarktsubvention bzw. -besteuerung ergeben sich in Polen, Ungarn und in den übrigen assoziierten mittel- und osteuropäischen Ländern nur geringe Veränderungen. In der letztgenannten Region wird das Stützungs-niveau allerdings tendenziell vermindert, um dem EU-Niveau zu entsprechen. Betroffen von notwendigen Anpassun-

*Tabelle 9*  
**Outputprotektion (% ad valorem) vor der Osterweiterung**

	Polen	Ungarn	RCEEC	EU	ROW
Getreide	<b>0</b>	<b>0.1</b>	<b>0.7</b>	0.4	1.5
Ölsaaten	<b>0</b>	<b>0.1</b>	<b>0.4</b>	0.2	1.5
Sonst. Pfl.	0	0	<b>0.4</b>	0	-0.3
Rinder	<b>0</b>	<b>1.7</b>	<b>0.6</b>	0.3	0.3
Andere Tiere	<b>0</b>	<b>1.7</b>	<b>0.6</b>	0.4	-0.3
Sonst. Agrarprod.	<b>-0.7</b>	<b>0.1</b>	<b>1.4</b>	-3.6	-5.7
Verarb. NM	0	0	<b>4.2</b>	0	-0.7
Zucker	0	<b>-0.1</b>	<b>1.9</b>	0	-1.0
Rindfleisch	0	0	<b>7.5</b>	0	-0.2
Milchprodukte	0	0	<b>0.2</b>	0	0.3
Primärprd.	<b>-1.2</b>	<b>0.6</b>	<b>-1.5</b>	1.2	-2.6
Gewerbl. Güter	<b>-0.6</b>	<b>0.1</b>	<b>-0.2</b>	0.2	-2.0
Dienstleistung	<b>-0.9</b>	<b>-0.2</b>	<b>-0.5</b>	-1.8	-1.9

Kursive Fettschrift: Protektion wird erhöht, grau unterlegt: Protektion wird gesenkt.

Quelle: GTAP-Datenbasis 5 und eigene Simulationen.

Tabelle 10

**Durchschnittliche Importzölle (% ad valorem) vor der Osterweiterung**

	Polen	Ungarn	RCEEC	EU
Getreide	<b>46.9</b>	<b>23.4</b>	<b>38.5</b>	44.9
Ölsaaten	15.5	1.0	12.5	0
Zuckerpfl.	<b>0</b>	<b>29.8</b>	<b>36.0</b>	251.4
Sonst. Pfl.	27.0	19.8	15.9	7.3
Rinder	<b>19.6</b>	<b>23.4</b>	<b>65.9</b>	30.4
Rohmilch	0	0	0	0
Andere Tiere	32.7	15.4	23.2	6.7
Sonst. Agrarprod.	63.0	38.0	41.7	24.6
Verarb. NM	47.0	21.8	31.4	20.2
Zucker	235.0	<b>54.2</b>	<b>70.1</b>	76.4
Rindfleisch	82.1	<b>37.0</b>	<b>63.8</b>	73.8
Milchprodukte	110.7	<b>52.0</b>	<b>55.2</b>	74.5
Primärprd.	0.5	0.4	0.4	0.1
Gewerbl. Güter	12.9	8.4	9.1	4.4
Dienstleistung	0.1	0	0	0

Kursive Fettschrift: Protektion wird erhöht, grau unterlegt: Protektion wird gesenkt.

Quelle: GTAP-Datenbasis 5 und eigene Simulationen.

gen wären auch die gewerbliche Wirtschaft und der Dienstleistungssektor. Allerdings sind spezifische Maßnahmen in diesen Sektoren nicht abgebildet, so dass es sich jeweils um Durchschnittssätze aller einbezogener Sektoren handelt.

Im Bereich der Importprotektion sind die notwendigen Anpassungen deutlich höher. Einerseits entfallen die Zölle zwischen den Beitrittsländern und der EU, aber auch unter den Beitrittsländern selbst. Andererseits werden die neuen Zollsätze im Drittlandshandel auf dem dann geltenden EU-Niveau festgeschrieben. Die Anpassungen der Importprotektion im Drittlandshandel sind für die Beitrittskandidaten und die Sektoren recht unterschiedlich. Insbesondere steigen die Importzölle für Zuckerpflanzen an, aber in der Regel auch für Rinder (Ausnahme: RCEEC), Rindfleisch und Milchprodukte (jeweils Ausnahme: Polen). Bei Ölsaaten, sonstigen Pflanzen, anderen Tieren (Schweine), sonstigen Agrarprodukten und verarbeiteten Nahrungsmitteln hingegen sinkt die Protektion. Die Protektion der gewerblichen Güter wird für alle betrach-

Tabelle 11

**Durchschnittliche Exportsubvention (% ad valorem) vor der Osterweiterung**

	Polen	Ungarn	RCEEC	EU
Getreide	<b>0</b>	<b>2.4</b>	<b>0</b>	15.9
Ölsaaten	0	0.6	0	0
Zuckerpfl.	0	0.6	0	0
Sonst. Pfl.	0	1.8	0	0.6
Rinder	0	7.4	0	0
Rohmilch	0	3.4	0	0
Andere Tiere	0	0.8	0	0
Sonst. Agrarprod.	<b>0</b>	<b>1.5</b>	<b>0.1</b>	2.3
Verarb. NM	<b>0</b>	<b>2.3</b>	<b>0</b>	2.5
Zucker	<b>6.2</b>	<b>2.7</b>	<b>0.4</b>	54.4
Rindfleisch	<b>0</b>	<b>0.5</b>	<b>42.3</b>	22.5
Milchprodukte	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>19.6</b>	20.6
Primärprd.	0	0	0	0
Gewerbl. Güter	0	0	0	0
Dienstleistung	0	0	0	0

Kursive Fettschrift: Subvention wird erhöht, grau unterlegt: Subvention wird gesenkt.

Quelle: GTAP-Datenbasis 5 und eigene Simulationen.

teten Beitrittskandidaten vermindert. Im Dienstleistungssektor finden nur geringfügige Veränderungen statt.

Hinsichtlich der Agrarexporte kommt es beim Drittlandshandel der Beitrittsländer in der Regel zu einer Anhebung der Subventionen (Tabelle 11). Diese sind bei Getreide, Zucker, Rindfleisch und Milchprodukten besonders hoch. Eine Ausnahme stellen leichte Verminderungen der ungarischen Subventionen im Bereich der Rohprodukte und die Subventionen für die RCEEC im Bereich Rindfleisch dar.

### b) Preis- und Mengeneffekte

Die Simulationen auf der Basis von allgemeinen Gleichgewichtsmodellen liefern eine Vielzahl von Ergebnissen. Im Folgenden werden hiervon die Veränderungen der Preise und Mengen sowie der Handels- und Finanzströme präsentiert. Die prozentualen Auswirkungen auf die Pro-

duktionsmengen und -preise in der EU-15 und dem Rest der Welt sind in der Regel nur gering (Tabelle 12). Diese Simulationsergebnisse stützen damit die Resultate anderer Untersuchungen (z.B. Manegold et al., 2001).

Die zum Teil sehr deutlichen Anpassungen der Importzölle sowie der Exportsubventionen bestimmen hingegen relativ starke Produktionsreaktionen in den Beitrittsländern. Besonders ausgeprägt ist der Produktionszuwachs bei Rindern und dem entsprechenden Verarbeitungsprodukt Rindfleisch. In der pflanzlichen Erzeugung sind mit einigen Ausnahmen (z.B. Getreideerzeugung in Ungarn) tendenziell eher Einschränkungen zu erwarten. Die Erzeugung an sonstigen tierischen Roh- und Verarbeitungsprodukten entwickelt sich in den Beitrittsländern mit Ausnahme von Ungarn eher rückläufig. In Ungarn wurden die Importzölle deutlich geringer gesenkt als bei den übrigen Beitrittskandidaten.

Hinsichtlich der Rohmilch- und Rohzuckerproduktion ist zu berücksichtigen, dass mögliche Expansionsbestrebungen durch die Übertragung der jeweiligen Quotenregelungen begrenzt sind. Trotz der begrenzten Rohstoffverfügbarkeit kann die Herstellung von Verarbeitungsprodukten ansteigen, weil die Rohstoffimporte ansteigen, die Haushaltsnachfrage sinkt und auch die Zusammensetzung der Produkte variieren kann. Weiterhin besteht die Möglichkeit, dass auch mehr sonstige Inputs in der Verarbeitung nachgefragt werden. Aufgrund der gesenkten Importzölle bei gewerblichen Gütern sind hier Zuwächse zu erwarten. Der Dienstleistungssektor hingegen zeigt kaum Änderungen oder entwickelt sich rückläufig.

Unabhängig von der Art und Weise der Übertragung der Direktzahlungen können folgende Ergebnisse bezüglich der Reaktionen der Marktpreise festgehalten werden:

Aufgrund der Produktionsbegrenzung sind die Preissteigerungen bei Rohmilch und Zucker besonders hoch. Einen Sonderfall bildet der Milchsektor der restlichen mittel- und osteuropäischen Länder. Hier erhöht sich die Quotenrente nur geringfügig. In Polen und Ungarn hingegen steigt die Quotenrente deutlich an (26% bzw. 17%), während sie sich in der EU-15 um rund 3% vermindert. Deutlich ausgeprägter noch sind die Reaktionen bei Zuckerrüben. Die begrenzte Rohstoffverfügbarkeit induziert auch bei den Verarbeitungsprodukten deutliche Preisanstiege in den neuen EU-Ländern (Ausnahme: Milchprodukte in RCEEC) bzw. einen Preisrückgang in den alten EU-Ländern.

Trotz deutlich gewachsener Produktionsmengen an Rindern und Rindfleisch sinken die Marktpreise nicht unter das Niveau vor dem Beitritt.

Tabelle 12: Auswirkungen einer Osterweiterung der EU auf Produktionsmengen, Preise und Quoten

	Osterweiterung ohne Direktzahlungen					Osterweiterung mit Direktzahlung auf Land					Osterweiterung mit sektoraler Direktzahlung				
	Polen	Ungarn	RCEEC	EU-15	ROW	Polen	Ungarn	RCEEC	EU-15	ROW	Polen	Ungarn	RCEEC	EU-15	ROW
	Änderung der Produktionsmengen (%)														
Getreide	-6,3	5,4	-4,5	0,0	0,0	-5,0	6,8	2,0	-0,1	0,0	-3,0	14,6	13,1	-0,4	0,0
Ölsaaten	-11,2	-3,1	-2,4	0,0	0,1	-11,6	3,3	-3,4	0,1	0,1	-10,1	14,0	0,6	0,0	0,0
Zuckerpfl.	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,2
Sonst. Pfl.	-7,5	-6,9	-4,5	0,4	0,0	-11,0	-11,9	-8,1	0,6	0,1	-9,2	-11,1	-7,4	0,6	0,1
Rinder	22,2	13,9	3,6	-1,1	0,0	27,0	19,6	6,7	-1,4	-0,1	31,7	12,9	4,4	-1,4	-0,1
Rohmilch	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1
Andere Tiere	-10,3	4,2	-4,0	0,3	0,1	-11,2	-2,2	-5,9	0,4	0,1	-9,7	-0,5	-5,2	0,4	0,1
Sonst Agrarprod.	-7,7	-8,9	-10,9	0,4	0,1	-7,5	-9,5	-10,8	0,4	0,1	-7,0	-9,0	-10,3	0,4	0,1
Verarb. NM	-10,7	21,0	-6,9	0,0	0,1	-11,3	14,2	-7,6	0,1	0,1	-10,2	16,1	-7,1	0,1	0,1
Zucker	2,3	10,2	5,4	-0,1	-0,4	2,2	11,2	5,3	-0,1	-0,3	2,3	11,1	5,3	-0,1	-0,3
Rindfleisch	18,4	54,6	-1,8	-0,4	-0,1	19,1	60,0	-1,0	-0,4	-0,1	20,2	53,5	-1,2	-0,4	-0,1
Milchprodukte	1,9	17,4	1,8	-0,1	-0,2	0,7	17,8	1,8	-0,1	-0,2	-0,4	16,8	1,5	-0,1	-0,2
Primärprd.	-1,1	-4,6	-0,7	-0,1	0,1	-1,4	-5,2	-0,9	0,0	0,1	-1,6	-5,3	-1,1	0,0	0,1
Gewerbl. Güter	2,3	5,5	2,1	0,0	0,0	1,0	4,1	1,3	0,0	0,0	0,5	3,6	0,7	0,1	0,0
Dienstleistung	0,4	-1,7	0,2	0,0	0,0	0,9	-1,2	0,6	0,0	0,0	0,8	-1,4	0,7	0,0	0,0
Änderung der Marktpreise (%)															
Getreide	0,3	15,5	0,8	0,1	-0,1	-5,7	12,1	-7,9	0,0	-0,1	-10,6	6,0	-18,0	-0,1	-0,2
Ölsaaten	-0,7	11,0	1,8	0,1	-0,1	-1,7	6,8	3,4	0,1	-0,1	-5,2	2,4	-3,9	0,0	-0,2
Zuckerpfl.	133,1	49,6	117,1	-1,9	-0,2	131,0	44,6	117,4	-1,8	-0,2	132,3	45,4	117,4	-1,8	-0,2
Sonst Pfl.	-0,5	7,9	1,3	0,1	-0,1	5,4	13,7	8,0	0,1	-0,1	3,7	12,8	6,9	0,1	-0,2
Rinder	5,5	17,1	1,9	-0,4	-0,1	2,4	12,8	-2,3	-0,5	-0,1	0,1	16,8	0,9	-0,5	-0,2
Rohmilch	35,7	40,8	5,2	-2,7	-0,1	37,5	39,4	4,7	-2,7	-0,2	40,6	41,2	7,1	-2,6	-0,2
Andere Tiere	-0,3	14,1	1,0	0,0	-0,1	1,5	19,0	5,9	-0,1	-0,1	-0,5	17,9	5,0	-0,1	-0,1
Sonst Agrarprod.	2,8	9,1	7,4	0,0	-0,1	3,3	9,8	7,8	0,0	-0,1	2,8	9,4	7,5	-0,1	-0,2
Verarb. NM	-1,3	9,0	7,7	0,0	-0,1	-0,3	11,3	9,7	0,0	-0,1	-1,2	10,6	9,0	-0,1	-0,2
Zucker	29,0	28,5	32,2	-0,5	-0,2	29,3	26,9	32,6	-0,5	-0,2	29,6	27,4	32,8	-0,5	-0,2
Rindfleisch	1,5	12,3	11,8	-0,3	-0,1	1,1	10,0	10,5	-0,4	-0,1	0,6	12,3	11,3	-0,4	-0,2
Milchprodukte	13,6	20,4	5,0	-1,0	-0,2	14,6	20,4	5,4	-1,0	-0,2	15,7	21,0	5,8	-0,9	-0,2
Primärprd.	0,6	2,5	0,6	0,0	-0,1	0,7	2,7	0,8	0,0	-0,1	0,8	2,6	0,9	0,0	-0,1
Gewerbl. Güter	-0,3	1,9	1,7	0,0	-0,1	0,2	2,2	2,0	0,0	-0,1	0,4	2,3	2,2	0,0	-0,1
Dienstleistung	6,4	11,7	6,5	0,1	-0,1	7,1	12,3	6,9	0,1	-0,2	7,4	12,6	7,2	0,1	-0,2
Änderung der Quotenrenten (%)															
Zuckerpfl.	43,6	21,6	44,8	-2,0	0,0	41,4	17,6	42,5	-1,8	0,0	43,3	19,6	43,0	-1,8	0,0
Rohmilch	26,4	17,3	4,3	-2,7	0,0	27,3	18,5	6,7	-2,7	0,0	27,6	17,2	4,8	-2,5	0,0

Quelle: Eigene Berechnungen.

Die zusätzlich produzierten Rinder werden im Wesentlichen verstärkt intermediär nachgefragt oder exportiert (hier nicht dargestellt). Die Inlandsnachfrage verändert sich nur geringfügig. Ähnliches gilt auch für den Rindfleischsektor, allerdings nimmt hier die Inlandsnachfrage etwas stärker zu.

Der Preisanstieg bei Getreide, ein leichter Nachfragerückgang und insbesondere die Senkung der Importzölle scheinen das Wachstum in der Schweine- und Geflügelerzeugung zu behindern. Die steigenden Preise senken die inländische Nachfrage (hier nicht dargestellt), was in der Regel vor allem die zweite Verarbeitungsstufe betrifft. Besonders ausgeprägt ist dieser Effekt bei Milchprodukten.

Die vorgeschlagenen Direktzahlungen stellen im pflanzlichen Bereich einen wichtigen Produktionsanreiz dar. Hiervon profitiert insbesondere der Getreidesektor, auf den bei hohem Flächenanteil jeweils der größte Teil der Zahlungen entfällt. Dies gilt sowohl für Flächeneinheitsprämien als auch in verstärktem Umfang für die sektoralen Direktzahlungen. Die wachsende Produktion bedingt ein Absinken der Marktpreise unter das Niveau ohne Prämien, oft aber auch unter das Beitrittsniveau. Diese Effekte sind aufgrund des höheren Produktionsanreizes bei sektoralen Direktzahlungen ausgeprägter.

Im Rahmen der einheitlichen Flächenprämie erhalten über das Grünland auch die Rinder- und die Rohmilchproduktion Zahlungen. Im Rindfleischsektor induzieren die Prämien analog zum Getreide preissenkende Effekte. In der Rohmilchproduktion wird dies allerdings durch die Quotenregelung verhindert. Hier kommt es zu einem Anstieg der Quotenrenten.

Bei sektoralen Prämienzahlungen erhalten die pflanzlichen Sektoren höhere Zahlungen, die tierischen Sektoren, vor allem der Milchsektor geringere. Dies verschärft noch die marktpreissenkenden Effekte bei Getreide und Ölsaaten. Die Wirkungen auf die Preise in den tierischen Sektoren sind hingegen tendenziell preisstärkend.

### c) Handelseffekte

Ein Teil der gestiegenen Überschussproduktion der Beitrittsländer wird exportiert (Tabelle 13). Die Handelsbilanz der zukünftigen EU-Mitglieder entwickelt sich somit in einer Reihe von Agrarsektoren positiv. Besonders deutlich wird dies in der flächengebundenen tierischen Produktion. Die sektoralen Direktzahlungen induzieren in der Regel auch

Tabelle 13

**Auswirkungen der Osterweiterung auf die Handelsbilanz (Mill. 1997 US-\$)**

	Osterweiterung ohne Direktzahlungen					Osterweiterung mit Direktzahlungen <sup>1</sup>				
	Polen	Ungarn	RCEEC	EU	ROW	Polen	Ungarn	RCEEC	EU	ROW
Getreide	-27	86	-37	-19	-25	-3	141	193	-179	-181
Ölsaaten	-5	-14	-7	-2	23	-3	13	10	-9	-17
Zuckerpfl.	0	-5	0	1	4	0	-5	0	1	4
Sonst. Pfl.	-243	-98	-150	266	57	-349	-140	-340	433	206
Rinder	272	-18	117	-401	-2	366	-20	122	-491	-14
Rohmilch	-3	-1	-3	7	0	-3	-1	-4	7	1
Andere Tiere	-142	-92	-2	154	69	-142	-109	-48	197	90
Sonst. Agrarprod.	-885	-286	-1318	1505	690	-916	-295	-1356	1594	677
Verarb. NM	-459	472	-454	-52	339	-470	407	-497	38	365
Zucker	124	22	107	-92	-205	118	23	103	-89	-197
Rindfleisch	253	170	-18	-346	-119	262	168	-14	-348	-129
Milchprodukte	166	102	65	-282	-124	118	99	51	-234	-106
Primärprd.	-171	-98	-205	-37	444	-145	-85	-177	-89	432
Gewerbl. Güter	-2076	-459	-1586	-794	3230	-3178	-828	-3360	1764	3958
Dienstleistung	-1809	-1858	-3370	1108	8541	-2105	-1991	-3737	1666	8775
Summe	-5003	-2076	-6858	1016	12921	-6449	-2623	-9054	4262	13865
dav. Agrarsektor	-947	339	-1699	739	707	-1021	281	-1781	921	700

<sup>1</sup> Sektorale Direktzahlungen.

Quelle: Eigene Berechnungen.

für einige pflanzliche Sektoren positive Handelseffekte. Spiegelbildlich hierzu entwickelt sich die Situation in der EU. Insgesamt aber wird die Handelsbilanz von der Situation im nichtlandwirtschaftlichen Bereich dominiert. In beiden abgebildeten Sektoren entwickelt sich die Handelsbilanz aller Beitrittskandidaten deutlich negativ. Werden die Direktzahlungen übertragen, wird dieser Effekt noch verstärkt, da zusätzliche Faktoren in landwirtschaftlichen Sektoren gebunden werden. Aber auch für die Summe der landwirtschaftlichen Sektoren ergeben sich negative Handelseffekte. Eine Ausnahme stellt Ungarn dar.

**d) Faktormärkte**

Durch die Osterweiterung steigen die Angebotspreise für Faktoren in den Beitrittsländern in der Regel an. In der EU und im Rest der Welt sind

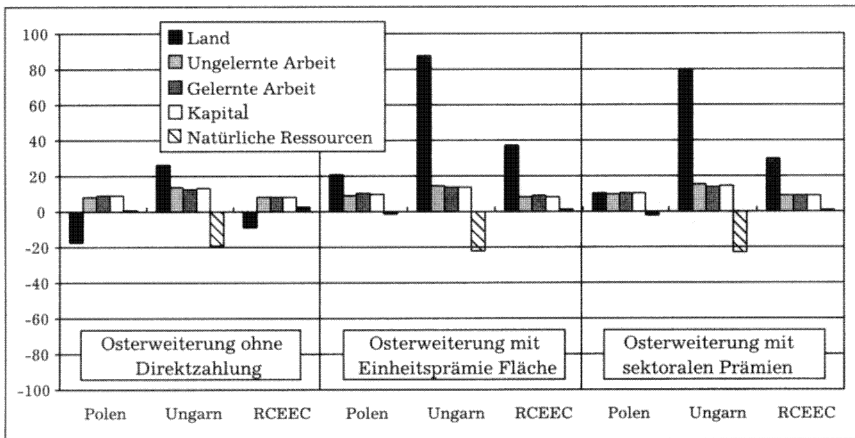


Abbildung 1: Entwicklung der Angebotspreise für Faktoren (%)

die Effekte marginal, sodass auf eine Darstellung hier verzichtet wurde (Abbildung 1). Im Vergleich der Beitrittskandidaten sind die Effekte in Ungarn am höchsten. Hinsichtlich der Faktoren sticht der sektorspezifische, immobile Faktor ‚Land‘ heraus. Ohne Direktzahlungen fallen die Angebotspreise für Land in Polen und den restlichen assoziierten mittel- und osteuropäischen Ländern. In Ungarn hingegen steigen sie aufgrund der zunehmenden bodengebundenen Produktion an. Die Einführung von Direktzahlungen schlägt sich in deutlichen Steigerungen der Angebotspreise für Land aller Beitrittskandidaten nieder, wobei die Effekte bei einer Einheitsprämie für Fläche erwartungsgemäß am größten sind.

Diese Effekte spiegeln sich auch in der Entwicklung der gesamten Faktoreinkommen (Bruttowertschöpfung) zu Marktpreisen wider (Abbildung 2). Am stärksten steigen die Faktoreinkommen in Ungarn. Prämienzahlungen erhöhen nochmals die Faktoreinkommen, wobei die sektoralen Zahlungen einen marginal höheren Zuwachs implizieren. Die bei Prämienzahlung entstehenden negativen Effekte für die EU sind äußerst gering. Minimale Rückgänge im Faktoreinkommen ergeben sich auch für den Rest der Welt.

#### e) Budgetwirkungen und Wohlfahrtseffekte

Einen zentralen Aspekt hinsichtlich der Osterweiterung im Allgemeinen und der Direktzahlungen im Besonderen stellte in den bisherigen Diskussionen die Entwicklung des EU-Budgets und des Nettotransfers

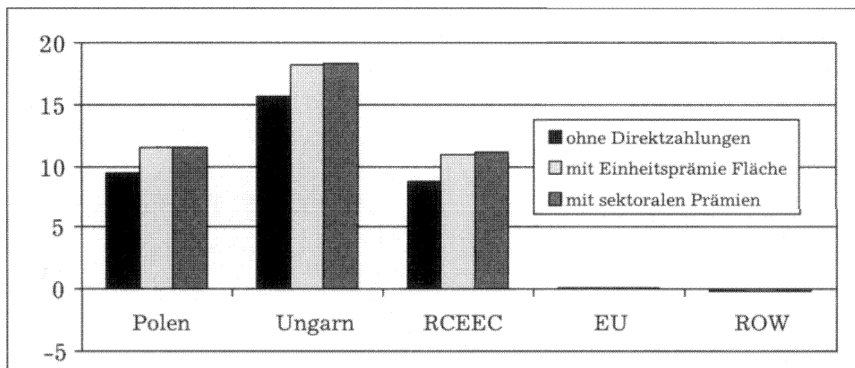


Abbildung 2: Entwicklung der Faktoreinkommen zu Marktpreisen (%)

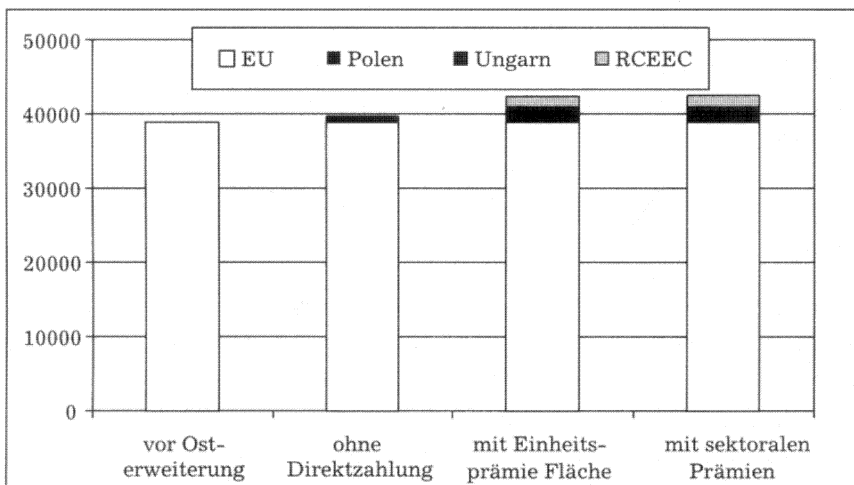


Abbildung 3: Entwicklung der Ausgaben im EAGLF (Abteilung Garantie) durch die Osterweiterung (Mill. 1997 US-\$)

zwischen den Mitgliedsländern dar. Durch die Osterweiterung ohne Direktzahlungen erhöht sich der Ausgleichs- und Garantiefond der EU (Abteilung Garantie) nur leicht (Abbildung 3), wobei etwa die Hälfte der zusätzlichen Zahlungen auf Polen entfällt. Direktzahlungen erhöhen die Haushaltsausgaben weiter. Den Großteil der Zahlungen würde dabei die RCEE erhalten. Im Falle von sektoralen Prämien wären diese Zahlungen geringfügig höher als bei einer Einheitsprämie für Fläche. Bei den

vorliegenden Berechnungen ist allerdings zu beachten, dass mögliche Strukturbeihilfen nicht enthalten sind.

Ohne Direktzahlungen müssen die Beitrittsländer im Rahmen des hier modellierten Budgets eine Steuer auf das Bruttoinlandsprodukt und 90 % der Zolleinnahmen an Brüssel abführen, erhalten aber nur die unter der Agenda 2000 reduzierten Export- und Outputsubventionen. Unter diesen Bedingungen würde im Wesentlichen eine Umverteilung zugunsten der EU stattfinden, während Polen und insbesondere die RCEEC Nettozahler wären (Abbildung 4). Die Einführung von Direktzahlungen für landwirtschaftliche Erzeuger in Beitrittsländern ändert die Situation. Alle Beitrittskandidaten werden Nettoempfänger, wobei der größte Nettotransfer für RCEEC anfällt, gefolgt von Polen. Die EU ist erwartungsgemäß Nettozahler.

Durch die Osterweiterung erhöht sich die Wohlfahrt insgesamt in allen betrachteten Regionen mit Ausnahme des Rests der Welt (Tabelle 14). Die Einführung der Direktzahlungen impliziert allerdings einen geringeren Wohlfahrtsgewinn der Welt insgesamt. Einheitsprämien auf Fläche sind unter diesem Aspekt vorteilhafter als sektorale Zahlungen. Der größere Teil der Wohlfahrtssteigerung entfällt in der Regel auf den Allokationseffekt, der für alle Regionen der erweiterten EU positiv, im Rest der Welt hingegen leicht negativ ist. Die zweite wichtige Größe ist der Terms of Trade-Effekt, der wiederum in allen Beitrittsländern zu einer Erhöhung der Wohlfahrt beiträgt. Der Terms of Trade-Effekt erhöht sich in diesen Ländern aufgrund der geringeren Importnachfrage, wenn Prämien gezahlt werden. In der EU und vor allem im Rest der Welt haben die Direktzahlungen negative Terms of Trade-Effekte zur Folge.

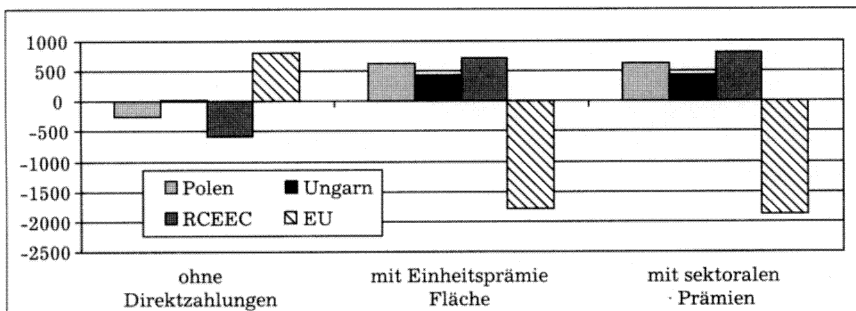


Abbildung 4: Entwicklung des Nettotransfers im Rahmen der Osterweiterung (Mill. 1997 US-\$)

Tabelle 14

**Wohlfahrtseffekte einer möglichen Osterweiterung (Mill. 1997 US-\$)**

	Allokationseffekt	Terms of Trade- Effekt	Investment-Spar- Effekt	Insgesamt
Osterweiterung ohne Direktzahlung				
Polen	2122	405	48	2575
Ungarn	349	998	110	1457
RCEEC	901	1607	268	2776
EU	992	30	-95	926
ROW	-675	-3110	-341	-4127
Summe	3688	-70	-10	3608
Osterweiterung mit Einheitsprämie Fläche				
Polen	2257	594	132	2983
Ungarn	377	1086	123	1585
RCEEC	870	1798	307	2975
EU	732	-445	-114	173
ROW	-684	-3120	-463	-4267
Summe	3552	-88	-15	3449
Osterweiterung mit sektoralen Prämien				
Polen	2237	635	161	3034
Ungarn	360	1083	128	1571
RCEEC	742	1886	336	2963
EU	732	-508	-128	95
ROW	-690	-3188	-513	-4391
Summe	3382	-93	-16	3273

Quelle: Eigene Berechnungen.

#### 4. Qualifikation

Obwohl weitreichende Veränderungen an der Modellstruktur von GTAP vorgenommen werden, bleibt weiterhin Raum für künftige Verbesserungen:

- Es werden keine Projektionen exogener Variablen z.B. GDP, Bevölkerung, Migration, Technischer Fortschritt durchgeführt.
- Die Simulationen basieren auf einem vergleichsweise hohen regionalen Aggregationsniveau, sodass detailliertere Aussagen insbesondere hinsichtlich des Rests der Welt und einzelner Länder der RCEEC nicht möglich sind. Darüber hinaus können die baltischen Staaten nicht einbezogen werden. Insbesondere vor dem Hintergrund von Prämienzahlungen und deren Ausgestaltung sollten zukünftige Analysen auf die bald zur Verfügung stehende GTAP-Datenbasis zurückgreifen.
- Hinsichtlich der großen Bedeutung der Strukturfonds für den EU-Haushalt wäre es wünschenswert, diese Fonds in EU-Budgets zu integrieren und diese nicht nur indirekt über den regionalen Haushalt abzubilden.
- Im Modellansatz nicht berücksichtigt sind einige wichtige ökonomische und institutionelle Aspekte. Hierzu gehören Auswirkungen veränderter Investitionsströme, verstärkter Migration, nicht funktionsfähige Bodenmärkte und Arbeitslosigkeit. Erste Modellrechnungen mit Arbeitslosigkeit aber ohne Investitionsströme und Migration haben allerdings bisher keinen Hinweis auf ein Anwachsen der Arbeitslosigkeit gegeben. Daher sollte der Schwerpunkt auf die übrigen Aspekte gelegt werden.

## V. Zusammenfassung

Das Papier präsentiert Ergebnisse zu den Auswirkungen der ersten Osterweiterungsrunde der EU. Der Schwerpunkt der Untersuchung liegt im Agrarsektor. Hierfür wird das Allgemeine Gleichgewichtsmodell GTAP verwendet und durch Einbindung von spezifischen Instrumenten der Gemeinsamen Agrarpolitik an die Fragestellung angepasst. Als Länder bzw. Regionen werden Polen, Ungarn, die restlichen assoziierten mittel- und osteuropäischen Länder einschließlich Bulgarien und Rumänien (RCEEC), die EU-15 sowie der Rest der Welt ausgewählt. Die sektorale Differenzierung erfolgt in acht landwirtschaftliche Primärsektoren, vier ernährungswirtschaftliche Verarbeitungssektoren und drei außerlandwirtschaftliche Sektoren. Das Modell umfasst außerdem fünf Produktionsfaktoren. Die Osterweiterung wird simuliert auf Basis einer EU-Situation nach Umsetzung der Agenda 2000, die eine teilweise Senkung der tarifären Agrarprotektion bei gleichzeitig verstärktem Einsatz von Direktzahlungen impliziert. Für Polen, Ungarn sowie die restlichen assoziierten mittel- und osteuropäischen Länder werden entsprechend dem

Positionspapier der EU-Kommission zwei Arten von Direktzahlungen simuliert: Neben einer Einheitsprämie, die an die landwirtschaftliche Fläche gebunden ist, werden sektorale Prämien auf Basis der vorgeschlagenen Prämienrechte gleichmäßig an die Faktoren Boden und Kapital gekoppelt.

Die vorliegenden Simulationsergebnisse zur Osterweiterung können folgendermaßen kurz zusammengefasst werden:

- Zentraler Wirkungsbestandteil ist die Anpassung des Außenschutzes und der Binnenmarktstützung an das EU-Niveau sowie die Aufhebung der Zölle bzw. Subventionen im erweiterten Binnenmarkt. Entsprechend führt die Osterweiterung in der EU-15 und dem Rest der Welt nur zu begrenzten Produktions- und Nachfrageanpassungen. Deutlich größer sind die Auswirkungen für die Beitrittsländer. Dort steigen Marktpreise und Erzeugung für eine Reihe von Produkten (Rinder, Rindfleisch, Zucker, zum Teil Getreide, gewerbliche Güter) teilweise erheblich an..
- Der geringere Teil der zusätzlichen Produktion in den Beitrittsländern fließt in den privaten Verbrauch. Eine größere Menge wird intermediär weiter verarbeitet und/oder exportiert. Der Armington-Ansatz impliziert aber auch einen Anstieg der Importe. Entsprechend entwickelt sich die Handelsbilanz der Beitrittskandidaten negativ. Dieser Effekt wird allerdings durch außerlandwirtschaftliche Sektoren dominiert.
- Die Einführung von Direktzahlungen, sowohl in Form der Einheitsprämie als auch von sektoralen Prämien verstärkt die Produktionsausdehnung in den bodengebundenen landwirtschaftlichen Sektoren. Das Produktionswachstum der gewerblichen Güter wird hierdurch gebremst. Die Marktpreise im Agrar- und Ernährungssektor geben deutlicher nach.
- In den Beitrittsländern bewirkt die Osterweiterung einen Anstieg der Angebotspreise für mobile Faktoren. Die Preiswirkung auf immobile Faktoren wird durch die Prämienzahlungen dominiert. Ohne Prämienzahlungen sinken die Angebotspreise, mit Prämienzahlungen steigen sie. Die Faktoreinkommen insgesamt erhöhen sich aber in allen drei Osterweiterungsvarianten.
- Ohne Direktzahlungen ändert sich der EU-Haushalt (ohne Strukturmaßnahmen) nur gering. Mit Ausnahme von Ungarn werden die Beitrittskandidaten Nettozahler. Mit Einführung der Direktzahlungen

werden sie Nettoempfänger, allerdings steigen dann auch die Haushaltsausgaben.

### Literatur

- Agra Europe (2002): Cap Monitor. Ständig ergänzte Loseblattsammlung. London.
- Bach, C. F./Frandsen, S. E. (1998): European Integration and the Common Agricultural Policy. SJFI-Working Paper No. 1, Kopenhagen.
- Banse, M. (2000): Macroeconomic Effects of EU Accession. In: Tangermann, S./Banse, M. (Hrsg.), Central and Eastern European Agriculture in an Expanding European Union. New York, S. 133–155.
- Brockmeier, M. (erscheint 2002): Ökonomische Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf den Agrar- und Ernährungssektor – Simulationen auf der Basis eines Allgemeinen Gleichgewichtsmodells.
- Brockmeier, M./Herok, C. A./Salamon, P. (2001): Technical and Institutional Changes in an Enlarged EU: Welfare Effects for Old and New Members with a Focus on the Agri-food Chain, Vortrag, Fourth Annual Conference on Global Economic Analysis Purdue University, 27–29 Juni.
- BMVEL (2001): Statistisches Jahrbuch über Ernährung, Landwirtschaft und Forsten der Bundesrepublik Deutschland. Hamburg und Berlin.
- Cypris, C./Hemme, T./Kleinhanss, W./Kreins, P./Manegold, D./Offermann, F./Osterburg, B. (1997): Modellrechnungen zu Auswirkungen der Agenda 2000 in der deutschen Landwirtschaft. Braunschweig, Arbeitsbericht Institut für Betriebswirtschaft 97/7.
- Commission of the European Communities (1998a): Agricultural Situation and Prospects in the Central and Eastern European Countries. Brüssel.
- (1998b): 27th Financial Report on the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (E.A.G.G.F.) – Guarantee Section. Brüssel.
  - (2002): Enlargement and Agriculture: Successfully integrating the new Member States into the CAP – Issues paper. SEC(2002)95 final. Brüssel 30.1.2002.
- East Europe (2002): CEECs will not break EU bank. Februar 2002, S. 5–6.
- Eurostat (2002): Datenbank new Cronos (vom 20.03.02).
- Frohberg, K. (2000): Ein Ausblick in die Zeit nach vollzogener Ost-Erweiterung. Manuskript, IAMO Halle.
- Frohberg, K./Hartmann, M. (2001): Konsequenzen der Integration der MOEL. Agrarische Umschau, Nr. 2/3, S. 10–19.
- Frohberg, K./Weber, G. (2001): Ein Ausblick in die Zeit nach vollzogener Ost-Erweiterung. Unveröffentlichtes Manuskript einer überarbeiteten Fassung eines Vortrags, gehalten auf der wissenschaftlichen Akademietagung „EU-Osterweiterung: Was erwartet die Landwirtschaft?“ des Deutschen Bauernverbandes und der Deutschen Landjugendakademie in Bonn-Röttges, 12./13. Oktober 2000.

- Hartmann, M.* (2000): Landwirtschaft und Agribusiness in den Mittel- und Osteuropäischen Ländern. Infomationen für die Agrarberatung, Vol. 53 No. 5.
- Hertel, T. W. (Ed.)* (1997): Global Trade Analysis: Modeling and Applications. Cambridge.
- Hertel, T. W./Brockmeier, M./Swaminathan, P.* (1997): Sectoral and Economywide Analysis of Integrating Central and East European (CEE) Countries into the European Union (EU): Implications of Alternative Strategies. Mimeo. Center for Global Trade Analysis, Department of Agricultural Economics, Purdue University. Kurzversion in European Review of Agricultural Economics. Volume 24-3/4.
- Jensen, H. G./Frandsen, S. E./Bach, C. F.* (1998): Agricultural and Economic-Wide Effects of European Enlargement: Modeling the Common Agricultural Policy. Journal of Agricultural Economics. Vol. 24, No. 3/4.
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (KOM-EU 2002), am 11.03.02.
- Liapis, P. S./Tsigas, M.* (1998): CEEC Accession to the EU: A General Equilibrium Analysis, in: ERS-USDA (Hrsg.): Regional Trade Agreements and U.S. Agriculture. Agricultural Economics Report No. 771.
- Manegold, D./Kleinhanss, W./Osterburg, B.* (2001): Auswirkungen der EU-Osterweiterung auf die deutsche Landwirtschaft. Arbeitsbericht 1/2001, Braunschweig.
- Münch, D./Berkowitz, D.* (2000): The Competitiveness of Meat and Milk Production in Central and Eastern Europe – Challenges for the EU? Vortrag, Globalization, Production Siting and Competitiveness of Livestock Products, FAL Braunschweig, 25. September.
- Nielsen, C.* (1999a): Enlargement of the European Union. SJFI Rapport No. 106, Copenhagen.
- (1999b): EU Enlargement and the Common Agricultural Policy: Modeling Issues. Working Paper No. 7/99. Danish Institute of Agricultural and Fisheries Economics (SJFI), Kopenhagen.
- van Tongeren, F./van Meijl, H./Veenendahl, P./Frandsen, S./Pohl Nielsen, C./Stahr, M./Brockmeier, M./Manegold, D./Francois, J./Rambout, M./Surry, Y./Vaithinen, R./Kerkela, L./Ratering, T./Thomson, K./de Frahan, B. H./Mekki, A./Salavatici, L.* (1999): Review of Applied Models of International Trade in Agriculture and Related Resource and Environmental Modeling. Iterim report No. 1 of FAIR6 CT 98-4148 (Assessment of the GTAP Modeling Framework for Policy Analysis from a European Perspective).

