

Stehn, Jürgen

**Working Paper**

## Agenda 2000: Ouvertüre oder Finale der Reformen im Zuge der EU-Osterweiterung?

Kieler Diskussionsbeiträge, No. 336

**Provided in Cooperation with:**

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

*Suggested Citation:* Stehn, Jürgen (1999) : Agenda 2000: Ouvertüre oder Finale der Reformen im Zuge der EU-Osterweiterung?, Kieler Diskussionsbeiträge, No. 336, ISBN 3894561858, Institut für Weltwirtschaft (IfW), Kiel

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/2235>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

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

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

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

**Terms of use:**

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

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

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

# **Agenda 2000: Ouvertüre oder Finale der Reformen im Zuge der EU-Osterweiterung?**

**von Jürgen Stehn**

## **Inhalt**

<b>I. Das Problem .....</b>	<b>3</b>
<b>II. Grundsätze einer Reform der EU-Ausgabenprogramme.....</b>	<b>3</b>
1. Reformzwänge in der Gemeinsamen Agrarpolitik.....	3
2. Ansätze einer Reform der Struktur- und Kohäsionsfonds .....	8
<b>III. Grundsätze einer Reform der EU-Institutionen .....</b>	<b>14</b>
1. Institutionenreform und Demokratiedefizit.....	14
2. Entscheidungsmechanismen und Entscheidungsfähigkeit.....	17
<b>IV. Agenda 2000: Ouvertüre oder Finale der Reformen im Zuge einer Osterweiterung? .....</b>	<b>21</b>

Anmerkung: Ich danke Hugo Dicke und Jörg-Volker Schrader für hilfreiche Anregungen und Kommentare.

## I. Das Problem

Der Ministerrat der Europäischen Union will Ende März auf seinem Gipfeltreffen in Berlin die Weichen endgültig in Richtung auf eine Osterweiterung der EU stellen. In der wissenschaftlichen und politischen Diskussion besteht weitgehend Einigkeit darüber, daß diese Erweiterung des Integrationsraums um Länder, die in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung deutlich zurückliegen, nicht nur den potentiellen Neumitgliedern, sondern vor allem auch der EU erhebliche Reformanstrengungen abverlangt. In ihrer Agenda 2000 hat die EU-Kommission ein Reformprogramm für die EU skizziert, das sie im Zuge einer Vollmitgliedschaft Sloweniens, Estlands, Ungarns, Polens und der Tschechischen Republik für unumgänglich ansieht. Das erklärte Ziel der deutschen Ratspräsidentschaft ist es daher, die Grundlinien der Agenda 2000 möglichst rasch in konkrete Reformschritte umzusetzen.

Diese dynamische politische Entwicklung hat — zumindest in der öffentlichen Diskussion — den Blick auf die Frage verstellt, ob die in der Agenda 2000 skizzierten Reformschritte in der Tat ausreichen, um eine erfolgreiche Integration der relativ jungen Marktwirtschaften im Osten Europas zu gewährleisten. Seit der Veröffentlichung der Agenda 2000 mehren sich die wissenschaftlichen Stimmen, die dieses Reformprogramm — zumindest in Teilen — für unzureichend halten.<sup>1</sup> Das Ziel dieses Beitrags ist es daher zu analysieren, ob die Agenda 2000 das Finale oder lediglich die Overtüre zu Reformen im Zuge der EU-Osterweiterung darstellt. Zunächst werden die Reformzwänge in der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Struktur- und Kohäsionspolitik der EU identifiziert und Reformvorschläge für diese Bereiche präsentiert (Abschnitt II). Anschließend wird der Reformbedarf innerhalb der EU-Institutionen skizziert. Der Schwerpunkt liegt hier auf einer Diskussion über die Effizienz der Entscheidungsmechanismen (Abschnitt III). Abschließend wird erörtert, inwieweit die Agenda 2000 dem identifizierten Reformbedarf gerecht wird (Abschnitt IV).

## II. Grundsätze einer Reform der EU-Ausgabenprogramme

### 1. Reformzwänge in der Gemeinsamen Agrarpolitik

Trotz eines Rückgangs der Agrarproduktion während des Transformationsprozesses ist es weitgehend unbestritten, daß die mittel- und osteuropäischen Länder mittelfristig einen komparativen Vorteil in der Produktion von Agrarprodukten haben werden. So verweisen Hamilton und Winters (1992) auf die Tatsache, daß die mittel- und osteuropäischen Länder in der Vergangenheit stets Nettoexporteure von Agrarprodukten waren, obwohl der Agrarsektor wie auch andere Sektoren unter der Ineffizienz der zentralen Planung zu leiden hatte. Anderson (1995) schließt von der Faktorausstattung in den mittel- und osteuropäischen Ländern auf einen komparativen Wettbewerbsvorteil bei Agrarprodukten. Als Indiz führt er die relativ reichliche Ausstattung dieser Region mit natürlichen Ressourcen an. Zukünftige Produktivitätssteigerungen und Agrarpolitikreformen in diesen Ländern dürften diesen relativen Wettbewerbsvorteil noch erhöhen. Mit einem Blick auf die chinesischen Erfahrungen zieht er die Schlußfolgerung, daß die Agrarproduktion in den mittel- und osteuropäischen Ländern in mittlerer Sicht substantiell ansteigen wird und daß der Agrarsektor letztendlich ein bedeutender Wachstumsmotor für die mittel- und osteuropäischen Länder darstellen wird. Auch Tyers (1993) verweist auf das große, unausgenutzte Potential für Produktivitätssteigerungen im Agrarsektor der