# Agrarsektor und Osterweiterung der EU im gesamtwirtschaftlichen Kontext

**Korreferat zu Martina Brockmeier,  
Claudia A. Herok und Petra Salamon**

Von Michael Grings\*

## **Abstract**

### **Agriculture and the EU Enlargement to the East (Discussion)**

The general equilibrium analysis of economy-wide effects of integrating the agricultural sectors of seven Central and Eastern European countries into the EU, presented by Brockmeier, Herok, and Salamon, is very timely in that it incorporates suggestions concerning direct payments to agricultural producers in these countries, put forward only recently by the EU-Commission. The GTAP model framework used by the authors is a suitable instrument for this task, although the specific functional forms incorporated give rise to some limitations. Furthermore, the high level of aggregation of the non food sectors does not permit tracing the interrelations between food producing sectors and non food sectors in a fully satisfactory way.

*JEL classification: Q 17*

*Key words: EU Eastern enlargement; agricultural trade; agricultural policy; computable general equilibrium analysis*

Frau Brockmeier, Frau Herok und Frau Salamon haben eine Analyse der Auswirkungen der EU-Osterweiterung vorgelegt, die in ihren Fragestellungen sehr aktuell ist und die sich in methodischer Hinsicht eines sehr anspruchsvollen Instrumentariums bedient. Der Schwerpunkt der Analyse liegt auf dem Agrarsektor, der vermutlich in den Beitrittsverhandlungen der kommenden Monate einen der schwierigsten Verhandlungsgegenstände darstellen wird. Bei der Formulierung von Szenarien für die durchgeführten Modellrechnungen beziehen die Autorinnen die erst kürzlich von der EU-Kommission vorgelegten Vorschläge zur mögli-

---

\* Martin-Luther-Universität Halle-Wittenberg, Institut für Agrarökonomie und Agrarraumgestaltung.

chen Ausgestaltung von Direktzahlungen an die landwirtschaftlichen Erzeuger der Beitrittsländer ein. Dies macht die Studie sehr aktuell.

Das für die Simulationsrechnungen verwendete Modell unterscheidet sich von vielen anderen Modellen, die für die Abschätzung der Beitrittsfolgen im Agrarsektor bisher verwendet wurden, dadurch, daß es eine allgemeine Gleichgewichtsanalyse erlaubt und somit auch Rückwirkungen über Veränderungen in den übrigen Sektoren der Volkswirtschaften einbezogen werden können. Zur Durchführung der Analyse nutzen die Autorinnen den Rahmen des mittlerweile weltweit von Agrarökonomen häufig verwendeten Handelsmodells GTAP, dessen Modellkern (das Standardmodell) vor 10 Jahren an der Purdue-Universität als Mehrländer-Mehrprodukt-Modell konzipiert worden ist.

Die Anwendung des Standardmodells auf eine spezifische Fragestellung setzt i.d.R. voraus, daß Anpassungen und in bestimmten Teilen Erweiterungen im Hinblick auf das jeweilige Problem vorgenommen werden. So ist in der vorliegenden Anwendung das agrarpolitische Instrument der Direktzahlungen einbezogen und als Subventionen an die Faktoren Boden und Kapital modelliert worden, und es wurde mit der Abteilung Garantie des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds ein zusätzlicher Agent in die Modellstruktur integriert.

Im folgenden sollen weniger die Einzelergebnisse der Simulationsrechnungen kommentiert als vielmehr auf mögliche Einschränkungen in der Aussagefähigkeit der Ergebnisse aufgrund der Modellstruktur und der Formulierung der Simulationsszenarien aufmerksam gemacht werden. Ein grundsätzliches Charakteristikum der Modellstruktur ist die Verwendung von verschachtelten CES-Produktionsfunktionen im Produktionsteil des Modells. Dabei werden Separabilitätsannahmen genutzt, um z.B. den Einsatz heimischer und importierter Vorleistungsgüter in getrennten Modulen zusammenfassen zu können. Die Allokation der Faktoren auf die verschiedenen Sektoren wird über CET-Transformationsfunktionen gesteuert, um unvollständige Mobilität der Faktoren abbilden zu können. Der Vorteil der Verwendung von Funktionen dieser Typenklassen besteht darin, daß die erforderlichen Regularitätsbedingungen im Produktionsbereich global gewährleistet werden. Dies erscheint angesichts der z.T. großen Veränderungen der Variablenwerte in den Simulationen notwendig. Dieser Vorteil wird allerdings erkaufte mit einer eingeschränkten Flexibilität bei der Darstellung von Substitutions- und Komplementaritätsbeziehungen, die nur auf einem hohen Aggregationsniveau unproblematisch ist und deshalb bei der gewählten

Disaggregation des Agrarsektors u.U. die im Sektor vorhandenen Interdependenzen in geringerem Maße als wünschenswert berücksichtigt.

Auch der Handelsteil des Modells enthält CES-Funktionen als Grundbausteine des hier verwendeten Armington-Ansatzes, wodurch auch hier nur eingeschränkte Substitutionsmöglichkeiten berücksichtigt werden können. Außerdem weisen alle Einkommenselastizitäten der Importnachfrage den Wert Eins auf. Ein Vorteil des Armington-Ansatzes, der ein Grund für seine weite Verbreitung in der Modellierung des Außenhandels ist, besteht jedoch in der Möglichkeit, Handelsströme bilateral abbilden und dabei nach der Herkunft der Ströme differenzieren zu können. Im Bereich der Haushaltsnachfrage ist dagegen durch die Verwendung von Ausgabenfunktionen vom CDE-Typ eine größere Flexibilität als im Produktions- und Handelsteil bei gleichzeitiger globaler Wahrung der Regularitätsbedingungen gewährleistet.

Während diese Charakteristika bereits im Standardmodell vorgegeben und deshalb für die Modellnutzer unveränderlich sind, kann die Sektorenabgrenzung in jeder Anwendung neu bestimmt werden. Die Autorinnen wählen, ihrer Fragestellung entsprechend, eine weitgehende Disaggregation der Agrar- und Ernährungswirtschaft in 12 Sektoren, davon 4 Sektoren der Ernährungswirtschaft. Demgegenüber werden alle übrigen Wirtschaftszweige in nur 3 Sektoren zusammengefaßt.

Dies hat den Nachteil, daß die vertikalen Verflechtungen der Agrar- und Ernährungswirtschaft mit den übrigen Sektoren der Volkswirtschaft nicht deutlich werden und deshalb die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen der Integration der Agrarsektoren der Beitrittsländer in die gemeinsame Agrarpolitik der EU nur teilweise dargestellt werden können. Bei entsprechender Disaggregation wäre es sicherlich möglich gewesen, genauer zu belegen, auf welchem Wege ein im gesamtwirtschaftlichen Kontext wichtiges Simulationsergebnis zustande kommt, nämlich die Aussage, daß das Produktionswachstum der gewerblichen Güter in den Beitrittsländern durch die Einführung von Direktzahlungen an die Landwirte der Länder gebremst wird. Die Analyse der gesamtwirtschaftlichen Wirkungen muß sich wegen des hohen Aggregationsgrades im Bereich der sonstigen Sektoren weitgehend auf die Beziehungen des Agrarsektors zur Ernährungswirtschaft und auf die Darstellung der Auswirkungen auf den Staatshaushalt der beteiligten Länder und die Faktorpreise und -einkommen beschränken. Hierbei wäre für die Interpretation der prognostizierten Entwicklung der Faktorpreise eine Angabe über die getroffenen Mobilitätsannahmen für die nicht agrarspezifischen Faktoren nützlich gewesen.

In diesem Zusammenhang bietet sich eine zusätzliche Fragestellung an, die Bezug auf die Einbindung des Agrarsektors in den gesamtwirtschaftlichen Kontext nimmt, die jedoch von den Autorinnen nicht explizit angesprochen wird: So müßte es möglich sein, anhand der erzielten Simulationsergebnisse die Frage zu beantworten, ob die von der EU-Kommission vorgeschlagene Höhe und zeitliche Staffelung der Direktzahlungen tatsächlich, wie die Kommission angenommen hat, den Strukturwandel in den Beitrittsländern, d.h. insbesondere die Abwanderung von Arbeitskräften aus der Landwirtschaft, nicht behindert. Weiterhin könnte es reizvoll sein, das Modell für Simulationsrechnungen zu nutzen, in denen der isolierte Einfluß der Integration der Agrarsektoren der Beitrittsländer auf die Entwicklung der Faktorpreise und die Beschäftigung der Faktoren in diesen Ländern bestimmt wird. Dies ist aus den präsentierten Ergebnissen nicht zu entnehmen, da in den Berechnungen die Integration aller Sektoren gleichzeitig betrachtet wird. Eine solche Fragestellung könnte für die Behandlung des Agrarsektors in den Beitrittsverhandlungen von Bedeutung sein.

Die Autorinnen weisen selbst auf mögliche künftige Erweiterungen und Modifikationen des Analyserahmens hin. So soll die z.T. starke regionale Aggregation der mittel- und osteuropäischen Länder aufgrund mittlerweile verfügbarer zusätzlicher Daten aufgelockert werden. Weiterhin sollen u.a. die Auswirkungen veränderter Investitionsströme, verstärkter Migration und nicht funktionsfähiger Bodenmärkte untersucht werden. Außerdem sollen Projektionen des Bruttoinlandsproduktes, der Bevölkerung und des technischen Fortschritts integriert werden. Dabei wird vermutlich im Hinblick auf den technischen Fortschritt in Verbindung mit Veränderungen von Kapitalströmen eine sektoral differenzierte Betrachtungsweise notwendig sein. So wird z.B. eine Steigerung der technischen und allokativen Effizienz im Ernährungssektor über eine damit verbundene Erhöhung der Erzeugerpreise für landwirtschaftliche Rohprodukte eine direkte Auswirkungen auf den Agrarsektor haben.

Insgesamt gesehen haben die Autorinnen eine interessante Modellanalyse der Auswirkungen der EU-Osterweiterung und speziell der Ausweitung der EU-Agrarpolitik auf die Agrarsektoren der Beitrittsländer präsentiert. Das verwendete Modell kann mit wenigen Einschränkungen als geeigneter Rahmen für die Analyse gelten. Durch die geplante Weiterentwicklung des Modells werden vermutlich weitere, für den Integrationsprozeß relevante Fragen beantwortet werden können.

# Absorptionsprobleme der EU-Struktur- und Regionalpolitik in den MOE-Ländern

Von Wolfgang Quaisser\* und Richard Woodward\*\*

## Abstract

### Problems for the Absorption of EU Structural and Regional Assistance in the CEE Countries

Given the perspective of the accession of Central European post-Communist countries to the European Union in two to three years and the existing and anticipated problems in the capacity of these countries to absorb assistance from the European Union, we argue that far-reaching reforms of this assistance are necessary. We begin by illustrating the increase in the magnitude of the income disparities to be overcome with the assistance of the EU Structural and Cohesion Funds in the enlarged Union, and then discuss the problems experienced in absorbing the assistance received by the candidate countries to date. Next, we examine various factors affecting absorption capacity, ranging from technical capacities in administration to questions of political culture. We then consider the various macroeconomic effects that can be expected as a result of the dramatic increase in flows of assistance funds to the new member countries following their accession.

*JEL classification: O 19, E 61, R 58*

## I. Einleitung

Die Erweiterung der Europäischen Union (EU) um zehn ostmitteleuropäische Staaten (MOE) sowie Malta und Zypern auf 27 Staaten wird die EU grundlegend verändern. Nationale und regionale Unterschiede werden in der EU markant zunehmen. Davon betroffen sind nicht nur Kultur, Sprache und geographische Gegebenheiten, sondern auch wichtige ökonomische Faktoren wie Einkommensniveau, Faktorausstattung und Produktivitätsniveau. Zweifellos wird die erweiterte Union auch daran gemessen, ob es gelingt, erfolgreiche Konvergenzprozesse in den ärmeren Mitgliedsstaaten und Regionen einzuleiten bzw. zu fördern. Gerieten Unterentwicklung, Armut und hohe Arbeitslosigkeit zu einem

---

\* Osteuropa-Institut München.

\*\* CASE-Foundation, Warschau.

dauerhaften Phänomen der EU, dann wären die wohlhabenderen Regionen von verstärkter Armutswanderung und letztlich Instabilität betroffen. Die EU ist bereit, wirtschaftliche und soziale Konvergenz zu fördern und hat mit der Struktur- und Kohäsionspolitik entsprechende Förderinstrumente geschaffen.

Die Reformdebatte über die EU-Struktur- und Regionalpolitik ist vor dem Hintergrund ihrer schwachen theoretischen Absicherung und wegen des wenig überzeugenden empirischen Nachweises ihrer positiven Wirkungen sowie ihrer verteilungspolitischen Effekte in vollem Gange (Boldrin et al. 2001), doch zeichnet sich bisher keine klare Reformkonzeption ab. Aus politischen Gründen ist es fragwürdig, ob sich tatsächlich die EU-Strukturpolitik substantiell ändern wird. Die folgenden Ausführungen stützen sich deshalb auf die Arbeitshypothese, dass die existierende EU-Struktur- und Kohäsionspolitik in den Beitrittsländern unverändert oder nur leicht modifiziert übernommen wird. Die Kandidatenländer müssen sich deshalb einerseits auf Instrumente und Abläufe der EU-Strukturpolitik vorbereiten, andererseits genügend Flexibilität bewahren, um mögliche Reformen zu adaptieren.

Ziel des Aufsatzes ist es, die sich abzeichnenden Absorptionsprobleme der EU-Struktur- und Regionalpolitik in den mittel- und osteuropäischen Ländern (MOE) mit Schwerpunkt Polen und Ungarn zu untersuchen. Die auf die EU-Strukturfonds bezogene Absorptionsfähigkeit eines Landes wird als dessen Fähigkeit definiert, EU-Gelder effektiv abzuschöpfen und volkswirtschaftlich sinnvoll (effizient) einzusetzen (Axt 2000; Boeckhout et al. 2002). Die Absorptionsfähigkeit kann nur ex post nach dem Ende einer Programmperiode bestimmt werden. Da die EU-Strukturpolitik in den Kandidatenländern erst in Vorbereitung ist und die Vorbeitrittshilfen mit den Instrumenten der EU-Strukturpolitik nicht voll kompatibel sind, werden im folgenden jene, die Absorptionsfähigkeit maßgeblich beeinflussenden Faktoren analysiert. Dabei handelt es sich um die Verwaltungskapazitäten, die Qualität des politischen Prozesses, die makroökonomische Situation und die Kofinanzierungskapazitäten eines Landes.

## **II. Die neue Problemlage für die EU-Struktur- und Regionalpolitik**

Mit der Erweiterung werden die Unterschiede im Entwicklungsniveau zwischen den EU-Staaten enorm zunehmen. Tabelle 1 zeigt, dass Polen und Ungarn zum wahrscheinlichen Beitrittszeitpunkt 2005 nur etwa

*Tabelle 1*  
**Das Einkommensgefälle zwischen wichtigen Kohäsionsländern  
 und dem EU-Durchschnitt**

*BIP pro Kopf (in % von EU-15)*

	1980	zum jeweiligen Beitrittszeitpunkt	2001
Griechenland	50,2	52,3 (1981)	68,0
Spanien	56,5	54,1 (1986)	82,9
Portugal	29,4	30,8 (1986)	76,2
Irland	59,7	57,7 (1973)	131,4
Polen	–	21,9 (2005)	20,4
Ungarn	–	24,8 (2005)	22,9

*BIP pro Kopf nach Kaufkraftstandards (in % von EU-15)*

	1980	zum jeweiligen Beitrittszeitpunkt	2001
Griechenland	64,1	63,8 (1981)	68,2
Spanien	70,8	69,9 (1986)	83,3
Portugal	55,1	54,0 (1986)	75,8
Irland	64,3	59,3 (1973)	130,5
Polen	–	50,5 (2005)	47,2
Ungarn	–	62,3 (2005)	57,6

*Quellen:* EU-Kommission (1997), OEI (2001), eigene Berechnungen

22% bzw. 25% des BIP-Niveaus der EU-15 erreichen werden. Damit unterscheidet sich diese Erweiterung von allen vorherigen insofern, als das Einkommensniveau der früheren Kandidatenländer – mit Ausnahme Portugals – über 50% des EU-Durchschnitts lag. Wird indes das BIP nach Kaufkraftstandards bemessen, dann fallen die Einkommensdifferenzen weitaus geringer aus und sind durchaus in Polen und Ungarn mit dem Beitrittsniveau der EU-Südländer sowie Irlands vergleichbar. Angesichts der großen Differenzen zwischen Wechselkurs- und Kaufkraftparitäten ist jedoch nicht damit zu rechnen, dass ein hohes nominelles BIP-Wachstum gleichermaßen die (für die Regionalförderung maßgeblichen)

Tabelle 2

**Regionen mit weniger als 75 % des BIP pro Kopf in der EU (im Jahr 1998)**

	EU-15	EU-26	
	EU-15=100 Euro 20213	EU-15=100 Euro 20213	EU-26=100 Euro 16504
Zahl der Regionen unter der 75 %-Schwelle	46	97	70
Bevölkerung in diesen Regionen (in Millionen)	71	174	125
Bevölkerungsanteil der EU-17 zu EU-26	19 %	36 %	26 %
Durchschnittliches BIP pro Kopf (KKS) in den Regionen unter der 75 %-Schwelle (in % des jeweiligen EU-Durchschnitts)	66	48	46

Anmerkung: EU-26 ohne Malta

Quelle: Eurostat, EU-Commission 2001a

Einkommensdisparitäten vermindert, da sich über einen längeren Zeitraum die Preisstrukturen angleichen werden.

Auch auf regionaler Ebene werden sich die Disparitäten in einer erweiterten Union deutlich erhöhen. Dies betrifft zunächst die Zusammensetzung und das relative Einkommen der ärmsten Regionen. In der erweiterten Union werden zu den 10 % der ärmsten Regionen nunmehr Gebiete in Ostpolen, Bulgarien, Rumänien, Litauen und Lettland gehören. Erhöht man die Marge auf 25 %, dann zählen fast alle Regionen der Bewerberländer sowie jeweils zwei Regionen in Griechenland und Spanien dazu. Damit sind nur noch wenige Gebiete der jetzigen EU-15 den ärmeren Regionen zuzurechnen. Wie markant sich die Disparitäten erhöhen, wird daran deutlich, wie stark das BIP der ärmsten Regionen im Vergleich zu den europäischen Kernregionen sinken wird. Es reduziert sich von 61 % des EU-Durchschnitts (EU-15) auf 31 % des Durchschnitts der erweiterten Union. Insgesamt werden sich die Einkommensdisparitäten (Relation des BIP der reichsten Region zu dem der ärmeren) verdoppeln (vgl. Tabelle 2).

Schon allein die Tatsache, dass fast alle Landesteile der Beitrittsländer förderungswürdig sind und je nach Definition 36 % bis 26 % der Bevölke-

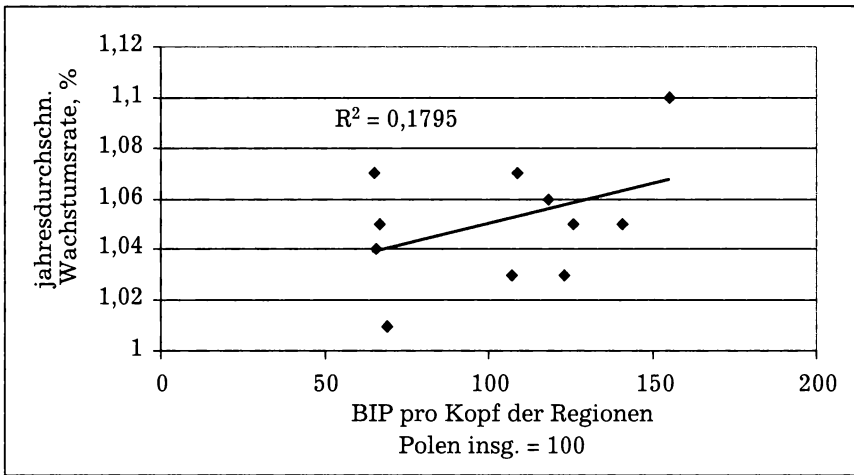
rung in Ziel-1-Regionen leben würden, lässt die Dimension der regional- und strukturpolitischen Aufgaben in einer erweiterten Union erkennen. Die künftige Kohäsionspolitik muss deshalb zwei Ziele gleichermaßen verfolgen: Einerseits die Überwindung des nationalen Einkommensgefälles und die Einleitung eines raschen Konvergenzprozesses zwischen den EU-Mitgliedsländern. Andererseits müssen auch die ärmsten Regionen in den Beitrittsländern Unterstützung erhalten, um ihren relativen Entwicklungsabstand aufzuholen oder um zumindest zu verhindern, dass er sich weiter vergrößert. Dies ist auch deshalb dringlich, weil die regionalen Disparitäten in den Kandidatenländern selbst größer als in den jetzigen EU-Mitgliedsländern sind (Szemler 2000).

Die EU-Kohäsionspolitik steht auch insofern auf dem Prüfstein, als sich verschiedene Struktur- und Regionalprobleme in den MOE-Ländern (mittel- und osteuropäische Länder<sup>1</sup>) überlagern. Zunächst wirken Strukturen fort, die sich durch das sozialistische Industrialisierungsmodell und die zentrale Planwirtschaft ergeben haben. Gleichzeitig forciert die weltwirtschaftliche Integration den Strukturwandel in den traditionellen Sektoren wie Stahlindustrie, Bergbau und in einigen Ländern der Landwirtschaft. Dabei geht es nicht nur um den grundsätzlichen Abbau des überdimensionierten Industriesektors und die Expansion des vernachlässigten Dienstleistungsbereichs, sondern auch um eine Verlagerung der industriellen Branchenstruktur, die stark auf den Hüttenbau, die Stahlindustrie und die Waffenproduktion orientiert war. Dieser Strukturwandel musste im Rahmen eines grundlegenden Wandels der Wirtschaftsstruktur bewältigt werden.

Nach dem Ende der Transformationsrezession, die in industriellen Zentren stärker verlief, haben sich Wachstumspole herausgebildet, die sich in Polen auf mehrere Zentren verteilen. Warschau, Breslau, Danzig, Posen und Krakau weisen eine deutlich stärkere Dynamik des BIP-Wachstums, des Außenhandels und der Direktinvestitionen auf als die anderen Regionen. Dabei scheinen die westlichen Gebiete durch ihre bessere infrastrukturelle Anbindung von dem Aufschwung eher zu profitieren. In Ungarn konzentriert sich die Wirtschaftsdynamik stark auf Budapest und den Westteil des Landes. Während die regionale Differenzierung Ungarns (anhand der neuen Regionalstruktur) zunahm (Szemler 2002), trifft dies für Polen nicht zu (Gorzela 2001, Schaubild 1 und 2).

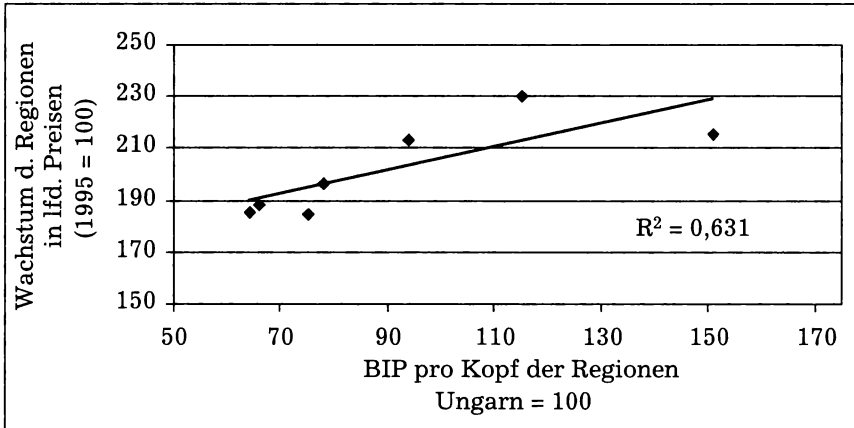
---

<sup>1</sup> Die genaue geographische Bezeichnung der Kandidatenländer ist Ostmittel- bzw. Südosteuropa. Die Bezeichnung MOE-Länder (mittel- und osteuropäischen Länder) entspricht eher dem politischen Selbstverständnis dieser Region und wird daher als Arbeitsbegriff gewählt.



Quelle: Gorzelak 2001; eigene Berechnungen

Schaubild 1: Zusammenhang zwischen regionalem BIP (1993) und Wirtschaftswachstum der Regionen in Polen (1993-1997)



Quelle: A magyar régiók zsebkönyve (Taschenbuch der ungarischen Regionen) 2000, Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 2001, S. 16; eigene Berechnungen.

Schaubild 2: Zusammenhang zwischen regionalem BIP (1999) und Wirtschaftswachstum der Regionen in Ungarn (1995-1999)

Generell läßt sich in den MOE-Ländern beobachten, dass sich in Staaten mit einem dominierenden wirtschaftlichen Zentrum die regionalen Dis-

paritäten während der letzten zehn Jahre weitaus stärker vertieft haben als in Ländern mit traditionell mehreren Wachstumspolen (Szemler 2000).

### **III. EU-Programme und bisherige Mittelauslastung in den Beitrittsländern**

Die EU hat in den vergangenen Jahren begonnen, durch verschiedene Programme die MOE-Länder an die EU heranzuführen. Bereits 1989 legte sie als Antwort auf die politischen Veränderungen in Polen und Ungarn ein wirtschaftliches Unterstützungsprogramm (PHARE: Poland-Hungary: Action for Restructuring of Economies) auf, das alle MOE-Länder mit sog. Europaabkommen, die letztlich als Vorstufe zur Mitgliedschaft angesehen werden, umfaßte. Das ursprüngliche Ziel dieses Programms war es, technische Unterstützung beim Aufbau von Marktwirtschaft und Demokratie zu leisten.

Die Ausrichtung von PHARE änderte sich, nachdem der Kopenhagener Gipfel im Jahre 1993 den MOE-Ländern die EU-Mitgliedschaft in Aussicht stellte. PHARE-Programme verlagerten sich verstärkt auf Investitionsprojekte, die Entwicklung der öffentlichen Verwaltung und die Übernahme des *Acquis Communautaire* (gemeinsamer Rechtsbestand der Union). Seit 1997 zielt das Programm darauf, die Kandidatenländer unmittelbar auf den EU-Beitritt vorzubereiten. PHARE soll dabei insbesondere den Rahmen für die EU-Strukturfonds schaffen. Damit wird beabsichtigt, die institutionellen und prozessualen Voraussetzungen für eine erfolgreiche EU-Struktur- und Regionalpolitik schrittweise und über einen mittelfristigen Zeitraum aufzubauen. Zudem ist zu beobachten, dass die verfahrenstechnische Vereinfachung (größere Eigenverantwortung, weiterreichende Kompetenzen der EU-Vertretungen) die Durchführung der Projekte und den Mittelabfluss gefördert hat. Dies geht auch auf spezielle Vorbereitungsprogramme (Special Preparatory Programme) zurück, mit denen die EU-Kommission in den letzten Jahren versucht, die Anpassung an die EU-Erfordernisse zu fördern.

Die Vorbeitrittsanstrengungen wurden seit 1997 insofern verstärkt, als zwei weitere Programme zur Vorbereitung auf die Struktur- und Kohäsionsfonds implementiert wurden. Dabei handelt es sich um das ISPA- (ISPA: Instrument for Structural Policies Pre-Accession, Vorbereitung für Kohäsionsfonds) und SAPARD-Programm (SAPARD: Special Accession Programme for Agricultural and Rural Development). Während in Polen bezüglich des ISPA-Programms kaum Erfahrungen vorliegen, wird

Tabelle 3

**Mittelverteilung und Ziele der jährlichen Vorbeitrittsprogramme  
in der Finanzperiode 2000–2006**

Programm	Ziel des Programms	in Mio. Euro	in %	Anteile Polen und Ungarn <sup>1</sup>
PHARE (Poland-Hungary: Action for Restructuring of Economies)	Zunächst technische Unterstützung, dann verstärkt Investitionspro- jekte; ab 1998 Vorberei- tung der Kandidaten- länder auf den EU- Beitritt sowie die Struk- turfonds	1.560	50,0	Pol: 36,6 Ung: 8,8 Insg. 45,5 (Memo: <sup>2</sup> BIP: 54,7 BIP in KKS: 49,6 Bev.: 46,6)
ISPA (Instrument for Structural Policies Pre-Accession)	Vorbereitung auf den Kohäsionsfonds	1.040	33,3	Pol: 37,0 Ung: 10,0
SAPARD (Special Accession Programme for Agri- cultural and Rural Development)	Vorbereitung auf den EU-Strukturfonds im Bereich der Landwirt- schaft EAGGF (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund)	520	16,6	Pol: 32,4 Ung: 7,3
Insgesamt		3.120	100	

Anmerkung: <sup>1</sup>Anteil an den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln der jeweiligen Programme; bei PHARE: Anteil an den nationalen PHARE-Programmen (Gesamtsumme hier 1.085 Mio. Euro); <sup>2</sup>Anteil am BIP bzw. an der Bevölkerung der Kandidatenländer.

Quelle: European Commission 2001b

Ungarn eine vergleichsweise gute Implementierung bescheinigt. SAPARD soll die MOE-Länder auf den EU-Strukturfonds EAGGF (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund) im Bereich der Landwirtschaft einstimmen. Trotz langer Vorbereitung und eingeplanter Finanzressourcen haben organisatorische Probleme seitens der EU und der Kandidatenländer (ständige Verschiebung der Akkreditierung der SAPARD-Agenturen) dazu geführt, dass die Programme noch nicht angelaufen sind. Zudem soll eine neue Komponente des PHARE-Programms, das ESC (Economic and Social Cohesion Program), in den Kandidaten-

Tabelle 4

**Verpflichtungen, Verträge und Zahlungen im Rahmen des  
PHARE-Programms nach Ländern, 1990–2000 (Mio. Euro)**

Partnerländer	Ver- pflichtungen	Verträge	Zahlungen	Zahlungen/Ver- pflichtungen (%)
Albanien	621,35	497,52	409,37	65,9
Bosnien & Herzegovina	289,19	283,82	241,49	83,5
Bulgarien	1.000,86	729,79	603,14	60,3
Tschechien	576,57	394,97	355,23	61,6
Estland	222,49	171,23	152,71	68,6
Mazedonien	257,00	200,05	156,94	61,1
Ungarn	1.075,23	845,29	730,95	68,0
Lettland	282,72	217,88	179,09	63,3
Litauen	420,65	275,01	227,57	54,1
Polen	2.500,28	1.739,94	1.609,88	64,4
Rumänien	1.439,50	916,85	784,76	54,5
Slowakei	433,45	251,98	205,59	47,4
Slowenien	224,75	144,03	122,58	54,5
Tschechoslowakei*	230,49	231,82	228,88	99,3
Ostdeutschland	34,49	28,86	28,61	83,0
Jugoslawien	43,68	43,68	43,68	100,0
Multilaterale Programme	2.228,00	1.930,07	1.566,78	70,3
<i>Insgesamt</i>	<i>11.880,70</i>	<i>8.902,80</i>	<i>7.647,25</i>	<i>64,4</i>

\* Mittelvergabe vor der Teilung des Landes

Quelle: European Commission 2001b

ländern die Kapazitäten zur Nutzung des Europäischen Sozialfonds (ESF: European Social Fund) bereitstellen (Szemler 2002).

Die PHARE-Verpflichtungen (ohne Berücksichtigung von ISPA und SAPARD) haben sich für die Beitrittskandidatenländer in den letzten 10 Jahren auf jährlich über 1,5 Mrd. Euro fast verdreifacht. Über 45 % dieser Mittel fließen nach Polen und Ungarn (vgl. Tabelle 3). Tabelle 4 ermöglicht einen Vergleich zwischen den Verpflichtungen (in der Haus-

haltsplanung projektierte Mittel), den vertraglich vereinbarten Transfers und den tatsächlichen Zahlungen. Wenn wir die finanzielle Absorptionsfähigkeit als Relation zwischen den projektierten Verpflichtungen und den tatsächlichen Zahlungen (ohne Berücksichtigung der Frage des effizienten Mitteleinsatzes) definieren, dann lag sie in den einzelnen Beitrittsländern zwischen 50 % und 70 % und im Durchschnitt bei enttäuschenden 64 %. Jüngste Berichte gehen in Polen für das Jahr 2001 sogar nur von einer Absorptionsquote im Phare-Programm von 28 % aus (Pawlicki, 2002).

Die unterschiedliche Auslastung der Finanzressourcen läßt indes keine klaren Rückschlüsse auf die Absorptionskapazität der einzelnen Länder bezüglich der künftigen EU-Struktur- und Regionalförderung zu, da Umfang und Projekttypen zu unterschiedlich sind. Zudem werden sich Organisationsformen und Abläufe der Strukturfonds von den Vorbeitrittshilfen unterscheiden. Dennoch wird die Absorptionsproblematik im Rahmen der Vorbeitrittshilfen insofern verschärft, als sich die EU auf dem Berliner Gipfel im Jahre 1999 entschloss, die Unterstützung für die zehn Kandidatenländer mehr als zu verdoppeln und jährlich auf ca. 3,1 Mrd. Euro aufzustocken. Tabelle 3 zeigt, dass der Großteil der Mittel auch weiterhin über das PHARE-Programm abgewickelt wird.

Die Dimension der Absorptionsprobleme wird nach dem Beitritt dramatisch steigen: Tabelle 5 zeigt, dass im Jahr 2000 alle 10 Kandidatenländer als Vorbeitrittshilfen ca. 0,8 % ihres BIP absorbierten, d.h. bei voller Ausschöpfung des Maximalbetrages von 4 % des BIP käme es zu einer Verfünffachung des Mittelabflusses in die neuen Mitgliedsländer. Im Falle Polens und Ungarns betrug die Auslastungsquote 0,5 % bis 0,6 % des BIP, d.h. der maximale Mittelabfluss würde sich nach der Erweiterung im Falle Polens fast versiebenfachen und für Ungarn fast verneunfachen. Allein die Dimension dieser potentiell sprunghaft ansteigenden Finanzressourcen verdeutlicht, vor welchen Herausforderungen Verwaltung, Politik und öffentlicher Finanzsektor der Kandidatenländer in den Jahren bis zum Beitritt stehen.

Tabelle 5

**Finanzmittel der Vorbeitrittshilfen und potentielle Steigerung  
im Rahmen der EU-Struktur- und Kohäsionsfonds 2000**

	ISPA	Phare verteilt <sup>1</sup>	Phare insg. Schätz. <sup>2</sup>	SAPARD	Vorbe- reitungs- hilfe insg.	Vorbe- reitungs- hilfe insg. %	Struktur- und Kohäsions- fonds <sup>3</sup> Millionen Euro	Anstieg v. Vor- beitritts- hilfe Multi- plikator
			Millionen Euro			des BIP		
Bul	103,89	150,60	165,33	52,00	321,22	2,4	526,5	1,6
Tsch	70,12	101,50	111,43	22,00	203,55	0,4	2.044,3	10,0
Est	28,57	32,50	35,68	12,10	76,35	1,4	223,7	2,9
Ung	88,30	119,80	131,52	38,00	257,82	0,5	2.195,7	8,5
Let	46,75	33,80	37,11	21,80	105,65	1,4	309,4	2,9
Lit	51,94	86,10	94,52	29,80	176,26	1,5	481,4	2,7
Pl	348,02	483,40	530,68	168,40	1.047,10	0,6	7.089,9	6,8
Ro	238,94	260,30	285,76	150,40	675,10	1,7	1.571,4	2,3
Slw	46,75	78,80	86,51	18,30	151,56	0,7	833,9	5,5
Slo	15,58	33,40	36,67	6,30	58,55	0,3	782,6	13,4
<i>Insg.</i>	1.038,86	1.380,20	1.515,20	519,10	3.073,16	0,8	16.058,7	5,2

<sup>1</sup> Zusätzliche Phare-Mittel (Multilateral), die einzelnen Ländern nicht zuzuordnen sind: 135 Mio. Euro; <sup>2</sup> Multilaterale Mittel proportional auf einzelne Länder verteilt; <sup>3</sup> 4 % BIP-Absorptionsgrenze.

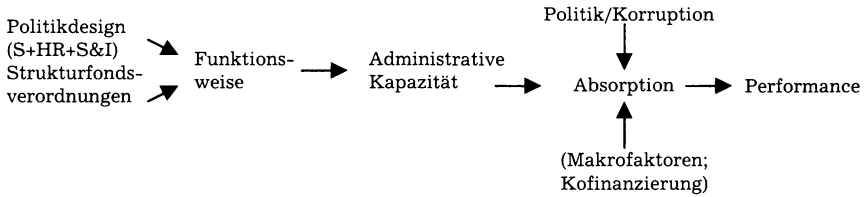
Quelle: European Commission 2001b

## IV. Absorptionsprobleme in Verwaltung und Politik

### 1. Verwaltungstechnische Probleme und Herausforderungen

Die Absorptionsfähigkeit der Strukturfonds ist maßgeblich von den administrativen Kapazitäten eines Landes bestimmt. Formale Anforderungen sind zwar durch die Strukturfondsverordnungen (1260/99 und 438/2001) vorgegeben, doch ist die administrative Kapazität auch von der konkreten Politikgestaltung (Politikdesign) der Mitgliedsländer abhängig. Politikdesign entscheidet über konkrete Strukturen, die Qualität der Humankapitalressourcen sowie die Anwendung verfahrenstechnischer Systeme und Instrumente. Die Strukturen beziehen sich auf das Management der Fonds, die Programmierung (mehrjährige Planung), die

Politikimplementierung, die Evaluierung (einschließlich Monitoring) sowie das Finanzmanagement (einschließlich Kontrolle). Die Humankapitalressourcen zielen auf die Qualifikation sowie Erfahrung des Personals, und die Politikinstrumente beziehen sich auf verfahrenstechnische Abläufe (Boeckhout et al. 2002, vgl. Abbildung 1).



(S = Strukturen, HR = Humanressourcen, S&T = Systeme u. Instrumente)

Abbildung 1: Einflußfaktoren auf die Ergebnisse der Strukturfonds

#### a) Zentrale Institutionen und interministerielle Koordination

In vielen MOE-Ländern (u.a. Polen) sind Management (Management Authorities, MAs) und Programmierung (d.h. mehrjährige Planung) aller künftigen Strukturfonds auf neu gegründete Ministerien für Regionalentwicklung übertragen worden. Sie sind auch in Polen verantwortlich für die Abwicklung des Regionalfonds ERDF. Der ESF (Sozialfonds) untersteht dagegen dem Ministerium für Arbeit und Soziales. Der ländliche Strukturfonds (EAGGF) ist im Agrarministerium angesiedelt. Etwas anders sieht die Lösung für den institutionellen Bereich in Ungarn aus. Führend für die Programmierung und Koordinierung aller Strukturfonds bleibt das Wirtschaftsministerium, dem auch der Sozialfonds untersteht. Das Ministerium für Landwirtschaft und Regionalentwicklung ist indes für die Regionalfonds und ländlichen Strukturfonds zuständig.<sup>2</sup>

Wichtige Voraussetzung für die Absorptionsfähigkeit der Strukturfonds ist die Qualität der interministeriellen Koordination. Grundsätzlich gilt, je mehr Institutionen und Regelmechanismen, desto schwieriger verläuft der ohnehin komplizierte Koordinierungsprozess zwischen den einzelnen Verantwortungsbereichen. Zudem fördern konkurrierende Verwaltungsstrukturen eher die Korruption. Beklagenswert ist, dass in

<sup>2</sup> Einen Überblick über die institutionellen Strukturen im Bereich der Regionalpolitik der Kandidatenländer geben Brusis (1999) und Heimpold (2002).

Polen und Ungarn für das Gesamtkonzept der Vorbeitrittshilfen noch immer getrennte Regierungsinstitutionen verantwortlich sind. Positive Entwicklungen zeichnen sich in beiden Ländern insofern ab, als die Gesamtverantwortung für die künftigen Strukturfonds bei einem Ministerium liegen wird. Dadurch werden die Kontrollmöglichkeiten gestärkt und die interministeriellen Abstimmungsprobleme erleichtert. Dies trifft zum Leidwesen der Kommission nicht für alle Kandidatenländer zu.

## b) Definition der Rolle der Regionen

Neben der Frage nach der zentralen Verantwortung und Koordinierung ist die Anpassung der territorialen Strukturen an die EU-Planungsregionen ein wichtiger Punkt. Formal verwaltungsorganisatorisch haben die Kandidatenländer hierzu bereits wichtige Schritte eingeleitet. 1996 dezentralisierte Ungarn mit dem Gesetz über die territoriale Ordnung und regionale Entwicklung seine Verwaltungsstrukturen. 1999 schuf man sowohl in Ungarn (sieben Regionen) als auch in Polen (16 neue selbstverwaltete Wojewodschaften) die territorialen EU-Planungsregionen (sog. NUTS-2-Regionen). Weitere kleinere territoriale Änderungen werden in Polen 2002 auf der Kreisebene durchgeführt. In Ungarn ist die Debatte über die Planungsregion „Mittelungarn“ noch nicht abgeschlossen (Szlachta 2000; Szemler 2002).

Mit diesen organisatorischen Schritten ist aber noch nicht die Frage geklärt, welche Rolle den Regionen bezüglich Management der Strukturfonds zukommt. Die europäischen Strukturfondsverordnungen lassen dabei den einzelnen Ländern insofern breiten Spielraum, als sie sowohl zentralisierte als auch dezentrale Lösungen zulassen. Die Erfahrung der jetzigen Mitgliedsländer zeigt, dass das Management der Fonds eng mit den gewachsenen Verwaltungsstrukturen verzahnt werden sollte, sodass keine künstlichen Strukturen entstehen. Für größere Flächenstaaten wie Polen sind sicherlich dezentralere Lösungsansätze sinnvoll, wenn die entsprechende administrative Kapazität auf der regionalen Ebene (NUTS-2-Regionen) verstärkt wird. Polen versucht dies im Rahmen von Regionalverträgen (Mai 2000) zwischen den gewählten Repräsentanten der Wojewodschaften (Marschall) und der Nationalregierung (vertreten durch das Ministerium für Regionalentwicklung), stößt dabei jedoch auf große Probleme (Myczkowska 2001; Gilowska et al. 2001). In anderen Ländern (u. a. Ungarn) werden diese Regionen zwar aus statistischen und planungstechnischen Gründen wichtig sein, doch ist fraglich, ob die traditionslosen NUTS-2-Regionen in Ungarn nicht nur gegenüber der zen-

*Übersicht 1***Institutionen und Verantwortungsbereiche für Vorbeitritts-hilfen  
und die künftige EU-Strukturpolitik\***

	Polen	Ungarn
Strukturfonds insgesamt, gesamte Koordinierung, Programmierung und Implementierung aller Strukturfonds	Ministerium für Regionalentwicklung	Wirtschaftsministerium
Europäischer Fonds für Regionalentwicklung; ERDF, Verantwortlich für künftige Management-Aufgaben	Ministerium für Regionalentwicklung	Ministerium für Landwirtschaft und Regionalentwicklung
ESF, Europäischer Sozialfonds	Ministerium für Arbeit und Soziales	Wirtschaftsministerium
EAGGF, Europäischer Ausgleichs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft	Ministerium für Landwirtschaft	Ministerium für Landwirtschaft und Regionalentwicklung
Verantwortung für alle Vorbeitrittsprogramme einschließlich Koordinierung	Regierungsbüro des Komitees für Europäische Integration (jetzt beim Außenministerium angesiedelt)	Ministerium ohne Portfolio, zuständig für PHARE und ISPA

*Anmerkung:* \* Abkürzungen der englischen Bezeichnungen (siehe nähere Erläuterungen oben)

*Quelle:* European Commission 2001b und European Commission 2001d

tralen Ebene, sondern auch gegenüber den traditionsreichen Komitaten (die der NUTS-3-Ebene entsprechen) eine entscheidende Rolle spielen werden.

### c) Programmierung

Die Programmplanung (oder Programmierung) dient dazu, die im Rahmen der finanziellen Vorausschau zu erwartenden finanziellen Mittel der EU-Strukturpolitik auf die verschiedenen Förderziele aufzuteilen und alle strukturpolitischen Maßnahmen gemäß der EU-Vorgaben festzulegen und zu koordinieren (Axt 2000). Sie wird von der Kommission in

enger Abstimmung mit den Akteuren auf nationaler und regionaler Ebene vorgenommen. Die Programmplanung dient dazu, dass Projekte nicht das zufällige Ergebnis eines politischen Bargaining-Prozesses sind, sondern sich aus einer mittelfristig durchdachten Strategie ergeben (Szlachta, 2000). Das Ergebnis wird in Form eines Gemeinschaftlichen Förderkonzepts (GFK; bzw. in Einzelfällen als „Einziges Programmplanungsdokument“: EPPD) dokumentiert. Die Programmierung ist ein grundlegender, komplexer und zeitraubender Prozess. Er kann nur erfolgreich verlaufen, wenn vor dem Planungsprozess alle relevanten Organisationsstrukturen, die interministerielle Koordination, die Vereinbarungen mit den entsprechenden Partnern (Partnership), die Datengrundlagen und eine klare Definition der Kompetenzen festgelegt werden. Da nahezu alle Regionen in den MOE-Ländern förderungswürdig sind, ist die Programmierung mit den nationalen Entwicklungsplänen und fast allen Ministerien abzustimmen.

Die Ausführungen verdeutlichen, vor welchen Herausforderungen die Beitrittskandidatenländer stehen. In Ungarn wird seit 1996 die Programmierung als Element der Regionalpolitik betrachtet. Ein wichtiger Schritt zur Etablierung der Programmplanung gelang Polen mit dem neu gegründeten Ministerium für Regionalentwicklung (Juni 2000). Dieses ist nunmehr angehalten, einen vorläufigen Nationalen Entwicklungsplan einschließlich einer Strategie für Regionalentwicklung aufzulegen. Zusätzlich sollen die Regionen Entwicklungsstrategien ausarbeiten, doch bereitet insbesondere die Finanzplanung noch erhebliche Schwierigkeiten (Zuber 2000, Kierzkowski 2001). Dies gilt vor allem für Polen, wo die im Jahre 2000 geschaffene Möglichkeit der mehrjährigen Finanzplanung im Rahmen der sog. Regionalverträge vom Finanzministerium in Warschau zunächst in Frage gestellt wurde. Erst nach zähen Verhandlungen fand man einen Kompromiss, der (unter Vorbehalt) die finanzielle Absicherung der Regionalverträge für die Jahre 2001 und 2002 garantierte (Myczkowska 2001).

Große Probleme hinsichtlich einer erfolgreichen Programmierung bereitet in beiden Ländern die breite Koordinierung (Partnership), die sowohl verschiedene Verwaltungsebenen als auch Sozialpartner, regionale Institutionen bzw. Agenturen und NGOs (Nicht Regierungsorganisationen) mit einschließen soll. Die bisherigen Erfahrungen im Rahmen des PHARE-Programms zeigen, dass die Ausarbeitung der nationalen Entwicklungspläne vielfach als rein formale Anforderung ohne klare Anbindung an bestehende nationale Investitions- und Budgetplanungen angesehen wird (Commission, 2001d).

*Übersicht 2*  
**Administrative Herausforderung hinsichtlich einer effektiven Abwicklung der Strukturfonds  
 und vorläufiger Entwicklungsstand der Verwaltung**

Indikatoren	Politikdesign			Funktionsweise
	Organisationsstrukturen	Humanressourcen	Systeme/Instrumente	
Management	Bestimmung der MAs, optimal entlang Verwaltungsstrukturen	Besetzung der MAs; Qualität des Personals entscheidend	Klare Vereinbarung zur Delegation der Aufgaben	Existenz eines modernen öffentlichen Dienstes
Polen	Problem der Uneinheitlichkeit der einzelnen Ebenen	Defizite	in der Entwicklung	nicht vorhanden, Reformen am Anfang
Ungarn	NUTS-2-Ebene keine Tradition	Defizite	in der Entwicklung	erst in der Entwicklung, Reformen begonnen
Programmierung	Partnerschaftliche Strukturen existieren	Kapazitäten für Programmplanung	Richtlinien Durchführungsbestim.	Existenz und gute Qualität eines NDP
Polen	setzt sich langsam durch	gewinnt langsam an Bedeutung	in Ansätzen vorhanden	seit 2000 erster NDP
Ungarn	setzt sich langsam durch	gewinnt langsam an Bedeutung	werden langsam durchgesetzt	Regionale seit 1996, NDP seit 2000
Implementierung	Bestimmung der IBs	Personelle Besetzung d. IBs	Projektdurchführung und Management	Absorption und Projektpipeline
Polen	Fortschritte, ähnliche Probleme wie bei Management	Fehlende Qualifikation u. Erfahrung	unzureichend	Absorption u. Projektpipeline schwach

*Fortsetzung Übersicht 2*

Ungarn	Fortschritte, ähnliche Probleme wie bei Management	Fehlende Qualifikation u. Erfahrung	unzureichend	Absorption u. Projektpipeline schwach
Monitoring/ Evaluierung	Bestimmung der Verantwortung	Verfügbarkeit unabhängiger Expertise	Verfügbarkeit eines IT-Info-Systems	Funktionierendes M/E (auch für Vorbeitrittsh.)
Polen	unzureichend	gering entwickelt	im Aufbau begriffen	M/E bei Vorbeitritts-hilfen in der Entwicklung
Ungarn	unzureichend	gering entwickelt	im Aufbau begriffen	M/E bei Vorbeitritts-hilfen in der Entwicklung
Finanzmanagement/ Kontrol.	Bestimmung der PAs	Expertise für Rechnungswesen	Rechnungswesen ins. Buchführungssysteme	Verfahren zur Aufdeckung finanz. Unregelmäßigkeiten
Polen	für Vorbeitritts-hilfen	teilweise vorhanden	im Aufbau begriffen	im Anfangsstadium
Ungarn	für Vorbeitritts-hilfen	teilweise vorhanden	im Aufbau begriffen	im Anfangsstadium

*Abkürzungen:* MA: Managing Authority, IB: Intermediate Bodies; M/E: Monitoring und Evaluierung; NDP: National Development Plan.

*Quelle:* Boeckhout et al. 2002 und eigene Bewertung

## d) Management und Implementierung

Den EU-Regeln entsprechend werden nach Programmplanung und Festlegung des Gemeinschaftlichen Förderkonzepts (GFK) Operationelle Programme (Operational Programs, OPs) erstellt, in denen die entsprechenden Fördermaßnahmen zusammengefasst sind. Für die Durchführung der OPs sind bestimmte Abteilungen (Management Authorities, MA) auf nationaler oder regionaler Ebene verantwortlich, die wiederum von den für die finanzielle Abwicklung zuständigen Institutionen (Paying Authorities, PAs) getrennt sein müssen. In den Kandidatenländern ist der Prozess zur Identifizierung der MAs und PAs noch nicht abgeschlossen und dazu besonders problematisch, da Verantwortungsbe-  
reich und Form der Strukturfondsförderung (GFK oder EPPD) sowie die Zahl der OPs noch nicht klar definiert sind. Dabei gilt, dass die MAs auf Basis der vorhandenen verwaltungstechnischen Kapazitäten aufgebaut werden sollen. Die Fähigkeit, Monitoring, Finanzmanagement und interne Kontrollen erfolgreich zu betreiben, muss jedoch erst langsam entwickelt werden. In den Kandidatenländern wird die Identifizierung der MAs und PAs jedoch auch durch politische Faktoren (Kompetenzkämpfe) behindert.

In der Implementierungsphase der Strukturfonds übernehmen zwar die MAs weiterhin zentrale Aufgaben (Monitoring, Evaluierung, Finanzkontrolle), doch sind für die Implementierung der EU-Strukturfonds die „Intermediate Bodies“ (IBs), die in den nationalen, regionalen und lokalen Verwaltungen definiert werden müssen, entscheidend (Boeckhout 2002). Auch hier gilt, dass die Politikimplementierung dann am besten ist, wenn die IBs in die bestehende Verwaltungsstruktur eingebunden sind. Die Identifizierung der IBs wird in den Kandidatenländern analog den Vorbeitrittsprogrammen langsam aufgebaut. Um die administrativen Kapazitäten in Ungarn zu stärken, wurden eine „Nationale Agentur für Regionalentwicklung“ und eine „Agentur zur Implementierung der Sozialfonds“ gegründet. Ähnliche Agenturen sollen im Auftrag des Ministeriums für Transport, des Wasseramtes und des Umweltministeriums helfen, den Kohäsionsfonds zu implementieren (EU-Commission, Ungarn 2001). Probleme bezüglich der Implementierung konkreter Projekte bereiten die Verfahren für öffentliche Ausschreibungen. Korruption ist ein schwerwiegendes Problem (siehe Kapitel IV. 2.b), doch fehlen auch (u. a. in Polen) die rechtlichen Voraussetzungen für transparente und effiziente Verträge zwischen dem öffentlichen Sektor und den NGOs sowie verschiedenen quasi-öffentlichen Institutionen (Gilowska 2000).

### e) Monitoring, Evaluierung und Finanzkontrolle

Monitoring und Evaluierung sind wichtige Voraussetzungen für eine effektive Funktionsweise der Strukturfonds. Hierfür sind entsprechende Organisationen (Monitoring Committees: MCs), Humanressourcen (interne und externe Expertise) und Techniken (Systeme, Instrumente, Daten, selbst entwickelte Indikatoren u.a. IT-gestütztes Informationssystem) notwendig, die in den MOE-Ländern erst im Aufbau begriffen sind. Die Evaluierung stützt sich in der Regel auf externe und unabhängige Experten. Die Vorbeitrittsprogramme müssen genutzt werden, um eine entsprechende Evaluierungskultur (auch über private Consulting Firmen) zu entwickeln. Ein weiterer wichtiger Bereich ist die externe und interne Finanzkontrolle.

Die Kandidatenländer konnten in den letzten Jahren hinsichtlich effektiver Finanzkontrollen insofern Fortschritte erzielen, als sie Gesetze und Institutionen für externes Auditing und internes Controlling (Rechnungsprüfung) geschaffen haben. Ungarn modernisiert seit einiger Zeit die interne Rechnungsprüfung (PIFC) und definierte im letzten Jahr klarer die funktionellen Kompetenzen in diesem System. Zudem wurde die vorausgehende (ex-ante) Finanzkontrolle durch ein Netzwerk von Finanzämtern auf Gemeindeebene (Directorates of Public Finance Offices) verstärkt. Im März 2001 verabschiedete das Parlament ein neues Gesetz für die externe Rechnungsprüfung, das nunmehr weitgehend internationalen Standards (INTOSAI Auditing Standards) entspricht. Seitens der zentralen Behörde (State Audit Office, SAO) wurde das Mandat auf die Kontrolle der EU-Fonds und die Kontrolle der Nationalbank ausgedehnt. Dennoch haben sich Kontrolle und Rechnungsprüfung der Vorbeitritts Hilfen (der ISPA- und PHARE-Fonds), insbesondere hinsichtlich der Vorbereitung des EDIS-Systems (Extended Decentralised Implementation System, EDIS), nur wenig verbessert (EU-Commission, 2001c, Polen, Ungarn).

Die Erfahrung der jetzigen EU-Mitgliedsländer zeigt, dass weniger der Umfang der Verwaltung als vielmehr Kompetenz und Ausbildungsstand des Personals für ein effektives Management und die Implementierung der Strukturfonds entscheidend sind. In den Kandidatenländern ist aber die Qualifikation der Beamten und Angestellten des öffentlichen Dienstes insbesondere auf lokaler Ebene niedrig bzw. entspricht nicht den EU-Anforderungen. In Polen besaßen beispielsweise 2001 nur 5 von 16 Wojewodschaften detaillierte Pläne zum Monitoring ihrer regionalen Entwicklungsstrategien (Gorzela, Jałowiecki 2001). Letztlich ist die unbe-

friedigende Nutzung der bestehenden Vorbeitrittsfonds in erheblichem Maße auf die geringen operationellen Fähigkeiten des verantwortlichen Personals zurückzuführen. Schließlich sollte nicht unerwähnt bleiben, dass die Evaluierung nicht nur für die Kandidatenländer, sondern auch für die Europäische Kommission selbst seit längerer Zeit ein erhebliches Problem darstellt (Mouqué 1999, Honohan 1998).

Die EU-Kommission und die EU-Mitgliedsländer versuchen in den Kandidatenländern mit Hilfe sog. Twinning-Programme (teilweise im Rahmen der PHARE-Seminare) den Ausbildungsstand zu verbessern. Die bereits erwähnten Vorbereitungsprogramme (SSP) enthalten deshalb starke Weiterbildungskomponenten. Dabei wird die Kommission nur teilweise selbst in der Ausbildung aktiv, sondern überträgt Fortbildungsmaßnahmen oft an private Consulting-Firmen. Allerdings wird insbesondere in Polen der Vorwurf laut, die Qualität einiger dieser von Beratungsfirmen angebotenen Kurse sei mangelhaft, ihre Inhalte zu breit und wenig aktuell (Szlachta 2000).

#### f) Zentrale versus dezentrale Verwaltungsstrukturen

Trotz der skizzierten Probleme ist es nicht ausgeschlossen, dass die Kandidatenländer bis zum EU-Beitritt (bis 2004 bzw. 2005) ein für die formale Abwicklung der EU-Fondsgelder ausreichendes Verwaltungsniveau erreichen können. Die zentrale Problematik hinsichtlich der Absorptionskapazität liegt indes in zwei anderen Bereichen: Erstens, berühren die EU-Vorgaben nicht die Inhalte der EU-Struktur- und Regionalpolitik, die zuletzt auch hinsichtlich der Abwicklung der Fondsgelder (Agenda 2000) immer stärker dem Kompetenzbereich der Mitgliedsländer übertragen wurde. Damit ist der volks- und regionalwirtschaftliche Nutzen des Mittelzuflusses verstärkt von der Qualität der Wirtschafts- und Regionalpolitik abhängig. Die Gefahr in den Kandidatenländern besteht darin, dass sektoral ausgerichtete und aus der Ära der Zentralplanung stammende Investitionsprioritäten (siehe Polen im Rahmen der Regionalverträge) durch EU-Fördergelder noch zementiert werden könnten.

Zweitens wird im Zuge der EU-Struktur- und Regionalfondsförderung die Mittelverwendung immer stärker auf lokale, regionale Verwaltungen oder Sonderfonds dezentralisiert. Die Verwaltungseinheiten operieren vielfach ohne effektive Finanzkontrolle, werden jedoch (bzw. sind es schon jetzt) bestrebt sein, ein Maximum an EU-Struktur- und Regionalfondsgeldern zu akquirieren. Die Kofinanzierungskapazitäten dieser Ver-

waltungsebenen sind allerdings sehr beschränkt (siehe Abschnitt V.2.), so dass sie vom Zentralhaushalt alimentiert werden müssen. Die zentralen Behörden werden dabei unter massiven politischen Druck geraten, um entsprechende Kofinanzierungsmittel bereitzustellen, da sie sonst dem Vorwurf ausgesetzt wären, die Nutzung von EU-Geldern zu blockieren. Gleichzeitig sind die zentralen Behörden weder inhaltlich, noch finanztechnisch und politisch in der Lage, eine sachgerechte Verwendung der EU-Gelder auf unterer Ebene zu kontrollieren. Dies wäre umso notwendiger, als gerade am Schnittpunkt der regionalen bzw. lokalen Verwaltungen und der um Projektaufträge bemühten Privatwirtschaft ein gewaltiges Korruptionspotential entsteht.

Diese beiden Problembereiche können zu massiver Fehlallokation von Finanzmitteln mit schwerwiegenden Folgen für die Glaubwürdigkeit der EU-Strukturpolitik führen. Dabei drohen den Kandidatenländern bei nachgewiesenen Unregelmäßigkeiten entsprechende Sanktionen (u.a. „automatic decommitment rule“). Das grundlegende Problem besteht darin, dass das Finanzministerium jedes neuen Mitgliedlandes gegenüber der EU für die sachgerechte Verwendung der Mittel verantwortlich sein wird, ohne jedoch faktisch geeignete Kontrollmöglichkeiten der unteren Ebenen zu besitzen. Es ist zu befürchten, dass das von der EU-Kommission initiierte EDIS-Programm (Extended Decentralized Implementation System) angesichts des oben beschriebenen „decentralized spending pressure“ zu früh eingesetzt wird. Ein Zwischenschritt wäre in der jetzigen Phase zwingender: der Aufbau entsprechender Verwaltungsstrukturen und Kompetenzen auf der zentralen Ebene mittels Programmen und Projekten, die von nationalen Behörden (eventuell in Zusammenarbeit mit regionalen Institutionen) durchgeführt und kontrolliert werden. Dies würde nach einigen Jahren die Voraussetzung für eine weitere Dezentralisierung der Struktur- und Regionalförderung schaffen.

## *2. Absorptionsprobleme aufgrund mangelhafter Qualität des politischen Prozesses und infolge von Korruption*

### *a) Qualität des politischen Prozesses*

Eine wirksame EU-Struktur- und Regionalpolitik wird nicht nur durch mangelhafte Verwaltungskapazitäten (auf zentraler, regionaler und lokaler Ebene), sondern auch durch „Klientelismus“<sup>3</sup> – d.h. die Vergabe

---

<sup>3</sup> Eine ausgezeichnete Beschreibung des Klientelismus in den armen Regionen Italiens gibt: Putnam 1993.

von politischen Posten zur persönlichen Vorteilsnahme – behindert.<sup>4</sup> Dieses Phänomen ist in den post-kommunistischen Ländern weit verbreitet und wird durch den schwierigen Übergang von totalitären zu demokratischen Strukturen und eine dadurch hervorgerufene relative Schwäche des staatlichen und privaten Institutionensystems begünstigt. Dabei versuchen sowohl „alte Seilschaften“ der kommunistischen Nomenklatura als auch die neue, teilweise rücksichtslos agierende Unternehmerschicht (nicht allein aus der Kommunistischen Partei hervorgegangen) sowie neue (aus der ehemaligen Opposition stammende) Parteien, den Staat für ihre Partikularinteressen zu nutzen. Instabile Parteiensysteme sowie umfassender Personalwechsel im öffentlichen Dienst zugunsten der eigenen politischen bzw. persönlichen Freunde wirken sich in den Kandidatenländern deshalb so schädlich aus, weil qualifiziertes und erfahrenes Personal im öffentlichen Dienst fehlt.

Der Aufbau eines funktionierenden öffentlichen Dienstes kann mittel- und langfristig nur dann gelingen, wenn Personalentscheidungen anhand fachlicher Kriterien erfolgen. Erste Schritte wurden zwar in Polen und Ungarn unternommen, doch bestehen erhebliche Widerstände seitens des politischen Establishments, seine Privilegien aufzugeben und Veränderungen einzuleiten. In Polen wurde bis Ende 2000 nur ca. 1 % der etwa 105.000 Beschäftigten der zentralen Regierungsbehörden gemäß den neuen Kriterien des öffentlichen Dienstes eingestellt. Offizielle Pläne gehen davon aus, dass etwa in 20 Jahren 10 % bis 15 % der Stellenbesetzungen nach diesen Kriterien vorgenommen werden. Es ist deshalb kein Wunder, dass die EU-Kommission die langsamen Fortschritte im öffentlichen Sektor Polens kritisiert hat (Sadłowska 2000). Ungarn verzeichnete diesbezüglich vor allem 2001 eine positivere Entwicklung. So wurde u. a. die rechtliche Unabhängigkeit des öffentlichen Dienstes gegenüber politischen Einflüssen gestärkt, ein „Moralkodex“ verabschiedet sowie die Bezahlung der Beamten und ihre Berufsperspektive verbessert (EU Commission 2001 c).

---

<sup>4</sup> Bezeichnungen wie „politischer Filz“, „Vetternwirtschaft“, „politische Seilschaften“ beschreiben etwas anders akzentuiert das gleiche Phänomen, doch sind sie analytisch weniger scharf. Der Begriff „Klientelismus“ – ursprünglich aus der Anthropologie stammend – hat demgegenüber seit über 30 Jahren einen festen Platz in der Politikwissenschaft. Er dient der Analyse informeller Machtverhältnisse, die auf Tausch von Vergünstigungen zwischen zwei Personen (oder auch Gruppen) in ungleichen Positionen beruhen, an dem beide Seiten gleichermaßen zum gegenseitigen Vorteil interessiert sind (vgl. Caciagli, 1997, S. 292).

## b) Korruption

Einige Soziologen und Ökonomen (Huntington 1968; Acemoglu, Verdier 1998) weisen auf wichtige Funktionen der Korruption hin („Entlohnung“ von Bürokraten für öffentliche Dienstleistungen). Die theoretischen Gegenargumente betonen die negativen Effekte der Korruption auf die Innovationskraft der Volkswirtschaft (Besteuerung von wichtigen Importgütern). Ungünstige Wirkungen auf die Einkommensverteilung verstärken zudem die soziopolitische Instabilität (Murphy et al. 1993). Empirische Untersuchungen (Regressionsanalysen im Ländervergleich) belegen die eindeutig negative ökonomische Auswirkung von Korruption (Mauro 1995; Pak Hung Mo 2001; World Bank 2001). Pak Hung Mo (2001) zeigt, dass sie aufgrund einer höheren politischen Instabilität sowie durch ihre negativen Effekte auf das Humankapital und die private Investitionsquote das Wirtschaftswachstum beeinträchtigt.

EU-Struktur- und Regionalfonds sind durch Korruption eindeutig negativ betroffen, da öffentliche Ausschreibungen oder Verträge (auch Vertragsüberprüfungen) durch Schmiergeldzahlungen manipuliert werden. Der Schaden für die öffentliche Hand (für EU und involvierte Mitgliedsstaaten gleichermaßen) schlägt sich in höheren Kosten und/oder einer geringeren Qualität der erbrachten Leistungen nieder. Geht man davon aus, dass höhere Steuern diese Mehrkosten finanzieren müssen, dann lassen sich auch hieraus negative Wachstumseffekte für die EU ableiten.

Wie stark die Korruption noch immer in den Beitrittsländern präsent ist, zeigen internationale Vergleiche anhand des IMD-Kriteriums „Korruption und Schmiergeld“ sowie des Korruptionsindex von Transparency International (vgl. Tabelle 6). Das Ausmaß der Korruption liegt im Durchschnitt in den Beitrittsländern deutlich höher als in den EU-Referenzländern. Die Zustände in Polen, Ungarn, Tschechien, der Slowakei und Rumänien entsprechen denen vieler Schwellenländer in Lateinamerika und Afrika. Während Griechenland beim TI-Index durchaus in diese Gruppe fällt (nicht jedoch beim IMD-Index), kann sich Italien bei beiden Indices etwas besser positionieren (Rang 29). Nur Estland erreicht Werte, die mit den übrigen Kohäsionsländern vergleichbar sind. Mit Hilfe des Kriteriums „Öffentlicher Dienst“ (Tabelle 6) kann skizziert werden, ob bzw. wie stark der öffentliche Sektor politischen Einflüssen ausgesetzt ist. Hier weisen die Kandidatenländer (Positionen zwischen 30 bis 38) mit Ausnahme von Estland (Position 24) deutlich negativere Ergebnisse als der Durchschnitt der EU-Referenzländer auf, doch werden Italien, Portugal und Griechenland (Position 41, 42, 44) noch schlechter bewertet.

Tabelle 6

**IMD-Subkriterium „Korruption und Schmiergeld“ sowie  
Transparency International (TI) Korruptionsindex\***  
(alle Angaben für 2001)

	IMD Korruption Rang	TI-Korruptions- index Bewertung	TI-Korruptions- index Rang	Öffentlicher Dienst Rang
Polen	45	4,1	44	33
Ungarn	35	5,3	31	32
Tschechien	36	3,9	47	35
Slowakei	39	3,7	51	30
Slowenien	31	5,2	34	38
Estland	24	5,6	28	24
Italien	29	5,5	29	41
Portugal	27	6,3	25	42
Spanien	20	7,0	22	17
Griechenland	30	4,2	42	44
Deutschland	15	7,4	20	7
Irland	21	7,5	18	3

*Anmerkung:* \*Der Korruptionsindex fasst 14 Untersuchungen von 7 unabhängigen Instituten zusammen. Die Untersuchungen reflektieren die Wahrnehmung von Geschäftsleuten und Wissenschaftlern. Dabei werden 91 Industrie-, Schwellen- und Entwicklungsländer erfasst. Die Rangpositionen der einzelnen Länder werden auf Basis des CPI-2001-Punktwertes ermittelt, der (auf Basis der erwähnten Untersuchungen) den Korruptionsgrad zwischen 10 (keine Korruption) und 0 (extrem viel Korruption) ermittelt.

*Quelle:* International Institute for Management Development (IMD 2001); Transparency International 2001

Korruption ist keine isolierte Erscheinung. Die oben aufgezeigte mangelhafte Qualität und Transparenz des politischen Prozesses (geringe Bezahlung und unzureichende Karrierechancen im öffentlichen Sektor eingeschlossen) fördern Korruption und Missmanagement von öffentlichen Fonds in den Beitrittsländern. Schwache Rechtssysteme begünstigen die Korruption. In den Beitrittsländern setzten sich aber Rechtsnormen und ihre effektive Implementierung auch wegen der kommunistischen Vergangenheit nur langsam durch. Ein Rückgang der Korruption ist auch für die Legitimität des öffentlichen Sektors entscheidend, was jedoch in den Beitrittsländern bisher kaum zu beobachten war. Tatsächlich häufen sich die Affären, in denen polnischen Politikern der Miss-

brauch öffentlicher Ämter zur eigenen Bereicherung vorgeworfen wird. Zudem mehren sich – möglicherweise auch als Folge einer besseren Strafverfolgung – aufgedeckte Korruptionsfälle und Anklagen (EU-Kommission, 2001c, Polen).

## **V. Makroökonomische Effekte und mögliche Problembereiche der EU-Struktur- und Regionalpolitik**

### *1. Positive gesamtwirtschaftliche Effekte:*

#### *Wachstum und Zahlungsbilanz*

Polen und Ungarn können Nettotransfers (Agrartransfers und Strukturfonds plus sonstiger Zuwendungen minus der Eigenbeiträge zum EU-Haushalt) von 2,5 % (bei strikter Anwendung der 1999 auf dem Berliner Gipfel beschlossenen Finanzierungsregeln) bis 4,7 % (bei unveränderter Ausgabenpolitik in der EU-15) des BIP erwarten (Quaisser 2002; Weise 2001). Ungarn kann sogar mit etwas höheren Transfers (3,6 % bis fast 6 % des BIP) rechnen. Der Zufluß der EU-Gelder erhöht das BIP-Niveau zu Lasten der bisherigen Mitgliedsländer (je nach Mitgliedsland zwischen 0,2 % bis 0,7 % seines BIP). Diese primären Umverteilungseffekte stellen statische Veränderungen dar, berücksichtigen jedoch nicht die möglichen, durch Transferleistungen hervorgerufenen Wachstumseffekte. Eine (annähernde) Quantifizierung dieser Wachstumsimpulse ist in aufwendigen makroökonomischen Modellen oder allgemeinen Gleichgewichtsmodellen möglich. Die Ergebnisse fallen jedoch hinsichtlich Typ und Annahmen der Modelle recht unterschiedlich aus. Die potentiellen Größenordnungen dieser Effekte belaufen sich für die Beitrittsländer je nach Modell und in einem Zeitraum von 10 Jahren auf 2 % bis 3 % (siehe Tabelle 7).

Eine Erhöhung der Transferleistungen durch die EU führt automatisch zu einer entsprechenden Entlastung der Leistungsbilanz der Empfängerländer (via Übertragungen). Dieser Effekt ist nicht zu unterschätzen, da Leistungsbilanzdefizite häufig im Zuge eines aufholenden Konvergenzprozesses auftreten. In den letzten Jahren lagen die Defizite in Polen bei 4 % bis 7 % des BIP und in Ungarn bei ca. 2 % bis 5 %. Obwohl sich die außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte 2001 in vertretbaren Grenzen halten dürften, bleibt die Finanzierung der Leistungsbilanzdefizite mittelfristig ein Problem. Von 1997 bis 2001 wurden in Ungarn die Leistungsbilanzdefizite fast vollständig und in Polen zu ca. 70 % durch ausländische Direktinvestitionen (ADI) ausgeglichen. Die ADI erreichten damit in Ungarn (Tendenz leicht sinkend) und Polen (Tendenz steigend)

Tabelle 7

**Wachstumseffekte der EU-Transfers, Änderung des BIP-Niveaus  
im Zeitraum von 10 Jahren  
(2000–2009)**

Studie	jährliche Transfers in % des BIP der Empfängerländer	BIP-Niveau-Effekt über 10 Jahre
DG-Ecofin-Studie für 8 MOE-Länder	3	2,7
Breuss (2001) Polen	4	3,2
Breuss (2001) Ungarn	5	2,2
EU-Kommission, Quest II, Portugal	2,3 (2000–06)	2,0

*Quellen:* Breuss 2001; DG-Ecfin 2001; EU-Kommission, Europäische Wirtschaft 2000

ein Niveau von 4% bis 5% des BIP. Die künftigen Transferleistungen werden demnach in etwa dem Umfang der ADI-Zuflüsse entsprechen und können maßgeblich zur Finanzierung von Leistungsbilanzdefiziten beitragen.

Auch in ihren makroökonomischen Wirkungen sind ADI und EU-Transfers vergleichbar. Ähnlich den Transferleistungen erhöht diese Finanzierungsart nicht die Auslandsverschuldung. Sie ist auch Zuflüssen von Portfoliokapital vorzuziehen, da ADI langfristig gebunden sind und damit keine kurzfristigen Kapitalabflüsse mit entsprechenden Zahlungsbilanzproblemen entstehen können. Ein höherer Importbedarf (Vorleistungs- und Investitionsgüter) kann zu einer Belastung der Leistungsbilanz führen, doch ist mittel- und langfristig entscheidend, welche produktivitäts- und exportfördernden Effekte von ADI und den Transferleistungen ausgehen. Hier dürften ADI rascher wirken als entsprechende Investitionen in Infrastruktur und Humankapital.

Welche Entwicklung ist in den nächsten zehn Jahren zu erwarten? Hier kann man sich auf den Erfahrungshintergrund der Kohäsionsländer Portugal, Spanien und Griechenland stützen. Irland bildet eine gewisse Ausnahme, da die Transferleistungen in den letzten Jahren sogar über 5% des BIP lagen. Wir rechnen jedoch damit, dass sich nach dem Ende der Privatisierung die ADI-Zuflüsse in Ungarn und Polen auf einem Niveau von 2% einpendeln werden. Auch scheint aufgrund der in Kapitel III aufgezeigten Absorptionsprobleme eine vorsichtige Schätzung der Netto-Transfer-

leistungen zwischen 2 % und 3 % des BIP angebracht. Unter Berücksichtigung dieser Annahmen könnte ein Leistungsbilanzdefizit von 4 % bis 5 % des BIP solide finanziert werden. Bei geschätzten Leistungsbilanzdefiziten von ca. 5 % werden die EU-Transfers in Höhe von ca. 2 % bis 3 % des BIP einen wichtigen Finanzierungsbeitrag leisten.

## *2. Problembereiche: Geld- und Fiskalpolitik*

Auf den monetären Bereich können sich Transferzahlungen in den angegebenen Größenordnungen insofern auswirken, als sie die ohnehin schon bestehenden realen Aufwertungstendenzen, wie sie in Volkswirtschaften mit hohem Wirtschaftswachstum zu beobachten sind, noch verstärken. Diese Tendenzen können dann das außenwirtschaftliche Gleichgewicht gefährden, wenn sie die Wettbewerbsfähigkeit wichtiger Wirtschaftszweige zusätzlich schwächen. Während Ungarn in den letzten Jahren die Wettbewerbsfähigkeit insbesondere seines Exportsektors deutlich verbesserte (u.a. hohes Produktivitätswachstum, moderate Entwicklung der Lohnstückkosten), ist sie in Polen kritischer zu beurteilen. Nach dem Wegfall sämtlicher tarifärer und nicht-tarifärer Handelshemmnisse im Zuge des EU-Beitritts wird der Wettbewerbsdruck in den kommenden Jahren eher zunehmen.

Die monetäre Politik ist auch insofern gefordert, als sich mit den Transferleistungen die inländische Geldmenge aufblähen kann und sich dadurch inflationäre Tendenzen verstärken können. In den letzten Jahren haben in Polen und Ungarn Portfolio-Kapital-Ströme in weitaus geringerem Umfang solche Entwicklungen ausgelöst und die Geld- und Wechselkurspolitik vor Probleme gestellt. Die Geldpolitik ist dabei gezwungen, mit Sterilisierungsmaßnahmen (Verkauf von Staatsanleihen durch die Zentralbank) und Zinserhöhungen diesem Inflationsdruck zu begegnen. Dies steht eigentlich der Notwendigkeit entgegen, durch eine abnehmende Zinsdifferenz zur Eurozone, die Portfolio-Kapitalzuflüsse in vertretbaren Margen zu halten.

Je enger die Grenzen für die Geldpolitik gesetzt sind, desto stärker wird der Druck auf die Fiskalpolitik, Budgetdefizite (die letztlich auch durch den ausländischen Kapitalmarkt finanziert werden) zu reduzieren. Transferleistungen in der angegebenen Höhe bringen neben aktuellen Budgetproblemen mittel- und langfristig Finanzierungsprobleme mit sich. Zusätzliche Budgetbelastungen beachtlichen Umfangs können insbesondere dann entstehen, wenn die Prinzipien der Kofinanzierung (möglicherweise auch im Agrarbereich) und der „Additionalität“ (d.h.

Tabelle 8

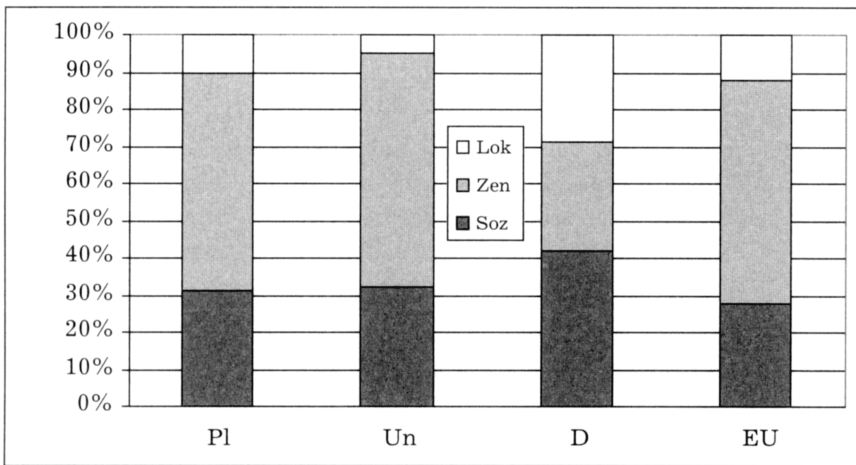
**Der öffentliche Finanzsektor in Polen nach Budgetarten für 2000  
(in % des BIP)**

	Einnahmen	Ausgaben
Staatsbudget	20.4	12.0
Zentrale Sonderfonds	10.6	16.4
Lokale und regionale Verwaltungen	4.7	9.3
Öffentlicher Sektor insgesamt	41.1	44.3

*Quelle:* Owsiak et al. (2001), S. 9–12

die EU-Förderung darf bestehende Ausgaben nicht alimentieren) strikt angewandt werden. Eine einfache Rechnung verdeutlicht dies: Bei vorsichtig projektiertem Kofinanzierungsbedarf von ca. 20 % der Mittel (bei strikter Anwendung der EU-Regeln eher 25 %) würde sich dann (je nach Transferszenario) der Budgetsaldo Polens zwischen 0,5 und 1,2 %-Punkte des BIP und im Falle Ungarns zwischen 0,7 % bis 1,2 % des BIP verschlechtern. Damit erweist sich die Kofinanzierung als ernstes Absorptionsproblem. Entweder gelingt es, die Ausgabenstruktur des Budgets zugunsten der EU-Fonds zu verändern, oder es wird durch Kürzungen in den Sozialausgaben der nötige Spielraum für zusätzliche Mittel geschaffen. Beide Alternativen sind gleichermaßen problematisch: Während die erste Variante faktisch die Budgethoheit der Kandidatenländer einschränkt, birgt die zweite Möglichkeit die Gefahr tiefgreifender sozialer Konflikte in sich.

Dadurch wächst in den nächsten Jahren der Druck auf die Kandidatenländer, ihre öffentlichen Haushalte zu konsolidieren. Insbesondere in Polen hat die Fiskalpolitik mit strukturellen Problemen im staatlichen Renten- und Gesundheitswesen zu kämpfen. Es kommen Politikfehler bei der Implementierung notwendiger Reformen hinzu, die höhere Kosten im Renten- (ZUS) und Bildungssystem verursachen. Die Fiskalpolitik wird auch insofern erschwert, als im öffentlichen Finanzsystem die verschiedensten Nebenhaushalte (off-budget-funds) existieren, in denen beachtliche Mittel unter loser Kontrolle des öffentlichen Finanzsektors stehen. Darüber hinaus schwächen die Nebenhaushalte die Wirksamkeit der Regionalpolitik, weil sie mit deren Zielen und Instrumenten nur ungenügend koordiniert sind (Dąbrowski 1999).



Anmerkung: Lok: Lokale Ebene; Zen: Zentrale Ebene; Soz.: Soziale Sicherungssysteme.

Quelle: OECD, IMF

Schaubild 3: Anteile der Budgeteinnahmen bezogen auf die Regierungsebenen

Bereits 1999 schlug das polnische Finanzministerium vor, die Organisationen mit Sonderhaushalten in ihrer Mehrzahl abzuschaffen und ihre Fonds ganz oder teilweise den Budgets der Zentralregierung oder den regionalen bzw. lokalen Verwaltungen zu übertragen. Dieses Vorhaben wurde jedoch nicht realisiert, sondern im Gegenteil, es kommen fünf weitere Agenturen hinzu. Auf diese Organisationen entfielen 2000 ca. 37% sämtlicher öffentlicher Ausgaben. Wegen des geringen lokalen und regionalen Steueraufkommens ist die Finanzierung der Sonderfonds sowie der regionalen und lokalen Verwaltungen von zentralen Zuweisungen (zu ca. 50%) abhängig. Die Lage der Sonderfonds ist in Ungarn weniger kritisch, doch läßt sich auch hier ein niedrigerer lokaler Anteil am Steueraufkommen beobachten. Die Werte weichen zwar nur geringfügig vom EU-Durchschnitt ab (vgl. Schaubild 3), doch ist die Schwäche der Steuersysteme in Polen und Ungarn (geringe Verknüpfung zwischen Steuereinnahmen und öffentlichen Ausgaben) unverkennbar (Owsiak 2001).

Aufgrund des geringen lokalen Steueraufkommens ist zu erwarten, dass steigende EU-Struktur- und Regionalfondsausgaben wegen der Kofinanzierungspflicht auch höhere Zuwendungen aus dem Zentralbudget nach sich ziehen werden (vgl. Szlachta 2000). Angesichts der ohnehin

angespannten Budgetsituation (siehe unten) wird zudem der Druck wachsen, die ohnehin aus Sicht der Finanzkontrolle problematischen Sonderfonds und Nebenhaushalte aufzulösen und sie den regionalen bzw. lokalen Finanzverwaltungen zu übertragen. In Ländern mit einem stärker zentralisierten Verwaltungs- und Finanzsystem könnten solche Fonds direkt zur Kofinanzierung eingesetzt werden. Damit ließe sich die Kofinanzierungsproblematik zwar entschärfen, doch blieben die grundlegenden Probleme dieser Fonds (mangelhafte Finanzkontrolle und fehlende Effizienz des Mitteleinsatzes) ungelöst.

## VI. Schussfolgerungen

Angeichts der beachtlichen Einkommensunterschiede und Absorptionsprobleme der neuen Mitgliedsländer sind Reformen der Struktur- und Regionalpolitik dringend erforderlich und liegen auch im Interesse der neuen Beitrittsländer (Axt 2002). Solche Reformen sollten darauf zielen, den Kohäsionsfonds für die ärmeren Beitrittsländer auszubauen und an verschärfte makro- und mikroökonomische Konditionalitäten (primäres Ziel: Förderung des Konvergenzprozesses) zu knüpfen. Eine verstärkte Förderung mittels Kohäsionsfonds hat den Vorteil geringerer verwaltungstechnischer Anforderungen sowie eines niedrigeren Kofinanzierungsbedarfs. Gleichzeitig sollte die (reformierte) EU-Struktur- und Regionalpolitik langsam im Zuge des Ausbaus der Absorptionskapazitäten verstärkt werden. Dabei wäre eine ohnehin geforderte Konzentration der Ziele (auf Ziel 1) und ein Ausbau der projektorientierten Förderung mit einem höheren Kofinanzierungsanteil sinnvoll. Die operative Abwicklung einer solchen reformierten Struktur- und Regionalförderung könnte dann vorrangig von externen Instituten, wie u.a. der Europäischen Investitionsbank, übernommen werden. Der Europäischen Kommission würde eine Überwachungsfunktion (auch verstärkt im Bereich der Korruptionsbekämpfung) zukommen, mit der sie angesichts der enormen organisatorischen Probleme der Osterweiterung ohnehin voll gefordert sein wird.

## Literatur

*Acemoglu, D./Verdier, Th. (1998): Property Rights, Corruption and the Allocation of Talent: A General Equilibrium Approach*, in: *Economic Journal*, September 1998, S. 1381–1403.

*A magyar régiók zsebkönyve (Taschenbuch der ungarischen Regionen) 2000.*

- Axt, H.-J. (2000): EU-Strukturpolitik, Einführung in die Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, Opladen.
- (2002): Die Strukturpolitik und die EU-Erweiterung: Substantielle Reformen unabdingbar, aber politisch schwer durchzusetzen, SWP-Studie S 3, Stiftung Wissenschaft und Politik (Februar 2002).
- Boeckhout, S./Boot, L./Hollanders, M./Reincke, K.J./de Vet, J.M. (2002): Key Indicators for Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds, Principle Report, Final Report, NEI Regional and Urban Development, Rotterdam (February 2002).
- Boldrin, M./Canova, F. (2001): Europe's Regions, Income Disparities and Regional Policies. *Economic Policy*, April 2001, S 207–252.
- Breuss, F. (2001): Macroeconomic Effects of EU Enlargement for Old and New Members. WIFO Working Papers 143/2001.
- Brusis, M. (1999): Institutional Building for Regional Development: A Comparison of the Czech Republic, Estonia, Hungary, Poland, and Slovakia, in: Beyer, J./Wielgohs, J./Wiesenthal H. (eds.): *Successful Transitions, Political Factors of Socio-Economic Progress in Postsocialist Countries*, Baden-Baden, 1999; S. 223–242.
- Caciagli, M. (1997): Klientelismus; in: Nohlen, D./Waldmann, P./Ziemer, K. (Hrsg.) (1997): *Lexikon der Politik*, Band 4, München. S. 292–297.
- DG ECOFIN (2001): *The Economic Impact of Enlargement* (monograph). European Commission, Brussels, (May 2001).
- Dąbrowski, M. (1999): *Macroeconomic and Fiscal Challenges Facing Central European Countries During the EU Accession Process*. CASE Report No. 26. CASE, Warsaw.
- European Commission (2001a): *Second Report on Economic and Social Cohesion*. Brussels.
- (2001b): *The Phare Programme: Annual Report 2000*, Brussels.
  - (2001c): *Regelmässiger Bericht 2001 über die Fortschritte einzelner Beitrittsländer*, Brussels.
  - (2001d): *Preparation for the Structural Funds in the Candidate Countries*, March 2001; Paper for the Twinners Seminar, Manuskript (März 2001).
- EU-Kommission (1997): *Europäische Wirtschaft, Jahreswirtschaftsbericht 1997*, Nr. 63, Brüssel.
- (1997, 1998, 2000, 2001): *Europäische Wirtschaft, verschiedene Jahrgänge*, Brüssel.
- Gilowska, Z. (2000): *Pożądy mechanizm wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej do wspierania rozwoju regionalnego (Der erwünschte Mechanismus des Gebrauchs von EU-Hilfe für die Unterstützung der Regionalentwicklung)*. Lublin: Gdańsk Institute for Market Economics.
- Gilowska, Z./Hausner, J./Szlachta, J. (2001): Warszawa trzyma kasę (Warschau behält den Geldbeutel), Gespräch in: *Gazeta Wyborcza*, 19. Juni.

- Gorzelak, G.* (2001): The Regional Dimension of Polish Transformation: Seven Years Later, in: *Gorzelak* (Eds., 2001), S. 310–329.
- Gorzelak, G./Ehrlich, E./Faltan, L./Illner, M.* (Eds., 2001): Central Europe in Transition: Towards EU Membership, Warsaw, 2001.
- Gorzelak, G./Jałowiecki, B.* (2001): Strategie rozwoju regionalnego województw: Próba oceny (Regionale Entwicklungsstrategien der Wojewodschaften: Versuch einer Bewertung), in: *Studia Regionalne i Lokalne* 1 (5).
- Hausner, J., et al.* (Eds. 2000): The Quality of Governance: Poland Closer to the European Union? Małopolska School of Public Administration of the Cracow University of Economics, Friedrich-Ebert-Stiftung: Krakow, 2000.
- Heimpold, G.* (2002): Regionalpolitische Institutionen der mittel- und osteuropäischen Länder – fit für die Aufnahme in die EU? *Wirtschaft im Wandel*, Nr. 6 (2002), S. 167–175.
- Honohan, P.* (1998): Ireland's Experience with Administering the EU Structural Funds. Referat auf einem Seminar in Warschau, Polen, 6. Juli 1998.
- Huntington, S.* (1968): *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- IMD (2001): *The World Competitiveness Yearbook 2001*. International Institute for Management Development (IMD), Geneva.
- Kierzkowski, T.* (2001): Zarządzanie Funduszami Strukturalnymi w Anglii (Verwaltung der Strukturfonds in England), Warsaw: Polish Agency for Regional Development.
- Központi Statisztikai Hivatal, Budapest, 2001
- Mauro, P.* (1996): The Effects of Corruption on Growth, Investment, and Government Expenditures, IMF Working Paper WP/96/98, Washington, DC: International Monetary Fund, Sept 1996.
- Mouqué, D.* (ed., 1999): Sixth Periodic Report on the social and economic situation and development of the regions of the European Union. Luxemburg: Europäische Kommission, 1999.
- Murphy, K. M./Shleifer, Ma./Vishny, R. W.* (1993): Why is Rent-Seeking So Costly to Growth? *American Economic Review*, Vol. 83, No. 2 (May 1993), S. 409–414.
- Myczkowska, A.* (2001): Kontrakty są, ale czy będą pieniądze (Die Verträge sind da, aber kommt das Geld?), in: *Rzeczpospolita*, 30. Juni–1. Juli.
- OEI (2001): Ostmittel- und Osteuropa im Aufholprozess. Wirtschaftslage und Reformprozesse in Ostmittel- und Südosteuropa sowie der Ukraine 2000/2001, Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München, Working Papers Nr. 232, München.
- Owsiak, S./Kucharczyk, R./Stepaniuk, K.* (2001): Przepływy finansowe w układzie: centrum-województwa (Finanztransfers vom Zentrum zu den Wojewodschaften), in: *Studia Regionalne i Lokalne* 2–3 (6).

- Pak Hung Mo* (2001): Corruption and Economic Growth, in: *Journal of Comparative Economics*. No. 29, S. 66–79.
- Pawlicki, J.* (2002): Minus w skali Richtera (Minus auf der Richter-Skala), in: *Gazeta wyborcza*, 29. März 2002.
- Quaisser, W./Hall, J.* (2002): Toward Agenda 2007: Preparing the EU for Eastern Enlargement. Arbeiten aus dem Osteuropa-Institut München, Working Paper No. 240, München.
- Putnam, R.* (1993): *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton NJ: Princeton University Press.
- Sadłowska, K.* (2000): Za mało profesjonalistów (Zu wenige Profis), in: *Rzeczpospolita*, 1. Dezember 2000.
- Szemlér, T.* (2001): Regional Development and the EU Pre-Accession and Structural Funds, Trends and Possible Courses of Action, Institute for World Economics, Hungarian Academy of Sciences, No. 110, Budapest (July 2000).
- (2002): Regionalpolitik und Vorbeitrittshilfe in Ungarn. Manuskript (erscheint 2002).
- Szlachta, J.* (2000): Problems of Polish Regional Development Policy in the Context of European Integration, in: Hausner et al. (Eds., 2000), S. 87–116.
- Transparency International 2001.
- World Bank (2001): *The World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*, Washington DC.



# EU-Osterweiterung, Reformbedarf bei den EU-Politiken und Auswirkungen auf die Nettozahlerpositionen

Von Christian Weise\*, Berlin

## Abstract

### **The Need to Reform EU Policies and the Consequences for the Net Contributor Balance**

This paper analyses the consequences of the planned enlargement on the EU budget for the years 2007 and 2013. It concentrates on the EU's Common Agricultural Policy and Structural Policy and calculates the potential fiscal consequences of enlarging the EU for various policy scenarios. Although enlarging the EU could be financed without overstepping the current upper limit for the EU budget, it will still increase the pressure for EU policy reform. The main aim of such reforms is to reduce income support in agricultural policy and to concentrate structural policy on needy member states. These reforms would lead to a distribution of net burdens which was more strongly orientated according to the relative income of EU members. The burden for net contributors would remain under control, financial support for needy member states in the present EU would continue and new members would receive equal treatment from expenditure-related programmes.

*JEL classification: D 78, F 02, H 11, H 87, P 16*

*Keywords: Enlargement, EU Budget, reform scenarios*

## I. Einführung

Dieser Beitrag analysiert die Auswirkungen der geplanten Erweiterung auf das EU-Budget. Er konzentriert sich auf die Gemeinsame Agrarpolitik und die Strukturpolitik der EU, auf die etwa die Hälfte bzw. gut ein

---

\* Kontakt: DIW Berlin (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung), 14191 Berlin, Tel.: ++49/30/89 789-679, e-mail: cweise@diw.de. Dieser Beitrag basiert auf Ergebnissen eines gemeinsamen Forschungsprojektes des DIW Berlin, des Instituts für Agrarökonomie der Universität Göttingen und des Instituts für Europäische Politik (Weise et al., 2002). Dies gilt insbesondere für die hier verwendeten Schätzungen zu den agrarpolitischen Kosten einer Erweiterung. Die Schätzung der strukturpolitischen Kosten sowie die Konzeption der Gesamtszenarien wurden für diesen Beitrag überarbeitet und aktualisiert. Alle Fehler gehen zu Lasten des Autors.

Drittel des EU-Haushalts entfallen. Beide Politiken sind bis zum Auslaufen der gegenwärtig geltenden Finanziellen Vorausschau im Jahre 2006 in ihren Grundzügen festgelegt; für die Zeit ab 2007 ist der Verteilungskonflikt dagegen programmiert. Die neuen Mitglieder erwarten nach ihrem Beitritt eine angemessene Beteiligung an den ausgabewirksamen Politiken der EU; wegen des niedrigen Bruttoinlandsprodukts (BIP) pro Kopf und der großen Bedeutung des Agrarsektors in den Kandidatenländern ist von einem erheblichen Finanztransfers an die neuen Mitglieder auszugehen, dessen konkrete Höhe allerdings strittig ist. Die heutigen Nettozahler in den EU-Haushalt lehnen eine ausschließliche Finanzierung dieses Transfers über höhere Beiträge an den Haushalt ab. Diejenigen Mitgliedstaaten, Regionen oder Berufsgruppen, die gegenwärtig erhebliche Zahlungen von der EU erhalten, wollen dagegen diese Zuflüsse möglichst weitgehend erhalten.

Spätestens seit der Veröffentlichung der letzten Fortschrittsberichte der Europäischen Kommission zur Beitrittsfähigkeit der Kandidatenländer ist eine Erweiterung der EU um zehn neue Mitglieder im Jahr 2004 eine realistische Option.<sup>1</sup> Dazu müssten die Beitrittsverträge bis Ende 2002 unterschriftsreif ausgehandelt sein. Die für das künftige EU-Budget entscheidenden Verhandlungskapitel Landwirtschaft, Regionalpolitik und Haushalt sind jedoch noch in keinem Fall abgeschlossen. Auch wenn die Europäische Kommission die Erweiterung strikt von der Vorbereitung der nächsten mittelfristigen Finanziellen Vorausschau, also von der Debatte um eine Reform von Agrar- und Strukturpolitik, trennen will, stehen beide Fragen eindeutig in einem inhaltlichen Zusammenhang.

Die Diskussion um die Konsequenzen der Erweiterung auf die ausgabewirksamen EU-Politiken wird oft von den erwarteten fiskalischen Folgen oder von finanzpolitischen ad hoc-Vorgaben<sup>2</sup> dominiert. Demgegenüber wird hier erst diskutiert, ob bzw. welcher Reformbedarf bei Agrar- und Strukturpolitik der EU besteht (Abschnitt 2). Erst darauf aufbauend wird in Szenarienrechnungen ermittelt, welche fiskalischen Folgen eine Erweiterung der EU haben kann, wenn die Politiken nicht geändert werden oder wenn es zu unterschiedlichen Reformen kommt. In Abschnitt 3 wird das Vorgehen näher erläutert. Abschnitt 4 gibt einen

---

<sup>1</sup> Europäische Kommission (2001a).

<sup>2</sup> So betonen z.B. Vertreter von Mittelempfängern und der Europäischen Kommission, dass eine substantielle Strukturpolitik mindestens den Einsatz von 0,46% des EU-BIP erfordere. Vertreter von Nettozahlern dringen darauf, den EU-Haushalt insgesamt keinesfalls über 1,27% des EU-BIP anwachsen zu lassen.

Überblick über die Ergebnisse der Rechnungen, während in Abschnitt 5 Schlussfolgerungen gezogen werden.

Die künftige Gestaltung der ausgabewirksamen EU-Politiken hat unmittelbare politische Brisanz. Auch abgesehen von der allgemeinpolitischen und historischen Dimension der EU-Erweiterung sollte die Diskussion über die Erweiterung jedoch nicht auf den Kostenaspekt beschränkt werden. Schon aus ökonomischer Sicht stellt sich z.B. die Frage nach einer notwendigen Reform der EU-Entscheidungsmechanismen, wie sie im Vertrag von Nizza versucht worden ist.<sup>3</sup> Zudem sind die – voraussichtlich positiven – realwirtschaftlichen Effekte der Erweiterung und deren Auswirkungen auf die nationalen Budgets zu berücksichtigen.<sup>4</sup> Wissenschaftliche Untersuchungen dieser Fragen fanden für einige populäre Befürchtungen (ruinöse Importkonkurrenz, „Zuwanderungsschwemme“) wenig Bestätigung.

## II. Reformdebatte und Erweiterung

Agrar- wie Strukturpolitik der EU werden in vielerlei Hinsicht kritisch diskutiert. An dieser Stelle konzentriert sich die Darstellung auf die Kritikpunkte, die entweder von erheblicher finanzieller Bedeutung sind oder die durch die Erweiterung wichtiger werden (bzw. erst entstehen).

### 1. Gemeinsame Agrarpolitik

Der Agrarsektor hat in den Beitrittskandidaten erheblich größere Bedeutung als in der EU 15. Im Jahr 2000 arbeiteten dort 21,6% der Erwerbsbevölkerung in der Landwirtschaft – allerdings zu einem erheblichen Teil als Kleinbauern in Subsistenzwirtschaft –, in der EU sind es nur 4,3%.<sup>5</sup> Auch wenn der Agraranteil an der Bruttowertschöpfung in Mittelosteuropa deutlich niedriger ist als an der Erwerbstätigkeit, ist es von besonderem Interesse, wie die Regelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) auf die neuen Mitglieder nach deren Beitritt angewendet werden sollen.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> Vgl. Baldwin et al. (2000), Jopp et al. (2001), Lippert/Bode (2001), Siebert (2002).

<sup>4</sup> Vgl. Baldwin (1994), Faini/Portes (1995), Baldwin et al. (1997), Weise et al. (1997), Breuss (1999), Boeri/Brücker et al. (2000), Brücker et al. (2002), Kohler (2000) sowie diverse Länder-Studien im Auftrag der Europäischen Kommission (2002a).

<sup>5</sup> Vgl. Europäische Kommission (2002b).

Das zentrale Thema der agrarpolitischen Debatte um die Erweiterung ist die künftige Behandlung der sogenannten Direktzahlungen zur Einkommensstützung. Dieses Instrument hat in der GAP seit 1992 mit der sogenannten MacSharry-Reform eine wichtige Rolle gewonnen. Die Zahlungen sollen vor allem als Kompensation für den Abbau der bis dahin dominierenden Preisstützungszahlungen dienen.<sup>7</sup> Mit diesem Argument beabsichtigt die EU nach der gegenwärtigen Beschlusslage („Agenda 2000“), diese Zahlungen nicht an die neuen Mitglieder zu leisten.<sup>8</sup> Eine dauerhafte Ungleichbehandlung der Landwirte in den alten und den neuen Mitgliedstaaten würde jedoch gegen das Diskriminierungsverbot des EG-Vertrages verstoßen (Art. 12 EGV) und eine deutliche Wettbewerbsverzerrung zu Gunsten der Landwirte in der heutigen EU bewirken. Auch deshalb ist in den jüngsten Vorschlägen der Europäischen Kommission zur Finanzierung der Erweiterung eine graduelle Einführung der Direktzahlungen auch für die neuen Mitglieder vorgesehen; eine Reform dieses Instruments oder die Perspektiven über das Jahr 2006 hinaus werden allerdings nicht thematisiert.<sup>9</sup> Unter Berücksichtigung der unabhängig von der Erweiterung bestehenden Kritik an den Direktzahlungen scheint es für die künftige GAP grundsätzlich drei Optionen zu geben:

- *Keine Änderungen bei den Direktzahlungen:* Diese wären dann wegen der zwingend erforderlichen Gleichbehandlung aller EU-Landwirte auch für die neuen Mitglieder zu leisten. Diese Lösung wäre für das EU-Budget die teuerste Variante. Sie würde auch ordnungs- und verteilungspolitisch gravierende Probleme mit sich bringen. Auch ohne Erweiterung sind die Direktzahlungen problematisch, da die Einkommensstützung einer privatwirtschaftlichen Berufsgruppe in Marktwirtschaften nicht Staatsaufgabe ist und da dieses Instrument wegen Spezifika seiner Ausgestaltung erhebliche Probleme in der Welthandelsorganisation (WTO) verursacht. In den neuen Mitgliedstaaten ist bei Übernahme der GAP generell mit steigenden Lebensmittelpreisen zu rechnen. Wenn gleichzeitig die davon profitierenden Landwirte noch zusätzliche Einkommenstransfers erhalten, schafft dies in diesen Ländern verteilungspolitische Ungleichgewichte.

---

<sup>6</sup> Vgl. Tangermann/Banse (2000).

<sup>7</sup> 1999 entfielen etwa 50 % der GAP-Garantieausgaben auf die Einkommensunterstützungszahlungen, weitere 30 % auf bereits zuvor existierende Preisausgleichshilfen (Weise et al. 2002).

<sup>8</sup> Neu in den Markt eintretende Landwirte in der EU 15 erhalten allerdings gegenwärtig auch Direktzahlungen zur Einkommensstützung.

<sup>9</sup> Europäische Kommission (2002c).

- *Übertragung der Direktzahlungen bei nationaler Kofinanzierung:* Ein Problem bei den Direktzahlungen ist es zurzeit, dass sie komplett aus dem EU-Haushalt gezahlt werden. Üblicherweise – z.B. bei den Transfers aus den Strukturfonds – ist eine nationale Kofinanzierung von 25 bis 50 % der Gesamtkosten einer Maßnahme vorgesehen. Ein Verzicht auf eine solche Kofinanzierungsanforderung nimmt Mitgliedstaaten mit einem überdurchschnittlich großen Agrarsektor jeden Anreiz zu einer sparsamen Gestaltung der GAP. Ein Reformansatz liegt also in einer Einführung einer solchen Kofinanzierung. Ein (zwangsläufiger und erwünschter) Effekt dieser Regelung ist die daraus folgende Belastung der nationalen Budgets gerade auch der neuen Mitglieder.
- *Abbau der Direktzahlungen:* Ein schrittweiser Abbau dieser Zahlungen könnte sich über einige Jahre erstrecken. In dieser Zeit könnten die neuen Mitgliedstaaten zumindest einen Teil der ihnen bei Gleichbehandlung zustehenden Transfers erhalten. Diese sollten jedoch sinnvollerweise nicht als Einkommensstützung direkt an die Landwirte fließen, sondern könnten z.B. der regionalen Entwicklung im ländlichen Raum dienen. Diese Lösung würde Verteilungsprobleme in den alten und neuen Mitgliedstaaten abbauen bzw. verhindern und Konfliktpotential in der WTO entschärfen. Die heutigen Empfänger wären allerdings negativ betroffen.

## 2. EU-Strukturpolitik

Wegen der erheblichen Entwicklungsprobleme der Beitrittskandidaten,<sup>10</sup> die sich prägnant im sehr geringen BIP pro Kopf in Kaufkraftparitäten (KKP) spiegeln (1999 kamen sie auf 38,5 % des BIP pro Kopf der EU 15), ist nach der Erweiterung mit erheblichen strukturpolitischen Transfers aus dem EU-Haushalt zu ihren Gunsten zu rechnen. Mit ihren Strukturfonds fördert die EU die Entwicklung besonders wettbewerbschwacher Regionen (definiert als Regionen mit einem BIP pro Kopf in KKP von weniger als 75 % des EU-Durchschnitts; dieses sogenannte Ziel 1 erhält etwa zwei Drittel der Mittel). Zudem fördert sie auch wohlhabendere Regionen mit besonderen Entwicklungsproblemen im Strukturwandel (Ziel 2, etwa 10 % der Mittel) und sie verfolgt arbeitsmarktpolitische Ziele ohne regionalen Schwerpunkt (Ziel 3, 13 %). Die restlichen Mittel der Strukturfonds entfallen auf sogenannte Gemeinschaftsinitiativen. Zur Strukturpolitik wird hier noch der Kohäsionsfonds zu Gunsten relativ armer Mitgliedstaaten gerechnet.

---

<sup>10</sup> Vgl. Weise et al. (2001).

Faktisch werden die Fonds überwiegend als distributives Instrument und als integrationspolitische trouble shooter gesehen. Mehr noch als die Agrarpolitik bietet die Strukturpolitik den Mitgliedsregierungen flexible Gestaltungsmöglichkeiten durch die Einführung neuer Förderinstrumente sowie durch Spielraum bei der Definition von Förderwürdigkeit und bei der Festlegung von Förderintensitäten. Dies hat zu einem weiten Aktivitätsfeld der Fonds geführt, wobei zahlreiche einzelne Instrumente und Regelungen als wenig konsistent oder nur schwer begründbar kritisiert werden. Vor allem ist für viele Elemente der EU-Strukturpolitik die Notwendigkeit von Maßnahmen auf *gemeinschaftlicher* Ebene wenig überzeugend. Dieses Problem verschärft sich, wenn mit der Erweiterung zahlreiche zusätzliche Verhandlungsteilnehmer hinzu kommen.<sup>11</sup>

Ökonomisch lassen sich die Strukturfonds in dem Maße als allokatonspolitisches Instrument verstehen, in dem sie tatsächlich darauf zielen, wettbewerbsschwachen EU-Mitgliedern die Partizipation an den Vorteilen vertiefter Integration zu ermöglichen. Die Annäherung der Finanzkraft der Regionen oder gar der Pro-Kopf-Einkommen ist allenfalls ein indirektes Ziel der Fonds. Es ergibt sich ein doppeltes Principal-Agent-Problem. Erstens können die Nettozahler nicht direkt den angemessenen Einsatz der Mittel kontrollieren. Im heutigen System müssen sie sich vor allem darauf verlassen, dass die Kommission einen zielkonformen Einsatz der Fonds sichert. Die Kommission verfolgt mit der Strukturpolitik allerdings auch eigene Interessen, die keineswegs zwangsläufig mit einem effizienten Einsatz der Mittel kompatibel sein müssen. Zweitens kann auch die zentrale Institution der EU die Umsetzung der Förderprogramme nicht voll kontrollieren. Sie steht selbst vor einem Principal-Agent-Problem: Sie kann die gewünschte Politik nicht selbst implementieren (und sollte dieses Recht auch nicht übertragen bekommen), kann sich aber nicht ohne weiteres auf einen zielkonformen Mitteleinsatz der Transferempfänger verlassen, da diese auch andere Ziele, z.B. Verteilungsziele, verfolgen. Auch dieses Problem verschärft sich in Folge der Erweiterung durch die steigende Zahl der Mittelempfänger und dadurch, dass insbesondere die regionalen Verwaltungsstrukturen der Beitrittskandidaten z.T. noch im Aufbau sind. Ein Beitrag zur Entschärfung dieses Problems wäre eine Ausrichtung der Anreizstruktu-

---

<sup>11</sup> Für einen Überblick über Reformkonzepte und eine Diskussion der Probleme vgl. Axt (1997) und (2002), Begg et al. (1995), Donges et al. (1998), Ederveen et al. (2002), Heinemann (1998), IBO (2001), Schruppf/Budde (2001), Stehn (1998), Tondl (2001), Weise (2002). Die Sicht der Kommission findet sich z.B. in Europäische Kommission (2001b) und (2002d).

ren der Empfänger im Sinne der Zahler. Mögliche Instrumente wären eine Erhöhung der Kofinanzierungsanforderung, eine stärkere Verwendung von Darlehen an Stelle von Zuschüssen, intensivere Kontrollen mit wirksamen Sanktionen oder die Konditionalisierung der Förderung, also ihre Bindung an eine wachstumsfördernde Wirtschaftspolitik der Empfänger.<sup>12</sup> Diese Maßnahmen hätten voraussichtlich mittelbar Einflüsse auf das Budget, sie können hier aber nicht im einzelnen analysiert werden.

Ein zentraler Ansatz dazu, einen sinnvolleren Einsatz der Strukturpolitik zu gewährleisten, liegt allerdings bereits in einer stärkeren Konzentration der Fonds auf diejenigen Empfänger, die sich nicht ausreichend selbst helfen können. Dieser Ansatz kann in zweierlei Weise verfolgt werden:

- *Stärkere Konzentration auf Ziel 1-Regionen:* Die Ziel 1-Förderung weist zwar in Konzeption und Umsetzung gravierende Probleme auf, die in diesem Rahmen nicht näher diskutiert werden können, doch sie ist im heutigen System noch das überzeugendste Element einer europäischen Strukturpolitik. Eine Reformoption wäre eine stärkere Konzentration der Maßnahmen auf diesen Bereich. Im „sonstigen“ Bereich der Förderung, auf den vor allem aus politischen Gründen wohl nicht vollständig verzichtet werden wird, wäre ein deutlich größerer Einfluss der Empfänger beim Mitteleinsatz als heute angemessen.
- *Stärkere Konzentration auf wettbewerbsschwache Mitgliedstaaten:* Dieser Ansatz würde dem Subsidiaritätsprinzip stärker Geltung verschaffen. Nach Art. 5 EGV ist der Tätigkeitsbereich der EU-Ebene insoweit beschränkt, als sie generell nur tätig werden soll, wenn eine gegebene Aufgabe von den Mitgliedstaaten nicht selbst erledigt kann. In der Strukturpolitik sind folglich Finanztransfers an Mitgliedstaaten mit zumindest durchschnittlichem BIP pro Kopf nicht mit dem Subsidiaritätsprinzip zu vereinbaren, da diese selbst zumindest ebenso gut wie die EU-Ebene über finanzielle Mittel zur Förderung ihrer Problemregionen verfügen. Heute erhalten dagegen die Mitgliedstaaten mit deutlich unterdurchschnittlichem BIP pro Kopf (Spanien, Portugal, Griechenland) lediglich etwa 45 % der Mittel. Dieser Ansatz verändert im Wesentlichen das Auswahlkriterium bei der Identifizierung der förderwürdigen Gebiete. Er bedeutet keine Re-Nationalisierung der Strukturpolitik. Einerseits wird die Gemeinschaft weiterhin in den ärmeren Mitgliedstaaten deutliche Unterstützung leisten und in den anderen Staaten bleibt die gemeinschaftliche Wettbewerbskontrolle

---

<sup>12</sup> Vgl. Weise (2002).

wirksam. Andererseits kann die Einbindung der regionalen Ebene in den geförderten Staaten wie bisher gesichert werden.<sup>13</sup>

In der politischen Diskussion wird demgegenüber eher eine Ausweitung der Förderkriterien gefordert. Für die Vergabe eines wesentlichen Teils der heutigen Förderpolitik ist der Abstand des BIP pro Kopf einer Region zum EU-Durchschnitt ausschlaggebend (Ziel 1). Mit der Erweiterung sinkt das BIP pro Kopf der EU, da ausschließlich relativ arme Staaten beitreten werden.<sup>14</sup> Relativ zum EU-Durchschnitt verbessert sich deshalb die Einkommensposition aller heutigen EU-Regionen auch bei absolut unveränderter Höhe des BIP pro Kopf; zahlreichen Ziel 1-Regionen droht deshalb der Verlust ihrer Förderung. Die EU kann auf diesen sogenannten „statistischen Effekt“ reagieren, indem sie das Auswahlkriterium für Ziel 1-Regionen nicht ändert und den aus der Förderung heraus fallenden Regionen großzügige Übergangszahlungen leistet („Phasing Out“). Die heutigen Empfänger betonen dagegen, der „statistische Effekt“ eines geänderten relativen BIP pro Kopf dürfe keinen Einfluss auf ihre Förderung haben, da sich die absolute Höhe ihres BIP pro Kopf nicht ändere. Diese Position ist nur schwer mit dem EG-Vertrag in Einklang zu bringen, da dieser als Ziel der Strukturpolitik die Verringerung der „Unterschiede im Entwicklungsstand“ nennt (Art. 158 EGV), also genau das sich verändernde relative BIP in den Mittelpunkt stellt. Dennoch ist keineswegs auszuschließen, dass es zu einer Aufweichung der Förderkriterien kommt. Je höher die heute geltende Schwelle zur Qualifizierung als Ziel 1-Region (BIP pro Kopf in KKP unter 75 % des EU-Durchschnitts) nach oben verschoben wird, desto mehr der heutigen Empfänger könnten sich auch in einer erweiterten EU diese Förderung sichern. Dies würde allerdings dem grundlegenden Ziel der Strukturförderung, die Mittel auf die Bedürftigen zu konzentrieren, widersprechen.

---

<sup>13</sup> Weitere Vorteile dieses Ansatzes liegen darin, dass dann die Förderung von Wachstumspolen zumindest möglich bleibt, dass administrative Vereinfachungen und Entlastungen entstehen und dass vor allem die relativ wenig belastbaren Daten zum regionalen BIP pro Kopf in (nationalen) KKP nicht länger einen wesentlichen Einfluss auf die Verteilung der Mittel haben.

<sup>14</sup> Nach den hier getroffenen Annahmen zur Konvergenz wird das Pro-Kopf-BIP der EU 25 im Jahr 2002 gut 90 % des EU 15-Wertes ausmachen, das der EU 27 gut 85 %.

### III. Szenarien für den EU-Haushalt 2007 und 2013: Methode

#### 1. *Grundanlage und Daten*

Das Ziel der im folgenden entwickelten Haushaltsszenarien ist es, einen Brückenschlag zu schaffen zwischen der Debatte um eine inhaltliche Reform der Agrar- und Strukturpolitik und der vor allem im politischen Raum dominierenden Auseinandersetzung um Volumen, Aufteilung und Finanzierung des EU-Budgets. Bei diesem Versuch ist es unvermeidlich, einige Annahmen zu treffen, die sich als nicht realistisch oder als zu einfach erweisen können; hinzu kommen Unsicherheiten bei der Qualität mancher Daten (z.B. bei den regionalen BIP pro Kopf in KKP). Die Ergebnisse der Szenarien sind also nicht als Prognosen zu verstehen. Es geht vielmehr um die finanziellen Größenordnungen und Wirkungsrichtungen bei einer Umsetzung der im vorigen Abschnitt begründeten Reformoptionen.<sup>15</sup>

Als Antimonde wurde ein Szenario „Status quo EU 15“ berechnet. Darin kommt es weder zu einer Erweiterung noch zu Reformen. Dieses Szenario schafft eine Trennung von Erweiterungsfolgen und den Folgen der auch ohne Erweiterung zu erwartenden Entwicklung in der EU 15. Die weiteren Szenarien gehen alle von einer Erweiterung um zehn neue Mitglieder im Jahr 2005 aus.<sup>16</sup> In den EU 27-Szenarien treten Rumänien und Bulgarien 2007 der EU bei, in den EU 25-Szenarien findet ein solcher Beitritt auf absehbare Zeit nicht statt. Für die EU 25 und die EU 27 werden jeweils drei Szenarien für Agrar- und Strukturpolitik berechnet: „Status quo“, „moderate Reform“ und „substantielle Reform“. Zusätzlich wird in den Gesamtszenarien eine moderate Reform der Strukturpolitik mit einer substantiellen Reform der GAP verknüpft („mittlere Reform“), so dass es insgesamt neun Gesamtszenarien gibt.

Grundsätzlich gehen die Szenarien von einer Modellierung der heute geltenden Regeln zur Vergabe der Agrar- und Strukturmittel aus. In den Reformszenarien werden dann möglichst nur einige wenige zentrale Parameter verändert, um Transparenz über die Wirkungen einzelner Maßnahmen zu behalten. Berechnet wurden Ergebnisse für das Anfangs- und das (voraussichtliche) Endjahr der nächsten mittelfristigen Finanzialen Vorausschau, 2007 und 2013. Dies soll u. a. die Wirkungen deut-

---

<sup>15</sup> Aus Platzgründen kann das methodische Vorgehen hier nicht ausführlich dargestellt und begründet werden, vgl. Weise et al. (2002).

<sup>16</sup> Polen, Ungarn, Tschechische Republik, Slowakische Republik, Slowenien, Estland, Lettland, Litauen, Zypern und Malta.

lich machen, die ein allmähliches Auslaufen der Strukturfondsförderung (und z. T. auch der Agrarförderung) für manche heutigen Empfänger und eine allmähliche Heranführung der neuen Mitglieder haben kann.

Soweit möglich wurden Daten von Eurostat verwendet. Alle finanziellen Größen sind in Preisen von 1999 ausgedrückt; wo Annahmen zur Inflation erforderlich wurden, wurde eine Rate von 2 % unterstellt. Zum Bevölkerungswachstum wurden langfristige UN-Schätzungen verwendet; intra- und internationale Migration konnte nicht berücksichtigt werden. Für das BIP der EU wurde ein langfristiges Wachstum von 2 % p.a. angenommen, was etwas vorsichtiger ist als die in der Agenda 2000 verwendete Rate von 2,5 %. Die Konvergenz der BIP in KKP der Beitrittskandidaten an das Niveau der EU 15 wurde anhand der langfristigen Konvergenz europäischer Marktwirtschaften zwischen 1950 und 1990 geschätzt. Intranationale Konvergenz konnte nicht in die Rechnungen mit einbezogen werden.

## 2. Gemeinsame Agrarpolitik

Die Berechnung der künftig anzusetzenden Haushaltsposten für die Agrarpolitik basiert auf dem European Simulation Model (ESIM).<sup>17</sup> Dieses Modell enthält Angebots- und Nachfragefunktionen für die wichtigsten Agrarprodukte der EU und erlaubt eine differenzierte Wirkungsanalyse der wesentlichen agrarpolitischen Instrumente der EU im Kontext einer Erweiterung um die Beitrittskandidaten Mittel- und Osteuropas (für Zypern und Malta sind analoge Berechnungen nicht möglich).

Für die einzelnen agrarpolitischen Teilszenarien wurde angenommen, dass

- es nicht zu einer grundsätzlichen Änderung der GAP kommt („*Status quo*“). Die Direktzahlungen zur Einkommensstützung werden dann in den Erweiterungsszenarien auch auf die neuen Mitglieder übertragen,
- die Direktzahlungen zwar beibehalten werden, diese aber künftig zur Hälfte von den Mitgliedstaaten finanziert werden müssen („*Moderate Reform*“),
- die Direktzahlungen stufenweise abgebaut werden („*Substantielle Reform*“). Diese Zahlungen sinken ab 2005 um 8 Prozentpunkte p.a.

---

<sup>17</sup> Das Modell wurde am Institut für Agrarökonomie der Universität Göttingen mitentwickelt und weiter ausgebaut, vgl. Josling et al. (1998) und Münch (2000). Hier werden die vom Göttinger Institut für Weise et al. (2002) ermittelten Ergebnisse verwendet.

und sind in 2017 bei Null angelangt. Die neuen Mitglieder erhalten Zahlungen in Höhe von 50% des Wertes, der ihnen bei vollen Direktzahlungen zustehen würde. Die Mittel können frei eingesetzt werden, solange sie nicht wettbewerbsverzerrend wirken. Sie werden ab 2011 bis 2017 graduell ebenfalls auf Null zurückgeführt.

### 3. EU-Strukturpolitik

Die Strukturpolitik wurde für die Szenarienberechnung in „Ziel 1“, „Sonstiges“, „Phasing Out Ziel 1“, „Phasing Out Sonstiges“ und Kohäsionsfonds eingeteilt. Die Rechnungen folgten dann im Wesentlichen folgenden Prinzipien und Arbeitsschritten:

- Als erstes wurde ermittelt, welches relative BIP pro Kopf die Regionen nach unseren Konvergenzannahmen im Jahre 2002 aufweisen werden. Dieses Jahr bzw. der Zeitraum von 2001 bis 2003 wird für die künftige Fördergebietsabgrenzung maßgeblich sein. Es muss deutlich darauf hingewiesen werden, dass hier Unschärfen nicht vermieden werden können, die z. T. aus der grundsätzlichen Unsicherheit bei der Konvergenzschätzung, z. T. aus der schwachen Datenqualität beim regionalen BIP pro Kopf in KKP stammen.<sup>18</sup>
- Die Förderhöhe pro Kopf in den Ziel 1-Regionen liegt umso höher, je niedriger das jeweils zugehörige nationale BIP pro Kopf ist. Die Relation zwischen beiden Werten entspricht dem Verhältnis, das sich für die laufende Förderperiode errechnen lässt.
- Die restlichen Elemente der Strukturfonds werden hier als „Sonstiges“ zusammen gefasst. Die Mittelvergabe scheint hier deutlich stärker politischen Vorgaben zu folgen („something for everyone“) als klar erkennbaren quantitativen Regeln. Der Versuch einer detaillierten Schätzung würde ohnehin an Datenproblemen scheitern. Nach dem grundlegenden Ziel der Konzentration der Mittel auf die ärmsten Regionen wird hier das Verhältnis zwischen Ziel 1 und „Sonstigem“ im Status quo konstant gehalten. Alle Änderungen im Gesamtansatz für Ziel 1 schlagen also voll auf den Ansatz für „Sonstiges“ durch. Die

---

<sup>18</sup> So liegen z.B. einige ostdeutsche Regionen in einer EU 25 nach den hier verwendeten Daten und Schätzungen relativ knapp außerhalb einer Qualifizierung für Ziel 1. Bei der Ermittlung des regionalen BIP pro Kopf in KKP für 1999 hat Eurostat erstmals eine neue Methode angewendet, die z.B. in Portugal zu starken Verschiebungen führte. Dies erklärt einige Unterschiede der hier vorgestellten Ergebnisse im Vergleich zu Weise et al. (2002).

Gesamtsumme für „Sonstiges“ wird so auf die Mitgliedstaaten verteilt wie in der laufenden Förderperiode.

- Für Regionen, die den Ziel 1-Status verlieren, gibt es heute bereits eine Übergangsphase, in der die Förderung allmählich ausläuft. Orientiert am heute praktizierten Verfahren wird wieder unterstellt, dass diese umso höher ist, je ärmer der jeweilige Mitgliedstaat ist. Die Förderung sinkt gleichmäßig und ist 2013 bei Null angekommen.
- Analog wird hier – in Ergänzung zum Vorgehen in Weise et al. (2000) – ein Phasing Out für „Sonstiges“ berechnet.
- Der Kohäsionsfonds wird bei unveränderten Förderkriterien und -höhen beibehalten.
- Die strukturpolitische Förderung eines Mitgliedstaates darf nach den geltenden Regeln nicht mehr als 4 % seines BIP ausmachen. Dies wird hier am nominalen BIP gemessen.<sup>19</sup> Für die meisten neuen Mitgliedstaaten ergibt sich dadurch eine z.T. erhebliche Kürzung der Mittelanträge. Die alten Mitgliedstaaten erhalten nach diesen Szenarien maximal 2 bis 2,5 % des BIP (Portugal bzw. Griechenland im Jahr 2007), zumeist aber deutlich weniger als ein Prozent.
- Die neuen Mitgliedstaaten sollen nach den Plänen der Agenda 2000 allmählich an die volle Förderung aus den Strukturfonds heran geführt werden. Hier erhalten sie deshalb im ersten Jahr ihrer Mitgliedschaft 20 % der vollen Förderung, im zweiten 40 % usw.

Für die einzelnen strukturpolitischen Teilszenarien wurde auf dieser Grundlage angenommen, dass:

- es zu keiner grundlegenden Änderung der Vergaberegeln kommt („*Status quo*“). Dies beinhaltet dann die volle Wirksamkeit des in Abschnitt 2 erläuterten „statistischen Effekts“, d.h. die heutigen EU-Mitglieder verlieren insbesondere im EU 27-Szenario erhebliche Fördermittel,
- die Mittel in den heutigen EU-Mitgliedstaaten stärker auf das Ziel 1 konzentriert werden. Heute macht das Ziel 1 etwa zwei Drittel der

---

<sup>19</sup> Dies ergibt sich zum einen implizit aus den Rechnungen der Agenda 2000 als relevanter Bezugspunkt. Zum anderen ließe sich die Verwendung des BIP zu KKP auch inhaltlich schwerer begründen, da die Transfers in Euro gezahlt werden. (Dies ändert nichts daran, dass die Förderbedürftigkeit zu Recht anhand des BIP pro Kopf in KKP gemessen wird, da dies grundsätzlich besser den Entwicklungsstand spiegelt.)

Förderung aus, bei „*Moderater Reform*“ sind es 90 %. Zusätzlich wird im Szenario „*Moderate Reform EU 27*“ unterstellt, dass die Schwelle für die Qualifizierung als Ziel 1-Region von 75 % auf 80 % des durchschnittlichen BIP der EU angehoben wird, damit wird der „statistische Effekt“ teilweise neutralisiert,

- die Mittel künftig auf die schwächsten Mitgliedstaaten konzentriert werden („*Substantielle Reform*“). Als Förderschwelle wird hier der beim Kohäsionsfonds bereits geltende Wert angenommen (BIP in KKP unter 90 % des EU-Durchschnitts), auch wenn aus ökonomischer Sicht durchaus eine stärkere Konzentration vorstellbar wäre.<sup>20</sup>

#### 4. Gesamtszenarien und Finanzierung

Die Teilszenarien für Agrar- und Strukturpolitik wurden dann zu Gesamtszenarien zusammen geführt: für EU 15 „Status quo“ sowie für EU 25 und EU 27 jeweils „Status quo“, „moderate Reform“ und „substantielle Reform“. Ein zusätzliches Gesamtszenario ergibt sich aus der Kombination von substantieller Agrarreform und moderater Strukturpolitikreform („mittlere Reform“). Dies geschieht deshalb, weil die politische Durchsetzbarkeit des entschiedenen Reformszenarios in der Agrarpolitik eher möglich scheint als im Falle der Strukturpolitik.

Es wurde dann unterstellt, dass die Mitgliedstaaten an der Finanzierung dieser Ausgaben in dem Maße beteiligt werden, in dem sie am EU-BIP beteiligt sind. Dieses ist bereits heute weitgehend der Fall.<sup>21</sup> Aus der Gegenüberstellung von Zuflüssen und Beteiligung an der Finanzierung ergibt sich dann die Nettozahlerposition der Mitgliedstaaten in den ver-

<sup>20</sup> Bei Verwendung gleicher Förderhöhen pro Kopf wie in den Szenarien mit regionaler Ausrichtung erhalten die in der Förderung verbleibenden Mitgliedstaaten jetzt relativ hohe Zuflüsse, da zurzeit kein EU 15-Mitglied zur Gänze aus Ziel 1-Regionen besteht. Gegebenenfalls wird die Förderung auf den Betrag begrenzt, der sich im Szenario „Status quo EU 15“ ergibt.

<sup>21</sup> Eine grundsätzliche Reform der Finanzierung des EU-Haushaltes in Folge der Erweiterung wird hier nicht für notwendig gehalten; sie müsste getrennt diskutiert werden (EU-Steuer). Eine Vereinfachung im Sinne einer deutlicheren Umstellung auf eine Beitragsfinanzierung nach dem BIP-Anteil wäre allerdings sinnvoll. Der Briten-Rabatt wird hier explizit nicht berücksichtigt, da es ein Ziel der Szenarien ist, eventuell bestehende Ungleichgewichte in der Nettobelastung zu identifizieren, die dann wiederum möglicherweise einen Rabatt rechtfertigen (sollen). Für das UK ergibt sich dann eine Unschärfe, wenn man unterstellt, dass weiterhin nur dieses Land die Möglichkeit eines Rabattes in Anspruch nimmt; der britische Nettobeitrag lag in der zweiten Hälfte der 90er Jahre durchschnittlich um ca. 40 % unter dem Wert, den er ohne Rabatt erreicht hätte.

schiedenen Szenarien und Referenzjahren. Im Fall der moderaten agrarpolitischen Reform enthält diese Nettoposition auch die Belastung der Mitgliedstaaten durch die nationale Kofinanzierung der Direktzahlungen zur Einkommensstützung der Landwirte.

#### IV. Empirische Ergebnisse

Die wesentlichen Ergebnisse der Szenarienrechnungen für den EU-Haushalt – hier und im folgenden immer vereinfachend verstanden als die Summe aus Agrar- und Strukturpolitik – sind in Tabelle 1 zusammengefasst. In allen Szenarien sinkt der Haushalt von 2007 bis 2013, z.T. deutlich. Dies liegt bei unveränderten Politiken zum einen an der nominalen Konstanz der Direktzahlungen in der GAP (also sinkenden Ansätzen in Preisen von 1999), zum anderen an der bis 2013 auslaufenden Übergangsunterstützung aus den Strukturfonds für frühere Fördergebiete in der EU 15. Die allmähliche Heranführung der neuen Mitglieder an das volle Förderniveau in der Strukturpolitik kann diesen Effekt nicht kompensieren. In den Reformszenarien bewirken Änderungen bei den Direktzahlungen und die vorgeschlagene Konzentration bei den Strukturfonds ein Übriges zur Senkung des EU-Budgets.

Bezogen auf das BIP der EU sinken die Ausgaben in allen Szenarien und Referenzjahren im Vergleich zu dem Wert, der in der Agenda 2000 für das Jahr 2006 bei 21 EU-Mitgliedern angesetzt wurde (etwas unter einem Prozent). Grundsätzlich ist ein sinkender Anteil des EU-Budgets am BIP der Sache nach wenig überraschend, solange die EU-Volkswirtschaften konvergieren. Der Bedarf für Strukturpolitik sinkt dann (nicht nur relativ, sondern auch absolut). Wegen institutioneller Regeln im Agrarbereich wachsen hier die Ausgaben zumindest weniger langsam als das BIP der EU.

Die relativ niedrigen Haushaltsansätze in den Status quo-Szenarien für die erweiterte EU sind auch stark darin begründet, dass die Rückwirkungen der Erweiterung auf die Zahlungen an die EU 15 berücksichtigt wurden. Abbildung 1 zeigt die Veränderungen in der Bevölkerungszahl ihrer Ziel 1-Gebiete, auf die sich die wichtigsten heutigen Empfänger (Spanien, Italien, Deutschland, Portugal, Griechenland) einstellen müssen. Aus zwei Gründen sind die Ergebnisse hier allerdings mit besonderer Vorsicht zu betrachten. Erstens ist die Messung des regionalen BIP pro Kopf (vor allem zu Kaufkraftparitäten) grundsätzlich sehr schwierig; eine jüngste Methodenänderung von Eurostat brachte z.B. für Portugal (und Belgien) deutliche Änderungen von 1998 auf 1999. Zwei-

Tabelle 1  
EU-Budget nach Ausgabeblöcken in verschiedenen Szenarien, 2007 und 2013, in Mill. Euro

	Agrarpolitik			Summe	neue Mitglieder	Strukturpolitik				Summe		
	darunter:					darunter:						
	Markt	Direkt	2.Säule			Ziel 1	Sonstiges	Phasing Out Ziel 1	Sonstiges	Kohäsions- fonds	in Mill. Euro	in % des BIP
2007												
EU-15	Status Quo	42.025	14.096	23.590	4.339	29.615	15.015	7.066	3.507	1.650	2.377	71.640 0,77
EU-25	Status Quo	51.940	15.989	29.481	6.470	33.366	11.058	8.247	3.881	6.369	2.997	814 85.306 0,88
	Moderate Reform	37.199	15.989	14.740	6.470	28.112	11.058	8.247	916	6.369	708	814 65.311 0,67
	Mittlere Reform	44.877	16.140	22.267	6.470	28.112	11.058	8.247	916	6.369	708	814 72.989 0,75
EU-27	Substantielle Reform	44.877	16.140	22.267	6.470	27.136	11.170	5.465	607	8.905	989	814 72.013 0,74
	Status Quo	57.554	16.701	33.265	7.588	31.366	11.793	4.818	2.267	7.938	3.736	814 88.920 0,91
	Moderate Reform	40.922	16.701	16.633	7.588	27.828	11.793	8.412	935	5.287	587	814 68.750 0,70
	Mittlere Reform	48.573	16.825	24.160	7.588	27.828	11.793	8.412	935	5.287	587	814 76.401 0,78
	Substantielle Reform	48.573	16.825	24.160	7.588	26.979	11.966	5.329	592	8.183	909	814 75.552 0,77
2013												
EU-15	Status Quo	38.345	12.894	21.112	4.339	22.355	13.585	6.393			2.377	60.700 0,58
EU-25	Status Quo	46.740	13.895	26.375	6.470	30.217	18.429	7.462	3.511		814	76.957 0,70
	Moderate Reform	33.553	13.895	13.188	6.470	27.534	18.429	7.462	829		814	61.087 0,56
	Mittlere Reform	28.951	14.006	8.475	6.470	27.534	18.429	7.462	829		814	56.485 0,51
EU-27	Substantielle Reform	28.951	14.006	8.475	6.470	24.095	18.601	4.944	549			53.046 0,48
	Status Quo	52.044	14.224	30.232	7.588	29.533	22.309	4.359	2.051		814	81.577 0,73
	Moderate Reform	36.928	14.224	15.116	7.588	31.579	22.309	7.610	846		814	68.507 0,62
	Mittlere Reform	31.354	14.306	9.460	7.588	31.579	22.309	7.610	846		814	62.933 0,57
	Substantielle Reform	31.354	14.306	9.460	7.588	27.939	22.581	4.822	536			59.293 0,53

Quellen: Weise et al. (2002); Berechnungen des DIW Berlin.

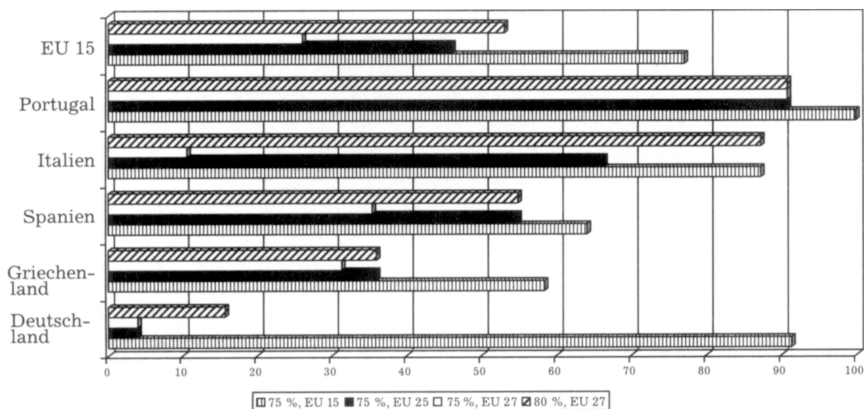


Abbildung 1: Bevölkerung in Ziel 1-Gebieten ab 2007 bei verschiedenen Auswahlkriterien: BIP pro Kopf in KKP in 2002 unter 75 oder 80 % – in % der Ziel 1-Bevölkerung bis 2006 –

tens wurden hier die aktuell verfügbaren Werte für 1999 mit Erfahrungswerten für Konvergenzprozesse in Marktwirtschaften bis 2002 extrapoliert, um den Effekt „normaler“ EU-interner Konvergenz besser einfangen zu können. Im Einzelfall kann es immer zu anderen Entwicklungen kommen.

Insgesamt verlieren in der EU 15 etwa 25% der Ziel 1-Regionen (gemessen an der gegenwärtigen Bevölkerungszahl in den Ziel 1-Regionen von etwa 83 Millionen Personen) den Förderstatus auch ohne Erweiterung. Bei zehn neuen Mitgliedern trifft es weitere 30%-Punkte, bei zwölf neuen Mitgliedern behalten nur etwa 25% der Ziel 1-Regionen ihren Förderstatus. Bei einer Aufweichung des Förderkriteriums – Hebung der Schwelle für die Qualifikation als Ziel 1-Region von 75 auf 80% des BIP pro Kopf der EU 27 – bleiben dagegen über 50% der heutigen Ziel 1-Regionen in der Förderung. Der „statistische Effekt“ trifft Portugal am wenigsten, Deutschland am stärksten; hier bleibt nur Dessau immer in der Förderung (und Chemnitz bei weichen Kriterien in der EU 27). Allerdings liegen einige deutsche Regionen relativ nahe oberhalb der kritischen Grenze. Spanien und Griechenland verlieren relativ viele Regionen auf Grund normaler Konvergenzprozesse, also unabhängig von der Erweiterung. Italien wäre insbesondere dann negativ betroffen, wenn auch Bulgarien und Rumänien der EU bereits bis 2007 beitreten. Die Gesamtsumme der „sonstigen“ Förderung sinkt jeweils im gleichen Ausmaß wie die gesamte Förderung im Ziel 1.

Ein detaillierteres Bild der absoluten Zuflüsse und Nettoszahlerpositionen, die sich für die einzelnen Mitgliedstaaten in den verschiedenen Szenarien ergeben, zeigen die Tabellen A.1 bis A.5 im Anhang. Durchweg sind Deutschland und – mit einem gewissen Abstand – das Vereinigte Königreich die (absolut) größten Nettoszahler. Italien ist im Status quo EU 27 Szenario ebenfalls stark betroffen. Frankreich leistet relativ hohe Zahlungen in den „Moderate Reform“-Szenarien. In diesen Szenarien ist eine nationale Kofinanzierung der Direktzahlungen zur Einkommensstützung in der Landwirtschaft vorgesehen, die bei der Nettobelastung der einzelnen Mitgliedstaaten hier jeweils berücksichtigt wurde.

Insgesamt beläuft sich der EU-Haushalt im Jahr 2013 im „Status quo EU 15“-Szenario auf 60 Mrd. €, bei zehn neuen Mitglieder steigt er auf 77 Mrd. €, bei zwölf neuen auf 81,5 Mrd. €. In den Reformszenarien fällt der Haushalt – je nach Intensität der Reform – deutlich niedriger aus. Bei moderater Reform von Struktur- und Agrarpolitik beträgt er 68,5 Mrd. € in der EU 27. Dies ist allerdings verbunden mit einer zusätzlichen Belastung der Mitgliedstaaten zur Kofinanzierung der Direktzahlungen in Höhe von insgesamt gut 15 Mrd. €. Davon entfallen auf die neuen Mitglieder etwa 4,5 Mrd., auf Frankreich knapp 3 Mrd. €. Wenn man sich deshalb zu einer substantiellen Reform im Agrarbereich entschließt (aber die Strukturpolitik zunächst nicht weiter reformiert), sinkt der EU-Haushalt auf 63 Mrd. €. Gut 3,5 Mrd. € weniger sind erforderlich, wenn zusätzlich die Strukturpolitik stärker auf die ärmsten Mitgliedstaaten (und nicht auf die ärmsten Regionen) konzentriert wird.

Der Einfluss der verschiedenen Reformen auf den Nettotransfers an die neuen Mitglieder ist vergleichsweise gering (Abbildungen 2 und 3). Brutto erhalten sie in der EU 25 im Jahr 2013 etwa 23 Mrd. € (bei Beträgen von – je nach Szenario – etwa 2,5 bis knapp 4 Mrd. €). Ihre Zuflüsse im Status quo sind etwas höher, da sie dann stärker von der GAP profitieren. Bulgarien und Rumänien würden netto weitere knapp 6 bis gut 8 Mrd. € beanspruchen. Wesentlichen Einfluss auf die Begrenzung der Transfers an die neuen Mitglieder hat die Berücksichtigung der Fähigkeit zur Absorption von strukturpolitischen Zahlungen. Der Nettotransfers von West nach Ost entspricht in etwa der Nettobelastung der vier „großen“ EU 15-Mitglieder (Deutschland, UK, Frankreich, Italien). Dieser Nettotransfers ist jedoch nur ein Teil der erweiterungsbedingten Budgetwirkungen. Hinzu kommen die sinkenden Transfers innerhalb der EU 15.

Die Nettobelastung pro Kopf ist der beste Indikator zur Beurteilung der Aufteilung der Finanzierung des EU-Budgets (Tabelle 2 und Abbil-

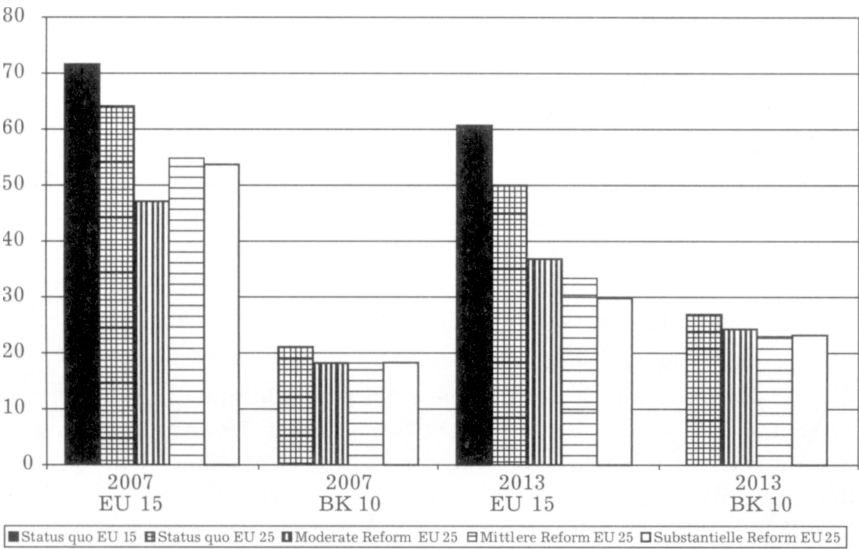


Abbildung 2: EU 15 und EU 25 Budget, verschiedene Szenarien, 2007/2013, Mrd. Euro

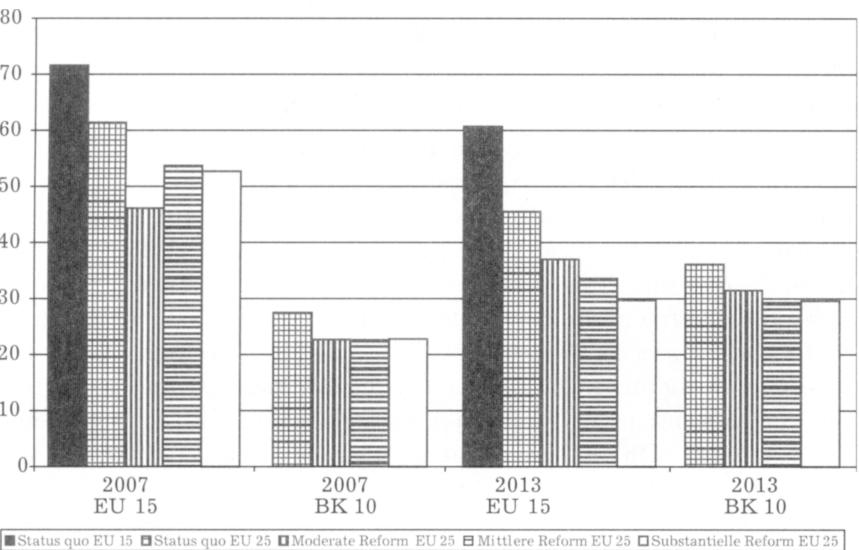


Abbildung 3: EU 15 und EU 27 Budget, verschiedene Szenarien, 2007/2013, Mrd. Euro

*Tabelle 2*  
**Nettozahlungen pro Kopf in verschiedenen Szenarien, 2013, in Euro**

nachrichtlich:			EU-15		EU-25			EU-27		
Bevölkerung in 1000	BIP pro Kopf, 2002 EU 27 = 100	Status quo	Status quo	Moderate Reform <sup>1</sup>	Mittlere Reform	Substantielle Reform	Status quo	Moderate Reform <sup>1</sup>	Mittlere Reform	Substantielle Reform
Luxemburg	458	207	-174	-242	-236	-194	-179	-263	-220	-204
Dänemark	5.320	137	8	-57	-136	-74	-62	-75	-95	-82
Niederlande	15.857	131	-57	-94	-96	-66	-57	-109	-82	-73
Irland	4.140	128	329	298	97	187	195	288	174	182
Österreich	8.194	128	-19	-72	-94	-61	-52	-88	-78	-68
Belgien	10.128	123	-44	-109	-109	-82	-73	-122	-98	-88
Deutschland	81.384	122	-73	-143	-151	-120	-111	-157	-134	-128
Italien	54.723	119	-11	-71	-75	-51	-78	-113	-60	-92
Finnland	5.233	117	-2	-50	-77	-42	-34	-66	-58	-49
Schweden	9.027	117	-79	-127	-144	-110	-101	-142	-127	-117
UK	60.003	116	-71	-124	-136	-109	-102	-139	-124	-117
Frankreich	62.154	115	4	-42	-103	-60	-56	-58	-76	-71
Zypern	862	99	-64	-45	-45	-39	-35	-68	-46	-42
Spanien	38.214	96	159	64	32	55	-11	25	16	41
Portugal	9.752	87	227	175	160	176	217	161	144	162
Griechenland	10.252	81	307	212	186	205	338	189	173	193
Slowenien	1.913	81		-6	-23	-8	193	-11	-31	186
Tschechische Rep.	10.003	70		334	278	301	285	321	262	281
Malta	416	66		265	280	284	241	252	264	236
Ungarn	9.481	60		413	326	352	354	410	321	350
Slowakische Rep.	5.470	58		250	200	218	220	247	196	217
Polen	39.249	47		308	255	273	275	306	250	272
Estland	1.266	45		309	257	285	288	307	282	284
Litauen	3.552	40		347	218	270	272	345	215	269
Lettland	2.144	36		313	214	254	255	311	210	253
Bulgarien	7.531	34						261	199	216
Rumänien	21.255	29						303	151	193

1) Enthält Ausgaben für nationale Kofinanzierung der Direktzahlungen zur Einkommensstützung in der Landwirtschaft.

*Quellen:* Berechnungen des DIW Berlin.

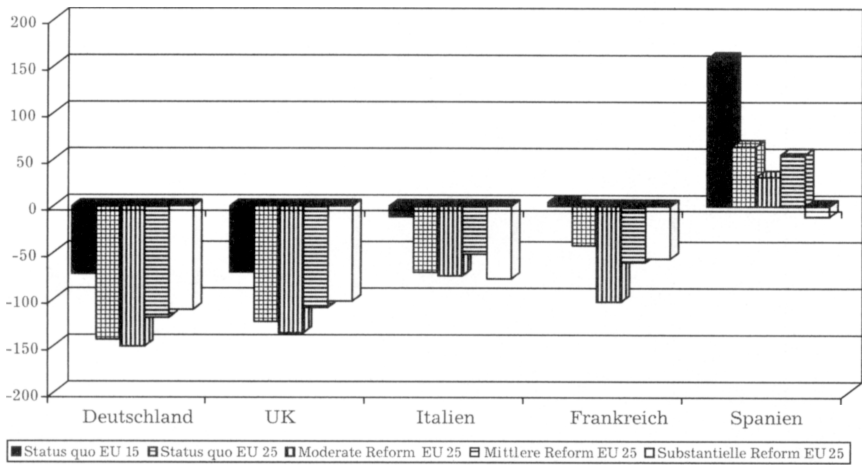


Abbildung 4: Nettozahlungen pro Kopf, EU 25, verschiedene Szenarien, 2013, in Euro

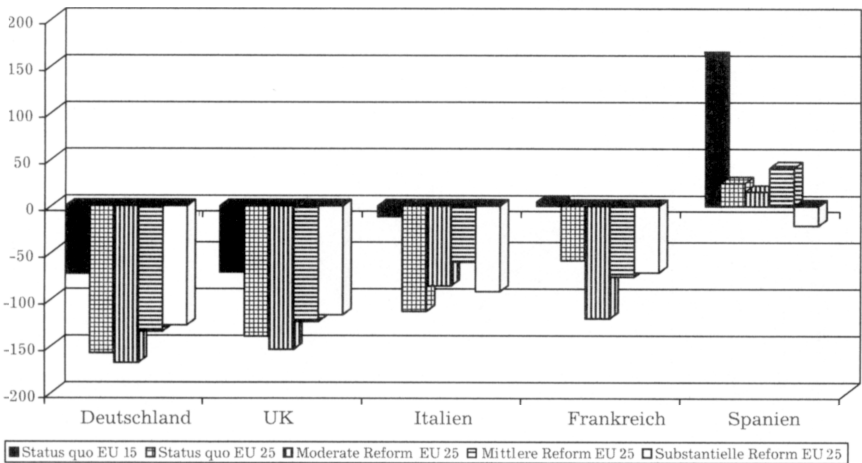


Abbildung 5: Nettozahlungen pro Kopf, EU 27, verschiedene Szenarien, 2013, in Euro

dungen 4 und 5). Auch danach bleibt Deutschland – nach Luxemburg – der größte Nettozahler. Ungleichgewichte in der Belastung – beurteilt nach dem Verhältnis von Pro-Kopf-BIP und Pro-Kopf-Zahlung – können solange nicht vermieden werden, wie weiterhin eine substantielle Agrarpolitik betrieben wird.

Der Status quo dürfte sich insgesamt nicht als realistische Option erweisen. Das liegt an den Problemen bei einer vollen Übertragung der Direktzahlungen in der Landwirtschaft auf die neuen Mitglieder und an der vollen Wirksamkeit des statistischen Effekts in der Strukturpolitik. Für die EU 25 und die EU 27 haben die heutigen vier großen EU-Mitglieder und Spanien ein Interesse zumindest an einer mittleren Reform. Sie alle profitieren von der dort enthaltenen substantiellen Agrarreform (die Nettobelastung in den Abbildungen und Tabellen beinhaltet im Fall der moderaten Reform immer auch die Belastung durch nationale Kofinanzierung der Einkommensstützung). Die Einigung auf eine zusätzliche substantielle Reform in der Strukturpolitik dürfte im Kreise dieser fünf Staaten nach diesen Ergebnissen deutlich schwieriger sein. Sie wäre (allerdings nur schwach) positiv für Deutschland, UK und Frankreich, während Italien und Spanien deutlich negativ betroffen wären. Allerdings sind dies auch die einzigen beiden Staaten, die – beurteilt nach ihrer Nettozahlerposition pro Kopf im Jahr 2013 – die mittlere einer substantiellen Reform vorziehen würden. Die übrigen Mitglieder der EU 15 sind von einer substantiellen Reform überwiegend positiv betroffen, während die Beitrittskandidaten zumeist indifferent sein dürften. Eine Kompensation für Italien und Spanien könnte durch ad hoc-Maßnahmen innerhalb der Agrar- oder Strukturpolitik erfolgen; damit würden allerdings zwangsläufig die positiven Folgen möglicher Reformen konterkariert. Aus politischer Sicht wird damit die Frage besonders interessant, welche spezifischen Interessen diese beiden Länder außerhalb der Agrar- und Strukturpolitik haben.

Der hier vorgestellte Ansatz zur Entwicklung von Szenarien für den EU-Haushalt bei einer Erweiterung weicht insofern von anderen Arbeiten<sup>22</sup> zum Thema ab, da er versucht, gleichzeitig relativ detailliert die institutionellen Regelungen der Ausgabenpolitiken zu berücksichtigen und die wesentlichen Haushaltslinien zu Gesamtszenarien zu verbinden. Unterschiede der Ansätze, die in diesem Rahmen nicht im Detail diskutiert werden können, ergeben sich zum Teil aus dem jeweiligen Erkenntnisinteresse. Hier standen die Fragen im Vordergrund, wie sich das Budget entwickelt, wenn bestimmte Reformvorschläge umgesetzt werden (bzw. wenn dies nicht geschieht) und wie dann – gemessen an der Nettozahlerposition – die Durchsetzbarkeit der Reformen zu beurteilen ist.

---

<sup>22</sup> Für alternative Gesamtszenarien vgl. Hall/Quaisser (2002) und Baldwin et al. (1997). Eine vergleichende Analyse von Kostenschätzungen für die Strukturpolitik findet sich in Axt (2002), Einzelstudien dazu bieten IBO (2001), Schruppf/Budde (2001) und Kämpfe/Stephan (2001).

Wird demgegenüber eine Prognose der Kosten versucht, ist entscheidend, welches künftige Verhalten unterstellt wird. Pessimistische Annahmen postulieren zumindest unveränderte Strukturfondstransfers an die heutige EU 15 (auch wenn eine solche Konstanz mit den heute geltenden – und nur einstimmig zu ändernden – Vergaberegeln nicht vereinbar ist). Manche Arbeiten versuchen ökonometrische Erklärungen der heutigen Mittelvergabe, wobei insbesondere der Einfluss der Stimmgewichte im Ministerrat betont wird, und extrapolieren die Ergebnisse auf die erweiterte EU. Diese Arbeiten stehen u. a. vor dem Problem, dass wegen der mittelfristigen Haushaltsplanung in der EU, durch die alle sechs bis sieben Jahre für alle Mitglieder gleichzeitig die Budgetaufteilung festgelegt wird, die Stichprobengröße zur Erklärung politischer Entscheidungen sehr gering ist. Differenzen in den Ergebnissen sind andererseits auch auf Unterschiede im methodischen Vorgehen zurück zu führen. Dies betrifft etwa in der Strukturpolitik die Fragen, ob der „normale“ Konvergenzprozess in der EU 15 berücksichtigt wird, ob die Absorptionsfähigkeit der Empfänger am BIP zu Marktpreisen oder zu KKP beurteilt wird, wie die Förderintensität im Ziel 1 ermittelt wird oder wie die „sonstigen“ Ausgaben modelliert werden.

## V. Schlussfolgerungen

Die Erweiterung der EU um die zwölf Kandidaten, mit denen gegenwärtig Beitrittsverhandlungen geführt werden, ist im Rahmen der heute geltenden Obergrenze für den EU-Haushalt finanzierbar. Wegen der großen Bedeutung des Agrarsektors für die Volkswirtschaften der Beitrittskandidaten lässt sich die Gemeinsame Agrarpolitik jedoch nicht sinnvoll auf die neuen Mitglieder übertragen. In der Strukturpolitik ist wegen der steigenden Zahl der (potentiellen) Empfänger ein Übergang zu einer stärker regelgebundenen Verteilung der Fördermittel notwendig; der heute oft eher politisch motivierte Einsatz der Mittel („something for everyone“, „trouble-shooting“) ist keine Option für eine erweiterte EU. Die Erweiterung erhöht also den Druck in Richtung auf Reformen der EU-Politiken, die ohnehin längst überfällig sind. Zentrale Elemente dieser Reformen sind in der Agrarpolitik die Reduktion der Einkommensunterstützung und in der Strukturpolitik die Konzentration auf bedürftige Mitgliedstaaten. Die hier vorgeschlagenen Reformen führen zu einer Verteilung der Netto-Lasten, die stärker als heute am relativen Einkommen der EU-Mitglieder orientiert ist. Die Belastung der Nettozahler hält sich im Rahmen, die bedürftigen Mitglieder der heutigen EU erhalten

weiterhin Unterstützung und die neuen Mitglieder werden gleichberechtigt an den ausgabewirksamen Programmen beteiligt.

Ein Verzicht auf weitere Reformen wäre zum einen fiskalisch bedenklich, insbesondere weil wegen voraussichtlich auf die EU zukommenden neuen Aufgaben (Außen- und Sicherheitspolitik, Hilfen für Drittländer [GUS, Türkei, Mittelmeerraum], etc.) künftig mit erheblichem Mittelbedarf gerechnet werden muss. Zum anderen blieben schwer zu rechtfertigende Ungleichgewichte in der Nettozahlerposition der einzelnen Mitgliedstaaten und sachpolitisch falsche Weichenstellungen erhalten. Je mehr Mitglieder die Union aber hat, desto wichtiger wird es, die EU-Politiken transparent und effizient zu gestalten. Wenn die Aufteilung des Budgets nicht nachvollziehbaren und sinnvollen Regeln folgt, uferf der Spielraum für Kompensationsgeschäfte bei steigender Mitgliederzahl immer weiter aus, und Subventionsmentalität dominiert. Dies würde die Akzeptanz der europäischen Integration gefährden.

Die neuen Mitglieder werden nach den hier vorgestellten Szenarienrechnungen voraussichtlich nicht zum Motor weiterer Reformen werden. Hinzu kommt, dass es nach den institutionellen Regeln des Vertrages von Nizza gerade in einer erweiterten Union schwierig ist, Gestaltungsmehrheiten zu finden. Es wäre also kontraproduktiv, die Vorbereitung weiterer Reformen auf die Zeit nach der ersten Erweiterung zu verschieben. Vielmehr muss im Kreis der EU 15 frühzeitig Einigung über die wesentlichen Elemente der Reformen erzielt werden und soweit möglich sollten erste Schritte getan werden. Gegen eine Einigung auf substantielle Reformen ist dabei – gemessen an den Nettozahlerpositionen pro Kopf – insbesondere mit Widerstand von Spanien und Italien zu rechnen. Die übrigen EU 15-Mitglieder wären positiv betroffen oder aber – wie die meisten neuen Mitglieder – indifferent. Eine Einigung auch auf substantielle Reformen erscheint aus dieser Sicht durchaus nicht ausgeschlossen, wenn es gelingt, den spezifischen Interessen Spaniens und Italiens – insbesondere denen außerhalb der Agrar- und Strukturpolitik – entgegenzukommen. Die *politische* Einbindung der Kandidaten in die Konsenssuche ist schon vor einer Erweiterung unumgänglich. Insofern liefert der bestehende Reformbedarf keine Begründung für eine Verzögerung des Beitrittsprozesses.

## Literatur

Axt, Heinz-Jürgen (1997): Strukturpolitik der Europäischen Union: Reformmodelle im Vorfeld der Osterweiterung. Duisburger Materialien zur Politik- und Verwaltungswissenschaft 18/1997, Duisburg.

- (2002): Die Strukturpolitik und die EU-Erweiterung – Substantielle Reformen unabdingbar, aber politisch schwer durchzusetzen, SWP, Berlin.
- Baldwin, Richard E.* (1994): Towards an Integrated Europe, London.
- Baldwin, Richard E./Francois, Joseph F./Portes, Richard* (1997): The Costs and Benefits of Eastern Enlargement: The Impact on the EU and Central Europe. In: *Economic Policy*, no. 24, 1997, S. 127–170.
- Baldwin, Richard E./Berglöf, Erik/Giavazzi, Francesco/Widgrén, Mika* (2000): EU Reforms for tomorrow's Europe, CEPR Discussion Paper no. 2623, London.
- Begg, Iain/Gudgin, Graham/Morris, Derek* (1995): The Assessment: Regional Policy in the European Union. In: *Oxford Review of Economic Policy*, 2/1995, S. 1–17.
- Boeri, Tito/Brücker, Herbert et al.* (2000): The Impact of Eastern Enlargement on Employment and Labour Markets in the EU Member States, Report for the DG Employment of the European Commission, European Integration Consortium (DIW, CEPR, FIEF, IAS, IGIER), Berlin/Milan.
- Breuss, Fritz*, (1999): Costs and Benefits of EU Enlargement in Model Simulations, IEF Working Papers no. 33, Wien.
- Brücker, Herbert/Trabold, Harald/Trübswetter, Parvati/Weise, Christian* (2002): Migration: Potential und Effekte für den deutschen Arbeitsmarkt, Gutachten für die Hans Böckler Stiftung, Berlin.
- Donges, Juergen B./Eekhoff, Johann/Möschel, Wernhard/Neumann, Manfred J. M./Sievert, Olaf* (1998): Osterweiterung der Europäischen Union – Als Chance zur Reform begreifen, Bad Homburg.
- Ederveen, Sjef/Gorter, Joeri/de Mooij, Ruud/Nahuis, Richard* (2002): Funds and Games – The economics of European cohesion policy, CPB Netherlands' Bureau for Economic Policy Analysis, Den Haag.
- Europäische Kommission (2001a): Making a success of enlargement – strategy paper and report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries, Brüssel.
- (2001b): Einheit Europas, Solidarität der Völker, Vielfalt der Regionen – Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Brüssel.
- (2002a): Budget Studies of the Consequences of Enlargement – key extracts. Enlargement Weekly Newsletter, 14. Januar 2002.
- (2002b): Erster Zwischenbericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Brüssel.
- (2002c): Informationsvermerk: Gemeinsamer Finanzrahmen 2004–2006 für die Beitrittsverhandlungen, Brüssel.
- (2002d): Der Mehrwert der Gemeinschaftspolitik im Rahmen der Strukturpolitik, Definition und Bewertungskriterien, Arbeitspapier der DG Regio, Brüssel.
- Faini, Riccardo/Portes, Richard* (Hrsg.) (1995): European Union Trade with Eastern Europe – Adjustment and Opportunities, London.

- Hall, John/Quaisser, Wolfgang* (2002): Toward Agenda 2007: Preparing the EU for Eastern Enlargement, Osteuropa-Institut München, Working Paper No. 240, München.
- Heinemann, Friedrich* (1998): EU-Finanzreform 1999 – Eine Synopse der politischen und wissenschaftlichen Diskussion und eine neue Reformkonzeption, Gütersloh.
- IBO* (2001): The financing of the EU structural policy in the context of the enlargement of the EU, Interdepartmental Policy Study for the Dutch Government, Den Haag.
- Jopp, Mathias/Lippert, Barbara/Schneider, Heinrich* (Hrsg.) (2001): Das Vertragswerk von Nizza und die Zukunft der Europäischen Union, Bonn.
- Josling, T./Kelch, D./Liapis, P./Tangermann, S.* (1998): Agriculture and European Union Enlargement. Market and Trade Economics Division, Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture. Technical Bulletin No. 1865. Washington, D.C.
- Kämpfe, Martina/Stephan, Johannes* (2001): Auswirkungen der neuen Stimmgewichtung im EU-Ministerrat auf Strukturfondsmittel für neue Mitglieder. In: IWH Wirtschaft im Wandel 2/2001, S. 34–38.
- Kohler, Wilhelm* (2000): Wer gewinnt, wer verliert durch die Osterweiterung der EU? In: Erweiterung der EU, Jahrestagung 1999, hrsg. von Lutz Hoffmann, Schriften des Vereins für Socialpolitik Band 274, Duncker & Humblot, Berlin, S. 27–78.
- Lippert, B./Bode, W.* (2001): Die Erweiterung und das EU Budget – Reformoptionen und ihre politische Durchsetzbarkeit. In: integration 4/01, S. 369–390.
- Münch, W.* (2000): Effects of CEC-EU Accession on Agricultural Markets: A Partial Equilibrium Analysis, Dissertation, Institut für Agrarökonomie der Universität Göttingen.
- Schrumpf, Heinz/Budde, Rüdiger* (2001): Die Auswirkungen der Osterweiterung auf die Regionalpolitik der Europäischen Union, RWI, Essen.
- Siebert, Horst* (2002): Europe – Quo Vadis? Reflections on the Future Institutional Framework of the European Union. In: The World Economy, vol. 25, no. 1, pp. 1–32.
- Stehn, Jürgen* (1998): Interregionale Transfers nach einer EU-Erweiterung: Ein Reformkonzept für die Europäischen Strukturfonds. In: Die Weltwirtschaft, 3/1998, S. 316–341.
- Tangermann, S./Banse, M.* (Hrsg.) (2000): Central and Eastern European Agriculture in an Expanding European Union, Wallingford, New York.
- Tondl, Gabriele* (2001): Convergence after Divergence? Regional Growth in Europe, Springer, Wien et al.
- Weise, Christian/Bachtler, John/Downes, Ruth/McMaster, Irene/Toepel, Kathleen* (2001): The Impact of EU Enlargement on Cohesion – Background Report for the Second Report on Economic and Social Cohesion of the European Commission, Study for DG Regio, Berlin and Glasgow.

Weise, Christian/*Brücker, Herbert/Franzmeyer, Fritz/Lodahl, Maria/Möbius, Uta/Schultz, Siegfried/Schumacher, Dieter/Trabold, Harald/Boger, Silke/Rusnok, David* (1997): Ostmitteleuropa auf dem Weg in die EU – Transformation, Verflechtung, Reformbedarf, Duncker & Humblot, Berlin.

Weise, Christian (2002): Strukturfondstransfers in einer zukunftsfähigen EU: Konzentration, Subsidiarität und Kopplung an die nationale Wirtschaftspolitik, Nomos Verlag, Baden-Baden.

Weise, Christian/*Banse, Martin/Bode, Wolfgang/Lippert, Barbara/Nölle, Ferdinand/Tangermann, Stefan* (2002): Die Finanzierung der EU-Osterweiterung, Nomos Verlag, Baden-Baden (Veröffentlichung in Vorbereitung).

## Anhang

*Tabelle A.1*

### **EU-Budget nach Mitgliedstaaten, EU-15 Status quo, 2007 und 2013, in Mill. Euro**

	Status quo EU-15, 2007			Status quo EU-15, 2013		
	Agrar	Struktur	Netto- zahlung	Agrar	Struktur	Netto- zahlung
Belgien	1.060	452	-597	969	373	-446
Dänemark	1.247	125	-92	1.189	91	41
Deutschland	6.737	4.078	-7.305	6.161	3.285	-5.907
Griechenland	2.003	3.379	4.358	1.772	2.241	3.146
Spanien	4.798	8.110	8.003	4.301	5.920	6.066
Frankreich	9.773	2.144	-316	9.001	1.634	270
Irland	2.122	146	1.552	1.950	18	1.363
Italien	4.522	4.811	-698	4.036	3.841	-621
Luxemburg	46	13	-96	42	10	-80
Niederlande	1.625	476	-1.196	1.538	349	-906
Österreich	1.217	284	-276	1.136	217	-153
Portugal	835	2.449	2.364	758	2.235	2.213
Finnland	828	335	80	775	130	-12
Schweden	893	286	-820	815	162	-717
UK	4.320	2.529	-4.960	3.901	1.848	-4.256
EU-15	42.025	29.615	0	38.345	22.355	0

*Quellen:* Weise et al. (2002); Berechnungen des DIW Berlin.

Tabelle A.2  
EU-Budget nach Mitgliedstaaten, EU-25 in verschiedenen Szenarien, 2007, in Mill. Euro

	Status quo EU-25			Moderate Reform EU-25			Mittlere Reform EU-25			Substantielle Reform EU-25		
	Agrar	Struktur	Netto- zahlung	Agrar	Struktur	Netto- zahlung <sup>1</sup>	Agrar	Struktur	Netto- zahlung	Agrar	Struktur	Netto- zahlung
Belgien	1.051	167	-1.180	833	40	-1.182	997	40	-1.016	997	40	-988
Dänemark	1.219	98	-346	834	23	-307	1.093	23	-307	1.093	23	-288
Deutschland	6.694	2.785	-11.127	4.486	1.895	-11.604	5.982	1.895	-9.754	5.982	1.877	-9.537
Griechenland	2.003	2.920	3.759	1.758	2.842	3.463	1.894	2.842	3.740	1.894	3.016	3.927
Spanien	4.790	5.586	4.798	3.700	4.955	3.295	4.351	4.955	4.533	4.351	4.042	3.684
Frankreich	9.642	1.707	-2.562	6.419	631	-6.823	8.429	631	-2.843	8.429	545	-2.769
Irland	2.097	117	1.401	1.549	102	481	1.907	102	1.313	1.907	102	1.323
Italien	4.485	3.733	-3.188	3.392	3.050	-3.384	4.105	3.050	-2.605	4.105	2.514	-3.010
Luxemburg	46	10	-120	31	2	-115	42	2	-106	42	2	-104
Niederlande	1.728	376	-1.646	1.405	89	-1.701	1.688	89	-1.431	1.688	90	-1.387
Österreich	1.209	215	-598	942	72	-800	1.114	72	-543	1.114	73	-519
Portugal	828	2.202	1.984	651	2.141	1.814	769	2.141	2.015	769	2.449	2.335
Finnland	824	274	-133	651	167	-298	775	167	-111	775	167	-97
Schweden	884	230	-1.160	603	97	-1.321	799	97	-1.049	799	97	-1.023
UK	4.307	1.887	-7.235	2.788	948	-8.063	3.758	948	-6.783	3.758	929	-6.650
Tschechische Rep.	992	1.943	2.292	588	1.943	1.634	606	1.943	1.999	606	1.831	1.894
Ungarn	1.780	1.698	2.931	1.248	1.698	1.996	1.212	1.698	2.442	1.212	1.698	2.448
Polen	5.603	5.616	9.404	4.168	5.616	6.959	4.103	5.616	8.165	4.103	5.616	8.186
Slowakische Rep.	445	768	969	257	768	649	257	768	816	257	768	819
Slowenien	57	82	-57	15	82	-95	12	82	-74	12	309	155
Estland	163	192	294	117	192	216	132	192	273	132	192	273
Lettland	373	246	540	265	246	343	291	246	470	291	246	471
Litauen	718	414	1.000	500	414	594	561	414	863	561	414	864
Zypern	0	14	-73	0	14	-53	0	14	-60	0	23	-50
Malta	0	84	51	0	84	59	0	84	56	0	73	45
EU-15	41.809	22.309	-17.351	30.043	17.054	-27.042	37.704	17.054	-14.948	37.704	15.966	-15.104
EU-25	51.941	33.366	0	37.201	28.112	-14.741	44.879	28.112	0	44.879	27.136	0
BK-10	10.132	11.058	17.351	7.157	11.058	12.301	7.175	11.058	14.948	7.175	11.170	15.104

1) Enthält Ausgaben für nationale Kofinanzierung der Direktzahlungen zur Einkommensstützung in der Landwirtschaft.

Quellen: Weise et al. (2002); Berechnungen des DIW Berlin.

Tabelle A.3  
EU-Budget nach Mitgliedstaaten, EU-25 in verschiedenen Szenarien, 2013, in Mill. Euro

	Status quo EU-25			Moderate Reform EU-25			Mittlere Reform EU-25			Substantielle Reform EU-25		
	Agrar	Struktur	Netto- zahlung	Agrar	Struktur	Netto- zahlung	Agrar	Struktur	Netto- zahlung	Agrar	Struktur	Netto- zahlung
Belgien	966	85	-1.100	773	20	-1.108	731	20	-828	731	14	-738
Dänemark	1.140	50	-303	794	12	-724	691	12	-393	691	8	-303
Deutschland	6.156	671	-11.655	4.177	217	-12.256	3.605	217	-9.743	3.605	96	-9.039
Griechenland	1.771	1.450	2.176	1.550	1.410	1.910	1.458	1.410	2.101	1.458	2.728	3.466
Spanien	4.302	3.156	2.455	3.324	2.834	1.209	2.955	2.834	2.117	2.955	68	-426
Frankreich	8.862	999	-2.626	5.974	440	-6.379	4.977	440	-3.741	4.977	116	-3.508
Irland	1.952	10	1.232	1.465	2	401	1.307	2	774	1.307	2	806
Italien	4.020	2.323	-3.888	3.040	1.974	-4.086	2.718	1.974	-2.817	2.718	73	-4.260
Luxemburg	42	5	-111	29	1	-108	26	1	-89	26	1	-82
Niederlande	1.681	192	-1.490	1.394	45	-1.516	1.377	45	-1.046	1.377	31	-911
Österreich	1.125	95	-593	886	22	-770	809	22	-500	809	15	-426
Portugal	754	1.896	1.711	596	1.865	1.557	545	1.865	1.721	545	2.216	2.114
Finnland	768	72	-264	613	17	-401	573	17	-220	573	12	-176
Schweden	805	89	-1.145	553	21	-1.296	483	21	-993	483	14	-908
UK	3.897	703	-7.444	2.534	224	-8.165	2.079	224	-6.537	2.079	101	-6.122
Tschechische Rep.	750	3.239	3.339	402	3.239	2.776	251	3.239	3.012	251	3.052	2.855
Ungarn	1.641	2.830	3.911	1.175	2.830	3.094	917	2.830	3.336	917	2.830	3.361
Polen	4.575	9.360	12.089	3.335	9.360	9.989	2.713	9.360	10.717	2.713	9.360	10.800
Slowakische Rep.	341	1.280	1.366	178	1.280	1.093	101	1.280	1.194	101	1.280	1.206
Slowenien	34	137	-12	-1	137	-44	-18	137	-16	-18	515	370
Estland	135	320	391	95	320	325	88	320	361	88	320	364
Lettland	345	410	671	230	410	458	195	410	544	195	410	547
Litauen	681	690	1.232	438	690	775	372	690	959	372	690	966
Zypern	0	23	-55	0	23	-39	0	23	-34	0	23	-31
Malta	0	140	110	0	140	117	0	140	118	0	121	100
EU-15	38.239	11.787	-23.042	27.702	9.105	-31.732	24.333	9.105	-20.193	24.333	5.494	-20.539
EU-25	46.741	30.217	0	33.554	27.534	-13.188	28.951	27.534	0	28.951	24.095	0
BK-10	8.502	18.429	23.042	5.852	18.429	18.545	4.618	18.429	20.193	4.618	18.601	20.539

1) Enthält Ausgaben für nationale Kofinanzierung der Direktzahlungen zur Einkommensstützung in der Landwirtschaft.  
Quellen: Weise et al. (2002); Berechnungen des DIW Berlin.

*Tabelle A.4*  
**EU-Budget nach Mitgliedstaaten, EU-27 in verschiedenen Szenarien, 2007, in Mill. Euro**

	Status quo EU-27			Moderate Reform EU-27			Mittlere Reform EU-27			Substantielle Reform EU-27		
	Agrar	Struktur	Netto-zahlung	Agrar	Struktur	Netto-zahlung <sup>1</sup>	Agrar	Struktur	Netto-zahlung	Agrar	Struktur	Netto-zahlung
Belgien	1.051	146	-1.281	833	37	-1.265	997	37	-1.096	997	38	-1.072
Dänemark	1.219	86	-415	834	22	-860	1.093	22	-363	1.093	22	-346
Deutschland	6.694	2.463	-12.140	4.486	1.754	-12.435	5.982	1.754	-10.563	5.982	1.691	-10.423
Griechenland	2.003	2.764	3.564	1.738	2.739	3.321	1.894	2.739	3.599	1.894	2.880	3.752
Spanien	4.790	4.888	3.913	3.700	4.647	2.801	4.351	4.647	4.045	4.351	3.812	3.265
Frankreich	9.642	1.473	-3.263	6.419	579	-7.341	8.429	579	-3.346	8.429	507	-3.280
Irland	2.097	103	1.359	1.549	90	441	1.907	90	1.275	1.907	90	1.283
Italien	2.927	4.376	-4.376	2.854	2.854	-3.961	4.105	2.854	-3.170	4.105	2.277	-3.635
Luxemburg	46	9	-127	31	2	-122	42	2	-112	42	2	-110
Niederlande	1.728	328	-1.819	1.405	83	-1.832	1.688	83	-1.558	1.688	84	-1.520
Österreich	1.209	187	-692	942	66	-874	1.114	66	-615	1.114	67	-594
Portugal	828	2.103	1.850	651	2.051	1.689	769	2.051	1.891	769	2.449	2.299
Finnland	824	244	-204	651	152	-354	775	152	-165	775	153	-153
Schweden	884	202	-1.263	603	89	-1.404	799	89	-1.130	799	90	-1.107
UK	4.307	1.650	-7.922	2.738	869	-8.592	3.758	869	-7.298	3.758	853	-7.181
Tschechische Rep.	992	1.885	2.213	588	1.885	1.555	606	1.885	1.920	606	1.831	1.873
Ungarn	1.780	1.698	2.913	1.248	1.698	1.977	1.212	1.698	2.424	1.212	1.698	2.429
Polen	5.603	5.616	9.343	4.168	5.616	6.898	4.103	5.616	8.107	4.103	5.616	8.124
Slowakische Rep.	445	768	961	257	768	641	257	768	808	257	768	810
Slowenien	57	82	-64	15	82	-102	12	82	-80	12	309	148
Estland	163	192	292	117	192	214	132	192	270	132	271	271
Lettland	373	246	538	265	246	340	291	246	467	291	246	468
Litauen	718	414	996	500	414	590	561	414	858	561	414	860
Zypern	0	14	-76	0	14	-56	0	14	-63	0	23	-53
Malta	0	82	47	0	82	55	0	82	52	0	73	43
Bulgarien	1.372	184	1.382	1.080	184	838	1.056	184	1.091	1.056	184	1.093
Rumänien	4.241	612	4.274	2.641	612	1.205	2.638	612	2.752	2.638	612	2.758
EU-15	41.809	19.573	-22.818	30.043	16.035	-30.788	37.704	16.035	-18.606	37.704	15.013	-18.824
EU-25	51.941	30.570	-5.656	37.201	27.032	-18.675	44.879	27.032	-3.843	44.879	26.183	-3.850
EU-27	57.554	31.366	0	40.922	27.828	-16.633	48.573	27.828	0	48.573	26.979	0
BK-10	10.132	10.997	17.162	7.157	10.997	12.113	7.175	10.997	14.763	7.175	11.170	14.974
BK-12	15.745	11.793	22.818	10.878	11.793	14.155	10.869	11.793	18.606	10.869	11.966	18.824

<sup>1</sup>) Enthält Ausgaben für nationale Kofinanzierung der Direktzahlungen zur Einkommensstützung in der Landwirtschaft.

Quellen: Weise et al. (2002), Berechnungen des DIW Berlin.

Tabelle A.5  
EU-Budget nach Mitgliedstaaten, EU-27 in verschiedenen Szenarien, 2013, in Mill. Euro

	Status quo EU-27			Moderate Reform EU-27			Mittlere Reform EU-27			Substantielle Reform EU-27		
	Agrar	Struktur	Netto- zahlung	Agrar	Struktur	Netto- zahlung <sup>1</sup>	Agrar	Struktur	Netto- zahlung	Agrar	Struktur	Netto- zahlung
Belgien	966	50	-1.240	773	21	-1.294	731	21	-989	731	13	-896
Dänemark	1.140	29	-396	794	12	-854	691	12	-504	691	8	-439
Deutschland	6.156	414	-12.813	4.177	407	-13.673	3.605	407	-10.942	3.605	93	-10.390
Griechenland	1.771	1.263	1.939	1.550	1.366	1.775	1.458	1.366	1.979	1.458	2.606	3.268
Spanien	4.302	1.894	949	3.324	2.658	598	2.955	2.658	1.565	2.955	66	-793
Frankreich	8.862	604	-3.619	5.974	415	-7.489	4.977	415	-4.703	4.977	113	-4.421
Irland	1.952	6	1.192	1.465	2	337	1.307	2	719	1.307	2	753
Italien	4.020	529	-6.180	3.040	2.272	-4.677	2.718	2.272	-3.287	2.718	72	-5.009
Luxemburg	42	3	-121	29	1	-122	26	1	-101	26	1	-94
Niederlande	1.681	112	-1.734	1.394	46	-1.808	1.377	46	-1.298	1.377	30	-1.157
Österreich	1.125	56	-721	886	23	-927	809	23	-635	809	15	-658
Portugal	754	1.803	1.573	596	1.789	1.400	545	1.789	1.575	545	2.216	2.045
Finnland	768	42	-348	613	17	-497	573	17	-303	573	11	-257
Schweden	805	52	-1.281	553	21	-1.473	483	21	-1.145	483	14	-1.057
UK	3.897	366	-8.368	2.534	219	-9.218	2.079	219	-7.446	2.079	98	-7.003
Tschechische Rep.	750	3.142	3.210	402	3.142	2.623	251	3.142	2.867	251	3.052	2.807
Ungarn	1.941	2.830	3.884	1.175	2.830	3.045	917	2.830	3.294	917	2.830	3.320
Polen	4.575	9.360	11.999	3.335	9.360	9.829	2.713	9.360	10.579	2.713	9.360	10.665
Slowakische Rep.	341	1.280	1.354	178	1.280	1.070	101	1.280	1.175	101	1.280	1.187
Slowenien	34	137	-21	-1	137	-60	-18	137	-29	-18	515	357
Estland	135	320	388	95	320	319	88	320	387	88	320	360
Lettland	345	410	667	230	410	451	195	410	537	195	410	541
Litauen	681	690	1.225	438	690	763	372	690	949	372	690	956
Zypern	0	23	-59	0	23	-45	0	23	-40	0	23	-36
Malta	0	136	105	0	136	110	0	136	112	0	121	98
Bulgarien	1.250	920	1.969	997	920	1.495	854	920	1.620	854	920	1.629
Rumänien	4.054	3.060	6.449	2.378	3.060	3.205	1.548	3.060	4.096	1.548	3.060	4.125
EU-15	38.239	7.224	-31.170	27.702	9.270	-37.922	24.333	9.270	-25.516	24.333	5.357	-26.009
EU-25	46.741	25.553	-8.418	33.554	27.599	-19.816	28.951	27.599	-5.715	28.951	23.959	-5.754
EU-27	52.045	29.533	0	36.929	31.579	-15.116	31.354	31.579	0	31.354	27.939	0
BK-10	8.502	18.329	22.752	5.852	18.329	18.106	4.618	18.329	19.800	4.618	18.601	20.255
BK-12	13.805	22.309	31.170	9.227	22.309	22.806	7.021	22.309	25.516	7.021	22.581	26.009

1) Enthält Ausgaben für nationale Kofinanzierung der Direktzahlungen zur Einkommensstützung in der Landwirtschaft.

Quellen: Weise et al. (2002), Berechnungen des DIW Berlin.



# Strukturpolitik in der erweiterten EU: statt Regionalausgleich Wachstum fördern?

Von Heinz-Jürgen Axt\*, Duisburg

## Abstract

### Structural Policy in the Enlarged EU: Promoting Growth Instead of Regional Equalisation?

The enlargement of the EU causes a shift in one of the basic paradigms of European structural policy: promoting growth takes precedence over equalising regional disparities. Thus, in its policy regarding the new member states, the EU gives greater weight to the principles of the Cohesion Fund than to those of the Structural Fund's Target No. 1. Eligibility for financial transfers from the Cohesion Fund depends on *national* wealth, whereas Target No. 1 offers financial assistance as long as prosperity on a *regional* level is below the EU average. The principles of the Cohesion Fund imply that after enlargement, regions that are part of more wealthy member states will no longer receive EU funds. From an economist's perspective, it is better to subsidise national growth than to try to equalise regional disparities, especially in the case of the new member states. Nevertheless, politicians prefer assistance to their electorates on the regional level.

*JEL classification: R 58, H 11*

In der wissenschaftlichen Debatte um die im Zuge der EU-Erweiterung notwendig werdende Reform der europäischen regionalen Strukturpolitik kündigt sich ein Paradigmenwechsel an: Immer häufiger wird das Wachstumsziel statt des Ausgleichs regionaler Disparitäten favorisiert. Dementsprechend wird gegenüber der Förderung nach Ziel 1 der Kohäsionsfonds als das geeignetere Instrument angesehen. Dieser Fonds ist in starkem Maße „staatenzentriert“, beschränkt die Förderung auf die Staaten, während beim Ziel 1 eine „regionenzentrierte“ Politik im Vordergrund steht, die unionsweit die Ausgleiche regionaler Disparitäten betreiben will.<sup>1</sup> Im Folgenden sollen die beiden alternativen Modelle und

---

\* Gerhard-Mercator-Universität, Duisburg, hjaxt@uni-duisburg.de.

<sup>1</sup> Auf die ebenfalls regional ausgerichtete Förderung im Rahmen von Ziel 2 („Unterstützung der wirtschaftlichen und sozialen Umstellung der Gebiete mit Strukturproblemen“) sowie auf die horizontal ausgerichtete – also das gesamte

Zielsetzungen miteinander verglichen, die jeweiligen Besonderheiten heraus gearbeitet und Begründungszusammenhänge diskutiert werden. Die einen Wandel andeutende Grundsatzdiskussion beschränkt sich vorerst auf die Wissenschaft. Diese Einschätzung wird bestätigt, wenn man die ersten von der Kommission gegebenen Hinweise berücksichtigt, in welcher Weise die Strukturpolitik bis zum Jahr 2006 neu geordnet werden soll. Die Brüsseler Exekutive möchte zwar den Kohäsionsfonds ausbauen, damit insbesondere für die Beitrittsländer die Kofinanzierungssätze reduziert werden können.<sup>2</sup> Damit soll aber gerade kein genereller Übergang zum staatenzentrierten Modell einher gehen. Auf die Strukturfondsförderung in den Zielen 1 bis 3 will die Kommission nämlich nicht verzichten. Hier wird nicht nur der Hauptteil der Finanzmittel gebunden, sondern hat die Kommission in der Administration auch eine besonders einflussreiche Position.

### **I. Staatenzentrierte Reformvorschläge auf dem Vormarsch**

Bisher standen in der Strukturpolitik der EU die Regionen im Zentrum. Das gilt auch für die meisten der in der Vergangenheit präsentierten Reformvorschläge.<sup>3</sup> Lediglich Modelle eines Finanzausgleichs sind von der Förderung der Regionen abgerückt und haben auf zwischenstaatliche Finanzströme gesetzt.<sup>4</sup> Aktuell erhalten staatenzentrierte Modelle Auftrieb, wie die beiden Beiträge von Quaisser/Woodward und von Weise in diesem Band belegen. Dabei hat diese Argumentation ihre Vorläufer: Jürgen Stehn vom Kieler Institut für Weltwirtschaft hat bereits 1999 angeregt, in der europäischen Strukturfondsförderung nicht nur auf die Ziele 2 und 3, sondern auch auf die Förderung nach Ziel 1 zu verzichten und stattdessen Finanztransfers im Rahmen des Kohäsionsfonds zu organisieren. Damit sollte zum einen nicht länger das Wohlstandsniveau der Regionen sondern der Staaten als Förderkriterium gelten und sollten die Staaten statt der Regionen zum Empfänger der Förderung werden.<sup>5</sup> Die Förderung wirtschaftsschwacher Regionen soll

---

EU-Territorium und seine Bevölkerung erfassende – Ziel 3 („Unterstützung der Anpassung und Modernisierung der Bildungs-, Ausbildungs-, und Beschäftigungspolitiken und -systeme“) wird hier nicht näher eingegangen.

<sup>2</sup> Vgl. Europäische Kommission (2001: S. xxxiv).

<sup>3</sup> Für eine systematische Zusammenstellung der Reformvorschläge vgl. Axt (1997).

<sup>4</sup> Modelle des horizontalen Finanzausgleichs werden in der Praxis als kaum realisierbar eingeschätzt. Einen Ansatz für einen vertikalen Finanzausgleich hat Franzmeyer (1993) vorgelegt.

ausschließlich in der Verantwortung der Mitgliedstaaten liegen. Das übergeordnete Ziel bestünde dann darin, gesamtwirtschaftliche Aufholprozesse in den wirtschaftsschwachen Mitgliedstaaten der EU zu organisieren. Auf eine Projektbindung wird im Unterschied zum bestehenden Kohäsionsfonds verzichtet. Die Kommission verliert ihren direkten Einfluss auf die Mittelbindung und soll lediglich die Verwaltung und Verwendung der Mittel unter Gesichtspunkten der Wirtschaftlichkeit prüfen. Auf eine Kofinanzierung wird bis auf den relativ geringen Satz von 10 % verzichtet, weil in einer horizontalen Umverteilungspolitik eine Kofinanzierung eigentlich systemwidrig sei, und die Beitrittsländer kaum in der Lage seien, höhere Kofinanzierungssätze zu übernehmen.

Auch Heinz Schrumpf und Rüdiger Budde vom Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung plädieren gemäß dem Konzept des Kohäsionsfonds dafür, Zuwendungen künftig von der Kommission an die nationalen Regierungen zu zahlen, um damit Infrastrukturinvestitionen sowie Maßnahmen des Umweltschutzes und der Förderung des Humankapitals zu finanzieren.<sup>6</sup> Nach Schrumpf sind „nationale Programme mit einer eindeutigen Zweckbindung, also ein Konzept, wie es beim Kohäsionsfonds bereits angewendet wird“ vorzuziehen.<sup>7</sup> Ähnlich argumentieren Wolfgang Quaisser und John Hall: Die notwendigen Reformmaßnahmen sollten den Staaten größere Wahlmöglichkeiten bei den Investitionsprojekten einräumen, und die Kommission von der Ex-ante-Auswahl von Projekten entbinden. Die im Rahmen der Strukturpolitik verfügbaren Mittel sollten gemäß dem jeweiligen nationalen BIP pro Kopf zugeteilt werden.<sup>8</sup> Die gegenwärtig feststellbare Konzentration der EU-Förderung auf die wenig entwickelten Regionen solle, so die Autoren, auf die ökonomische Konvergenz zwischen den Staaten umgelenkt werden.<sup>9</sup>

In dem in diesem Band publizierten Aufsatz sprechen sich Quaisser und Woodward weniger eindeutig für eine Konzentration auf den staatenzentrierten Ansatz aus. Ihr Reformmodell entspricht einem Kompromiss: Einerseits soll ein rascher Konvergenzprozess zwischen den Staaten und die Überwindung der nationalen Einkommensgefälle in der

---

<sup>5</sup> Vgl. Stehn (1999).

<sup>6</sup> Differenzierend wird hervorgehoben, daß Staaten, in denen Regionen z.T. oberhalb der Fördergrenze liegen, die Förderung auf die zurückgebliebenen (Ziel 1) Regionen zu konzentrieren haben. Vgl. Schrumpf/Budde (2000).

<sup>7</sup> Vgl. Schrumpf (2002: 46).

<sup>8</sup> Vgl. Quaisser/Hall (2002: 53).

<sup>9</sup> Vgl. Quaisser/Hall (2001: 1).

erweiterten EU eingeleitet werden. Andererseits sollen aber auch die ärmsten Regionen in den Beitrittsländern eine Unterstützung erhalten. Aus diesem Grund soll dann die Förderung auf Ziel 1 konzentriert werden und andererseits der Kohäsionsfonds für die ärmeren Beitrittsstaaten ausgebaut werden. Weises Ausführungen im vorliegenden Band rekurren auf das umfängliche Gutachten, das vom Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung und zwei weiteren Instituten für das Bundesministerium der Finanzen erstellt worden ist.<sup>10</sup> Es wird ein mehr regionenzentriertes Szenario einerseits und ein eher staatenzentriertes Modell andererseits präsentiert. Die „moderate Reformvariante“ entspricht dem ersten Ansatz, wird doch die Ziel 1-Förderung beibehalten, geht man vom regionalen BIP pro Kopf als Förderkriterium aus und hebt lediglich die Förderschwelle von 75 % auf 80 % des durchschnittlichen Pro-Kopf-BIP der EU an. Die Variante „entschiedene Reform“ orientiert sich dagegen am staatenzentrierten Ansatz: Nunmehr entscheiden nicht mehr die regionalen, sondern die nationalen Pro-Kopf-Werte des BIP, ob eine Förderung erfolgt oder nicht. Weil dieses Modell, das von einer Förderschwelle von 90 % des durchschnittlichen Pro-Kopf-BIP der EU ausgeht, stark dem Kohäsionsfonds entspricht, kann dieser auch entfallen. Weil in beide Varianten unterschiedliche Reformvorstellungen eingehen, sind die Ergebnisse bezüglich der finanziellen Folgen der EU-Erweiterung auch nicht unmittelbar miteinander vergleichbar.

## **II. Merkmale und Differenzen des regionen- und staatenzentrierten Ansatzes**

Nachfolgend werden die Besonderheiten und Unterscheidungsmerkmale der beiden alternativen Konzepte dargestellt. Dabei wird die Ziel 1-Förderung als ein regionenzentrierter und die Förderung im Rahmen des Kohäsionsfonds als ein staatenzentrierter Ansatz identifiziert.

### *1. Die Ziel 1-Förderung als regionenzentrierter Ansatz*

Das Ziel 1 der europäischen Regionalpolitik macht es sich zur Aufgabe, in der gesamten EU jene Regionen zu identifizieren und finanziell zu unterstützen, die unter einer bestimmten Wohlstandsschwelle liegen. Der regionale Wohlstand wird dabei in BIP pro Kopf (in KKS) ermittelt.<sup>11</sup> Das Kriterium besteht in einem definierten Abstand zum durch-

---

<sup>10</sup> Vgl. Weise u. a. (2001).

schnittlichen Wohlstand in der EU. Heute werden alle Regionen gefördert, die ein Pro-Kopf-BIP von unter 75 % des EU-Durchschnitts haben. Im Zusammenhang mit der anstehenden EU-Erweiterung sind bereits einige Vorschläge zur Modifizierung dieses Werts einschließlich der finanziellen Folgewirkungen gemacht worden.<sup>12</sup> Grundsätzlich gilt: Je mehr das Förderkriterium nach oben angehoben wird, desto mehr kommen auch die Altmitglieder der EU (EU-15) noch in den Genuss einer regionenorientierten Förderung durch Ziel 1. Je strikter an der 75%-Marke festgehalten wird, desto mehr Regionen der EU-15 scheiden aus der Förderung aus. Sollte bei der Agenda 2007 an der Ziel 1-Förderung festgehalten werden, dann dürfte gerade die Festlegung des Förderkriteriums im Mittelpunkt der politischen Auseinandersetzungen stehen.

Nach dem Gesagten ist deutlich, dass man bei Ziel 1 davon ausgeht, dass die Förderung zurückgebliebener Regionen und die Auswahl der entsprechenden Förderprogramme nicht ausschließlich den Mitgliedstaaten überlassen bleibt, sondern zur Aufgabe der EU deklariert wird. Neben der Ziel 1-Förderung können die Mitgliedstaaten zwar auch nationale Programme zur Unterstützung peripherer Regionen auflegen, diese unterliegen jedoch der Beihilfenkontrolle durch die Europäische Kommission. Diese strebt danach, dass sich die nationalen Fördergebiete und -programme in Übereinstimmung mit den von der EU genehmigten Ziel 1-Gebieten und Unterstützungsmaßnahmen stehen. Hinter der Ziel 1-Förderung steht also implizit die Annahme, dass die Kommission in ausreichendem Maße über Informationen verfügt, um für die große Zahl ganz unterschiedlicher Regionen optimale Programme zu entwickeln. Die Ziel 1-Förderung verfolgt ein regionales Ausgleichsziel. Zurückgebliebene Regionen sollen an das durchschnittliche Wohlstandsniveau der EU angenähert und damit auch die Wohlstandsunterschiede zwischen den Staaten egalisiert werden. Das Leitbild der Ziel 1-Förderung besteht in der „internationalen“ und „interregionalen“ Konvergenz.

Im Kontext des Subsidiaritätsprinzips (Art. 5 EGV) ist hervorzuheben: Im Unterschied zum staatenzentrierten Ansatz, bei dem die Auswahl der

---

<sup>11</sup> Die Ermittlung dieser Daten bereitet allerdings insofern Schwierigkeiten, als die Statistiken für die Regionen oft unzureichend sind. Häufig liegen valide Daten lediglich für die nationale Ebene vor. Auch sind die im Rahmen der Ziel 1-Förderung herangezogenen Gebietseinheiten (NUTS II) nur bedingt miteinander vergleichbar, was Bevölkerungszahl, Wirtschaftskraft und sozioökonomische Vernetzung angeht. Diese Manko wird allerdings in Kauf genommen, weil das Ziel dieser Förderung ja darin besteht, zielgenau die zurückgebliebenen Gebietseinheiten zu ermitteln, die sich für eine Förderung durch die EU qualifizieren.

<sup>12</sup> Vgl. hierzu den Text von Weise in diesem Band und Schrumpf/Budde (2000).

Vorhaben lediglich mit den Mitgliedstaaten abgestimmt wird, werden beim regionenzentrierten Modell zusätzlich die Regionen herangezogen. In Staaten mit einem föderalen Staatsaufbau wird die Einbeziehung der regionalen Ebene natürlich begrüßt.<sup>13</sup> Aber auch bei unitarischen oder zentralistischen Staaten machen die Befürworter des regionenzentrierten Ansatzes einen positiven Effekt aus: Durch die Einbeziehung der regionalen Gebietskörperschaften bei der Programmplanung werde die Dezentralisierung und Regionalisierung der Mitgliedstaaten voran gebracht.<sup>14</sup> Auch in der Perspektive der Kommission wird dies als ein durchaus begrüßenswerter Effekt der Ziel 1-Förderung hervorgehoben. Kritisch ließe sich einwenden, dass es sich *erstens* lediglich um einen Nebeneffekt der Strukturpolitik handelt. *Zweitens* kann darauf verwiesen werden, dass der Regionalisierungsschub lediglich da funktioniert, wo Kräfte im nationalen politischen System ohnehin in diese Richtung wirken.

Bei der Ziel 1-Förderung spielt die Kommission in mehrfacher Hinsicht eine zentrale Rolle (vgl. Tabelle 1 im Anhang): Die Kommission legt das Verzeichnis der förderfähigen Regionen und die für die Regionen jeweils differenzierten Pro-Kopf-Förderbeträge fest. In der Programmplanung kommt die bedeutsame Rolle der Kommission bei der Ziel 1-Förderung ebenfalls zum Ausdruck. Die hier immer wieder ins Feld geführte „Partnerschaft“<sup>15</sup> steht unter dem Vorbehalt einer die allgemeine Entwicklungsrichtung vorgebenden Kommission. In der Phase der Implementation kommen wiederum die Staaten und Regionen stärker zum Zuge. Bei der Administration der Ziel 1-Förderung sind also viele relevante Akteure beteiligt: Neben der Kommission und den Mitgliedstaaten sind dies die regionalen Einheiten, aber auch die lokalen Körperschaften und auch die Wirtschafts- und Sozialpartner.<sup>16</sup> Politik und Administration sind bei Ziel 1 auf Netzwerke ausgerichtet.<sup>17</sup> In den Begleitausschüssen überlässt die Kommission den Staaten (oder jeweili-

---

<sup>13</sup> Im Zuge der aktuellen Konventsdiskussion ist von Vertretern der deutschen Länder entsprechend vorgeschlagen worden, das Subsidiaritätsprinzip dahingehend zu präzisieren, daß auch die Zuständigkeiten der mitgliedstaatlichen Regionen im EU-Vertragswerk verankert werden.

<sup>14</sup> Vgl. Tömmel (1992), Tömmel (1994).

<sup>15</sup> Vgl. Art. 8 der Verordnung (EG) Nr. 1260/1999.

<sup>16</sup> Die Tatsache, daß eine Verordnung die Beteiligung bestimmter Akteure an der Programmplanung vorsieht, bedeutet indes keineswegs, daß dies auch in der Realität der Fall ist. So hat z.B. die Kommission in der Vergangenheit immer wieder kritisiert, daß in Deutschland der Freistaat Bayern die Wirtschafts- und Sozialpartner unzureichend beteiligt habe.

<sup>17</sup> Vgl. Heinelt (1996).

gen Verwaltungsbehörden) den Vorsitz. Aufgabe dieser Ausschüsse ist es, die Fortschritte der Programme zu verfolgen und ggf. Anpassungen zu veranlassen. Auch bei der Finanzkontrolle sind in erster Linie die Mitgliedstaaten gefordert, um Unregelmäßigkeiten bei der Abwicklung von Programmen zu unterbinden. Die Kommission wird kontinuierlich unterrichtet. Nur dann, wenn die Mitgliedstaaten ihrer Kontrollfunktion nicht nachkommen, springt die Kommission ein, was eine Kürzung der Mittel zur Folge haben kann. Bei der Bewertung (Evaluierung) wird wie folgt vorgegangen: Die Ex-ante-Bewertung obliegt den Staaten (in Kooperation mit den Regionen), die Halbzeitbewertung übernehmen die nationalen oder regionalen Verwaltungsbehörden in Zusammenarbeit mit der Kommission und die Ex-post-Bewertung liegt in der Verantwortung der Kommission in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten.

Bei den verfügbaren Finanzmitteln steht bislang der weit überwiegende Teil der Ziel 1-Förderung zur Verfügung. Es sind 69,7 % der Strukturfonds in der Finanzperiode 2000–2006<sup>18</sup> und 63,8 % aller Mittel, wenn man den Kohäsionsfonds mit hinzu rechnet. Der Kohäsionsfonds erreicht mit 8,5 % aller strukturpolitischen Finanzmittel einen deutlich geringeren Anteil. Von 2000–2006 stehen insgesamt 213 Mrd. € für strukturpolitische Maßnahmen zur Verfügung, 195 Mrd. € entfallen auf die Strukturfonds und 18 Mrd. € auf den Kohäsionsfonds. Es ist unübersehbar, dass die EU-Strukturpolitik bislang vornehmlich regionenzentriert ausgerichtet ist. Im Unterschied zur Kohäsionsfonds-Förderung, die lediglich auf einen Fonds zurückgreift, gestaltet sich die Lage in der Ziel 1-Förderung komplizierter: Hier sind insgesamt vier Fonds beteiligt, was eine Koordination ihrer Aktivitäten erforderlich macht. Bis 1999 gab es eine eigene Koordinierungsverordnung, die verhindern sollte, dass eine nicht aufeinander abgestimmte finanzielle Förderung erfolgt. 1999 ist die Koordinierungsverordnung in die Rahmenverordnung integriert worden. Das Koordinierungsproblem bleibt gleichwohl bestehen.<sup>19</sup> Dies ist denn auch der

---

<sup>18</sup> In der EG-Terminologie werden (in einer engen Begriffsbildung) lediglich der EFRE, der ESF, der EAGFL Abteilung Ausrichtung und das FIAF den „Strukturfonds“ zugerechnet. Umgangssprachlich wird oft auch der Kohäsionsfonds dazu gezählt.

<sup>19</sup> Art. 28 der Rahmenverordnung hat deshalb folgende Prinzipien festgelegt (Verordnung (EG) Nr. 1260/1999): Die finanzielle Beteiligung an einer Maßnahme kann während eines bestimmten Zeitraums immer nur aus einem der Fonds gewährt werden. Eine Maßnahme oder Operation kann aus einem der Strukturfonds jeweils nur im Rahmen eines einzigen Förderziels unterstützt werden. Eine einzelne Operation kann aus einem der Fonds nicht gleichzeitig im Rahmen eines der Ziele 1, 2 und 3 und einer Gemeinschaftsinitiative unterstützt werden. Eine einzelne Operation kann aus einem der Fonds nicht gleichzeitig im Rahmen eines

Grund, weswegen immer wieder vorgeschlagen worden ist, die verschiedenen Fonds zu einem gemeinsamen Fonds zusammenzulegen. Dies gestaltet sich freilich schwierig, weil dazu eine Vertragsänderung notwendig wäre, bei der – da es ja um eine Verteilungspolitik geht – nur sehr schwer ein Konsens herzustellen ist.<sup>20</sup>

Wenn es um die Begünstigung der Mitgliedstaaten geht, dann zeigt sich, dass bei der Ziel 1-Förderung deutlich mehr Staaten als beim Kohäsionsfonds in den Genuss von Fördermaßnahmen kommen. Dies ist natürlich die Folge der unterschiedlichen Förderkriterien. Die sich bei der Zugrundelegung absoluter Förderbeträge ergebende Reihenfolge verändert sich, wenn man die Förderung ins Verhältnis zum jeweiligen nationalen BIP setzt. Legt man die Finanzperiode 1994–1999 zugrunde, dann erreichte Portugal mit einer EU-Förderung von 3,98 % des nationalen BIP den Spitzenplatz, während Deutschland lediglich auf 0,21 % kam. In der genannten Finanzperiode unterschieden sich auch Pro-Kopf-Förderbeträge ganz erheblich: In Ziel 1 wurde in Deutschland ein Betrag von 829,33 ECU je (begünstigtem) Einwohner zur Verfügung gestellt, während es in Portugal 1416,70 ECU waren.<sup>21</sup> In diesem doch erheblichen Unterschied kommt die kohäsionspolitisch begründete Differenzierung der Interventionssätze (s. o.) zum Ausdruck.

Bei der Förderung von Programmen im Bereich des Ziels 1 sind die Mitgliedstaaten zur Kofinanzierung verpflichtet. Der EU-Beitrag beläuft sich auf höchstens 75 % der Gesamtkosten, in der Regel auf mindestens 50 % der öffentlichen Ausgaben. Folgende Ausnahmen sind vorgesehen: Der EU-Beitrag erhöht sich auf 80 % der Gesamtkosten in den Kohäsionsländern (Spanien, Portugal, Griechenland und Irland) und auf 85 % in den sogen. ultraperipheren Regionen.<sup>22</sup> Eine Besonderheit der Ziel 1-Förderung besteht also darin, dass die Empfänger in nennenswertem Maße – jedenfalls stärker als beim Kohäsionsfonds – zur Kofinanzierung

---

der Ziele 1, 2 und 3 und des EAGFL Abteilung Garantie unterstützt werden. Eine einzelne Operation kann aus einem der Fonds nicht gleichzeitig im Rahmen einer Gemeinschaftsinitiative und des EAGFL, Abteilung Garantie unterstützt werden.

<sup>20</sup> Der EFRE ist in Art. 160 und der ESF in Art. 146 des EGV verankert. Der EAGFL taucht im Vertragswerk der EU überhaupt nicht auf, obwohl er den größten Anteil der EG-Ausgaben auf sich vereinigt. Lediglich in Art. 34 EGV ist von der Möglichkeit die Rede, „ein oder mehrere Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft“ einzurichten. Auch das FIAF ist nicht im EGV geregelt. In den beiden letzten Fällen ist die rechtliche Regelung durch das Sekundärrecht in Form einer Verordnung erfolgt.

<sup>21</sup> Vgl. ausführlich Axt (2000b: 111 ff.).

<sup>22</sup> Sonderregelungen gelten für Interventionen, bei denen Einnahmen erzielt werden.

von Maßnahmen herangezogen werden. Legitimiert wird dies in der Regel damit, dass nur auf diese Weise Mitnahmeeffekte zu vermeiden seien.

Die Palette der förderfähigen Maßnahmen ist beim regionenzentrierten Ziel 1 breit. Es gehören dazu: produktive Investitionen zur Schaffung oder Erhaltung dauerhafter Arbeitsplätze, Infrastrukturinvestitionen, Erschließung des endogenen Potentials (lokale Entwicklung und Klein- und Mittelbetriebe), Entwicklung des ländlichen Raums<sup>23</sup>, Unterstützung von Personen (Bildung, Ausbildung, arbeitsplatzschaffende Maßnahmen), Unterstützung von Strukturen und Systemen (Bildungssysteme, Arbeitsvermittlung, Qualifizierung), begleitende Maßnahmen (Sensibilisierung, Dienstleistungen), diverse Fördermaßnahmen zugunsten der Fischerei. Die Fördermittel werden bei Ziel 1 in „gebundener“ Form vergeben, d.h. die Staaten und Regionen legen konkrete Programme vor, die der Genehmigung durch die Kommission bedürfen. Die gebundene Mittelvergabe kann vor allem darauf zurückgeführt werden, dass die Nettozahler eine nicht adäquate Verwendung der Finanzmittel unterbinden wollen. Weil die Nettozahler diese Kontrolle nicht selbst vornehmen können, haben sie die Kommission damit beauftragt. Um dafür Sorge zu tragen, dass die Mitgliedstaaten die EU-Förderung nicht als allgemeinen Haushaltsausgleich verwenden, ist das Prinzip der Additionalität verankert worden: Gemäß Art. 11 der Rahmenverordnung dürfen die Mittel der EU-Fonds „nicht an die Stelle der öffentlichen Strukturausgaben oder Ausgaben gleicher Art der Mitgliedstaaten treten“.<sup>24</sup> Die Mitgliedstaaten entsprechen dem Prinzip der Zusätzlichkeit, indem sie ihre Ausgaben mindestens in der „Höhe der durchschnittlichen jährlichen Ausgaben in realen Werten des vorangegangenen Programmplanungszeitraums“ fortführen. Schließlich sei darauf verwiesen, dass sowohl die Ziel 1-Förderung als auch der Kohäsionsfonds herangezogen werden, wenn die Absorptionsgrenze in Höhe von maximal 4% des nationalen BIP wirksam wird. Bei der EU-15 war dies bislang noch nicht der Fall – vor allem deshalb weil man die Grenze an der derzeitigen Maximalförderung zugunsten Portugals ausgerichtet hat (s.o.). Nach vollzogener EU-Erweiterung ist die Situation anders: Bei nahezu allen Beitrittsländern dürfte

---

<sup>23</sup> Im einzelnen: Investitionen in landwirtschaftliche Betriebe, Förderung der Niederlassung von Junglandwirten, Ausbildung, Vorruhestandsregelung, Ausgleichszahlungen für benachteiligte Gebiete, Agrarumweltmaßnahmen, Verarbeitung und Vermarktung von landwirtschaftlichen Produkten, Aufforstung und Nutzung der Wälder sowie Maßnahmen zur Anpassung und Entwicklung ländlicher Gebiete.

<sup>24</sup> Vgl. Verordnung (EG) Nr. 1260/1999.

diese Grenze überschritten werden, sodass Kürzungen vorgenommen werden müssen. Ob diese dann bei der Ziel 1-Förderung, bei den sonstigen Zielen oder beim Kohäsionsfonds vorgenommen werden – einmal vorausgesetzt, dass es auch nach der Erweiterung noch diese Förderinstrumente geben wird – ist derzeit noch völlig offen.

## *2. Der Kohäsionsfonds als staatenzentrierter Ansatz*

Gegenüber dem in jeglicher Hinsicht aufwendigen regionenzentrierten Ansatz gestaltet sich die Förderung nach dem Kohäsionsfonds wesentlich einfacher: Nicht einzelne Regionen, sondern Staaten werden als Ganzes gefördert. Ob die als förderwürdig anerkannten Staaten große regionale Disparitäten aufweisen, spielt keine Rolle. Die Mitgliedstaaten qualifizieren sich für eine Förderung durch den Kohäsionsfonds, indem ihr nationaler Wohlstand unterhalb einer bestimmten Schwelle des durchschnittlichen BSP (nicht des BIP wie bei Ziel 1) der EU liegt. In der „Halbzeit“ (2003) wird überprüft, ob die Empfängerstaaten sich noch länger für eine Förderung qualifizieren. Zusätzlich müssen die Staaten, sofern sie nicht die Konvergenz-Kriterien der Währungsunion erfüllen, ein Konvergenzprogramm vorweisen und müssen sich auf die Vermeidung eines übermäßigen öffentlichen Defizits verpflichten. Hier wird die Entstehungsgeschichte des Kohäsionsfonds deutlich: Er wurde von den Staaten Südeuropas und Irlands unter der Führung Spaniens als „side-payment“ ausgehandelt, damit diese Staaten ihren Widerstand gegen die Einführung der Währungsunion aufgeben. Damals argumentierten die peripheren Staaten, dass sie zusätzlicher finanzieller Unterstützung bedürfen, um die „Belastung“ durch die Währungsunion – Vermeidung von Defiziten, Preisstabilität und makroökonomische Konvergenz – zu bestehen. Wo die genannten Staaten dies erfolgreich bewältigt haben und folglich auch in die Währungsunion aufgenommen wurden, müsste nach der Logik der damaligen intergouvernementalen Verhandlungen eigentlich die Unterstützung durch den Kohäsionsfonds entfallen. In den einschlägigen Verordnungen<sup>25</sup> fehlt allerdings eine solche Festlegung, sodass auch diejenigen Staaten weiter gefördert werden, die Mitglieder der Währungsunion sind. Mit dem Beitritt Griechenlands zum Euro-Club 2002 sind dies mittlerweile alle Empfängerstaaten. Die Förderung durch den Kohäsionsfonds wird indessen weitergeführt.

Sollte beim Kohäsionsfonds das derzeitige Förderkriterium von 90 % des EU-BSP beibehalten werden, dann würden alle Beitrittsländer, aber

---

<sup>25</sup> Vgl. Verordnungen (EG) Nr. 1264/1999 und Nr. 1265/1999.

(bis auf Irland) auch die bisherigen Empfängerstaaten Griechenland, Spanien und Portugal begünstigt. Während bei der Ziel 1-Förderung der Kommission als Exekutive die Aufgabe zukommt, nach (!) Verabschiedung der einschlägigen Verordnungen die zu berücksichtigenden Fördergebiete festzulegen, übernimmt das Legislativorgan Rat mit Zustimmung des Europäischen Parlaments diese Aufgabe beim Kohäsionsfonds. In der einschlägigen Verordnung wird festgehalten, welche Staaten mit welchen Anteilen an der Gesamtförderung berücksichtigt werden. Der Rat entscheidet dabei auf der Grundlage eines Vorschlags der Kommission, die wiederum gemäß Art. 5 der Kohäsionsfondsverordnung die Länderanteile nach „präzisen und objektiven Kriterien“ festlegen soll.<sup>26</sup> Bei diesem Verfahren handelt es – nicht anders als bei der Ziel 1-Förderung – um ein weitgehend intransparentes Verfahren. Der Unterschied liegt gleichwohl darin, dass der Legislative nach Präsentation des Kommissionsvorschlags grundsätzlich noch ein politischer Spielraum zur Modifikation der Verteilung verbleibt, wenn dies gewünscht wird. In der Förderperiode 2000–2006 ist gegenüber der vorangegangenen Periode (1994–1999) folgende Veränderung vorgenommen worden: Der Anteil des „keltischen Tigers“ Irland ist von 7–10 % auf 2–6 % des Gesamtbetrags gekürzt worden, während Spaniens Anteil von 52–58 % auf 61–63,5 % heraufgesetzt worden ist. Portugals und Griechenlands Anteile blieben weitgehend unverändert.<sup>27</sup> Diese Tatsache bekräftigt die Vermutung, dass die Mittelaufteilung eher einem politischen Kompromiss als einer objektivierten Methode entspricht. Bei einer EU-25 mit wahrscheinlich 13 Empfängerstaaten dürften daher im Rat die divergierenden Interessen durchaus heftig aufeinander stoßen.

Die Fördermaßnahmen konzentrieren sich beim staatenzentrierten Kohäsionsfonds auf wenige Bereiche: Gefördert werden nach Art. 3 der Verordnung 1264/1999 zum einen Umweltvorhaben, die sich die Ziele von Art. 174 EGV zu Eigen machen und die entsprechenden Aktionsprogramme der EG unterstützen, und zum andern „Verkehrsinfrastrukturvorhaben von gemeinsamem Interesse, die von den Mitgliedstaaten unterstützt und im Rahmen der Leitlinien bestimmt werden ...“ Bei letzteren werden explizit die transeuropäischen Netze erwähnt.<sup>28</sup> Anders als

---

<sup>26</sup> Art. 5 der Verordnung (EG) 1264/1999 legt folgende Kriterien fest: Bevölkerung und Pro-Kopf-BSP, Steigerung des nationalen Wohlstands im vorangegangenen Zeitraum, Grundfläche und andere sozioökonomische Faktoren wie z. B. unzureichende Verkehrsinfrastruktur.

<sup>27</sup> Diese Anteile veränderten sich lediglich leicht von jeweils 16–20 % auf 16–18 %, wobei diese Anteile lediglich als indikativ zu begreifen sind, also nicht von sämtlichen Empfängerstaaten in voller Höhe beansprucht werden können.

bei der Ziel 1-Förderung wird die Art der förderfähigen Maßnahmen nicht eingeschränkt, prinzipiell zugelassen sind mithin alle Formen von Subventionen, die zur Erreichung der beiden oben genannten Ziele beitragen. Die Vorhaben selbst müssen mit dem Primär- und Sekundärrecht sowie den Gemeinschaftspolitiken (Umweltschutz, Verkehr, Wettbewerb u. a.) übereinstimmen. Nicht anders als bei Ziel 1-Förderung werden also auch beim Kohäsionsfonds die zur Verfügung gestellten Mittel in „gebundener“ Form zugunsten konkreter Vorhaben vergeben.

Die Rolle der Mitgliedstaaten ist, wie weiter unten noch erläutert wird, beim Kohäsionsfonds zwar gegenüber der Ziel 1-Förderung deutlich aufgewertet, doch stehen ihnen die Finanzhilfen der EU nicht frei zur Verfügung, so wie dies z.B. bei einem ungebundenen Finanzausgleich der Fall wäre. Wenn sich allerdings die Staaten ihre Umwelt- und Verkehrsvorhaben durch den Kohäsionsfonds finanzieren lassen und mit den eigentlich dafür vorgesehenen nationalen Finanzmitteln auf regionaler Ebene Fördermaßnahmen betreiben, dann ist dies mit den Prinzipien des Kohäsionsfonds durchaus vereinbar. In den beiden einschlägigen Verordnungen finden sich nämlich keinerlei Bestimmungen zum Prinzip der Additionalität! Die Mittel des Kohäsionsfonds können also durchaus an die Stelle der nationalen Strukturbeihilfen treten.

Die Finanzierung erfolgt aus lediglich einem, dem Kohäsionsfonds. Aufwendige Koordinierungsaufgaben entfallen mithin. Es ist (in Art. 9 der Verordnung) lediglich festgehalten, dass ein Vorhaben nicht zugleich aus dem Kohäsionsfonds und den anderen Strukturfonds gefördert werden darf. Eine Unterstützung durch den Kohäsionsfonds und andere Zuschüsse der EG (z.B. das EG-Programm für transeuropäische Netze, das Umweltprogramm LIFE oder die Europäische Investitionsbank) ist danach zulässig. Die kumulierte Gemeinschaftsfinanzierung darf dann 90 % nicht übersteigen. Ansonsten beteiligt sich die EG mit 80–85 % an den öffentlichen Ausgaben. Die Kofinanzierung durch die Mitgliedstaaten fällt also mit 15–20 % deutlich geringer aus als bei der Ziel 1-Förderung mit in der Regel 25–50 %.<sup>29</sup> Zahlungen aus dem Kohäsionsfonds werden, wie erwähnt, bei der Absorptionsgrenze berücksichtigt.

---

<sup>28</sup> Mit der expliziten Erwähnung der Mitgliedstaaten wird zugleich jeglicher Versuch der Kommission unterbunden, eigenständig auf Gemeinschaftsebene den Aufbau der transeuropäischen Netzwerke voranzutreiben.

<sup>29</sup> Wenn bei Umwelt- oder Verkehrsvorhaben Einnahmen erzielt werden, dann gelten nach Art. 7 der Kohäsionsfonds-Verordnung besondere Kofinanzierungsregeln.

Die Administration gestaltet sich beim Kohäsionsfonds deutlich einfacher als bei der Ziel 1-Förderung. Beteiligt sind lediglich die Kommission und die Mitgliedstaaten. Zwischen diesen läuft ein dreistufiger Prozess ab: Die Mitgliedstaaten stellen einen Antrag auf Unterstützung. Die Kommission prüft den Antrag gemäß den oben erwähnten Kriterien und trifft eine Entscheidung. Im positiven Falle übernehmen die Mitgliedstaaten die Implementation in eigener Verantwortung. Die Finanzkontrolle erfolgt wie beim Ziel 1 durch die Mitgliedstaaten bei Unterrichtung der Kommission. Ebenso wie bei Ziel 1 werden Begleitausschüsse eingesetzt. Bei der Evaluierung entfällt die Halbzeitbewertung.

Anders als bei der Ziel 1-Förderung verzichtet der Kohäsionsfonds auf das ambitionierte Ziel des regionalen Ausgleichs. Man konzentriert sich auf die „internationale“ Konvergenz, also die Annäherung des Entwicklungsniveaus zwischen den Mitgliedstaaten ohne Berücksichtigung interner regionaler Disparitäten. Implizit lässt der Kohäsionsfonds, wie erwähnt, durch Verzicht auf das Prinzip der Additionalität hier einen gewissen Spielraum durch den Einsatz nationaler Finanzmittel für die Verfolgung des regionalen Ausgleichsziels. Beim Kohäsionsfonds steht das Wachstumsziel im Vordergrund, wobei man auf Verkehrsinfrastrukturen und Umweltmaßnahmen setzt. Andere, dem Wachstumsziel ebenfalls förderliche Maßnahmen wie etwa Unterstützung produktiver Investitionen, Förderung des Humankapitals oder des technischen Fortschritts stehen nicht zur Verfügung. Das Subsidiaritätsprinzip beschränkt sich auf die Einbeziehung der Staaten, bezieht die regionalen Einheiten nicht ein. Es entfällt damit auch die bei Ziel 1 ohnehin problematische Ermittlung regionaler Wirtschaftskennziffern (BIP, BSP).

### **III. Die Akteure und ihr politischer Einfluss in der europäischen Strukturpolitik**

Der Einfluss der relevanten Akteure im europäischen Mehrebenensystem gestaltet sich bei den alternativen Formen der Strukturpolitik – was die Möglichkeit zur Ressourcenallokation und die Entscheidungskompetenz angeht – höchst unterschiedlich. Das wird besonders deutlich, wenn man die einzelnen Phasen des Politikprozesses vergleicht (vgl. Tabelle 2 im Anhang). Zweierlei wird offenbar: *Erstens* haben die Akteure (Europäische Kommission, Mitgliedstaaten und regionale Einheiten) in den einzelnen Politikphasen einen durchaus unterschiedlichen Einfluss. Das eine Mal ist er stärker und das andere Mal schwächer.

*Zweitens* zeigen sich erhebliche Unterschiede, wenn es um Ziel 1 einerseits und den Kohäsionsfonds andererseits geht.

Um mit dem *Kohäsionsfonds* zu beginnen: Die regionalen Einheiten spielen beim Kohäsionsfonds in keiner Phase des Politikprozesses eine wichtige Rolle. Ihr Einfluss ist unbedeutend bis schwach. Die Kommission ist zwar in viele Entscheidungen einbezogen. Bei genauerer Betrachtung stellen jedoch die Mitgliedstaaten die dominanten Akteure dar. Von der Aushandlung des Finanzrahmens (Phase 2) bis zur Implementation (Phase 6) sind sie in einer starken Position. Das ist bei der Kommission lediglich beim Agenda-Setting (Phase 1), der Verabschiedung der Rechtsakte (Phase 3a), der indikativen Aufteilung der Mittel (Phase 4) und der Programmplanung (Phase 5) der Fall. Der staatenzentrierte Kohäsionsfonds wertet die Rolle der Mitgliedstaaten auf, wie umgekehrt die regionenzentrierte Ziel 1-Förderung zwar auch die regionalen Einheiten stärker beteiligt, letztlich jedoch im Vergleich zum Kohäsionsfonds die Kommission gegenüber den Mitgliedstaaten stärkt.

In der Phase des Agenda-Setting kann die Kommission beim Kohäsionsfonds, aber auch bei der Ziel 1-Förderung zweierlei maßgeblich bestimmen: *Erstens* kann sie für die erste Erörterungsphase durch Vorlage von noch recht allgemein bleibenden Vorlagen – 1997 war das die „Agenda 2000“<sup>30</sup> – die Richtung der Eröffnungsdebatte festlegen, also die „Pfadabhängigkeit“ der Reformdebatte prägen. *Zweitens* kann die Kommission in diesem Rahmen auch schon erste Koalitionen schmieden helfen, die ihre eigenen Anliegen unterstützen werden. Die Einigung über das Finanzvolumen und die generelle Zielsetzung des Kohäsionsfonds obliegt den im Europäischen Rat versammelten Staats- und Regierungschefs. Der Politikstil ist intergouvernemental geprägt, Entscheidungen sind wegen des geforderten Konsenses oft nur auf dem Weg von package-dealing und der Gewährung von side-payments möglich.<sup>31</sup> Neben der Mittelausstattung hat der Europäische Rat von Berlin 1999 bei der Verabschiedung der Agenda 2000 auch die Verwendung der Mittel (im Falle des Kohäsionsfonds die Bereiche Umwelt und transeuro-

<sup>30</sup> Vgl. Europäische Kommission (1997).

<sup>31</sup> Als intergouvernemental (zwischenstaatlich) werden Verhandlungen zwischen souveränen Staaten gekennzeichnet. Anders als bei der Gemeinschaftsmethode ist die Kommission nicht an den Entscheidungen beteiligt. Package-dealing (Paketlösung) meint die konsensuale Lösung einer von unterschiedlichen Interessen geprägten Verhandlungssituation in Form der Bündelung mehrerer Einzelentscheidungen zu einem Gesamtpaket, das allen Parteien in seiner Mischung aus Kosten und Nutzen annehmbar erscheint. Side-payments (Begleitzahlungen) werden geleistet, um Opponenten die Zustimmung zu einer Entscheidung zu erleichtern.

päische Netze), den Kofinanzierungssatz, die Halbzeitbewertung und die Verpflichtung der Mittelempfänger auf die makroökonomische Konditionalität festgelegt.<sup>32</sup> Mit der höchst allgemein bleibenden Festlegung, dass die durch den Kohäsionsfonds zur Verfügung gestellten Mittel zur Förderung von Vorhaben im Bereich Verkehr und Umwelt zu verwenden sind, wird der Kommission eine Kompetenz entzogen, die sie im Rahmen der Ziel 1-Förderung wahrnimmt: Hier ist es die Kommission, die die sehr spezifischen Förderkriterien (Phase 3b) festlegt und damit einerseits auch auf die Mittelverteilung Einfluss nimmt. Gefördert werden kann nur das, was den von der Kommission aufgestellten Förderprioritäten entspricht. Andererseits übt die Kommission damit einen nachhaltigen Einfluss auf die Förderpolitik der Mitgliedstaaten aus. Diese sind gezwungen, ihre eigenen Förderprioritäten nach den Vorgaben der Kommission auszurichten, wollen sie nicht Gefahr laufen, bei der Verteilung der EU-Mittel leer auszugehen.

Erst nachdem sich der Europäische Rat grundsätzlich geeinigt hat, können die notwendigen Rechtsakte (in diesem Fall Verordnungen) erlassen werden. Weil diese Rechtsakte im Rahmen der Gemeinschaftsmethode auf der Basis von Vorschlägen der Kommission beschlossen werden müssen, erhält nunmehr auch die Brüsseler Exekutive eine einflussreiche Position. Mit ihren Vorschlägen – bei der letzten Neuordnung der Strukturpolitik hat die Kommission 1998 ein ganzes „Legislativpaket“ vorgelegt<sup>33</sup> – kann sie jenen „Korridor“ festlegen, den die Erörterung der vorgeschlagenen Verordnungen nehmen wird. In der Kohäsionsfonds-Verordnung sind einerseits die vom Europäischen Rat getroffenen Vereinbarungen rechtskräftig zu beschließen und ist andererseits zusätzlich die überaus wichtige Frage zu regeln: Wie sollen die verfügbaren Mittel indikativ auf die Empfängerstaaten aufgeteilt werden? Wie die Verabschiedung der Agenda 2000 abermals bestätigt hat, hält sich der Rat an die Vorgaben des Europäischen Rates. Bei der originär vom Rat zu beschließenden Frage der indikativen Mittelverteilung muss der Vorschlag dazu von der Kommission kommen, womit sie diese Entscheidung beeinflussen kann. Auf der Grundlage des Kommissionsvorschlags müssen sich die Mitgliedstaaten mit Einstimmigkeit auf die Mittelverteilung einigen. Hier wird ein entscheidender Unterschied zur Ziel 1-Förderung deutlich: Bei der regionenzentrierten Strukturpolitik ist es die Kommission, die ohne Beteiligung der Mitgliedstaaten die Feinverteilung der Mittel nach Art. 29 der Rahmenverordnung vornimmt.<sup>34</sup> Bei der staa-

---

<sup>32</sup> Vgl. Europäischer Rat in Berlin (1999: 327).

<sup>33</sup> Vgl. Europäische Kommission (1998).

tenzentrierten Förderung durch den Kohäsionsfonds muss sich die Kommission diese Kompetenz nach den Regeln der Gemeinschaftsmethode – Vorschlag von der Kommission und Entscheidung durch den Rat und ggf. das Europäische Parlament<sup>35</sup> – mit den Mitgliedstaaten teilen.

Die Programmplanung (Phase 5) erfolgt beim Kohäsionsfonds in Absprache zwischen Kommission und Mitgliedstaaten. Nach Art. 8 der Verordnung entscheidet die Kommission „im Einvernehmen“ mit dem begünstigten Mitgliedstaat über die zu fördernden Maßnahmen. Da, wo die Ziel 1-Förderung höchst komplexe Formen der Programmplanung vorsieht, begnügt man sich mit beim Kohäsionsfonds mit drei generellen Bedingungen: *Erstens* muss für ein Gleichgewicht von Umwelt- und Verkehrsinfrastrukturvorhaben gesorgt werden. *Zweitens* müssen die Projekte groß genug sein, um „wesentliche Auswirkungen“ zu haben. Und *drittens* müssen Anträge bestimmte Angaben wie z.B. durchführendes Organ oder Finanzierungsplan enthalten und Kriterien wie z.B. Effizienz, mitgliedstaatliche (!) Prioritäten oder Vereinbarung mit Gemeinschaftspolitiken entsprechen. Bei der Festlegung der Förderprioritäten entscheiden also die Mitgliedstaaten – vorausgesetzt freilich, dass sie zwei Bedingungen entsprechen: *Erstens* müssen sich die Vorhaben den Bereichen Verkehr und Umwelt zuordnen lassen, und *zweitens* dürfen die Projekte nicht den Zielen der in diesen Bereichen verabschiedeten Gemeinschaftsprogramme und -ziele widersprechen.

Bei der Implementation von Fördermaßnahmen stehen beim Kohäsionsfonds die Mitgliedstaaten in der Verantwortung. Regionale Einheiten werden allenfalls als ausführende Einheiten der nationalen Zentral-ebene, aber nicht aufgrund einer besonderen Ermächtigung durch das

---

<sup>34</sup> Nach Art. 29 der Rahmenverordnung orientiert sich die Kommission bei der Differenzierung der Interventionssätze an dem „Schweregrad der spezifischen – vor allem regionalen oder sozialen – Probleme“, der „Finanzkraft des betreffenden Mitgliedstaats“, dem Interesse der Gemeinschaft (Gleichstellung, Umwelt) und weiteren wenig präzise bestimmten Vorgaben. Zu letzteren zählen: das „Interesse, das den Interventionen und Schwerpunkten unter regionalen und nationalen Gesichtspunkten beizumessen ist; spezifische Merkmale der Interventionsform und des betreffenden Schwerpunkts; Berücksichtigung der mit der Ex-ante-Bewertung ermittelten Bedürfnisse, insbesondere bezüglich der Humanressourcen und der Beschäftigung; optimale Verwendung der Mittel in den Finanzierungsplänen, einschließlich der Kombination von öffentlichen und privaten Mitteln, und Einsatz geeigneter Finanzinstrumente ...“ (Verordnung (EG) Nr. 1260/1999).

<sup>35</sup> Das Europäische Parlament muß bei der Kohäsionsfonds-Verordnung lediglich seine Zustimmung erklären. Im Falle der Agenda 2000 hat das Parlament dieses Recht nicht zur Durchsetzung eigener Forderungen genutzt. Das war bei den Strukturfonds anders. Hier hat das Parlament eine zusätzliche Förderung von Städten (Gemeinschaftsinitiative URBAN) durchsetzen können.

zum Kohäsionsfonds beschlossene Sekundärrecht herangezogen. Auch dies ist wiederum ein Unterschied zur Ziel 1-Förderung: Hier können aufgrund der Spezifika der Programmplanung die subnationalen Einheiten bei der Implementation der Vorhaben eine durchaus bedeutsame Rolle spielen.

Anders als beim Kohäsionsfonds spielen die regionalen Einheiten bei der *Ziel 1-Förderung* in vielen Bereichen eine durchaus einflussreiche Rolle. Die Mitgliedstaaten verlieren im Vergleich zum Kohäsionsfonds an Einfluss. Das äußert sich insbesondere bei der Festlegung von Förderkriterien und -prioritäten, der Fein- bzw. indikativen Aufteilung der Mittel sowie bei der Programmplanung. In allen Fällen geht der Kompetenzzuwachs der Kommission zu Lasten der Mitgliedstaaten.

Wie erwähnt, dominiert die Kommission die erste Phase des Agenda-Setting. Die Aushandlung des Finanzrahmens (Phase 2) und die Beschlussfassung über die relevanten Rechtsakte (Phase 3) geschieht bei der Ziel 1-Förderung nicht anders als beim Kohäsionsfonds: Es bestimmen im ersten Fall die im Europäischen Rat versammelten Staats- und Regierungschefs und im zweiten Fall Kommission und Rat sowie mit deutlich geringerem Gewicht das Europäische Parlament. Bei der Festlegung der Förderkriterien wächst der Kommission im Rahmen der Ziel 1-Förderung erheblicher Einfluss zu. In Phase 4 gewinnt die Kommission bei der Feinverteilung der Mittel für das Ziel 1 dadurch an politischer Bedeutung, dass die Mitgliedstaaten ihren Einfluss nicht geltend machen können. Beim Kohäsionsfonds stehen der Kommission in dieser Phase die Mitgliedstaaten als ebenso potente Verhandlungspartner gegenüber. In der Phase der Programmplanung verändert sich das Kräfteverhältnis zugunsten der regionalen Einheiten, und schwächst sich dabei sowohl der Einfluss der Kommission als auch der Mitgliedstaaten in dem Maße, in dem die regionalen Einheiten eine autonome Rolle spielen können. Dies ist von ihrer Stellung im nationalen politischen System abhängig. In zentralistischen oder unitarischen Staaten können die Regionen den sich im Rahmen von Ziel 1 ergebenden Spielraum naturgemäß weniger als in dezentralisierten oder gar föderalistischen Staaten nutzen.<sup>36</sup> Ähnlich ist das Bild in der finalen Phase, der Implementation von Fördermaßnahmen. Da regionale Einheiten in dezentralisierten Staaten größere Eigenständigkeit zugestanden wird, können sie diese auch bei der Implementation nutzen und damit die Kompetenz der nationalen Ebene wirksam beschneiden. Wie dargestellt unterscheidet sich auch in dieser Hin-

---

<sup>36</sup> Vgl. hierzu auch Marks (1996: 328 ff.).

sicht der Kohäsionsfonds von der Ziel 1-Förderung. Das erstgenannte Förderinstrument bietet den regionalen Gebietseinheiten keine besonderen Einwirkungs- und Entfaltungsmöglichkeiten.

Dass die Ziel 1-Förderung in besonderer Weise die Einflussmöglichkeiten der Kommission erweitert, lässt sich anschaulich an folgenden Zusammenhängen erläutern: Bei der Feinverteilung der Mittel (Phase 4) hat die Kommission die Kompetenz, eine Differenzierung der Sätze vorzunehmen, mit denen sich die EG an Interventionen beteiligt. Das tut die Kommission, indem sie, wie dargestellt, die Pro-Kopf-Beträge variiert. Das dabei zur Anwendung kommende Verfahren ist trotz der in Art. 29 der Verordnung festgehaltenen Kriterien für Außenstehende wenig transparent. Betrachtet man die Ergebnisse der Agenda 2000, dann wird offenbar, wie die Kommission diese besondere Kompetenz genutzt hat: Obwohl bei einigen Mitgliedstaaten Regionen aus der Ziel 1-Förderung herausgenommen worden sind, haben sich die Staaten bei der Verteilung der gesamten strukturpolitischen Mittel in ihrer jeweiligen Position kaum verschlechtert. Sieht man einmal Irland ab, dann hat es 1999 kaum „Verlierer“ gegeben. Die immer wieder zum Programm erhobene Konzentration der Förderung auf die bedürftigsten Gebiete und Personengruppen hat sich auf diese Weise nicht umsetzen lassen. Der Grund liegt darin, dass die Kommission bei den Staaten, die signifikant Ziel 1-Regionen verloren haben, die Pro-Kopf-Sätze in den beiden anderen Förderzielen 2 und 3 heraufgesetzt hat. Nur so ist zu erklären, dass Deutschland, Spanien, Italien und Großbritannien in der Förderperiode 2000–2006 nicht weniger Fördermittel erhalten haben als in der vorangegangenen Periode, obwohl ein Teil ihrer Regionen aus der Ziel 1-Förderung herausgefallen war. Man kann als Motiv der Kommission unterstellen, dass sie möglichst alle Staaten in die Förderung durch die Strukturfonds einbeziehen will, damit auf diese Weise der gemeinschaftliche Besitzstand in der Strukturpolitik erst gar nicht in Frage gestellt wird.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Zu der auf diese Weise etablierten „Interessenverflechtung“, die sich jeglichen durchgreifenden Reformbemühungen als eine „Falle“, als ein kaum zu überwindendes Hemmnis entgegenstellt vgl. ausführlich Axt (2000a: 91 ff.) und ders. (2002b). Vor diesem Hintergrund erscheint es unverständlich, wenn im o.a. Gutachten (Weise u. a. (2001: 128 ff.)) Interessenkoalitionen der Staaten ohne Berücksichtigung des Phänomens der bei der EU-Strukturpolitik zu beobachtenden Interessenverflechtung identifiziert werden.

#### IV. Schlussfolgerungen und Bewertung

Abschließend stehen Schlussfolgerungen und Bewertungen an. Letztere beziehen sich auf finanzpolitische, ökonomische, administrative und politische Aspekte.

*Finanzpolitische* Aspekte haben die Reformdiskussion im Kontext der EU-Erweiterung schon bei der Erörterung der Agenda 2000 dominiert. Auch bei der Vorbereitung auf die Agenda 2007 steht die Frage nach den Kosten im Vordergrund – oft in einem Maße, dass andere wichtige Aspekte ausgeblendet bleiben. Gleichwohl hat natürlich die Frage nach den finanziellen Implikationen der beiden dargestellten alternativen Ansätze in der Strukturpolitik eine herausragende Bedeutung. Dabei sind zwei Dimensionen zu unterscheiden: *Erstens* geht es um die Höhe der EU-Ausgaben und die Frage ihrer Aufbringung. *Zweitens* interessiert die Frage, welche Staaten und Regionen in welchem Umfang durch die beiden Varianten begünstigt werden.

Was die Höhe und Aufbringung der Finanzmittel angeht, so zeichnet sich wie schon im Vorfeld der Agenda 2000 auch aktuell wieder ab, dass sich viele Mitgliedstaaten – darunter natürlich vor allem die Nettozahler – für eine Obergrenze der EU-Strukturpolitik einsetzen. Dass sich bei den Nettoempfängern andere Stimmen vernehmen lassen, die wegen der EU-Erweiterung eine Aufstockung der Mittel für erforderlich halten, sodass ihr strukturpolitischer Besitzstand in vollem Umfang gewahrt bleibt, überrascht wenig. Wie Weise darlegt, wären die für die Strukturpolitik sowohl 2007 als auch 2013 aufzubringenden Mittel dann am geringsten, wenn es zur „substantiellen Reform“ käme.<sup>38</sup> Diese Variante entspricht in etwa dem staatenzentrierten Ansatz des Kohäsionsfonds mit einem Förderkriterium von 90% des durchschnittlichen Pro-Kopf-BIP der EU.<sup>39</sup> *Wer nach der „sparsamsten“ Variante sucht, der wird die substantielle Reform befürworten und sich – vor die Wahl gestellt – eher für den staatenzentrierten Ansatz aussprechen.* Allerdings würde eine „moderate Reform“ eines regionenzentrierten Ansatzes, wie Weise darlegt, noch immer unterhalb der derzeitigen Obergrenzen für den EU-Haushalt verbleiben.<sup>40</sup> Es ist vor allem der „statistische Effekt“ der Erweiterung, d.h. die deutliche Senkung des durchschnittlichen EU-

---

<sup>38</sup> Vgl. Tabelle 1 in dem Beitrag von Weise in diesem Band. Danach werden 2007 für die EU-25 bei der moderaten Reform 28.112 und bei der substantiellen Reform 27.136 Mio. Euro benötigt. 2013 wären es 27.534 für die erste Variante und 24.095 Mio. Euro für die zweite Variante.

<sup>39</sup> Der Kohäsionsfonds legt bekanntlich allerdings BSP-Werte zugrunde.

Wohlstands durch den Beitritt von zehn und mehr „armen“ Staaten, der die für die Strukturpolitik aufzubringenden Kosten deutlich senkt.<sup>41</sup>

Was die Begünstigung von Staaten und Regionen durch die alternativen Fördermodelle betrifft, so ist nach dem Gesagten klar, dass nur der regionenzentrierte Ansatz überhaupt die Chance bietet, dass zurückgebliebene Regionen in relativ wohlhabenden Staaten gefördert werden können. Nach der Erweiterung der EU würden allerdings immer mehr Regionen der Förderung durch Ziel 1 verlustig gehen. In welchem Umfang dies eintritt, hängt von der Fixierung der künftigen Obergrenze ab: Je höher diese festgelegt würde, desto mehr blieben die genannten Regionen im Bereich der Förderwürdigkeit. Blicke die Grenze so wie jetzt bei 75 % des durchschnittlichen Pro-Kopf-BIP der EU, dann fiel ab 2007 im Rahmen der EU-25 mehr als die Hälfte der noch bis 2006 begünstigten Bevölkerung in Ziel 1-Gebieten aus der Förderung.<sup>42</sup> *Wer also nicht die sparsamste, sondern jene Variante sucht, bei der weniger entwickelte Regionen in wohlhabenden Staaten ein Maximum an EU-Förderung zugute kommt, der wird sich für den regionenzentrierten Ansatz mit einer möglichst hohen Förderschwelle aussprechen.*

Um diese Zusammenhänge am Beispiel Deutschlands zu verdeutlichen: Die neuen Bundesländer können nur dann weiter durch die EU begünstigt werden, wenn ein regionenzentrierter Ansatz beibehalten würde. Blicke es bei der Fördergrenze von 75 % verblieben in Deutschland ab 2007 nur noch rund 5 % der zuvor begünstigten Ziel 1-Bevölkerung in der Förderung. Würde allerdings das Förderkriterium auf 80 % heraufgesetzt, wären es schon wieder rund 15 %. Würde vollständig auf ein staatenzentriertes Modell umgestellt, würde Deutschland in der regionalen EU-Strukturpolitik nicht begünstigt. Ob Deutschland durch andere Förderziele begünstigt würde, hängt von der künftig zu vereinbarenden

---

<sup>40</sup> Vgl. wiederum Tabelle 1 im Beitrag von Weise, wo in der letzten Spalte der Mittelbedarf mit einem Anteil am EU-BIP in einer Spannbreite von 0,48 % bis 0,88 % angegeben wird. Die derzeitige Obergrenze beläuft sich bekanntlich auf 1,27 % des BSP.

<sup>41</sup> Der für die EU-15 aufzubringende Betrag verringert sich bei einem Beitritt von 10 neuen Mitgliedsländern 2007 von 15.015 auf 8.427 Mio. Euro. Bei einer substantiellen Reform beliefe sich der aufzubringende Betrag gar nur auf 5.465 Mio. Euro.

<sup>42</sup> Vgl. Abbildung 1 des Beitrags von Weise in diesem Band, wo aufgezeigt wird, daß 2007 aufgrund der unterstellten Konvergenzprozesse in der EU-15 rund ein Viertel der Ziel 1-Bevölkerung aus der Förderung herausfiel. Bei der EU-25 wären es aufgrund des „statistischen Effekts“ mehr als die Hälfte. Wird die Förderschwelle allerdings auf 80 % angehoben, dann würden knapp 10 % der ursprünglichen Ziel 1-Bevölkerung wieder gefördert.

Reform der Strukturpolitik ab. Sollte es bei der Ziel 2-Förderung bleiben, könnte evtl. die bislang auf Westdeutschland konzentrierte Förderung altindustrieller und anderer Problemgebiete auf Gebiete in Ostdeutschland ausgedehnt werden, die aus der Ziel 1-Förderung heraus gefallen sind. Ziel 3 ist mit seiner Förderung des Humankapitals sowieso „horizontal“ und nicht regional ausgerichtet. Eine Förderung Ostdeutschlands ist bislang unterblieben, weil Ziel 1-Regionen nach Art. 4 und 5 der Verordnung 1260/1999 nicht gleichzeitig durch Ziel 2 oder 3 gefördert werden dürfen.

Sollte man in Deutschland davon ausgehen, dass man die Nettozahlerposition nicht einschneidend verändern kann, dann gilt es für die Politik abzuwägen: Die Präferenz für den staatenzentrierten Ansatz würde die erforderlichen Ausgaben am stärksten reduzieren. Sollte man statt einer Minimierung der Zahlungen eine Maximierung der Rückflüsse aus den Strukturfonds anstreben, dann wäre die Nettobelastung allerdings für Deutschland höher.<sup>43</sup> Aus rein finanzpolitischer Sicht wäre das regionenzentrierte Modell also nicht der „Königsweg“ für Deutschland.

Aus der Sicht der neuen Mitgliedsländer wiederum ist es aus rein finanzpolitischer Sicht unerheblich, ob ein staaten- oder regionenzentrierter Ansatz für die künftige EU-Strukturpolitik gewählt würde: Beide Ansätze würden die meisten der neuen Mitgliedsländer in einem Maße fördern, dass die Beträge sowieso über der Absorptionsgrenze lägen, sodass die EU-Förderung so stark gekürzt werden müsste, dass sie nicht über 4 % des nationalen BIP der Beitrittsländer läge.

In *ökonomischer* Perspektive entspricht das regionenzentrierte Ziel 1-Modell dem traditionellen Leitbild der Europäischen Kommission: Unter Einsatz europäisch verwalteter Finanzmittel sollen unionsweit die Entwicklungsunterschiede zwischen den Regionen ausgeglichen werden, wobei auch Regionen in wohlhabenden Mitgliedstaaten eine – wenn auch pro Kopf geringere – Förderung erhalten. Dieser regionalpolitischen Leitlinie entsprechen die „Periodischen Berichte über die sozio-ökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der Europäischen Union“<sup>44</sup>, in

---

<sup>43</sup> Deutschland erhielte bei einer staatenzentrierten Reform 2013 aus den Strukturfonds 96 Mio. Euro, während es bei einer moderaten (regionenzentrierten) Reform 217 Mio. Euro wären. Die Nettobelastung stiege allerdings von 9.093 Mio. Euro im ersten Fall auf 12.256 Mio. Euro im zweiten Fall. Die höheren Zahlungen aus dem Agrarfonds könnten die Schlechterstellung Deutschlands beim regionenzentrierten Ansatz nicht wettmachen. Vgl. Tabelle 4 mit den Angaben für 2013 im Beitrag von Weise in diesem Band.

<sup>44</sup> Vgl. z. B. Europäische Kommission (1999).

denen die Kommission regelmäßig die ärmsten und reichsten Regionen miteinander vergleicht. Weiten sich die regionalen Disparitäten aus, dann ist nach Ansicht der Kommission ein verstärktes regionalpolitisches Engagement der EU gefordert. Agglomerationstendenzen, wie sie sich aus dem europäischen Binnenmarkt ergeben können, soll entgegengewirkt werden. Weil dies von den Märkten nicht geleistet werden kann, wird der staatliche Eingriff befürwortet. Die Nivellierung regionaler Disparitäten erscheint als Ziel, das nur unter Einsatz massiver Fördermittel im Rahmen einer aktiven Regionalpolitik der EU erreichbar erscheint. Die regionalpolitische Philosophie der Kommission ist stark polarisationstheoretisch geprägt.<sup>45</sup>

Die Alternativposition setzt statt auf flächendeckenden regionalen Ausgleich auf Förderung des Wachstums.<sup>46</sup> Dieses, so wird unterstellt, schafft die Voraussetzungen dafür, dass über das Marktgeschehen, aber auch den staatlichen Eingriff auch das Ziel des regionalen Ausgleich betrieben werden kann. Allerdings wird dieses Ziel erheblich bescheidener formuliert: Der Anspruch eines unionsweiten Regionalausgleich müsste in dieser Perspektive nicht nur die Finanzkraft der EU überfordern, sondern auch die wirtschaftliche Dynamik lähmen. Gerade diese sei aber zu fördern. Deshalb sollte die EU dafür Sorge tragen, dass in den Beitrittsländern vor allem die Wachstumskräfte gestärkt und die Förderung auf die Wachstumsregionen konzentriert werden. Befürwortet wird deshalb ein staatenzentrierter Einsatz in der Förderpolitik durch Ausbau des Kohäsionsfonds. Die theoretischen Begründungen für diesen Ansatz lassen sich in zwei durchaus unterschiedlichen „Schulen“ finden. Neoklassische Wachstums- und Außenhandelstheorien gehen davon aus, dass sich regionale Disparitäten über den Markt ausgleichen. Aus dieser Perspektive wird dann auch der Verzicht auf eine aktive, d.h. durch Programme, Gemeinschaftliche Förderkonzepte und operationelle Programme steuernde Strukturpolitik der EU gefordert. Finanzmittel sollten zur freien Verwendung vergeben werden.<sup>47</sup> In der neuen Wachstumstheorie wird dagegen von der Vorstellung eines Gleichgewichtseinkommens abgegangen. Das Wachstum wird mit dem Vorhandensein von Kapital, Humankapital, Forschung und Entwicklung erklärt.<sup>48</sup> Wachstumspole entstehen dort, wo die externen Effekte dieser Faktoren nicht auf rück-

---

<sup>45</sup> Vgl. als „Klassiker“ Perroux (1948).

<sup>46</sup> Vgl. mit dieser Intention auch den Beitrag von Lammers in diesem Band.

<sup>47</sup> Vgl. zu dieser am Nettofinanzausgleich orientierten Position: Klodt/Stehn (1992).

<sup>48</sup> Vgl. Sala-i-Martin (1990).

ständige Regionen ausstrahlen. Regionalpolitik hat dann die Aufgabe, das Wachstum ebenso wie die Externalisierung der wachstumsfördernden Faktoren in andere Regionen zu fördern. Weil das Wachstum aber als Voraussetzung für eine erfolgreiche Regionalpolitik erscheint, kommt es auch nach dieser Lesart darauf an, in den EU-Beitrittsländern zunächst einmal das Wachstum und damit auch die vorhandenen Wachstumspole zu fördern. Die landesweite Verteilung von EU-Fördermitteln in den neuen Mitgliedsländern würde dagegen die Wachstumseffekte verpuffen lassen. Die Politik des Regionalausgleichs geriete damit in Widerspruch zum Effizienzziel und ginge zu Lasten der gesamtwirtschaftlichen Wachstumsrate.

Im Kontext der neuen Wachstumstheorie erscheint allerdings ein modifizierter staatenzentrierter Ansatz vonnöten. Nach dem Kohäsionsfonds lassen sich bekanntlich lediglich Vorhaben aus dem Bereich Verkehr und Umwelt fördern. Um das Wachstum vor allem in den Beitrittsländern zu stärken, müsste aber auch die Förderung von Humankapital und technischem Fortschritt ermöglicht werden, weil sich diese nicht über die Märkte quasi automatisch auf alle Regionen ausdehnen. Wenn der Kohäsionsfonds in dieser Weise erweitert würde, dann wird in ihm die gegenüber einer flächendeckenden Regionalpolitik überlegene Alternative gesehen. Unübersehbar ist, dass derartige Vorstellungen auf eine Stärkung der Eigenverantwortung der Staaten setzen. Sie müssen dafür Sorge tragen, dass sich bei einer Förderung der Wachstumszentren die regionalen Disparitäten nicht übermäßig verstärken. Mag dies in rein ökonomischer Perspektive sogar noch hinnehmbar erscheinen, so schaffte dies – etwa bei massiven Abwanderungsbewegungen in die Zentren – politisch ernste Probleme (s.u.). *Um es zusammenzufassen: Wer primär auf das Wachstum setzt und bereit ist, im schlimmsten Fall auch die Verstärkung regionaler Disparitäten hinzunehmen, wird den staatenzentrierten Ansatz bevorzugen. Wer dagegen vorrangig den EU-weiten Regionalausgleich zum Programm erhebt und dabei ggf. auch die Schwächung der Wachstumskräfte akzeptiert, der wird sich für das regionenzentrierte Modell stark machen.*

Aus ökonomischer Perspektive wird mithin lediglich akzeptiert, was die Entwicklung regionaler Disparitäten in der EU ohnehin kennzeichnet: Trotz der Milliardenzuschüsse durch die bislang vorwiegend regionenzentriert betriebene Strukturfondsförderung ist es nicht gelungen, die Unterschiede in der Wirtschaftskraft der einzelnen Regionen wesentlich zu verringern. Wie der Zweite Kohäsionsbericht der Kommission von 2001 bestätigt hat, kommt es *erstens* zu Angleichungsprozessen zwi-

schen den EU-Staaten. Das durchschnittliche Pro-Kopf-Einkommen der drei ärmsten Mitgliedstaaten (Griechenland, Portugal und Spanien) stieg zwischen 1988 und 1999 von 68 % auf 79 % des EU-Durchschnitts.<sup>49</sup> *Zweitens* haben die Unterschiede zwischen den Regionen in der EU weniger stark abgenommen als die zwischen den Staaten. Von 1988 bis 1998 ist das Pro-Kopf-BIP in den unteren 10 % der Regionen von 55 % auf 60 % des EU-Durchschnitts gestiegen, während es in den unteren 25 % der Regionen nur von 66 % auf 68 % des Durchschnittswerts angestiegen ist. *Drittens* haben sich die regionalen Unterschiede in den Mitgliedstaaten z.T. sogar noch verschärft. Die Kommission verweist hier insbesondere auf die geteilten Wirtschaftsräume in Italien und Deutschland.<sup>50</sup>

In *administrativer* Hinsicht unterscheiden sich die beiden alternativen Förderkonzepte wie folgt: Der regionenzentrierte Ansatz macht von einer aufwendigen Verwaltung Gebrauch, bei der insbesondere die Europäische Kommission eine aktive Rolle übernimmt. Sie ist es, die die allgemeinen Förderprioritäten in Form von Leitlinien bestimmt. Sie stellt das Verzeichnis der zu fördernden Regionen auf. Sie nimmt die Feinverteilung der Mittel vor. Sie prüft die Entwicklungspläne der Mitgliedstaaten und genehmigt sie. Und sie muss die Daten für die zu berücksichtigenden Regionen bereit stellen. Natürlich verfolgt die aktive Rolle der Kommission in der Administration der EU-Strukturpolitik keinen Selbstzweck. Vielmehr soll damit eine möglichst sachgerechte Verwendung der Mittel sichergestellt werden. *Wer also auf eine administrative Kontrolle der Mittelverwendung in der erweiterten EU besonderen Wert legt, wird sich für den regionenzentrierten Ansatz aussprechen.*

Man muss in diesem Zusammenhang die Kommission vor nicht gerechtfertigter Kritik in Schutz nehmen: So wie in vielen anderen Fällen auch, waren es gerade die Mitgliedstaaten, die die Kommission in diese Rolle gedrängt haben.<sup>51</sup> Dass die Kommission die ihr zufallenden Kompetenzen genutzt hat, um ihre eigene Position aufzuwerten, ist allerdings kaum zu übersehen.<sup>52</sup> Diese Zusammenhänge lassen sich besonders anschaulich an der 1988 erfolgten Reform der Strukturpolitik aufzeigen: Im Vorfeld der Vollendung des europäischen Binnenmarktes drängten die Staaten Südeuropas und Irland darauf, die Mittel der Strukturpolitik zu verdoppeln. Die Delors-Kommission unterstützte dieses Anliegen –

---

<sup>49</sup> Vgl. Europäische Kommission (2001: 4 ff.).

<sup>50</sup> Vgl. Europäische Kommission (2001: 6 f.).

<sup>51</sup> Vgl. Hooghe (1996).

<sup>52</sup> Vgl. Axt (2000 a).

getreu ihrem Motto, dass die Deregulierung der Märkte durchaus einer begleitenden Regulierung durch europäische Politik bedarf. Die übrigen Mitgliedstaaten und insbesondere die Nettozahler konnten sich dem Drängen letztlich nicht widersetzen und stimmten sowohl der Verdoppelung der Mittel als auch der Verankerung des Grundsatzes der wirtschaftlichen und sozialen Kohäsion in der Einheitlichen Europäischen Akte zu. Um angesichts der Mittelexpansion für deren optimalen Einsatz zu sorgen, verstärkte der Europäische Rat von Brüssel im Februar 1988 die aktive Rolle der Kommission, indem die Prinzipien der Programmplanung, der Förderung nach Zielen, der Additionalität, der Kofinanzierung, der quantitativ operationalisierten Definition von Zielregionen u. a. m. eingeführt wurden.<sup>53</sup> Offensichtlich gingen die Mitgliedstaaten davon aus, dass nur auf diese Weise eine missbräuchliche Nutzung der vermehrt zur Verfügung gestellten Mittel zu vermeiden war. Es verwundert daher kaum, dass angesichts der anstehenden EU-Erweiterung immer wieder das Argument einer besseren Verwendungskontrolle zugunsten des regionenzentrierten Ansatzes ins Feld geführt wird.

*Die Alternative des staatenzentrierten Ansatzes wird derjenige bevorzugt, der davon ausgeht, dass einerseits die Europäische Kommission überfordert ist, wenn sie in der um bis zu dreizehn neue Mitglieder erweiterten EU differenzierte regionale Daten und Pläne bereitstellen und beurteilen soll, und dass andererseits verstärkt auf die Eigenverantwortung der Staaten als Mittelempfänger gesetzt werden kann, weil eine Fehlallokation der Fördermittel letztlich den Empfängern schadet.* Im staatenzentrierten Ansatz beschränkt sich die Kontrolle des Mitteleinsatzes darauf, dass die Mitgliedstaaten Anträge für konkrete Projekte in den für förderfähig erklärten Bereichen (Verkehr und Umwelt, evtl. künftig ergänzt durch Humankapital und Forschung) vorlegen, die die Kommission gemäß der o. a. Kriterien zu prüfen hat. Es geht also um *nationale* und nicht regionale Förderprioritäten, die zusätzlich mit den Zielen der EU im Einklang stehen müssen. Der staatenzentrierte Ansatz bestreitet den Anspruch, dass die Kommission Informationsvorteile gegenüber den Mitgliedstaaten besitzt. In einem Punkt allerdings gehen die Ansichten bei den Befürwortern des staatenzentrierten Modells auseinander: Während einerseits eine signifikante Kofinanzierung durch die Mitgliedstaaten verlangt wird, um auf diese Weise Mitnahmeeffekte zu unterbinden, wird andererseits der (fast) völlige Verzicht auf die Kofinanzierung propagiert, weil insbesondere die neuen Mitgliedstaaten

---

<sup>53</sup> Vgl. Axt (1987), (1991: 194 ff.), (2000b: 64 ff.).

nur über begrenzte finanzielle Ressourcen verfügen. An den fehlenden Finanzmitteln soll aber die Förderung des Wachstums in den Beitrittsländern nicht scheitern.

In diesem Zusammenhang ist schließlich auch noch ein Argument zu diskutieren, das von den Anhängern des regionenzentrierten Ansatzes ins Spiel gebracht wird: Danach erweist sich dieses Modell als überlegen, weil in den Regionen administrative Einheiten aufgebaut werden, die – nicht zuletzt gemäß dem Prinzip der Subsidiarität – für eine bürgernahe Politik und Verwaltung sorgen. Allerdings handelt es sich hier um einen Sekundäreffekt, der dann nur eine schwache Legitimationsbasis hat, wenn man das primäre Ziel, den möglichst effizienten Einsatz der EU-Strukturfonds, als suboptimal einschätzen muss. Für sich genommen, ist das angeführte Argument also noch nicht hinreichend überzeugend. Allerdings kann man in diesem Zusammenhang den realen politischen Prozess nicht außer Acht lassen: Im Zuge der Beitrittsverhandlungen sind alle neuen Mitgliedstaaten gehalten, den kompletten *Acquis Communautaire* zu übernehmen. Das schließt auch den Aufbau eines regionalen Verwaltungssystems ein, um ein Maximum der regionenzentrierten Ziel 1-Förderung abschöpfen zu können. Wie aber würden wohl die Beitrittsländer reagieren, wenn sie nach ihrem EU-Beitritt feststellen müssten, dass sich diese Anstrengung eigentlich erübrigt hat, weil die EU auf ein staatenzentriertes Modell umgeschwenkt ist? Die Beitrittsverhandlungen können mithin eine durchaus präjudizierende, den regionenzentrierten Ansatz perennierende Wirkung im Hinblick auf die künftige Strukturpolitik haben.

Abschließend bleiben die *politischen* Aspekte zu würdigen. Um es auf den Punkt zu bringen: Während Ökonomen sich eher für eine staatenzentrierte Wachstumsförderung aussprechen, *tendiert die Politik eher zum Regionalausgleich – und dies aus mehreren Gründen: Der langwierige Ausgleich von Einkommensdisparitäten und Wohlstandsunterschieden zwischen Regionen – nach einer internationalen Daumenregel sind es immerhin 35 Jahre, bis sich Entwicklungsrückstände halbieren*<sup>54</sup> – macht es für die Politik schwierig, wenn nicht gar unmöglich, angesichts dieser Sachlage auf Interventionen zugunsten der zurückgebliebenen Regionen zu verzichten. Auch wenn das ökonomische Ergebnis nicht optimal sein mag, sieht sich die Politik genötigt, ihre Akzeptanz durch aktive und flächendeckende Fördermaßnahmen zu stärken.

---

<sup>54</sup> Vgl. Barro/Sala-i-Martin (1995).

Die von der Politik bevorzugte flächendeckende Regionalpolitik impliziert nun keineswegs automatisch eine Präferenz für den regionenzentrierten Ansatz, denn auch im staatenzentrierten Modell der EU-Strukturpolitik steht es den Staaten ja prinzipiell frei, mit eigenen finanziellen Mitteln einen flächendeckenden Regionalausgleich zu betreiben – vorausgesetzt freilich, das übergeordnete Wachstumsziel gerät damit nicht in Konflikt. Es steht also eine Entscheidung an, auf welcher Ebene des europäischen Mehrebenensystems welche Form der Strukturpolitik betrieben werden kann und soll. Politiker aus Staaten, die selbst keine Mittel zur flächendeckenden Regionalpolitik einsetzen können oder wollen, werden der EU diese Aufgabe zuschreiben, um sich selbst zu entlasten und für die Akzeptanz der von ihnen verfolgten Politik zu sorgen. Staaten, die dagegen in der Lage und bereit sind, eigene Mittel zu dem genannten Zweck einzusetzen, werden sich mit der (ökonomisch wahrscheinlich effizienteren) Form des staatenzentrierten Modells eher anfreunden können.

Eine zweite Differenzierung ist vonnöten: Es kommt auch auf den internen Aufbau von Staaten an, wenn über die beiden alternativen Modelle der Strukturpolitik zu entscheiden ist. Zentralistische und unitarische Staaten können sich natürlich leichter für einen letztlich sie selbst begünstigenden staatenzentrierten Ansatz aussprechen. Dezentralisierte oder gar föderalistische Staaten tun sich da schwerer, Ansprüche seitens ihrer regionalen Einheiten abzuwehren. Hier erscheint das regionenzentrierte Modell von Vorteil, weil es die Regionen aktiv in die Programmplanung einbezieht. Obendrein fließen den Regionen von der EU Fördermittel zu, die zwar aus nationalen Quellen stammen, bei der die nationale Politik aber nur noch sehr begrenzt die Zuteilung regeln kann. Es ist also ein doppelter Grund, weshalb sich Vertreter der deutschen Länder für regionenzentrierte Modelle aussprechen: *Erstens* partizipieren sie an der EU-gesteuerten Umverteilung – die neuen Länder bislang durch Ziel 1 und einige der alten Länder durch das ebenfalls regional ausgerichtete Ziel 2. *Zweitens* stellt die Ziel 1-Förderung sicher, dass auch die neuen Bundesländer von der EU begünstigt werden. Bei einem staatenzentrierten Modell wäre dies wegen des hohen nationalen Wohlstands der Bundesrepublik nicht mehr der Fall.

Schließlich sind unter politischen Aspekten auch noch jene Faktoren zu erwähnen, die die Umsetzbarkeit alternativer Reformkonzepte angehen. Wie bereits erwähnt, sprechen die Beitrittsverhandlungen mit den neuen Mitgliedsländern, aber auch die Eigeninteressen der Kommission dagegen, dass bei der Agenda 2007 ein radikaler Kurswandel hin zur

exklusiven Ausrichtung auf das staatenzentrierte Modell erfolgen wird. Schon aus diesem Grund könnten Mischmodelle zum Tragen kommen, die nicht das eine durch das andere Modell ersetzen, wohl aber die Gewichte zwischen ihnen etwa dadurch neu austarieren, dass der staatenzentrierte Ansatz künftig über größere finanzielle Mittel verfügen kann. Natürlich steht in diesem Zusammenhang auch die gegenwärtig im Konvent zur Zukunft Europas debattierte Frage an, wie viel Europa und Supranationalität für notwendig erachtet werden. Konkret ist zu entscheiden, ob die Kommission bei der Festlegung von Förderprogrammen und -prioritäten derart einflussreich wie bei der Ziel 1-Förderung sein soll, oder ob darauf in Anlehnung an den Kohäsionsfonds eher verzichtet werden soll.

### Literatur

Axt, Heinz-Jürgen (1987), The Costs and Benefits of Greek EC Membership, in: *Intereconomics*, 22/5, S. 249–257.

- (1991), Southern Europe Facing the Single Market's Completion, in: *Intereconomics*, 26/4, S. 192–202
- (1997), Strukturpolitik und Kohäsion in der Europäischen Union: Reform in der Perspektive der Osterweiterung, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 7 (1997) 3, S. 885–927.
- (2000a), Solidarität und Wettbewerb – die Reform der EU-Strukturpolitik, Gütersloh.
- (2000b), EU-Strukturpolitik. Einführung in die Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, Opladen.
- (2000a), Die Strukturpolitik und die EU-Erweiterung. Substantielle Reformen unabdingbar, aber politisch schwer durchzusetzen, hrsg. v. Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 58 S.
- (2002b), In der Falle von Interessenverflechtung und Konkordanz: die Erweiterung der EU und die Strukturpolitik, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft*, 12 (2002) 1, S. 51–81.

Barro, Robert J./Sala-i-Martin, Xavier (1995), *Economic Growth*, New York.

Europäische Kommission (1997), Agenda 2000. Eine stärkere und erweiterte Union, in: *Bulletin der EU*, Beilage 5.

- (1998), Agenda 2000. Legislativvorschläge, Brüssel 18. März 1998.
- (1999), Sechster Periodischer Bericht über die sozio-ökonomische Lage und Entwicklung der Regionen der Europäischen Union, Luxemburg.
- (2001), Einheit Europas, Solidarität der Völker, Vielfalt der Regionen. Zweiter Bericht über den wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt, Bd. 1, Luxemburg.

- Europäischer Rat in Berlin (1999) 24. und 25. März 1999. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin, (26. Mai 1999) 30, S. 321–331.
- Franzmeyer, Fritz* (1993), Aufgaben und Funktionsweise der Strukturfonds. Kritische Würdigung eines Reformkonzepts, in: Zippel, Wulfdiether (Hrsg.), Ökonomische Grundlagen der europäischen Integration, München, S. 83–98.
- Heinelt, Hubert* (Hrsg.) (1996), Politiknetzwerke und europäische Strukturfondsförderung. Ein Vergleich zwischen EU-Mitgliedstaaten, Opladen.
- Hooghe, Liesbet* (1996), Building a Europe with the Regions: The Changing Role of the European Commission, in: Hooghe, Liesbet (Hrsg.), Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level-Governance, Oxford, S. 89–126.
- Klodt, Henning/Stehn, Jürgen* u. a. (1992), Die Strukturpolitik der EG, Tübingen.
- Marks, Gary* (1996), Politikmuster und Einflusslogik in der Strukturpolitik, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hrsg.), Europäische Integration, Opladen, S. 313–343.
- Perroux, Francois* (1948), Esquisse d'une théorie de l'économie dominante, in: Économie appliquée, 1, S. 243–300.
- Quaisser, Wolfgang/Hall, John* (2001), Making the European Union Fit for Eastern Enlargement, in: Internationale Politik und Gesellschaft, 3, S. 268–275.
- (2002), Toward Agenda 2007: Preparing the EU for Eastern Enlargement, Osteuropa-Institut, Working Papers 240, München.
- Sala-i-Martin, Xavier* (1990), Lecture Notes on Economic Growth. Bd. I und II. Working Papers, 3563 und 3564. National Bureau of Economic Research (NBER), Cambridge, Mass.
- Schrumpf, Heinz* (2002), Erfolge und Misserfolge der Förderung durch die Strukturfonds der EU, Vortrag auf dem Seminar „Welche Perspektiven für die Strukturfonds und die Kohäsionspolitik?“, Stiftung Wissenschaft und Politik (Berlin) und Notre Europe (Paris), Paris 31.1.–1.2.2002.
- Schrumpf, Heinz/Budde, Rüdiger* (2001), Die Auswirkungen der Osterweiterung auf die Regionalpolitik der Europäischen Union, hrsg. von Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung Essen, Schriften und Materialien zur Regionalforschung, Heft 8, Essen.
- Stehn, Jürgen* (1999), Agenda 2000: Ouverture oder Finale der Reformen im Zuge der EU-Osterweiterung, in: Kieler Diskussionsbeiträge, hrsg. von Institut für Weltwirtschaft, Kiel März 1999.
- Tömmel, Ingeborg* (1992), System-Entwicklung und Politikgestaltung in der Europäischen Gemeinschaft am Beispiel der Regionalpolitik, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 23, S. 185–208.
- (1994), Staatliche Regulierung und europäische Integration. Die Regionalpolitik der EG und ihre Implementation in Italien, Baden-Baden.
- Verordnung (EG) Nr. 1260/1000 des Rates vom 21. Juni 1999 mit allgemeinen Bestimmungen über die Strukturfonds, in: ABl. L 161, 26.6.1999, S. 1–42.

Verordnung (EG) Nr. 1264/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 zum Kohäsionsfonds, in: ABl. der EG, L 161, 26.6.1999, S. 57–61.

Verordnung (EG) Nr. 1265/1999 des Rates vom 21. Juni 1999 zur Änderung von Anhang II der Verordnung (EG) 1164/94 zur Errichtung des Kohäsionsfonds, in: ABl. der EG, L 161, 26.6.1999, S. 62–67.

*Weise, Christian/Banse, Martin/Bode, Wolfgang/Lippert, Barbara/Nölle, Ferdinand/Tangermann, Stefan* (2001), Reformbedarf bei den EU-Politiken im Zuge der Osterweiterung der EU, Berlin/Göttingen.

## Anhang

*Tabelle 1*

### Merkmale der regionen- und staatenzentrierten Förderung

	Regionenzentriert	Staatenzentriert
Muster	<i>Ziel 1-Förderung</i>	<i>Kohäsionsfonds</i>
Verfahren zur Entscheidung über Rahmenverordnung	Art. 161 EGV (Einstimmigkeit im Rat und Zustimmung des EP)	Art. 161 EGV (Einstimmigkeit im Rat und Zustimmung des EP)
Förderzweck	„Förderung der Entwicklung und der strukturellen Anpassung der Regionen mit Entwicklungsrückstand“	„Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts der Gemeinschaft“
Förderkriterium	<i>Regionaler</i> Wohlstand (< 75 % EU-BIP in KKS für die letzten 3 verfügbaren Jahre) <sup>1</sup>	<i>Nationaler</i> Wohlstand (< 90 % EU-BSP in KKS) bei Vorweisen eines Konvergenzprogramms und Vermeidung übermäßiger öffentlicher Defizite (Art. 104 EGV)
Fördereinheit	Regionale Gebietseinheiten (NUTS II)	Nationale Staatsgebiete
Festlegung der Förder-einheiten	Kommission erstellt Verzeichnis der regionalen Einheiten	durch Verordnung (unter Berücksichtigung von Kriterien) als Empfängerstaaten (bis 2006) festgelegt: E, P, GR und IRL.

*(Fortsetzung auf Seite 212)*

<sup>1</sup> Zusätzlich Gebiete in extremer Randlage und bevölkerungsarme Gebiete (frühere Ziel 6-Gebiete).

Fortsetzung Tabelle 1

	Regionenzentriert	Staatenzentriert
Muster	<i>Ziel 1-Förderung</i>	<i>Kohäsionsfonds</i>
Differenzierung der Interventionssätze	Ja, nach relativem Wohlstand der MS und weiteren Indikatoren <sup>2</sup>	Entfällt, weil bei Mittel-aufteilung auf MS berücksichtigt
Förderfähige Maßnahmen	Produktive Investitionen, Infrastrukturinvestitionen, Erschließung des endogenen Potentials, Förderung des Humankapitals, Entwicklung des ländlichen Raums, Förderung der Fischerei	Vorhaben (von gemeinsamem Interesse) im Bereich des Umweltschutzes und der (transeuropäischen) Verkehrsinfrastruktur
Beteiligte Fonds	EFRE, ESF, EAGFL, FIAF	Kohäsionsfonds
Kofinanzierung der MS	25–50 %, in Ausnahmen lediglich bis 15 %	15–20 % (10 % bei Kumulation mit anderen EU-Instrumenten)
Finanzkontrolle	Vornehmlich durch MS	Vornehmlich durch MS, aber auch Kommission
Berücksichtigung bei Absorptionsgrenze (4 % BIP)	Ja	Ja
Verfügbare Finanzmittel 2000–06	135,9 Mrd. € (= 69,7 % der Strukturfonds)	18 Mrd. €
Begünstigte Mitgliedstaaten EU-15	E (37,8 Mrd. €), I (21,9 Mrd. €), GR (21 Mrd. €), D (19,3 Mrd. €), P (16,1 Mrd. €), UK (5,1 Mrd. €), F (3,3 Mrd. €), IRL (1,3 Mrd. €), FIN (0,9 Mrd. €), S (0,7 Mrd. €), A (0,2 Mrd. €)	Indikativ: E (61–63,5 % der Mittel), GR (16–18 %), P (16–18 %) und IRL (2–6 %)
Mittelbindung	Ja (Programme)	Ja (Vorhaben)

<sup>2</sup> Vgl. Art. 29 der Rahmenverordnung (Verordnung (EG) Nr. 1260/1999).

Fortsetzung Tabelle 1

	Regionenzentriert	Staatenzentriert
Muster	<i>Ziel 1-Förderung</i>	<i>Kohäsionsfonds</i>
Additionalität	Ja, nationale Ausgaben in Höhe der vorangegangenen Periode	Keine Voraussetzung zur Förderung
Programmperiode	7 Jahre (Anpassung in der Halbzeit)	7 Jahre
Administration	Mehrstufige Programmplanung: – Leitlinien für Förderprioritäten – Entwicklungspläne der Staaten – Abstimmung von GFK, OP und EPPD mit der Kommission – Verabschiedung von Programmdokumenten durch Staaten und Regionen – Implementation	Dreistufig: – Antrag des MS auf Unterstützung – Entscheidung der Kommission – Implementation
Akteure im Mehrebenensystem	Europäische Kommission, Mitgliedstaaten, regionale und lokale Akteure sowie Wirtschafts- und Sozialpartner („Partnerschaft“)	Kommission und Mitgliedstaaten
Begleitung, Monitoring	Begleitausschüsse	Begleitausschüsse
Evaluierung	Ex ante, Halbzeit und ex post	Ex ante und ex post
Implementation	MS und Regionen	MS

Tabelle 2

**Einfluss der Akteure im Verlauf der Politikphasen bei der Ziel 1-Förderung  
und beim Kohäsionsfonds<sup>3</sup>**

Politikphasen:	Kommission		Mitgliedstaaten		Regionen	
	Ziel 1	Kohäsions- fonds	Ziel 1	Kohäsions- fonds	Ziel 1	Kohäsions- fonds
Phase 1: Agenda Setting	stark	stark	schwach	schwach	unbe- deutend	unbe- deutend
Phase 2: Aushandlung des Finanzrahmen	schwach	schwach	stark	stark	unbe- deutend	unbe- deutend
Phase 3:						
a) Schaffung des rechtlich-institutio- nellen Kontexts und	stark	stark	stark	stark	unbe- deutend	unbe- deutend
b) Festlegung der För- derkriterien	stark	entfällt	schwach	entfällt	unbe- deutend	entfällt
Phase 4: Fein- bzw. indikative Verteilung der Mittel <sup>4</sup>	stark	stark	unbe- deutend	stark	unbe- deutend	entfällt
Phase 5: Programm- planung	mittel bis stark je nach Staat	stark	mittel bis stark je nach Staat	stark	mittel bis stark je nach Staat	unbe- deutend
Phase 6: Implementation	schwach	schwach	mittel bis stark je nach Staat und Maß- nahme	stark	mittel bis stark je nach Staat und Maß- nahme	schwach

<sup>3</sup> Die Tabelle ist in Anlehnung entwickelt an Marks (1996: 315). Es sind jedoch bedeutsame Veränderungen und Korrekturen aus der Sicht des Autors vorgenommen worden. Das betrifft vor allem die Phase 1 und 4, die Marks ignoriert. Phase 4 ist aber gerade für die Ziel 1-Förderung durch die Variation der Pro-Kopf-Förderung von zentraler Bedeutung.

<sup>4</sup> Das geschieht in der Finanzperiode 2000–2006 bei Ziel 1 nach Art. 29 der Rahmenverordnung (Verordnung (EG) Nr. 1260/1999 und beim Kohäsionsfonds nach Art. 4 und in Anwendung der dort festgehaltenen Kriterien durch Anhang I zur Kohäsionsfonds-Verordnung (Verordnung (EG) 1264/1999).

**Abkürzungen:**

A	Österreich
ABl.	Amtsblatt der EG
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BK	Beitrittskandidaten
BSP	Bruttosozialprodukt
D	Deutschland
E	Spanien
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
EGV	EG-Vertrag
EPPD	Einheitliches Programmplanungs-Dokument
ESF	Europäischer Sozialfonds
EUV	EU-Vertrag
F	Frankreich
FIAF	Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei
FIN	Finnland
GFK	Gemeinschaftliches Förderkonzept
GR	Griechenland
I	Italien
IRL	Irland
KKS	Kaufkraftstandards
MS	Mitgliedstaaten
NUTS	„Nomenclature des unités territoriale statistiques“ (Systematik der Gebietseinheiten für die Statistik). Die Ebenen I bis III bezeichnen unterschiedliche Gebietseinheiten.
OP	Operationelles Programm
P	Portugal
S	Schweden
UK	Vereinigtes Königreich



## **Teilnehmerverzeichnis**

65. wissenschaftliche Tagung der Arbeitsgemeinschaft  
deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute (ARGE)  
am 25. und 26. April 2002 in Berlin

Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften,  
Großer Konferenzraum, 5. OG., Jägerstr. 22/23, 10117 Berlin

### **ARGE:**

Thomas Straubhaar (HWWA),  
Vorsitzender des Vorstands der ARGE

Ralf Messer,  
Generalsekretär der ARGE

### **Mitgliedsinstitute:**

Berlin	DIW Berlin (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) Klaus F. Zimmermann Bengt-Arne Wickström Ingo Geishecker Susanne M. Schmidt Christian Weise Herbert Wilkens  Forschungsinstitut der IWVWW Karl Heinz Domdey Harald Zschiedrich
Bonn	Forschungsinstitut zur Zukunft der Arbeit (IZA) Klaus F. Zimmermann
Braunschweig	Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft Martina Brockmeier Petra Salamon
Düsseldorf	Wirtschafts- und Sozialwissenschaftliches Institut in der Hans-Böckler-Stiftung (WSI) Astrid Ziegler

Essen	Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (RWI) Paul Klemmer Hans-Karl Starke
Halle	Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) Rüdiger Pohl Joachim Ragnitz Constanze Dey
Hamburg	Hamburgisches Welt-Wirtschafts-Archiv (HWWA) Thomas Straubhaar Konrad Lammers Andreas Polkowski Yvonne Heiniger Hildegard Stahmer
Hannover	Niedersächsisches Institut für Wirtschaftsforschung Harald Legler
Kiel	Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel (IfW) Horst Siebert Claudia Buch
Köln	Institut der Deutschen Wirtschaft (iw) Berthold Busch  Institut für Wirtschaftspolitik an der Universität Köln Johann Eeckhoff
München	Osteuropa-Institut München Wolfgang Quaisser Rick Woodward, CASE-Stiftung, Polen ifo-Institut für Wirtschaftsforschung (ifo) Hans-Werner Sinn
Nürnberg	Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) Elmar Hönekopp Gerhard Kühlewind
Bonn	Statistisches Bundesamt Immo H. Wernicke

#### **Referenten/Korreferenten:**

Hans-Werner Sinn, ifo, München  
Konrad Lammers, HWWA, Hamburg

Claudia M. Buch, IfW, Kiel  
Martina Brockmeier, Bundesforschungsanstalt für  
Landwirtschaft, Braunschweig  
Claudia A. Herok, Agricultural Economics Research  
Institute, Den Haag  
Petra Salamon, Bundesforschungsanstalt für Landwirt-  
schaft, Braunschweig  
Wolfgang Quaisser, Osteuropa-Institut München  
Rick Woodward, CASE-Stiftung, Polen  
Rüdiger Pohl, Institut für Wirtschaftsforschung Halle  
Heinz-Jürgen Axt, Gerhard-Mercator-Universität, Duisburg  
Gabriele Tondl, Wirtschaftsuniversität Wien  
Jacqueline Rothfels, Bundesministerium der Finanzen,  
Berlin  
Michael Grings, Martin-Luther-Universität, Halle-  
Wittenberg

**Presse:**

*Financial Times Deutschland, Berlin:* Christian Schütte  
*Frankfurter Allgemeine, Berlin:* Andreas Mihm  
*Süddeutsche Zeitung, Berlin:* Christiane Kalweit  
*TAZ Berlin:* Sabine Herre  
*Info Radio/SFB:* Jan Pallokat  
*Tagesspiegel:* Martina Ohm

**BMF/Berlin**

Michaela Heckershoff  
Cecetkova Lenka  
Schuster  
Michael Grunwald  
Ruprecht von Armin  
Anette Bender  
Claus-D. Quersch

**BMF/Bonn**

Nobert Hoekstra

**Universitäten:**

Heinz-Jürgen Axt, Gerhard-Mercator-Universität, Duisburg  
Harald Zschiedrich, Fachhochschule für Technik und Wirtschaft  
Uta Bielfeldt, Universität Potsdam

**Botschaften:**

Thomasz Kalinowski (Botschaftsrat, Botschaft der Republik Polen)  
Ferenc Sulyok, (Botschaft der Republik Ungarn)  
Reinout Vos, (Botschaft der Niederlande)  
Adam Jirousek, (Botschaft der Republik Tschechien)  
André Schaller, (Schweizerische Botschaft)