<sup>1</sup> Vgl. u.a. Kronberger Kreis (1998), Sachverständigenrat (1998), Schrader (1998), Siebert (1999) und Stehn (1998).

mittel- und osteuropäischen Länder. Schrader (1993a) zeigt, daß die Ausnutzung des Produktionspotentials in den Ländern Mittel- und Osteuropas im Vergleich zur EU ein relativ hohes Niveau erreicht hat und daß eine weitere Ausschöpfung des Potentials daher wesentlich von der zukünftigen Agrarpolitik in diesen Ländern abhängt. Ein hohes Exportpotential erwartet er vor allem aufgrund der über dem EU-Durchschnitt liegenden landwirtschaftlichen Fläche pro Kopf der Bevölkerung in den potentiellen Beitrittsländern. Berücksichtigt man zusätzlich die niedrigen Produktionskosten im Agrarbereich dieser Länder, so erscheint eine erhebliche Ausweitung der Exportüberschüsse in naher Zukunft als sehr wahrscheinlich. Erweisen sich diese Prognosen als richtig, so wird bei einer Vollmitgliedschaft mittel- und osteuropäischer Länder der bereits bestehende Reformdruck auf das Marktordnungssystem der EU noch erheblich zunehmen.

#### *Ökonomische Gründe für eine Reform*

Aus ökonomischer Sicht besteht seit langem Einigkeit darüber, daß das Marktordnungssystem der EU — im Vergleich zu einem marktwirtschaftlichen Referenzsystem — zu erheblichen Allokationsverzerrungen führt, die sich in falschen Anreizstrukturen und unerwünschten Verteilungswirkungen äußern. Es ist daher wiederholt gefordert worden, das Marktordnungssystem der EU über einen schrittweisen Abbau der staatlich subventionierten Stützungspreise und der (produktionsabhängigen) Kompensationszahlungen zu reformieren und so einem marktwirtschaftlichen System, das auf der Lenkungsfunktion der Weltmarktpreise basiert, anzunähern. Die Notwendigkeit einer Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik wird durch die anstehende Osterweiterung der EU noch verstärkt. Denn eine Ausweitung des Marktordnungssystems auf die Länder im Osten Europas würde auch dort zu beträchtlichen Allokationsverzerrungen und damit verbundenen Wohlfahrtsverlusten führen. Dies gilt um so mehr, da das gegenwärtige Ordnungssystem den Verbrauchern erhebliche Kosten auferlegt, die von den Konsumenten im Osten Europas weitaus schwerer zu tragen sein dürften als von den Verbrauchern in den reicheren Mitgliedsländern, und da der überwiegende Teil der von den Landwirten empfangenen Transfers letztlich den Bodeneigentümern in Form einer höheren Bodenrente zufließt (Schrader 1998).

In der politischen und öffentlichen Diskussion wird darüber hinaus immer wieder betont, daß eine Teilnahme mittel- und osteuropäischer Länder an der Gemeinsamen Agrarpolitik unter Status-quo-Bedingungen zu einer erheblichen Zusatzbelastung für den EU-Haushalt führen würde. Allerdings variieren die Schätzungen der jährlichen Budgetkosten in den einschlägigen Studien erheblich (Tabelle 1). Abhängig von den Annahmen über die künftige Höhe der Agrarproduktion in den mittel- und osteuropäischen Ländern, der Länderabgrenzung, den methodischen Ansätzen und dem berücksichtigten Zeithorizont bewegen sich die Schätzungen der jährlichen Beitrittskosten in einer Spannweite von 5 bis 38 Mrd. ECU.

Anderson und Tyers (1993) berücksichtigen in ihrer Simulation die MacSharry-Reform des Jahres 1992. Ihr Modell weist aus, daß eine Integration in die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) zu einer erheblichen Produktionssteigerung im Agrarbereich der Visegrad-Länder führen wird. So schätzen sie, daß die Getreideproduktion um 12 vH, die Zuckerproduktion um 14 vH, die Herstellung von Milchprodukten um 69 vH und die Fleischproduktion um 39 vH ansteigen wird. Damit würden die Visegrad-Länder im Zuge einer Vollmitgliedschaft in der Europäischen Union zu bedeutenden Nettoexporteuren für Agrarprodukte werden. Eine Ausnahme gilt lediglich für die Weizenproduktion, da die Lebewieherzeugung in den Visegrad-Ländern erheblich ansteigen wird, so daß diese Länder trotz ihrer höheren Weizenproduktion zu Nettoimporteuren in diesem Bereich werden würden. Aufgrund der kräftigen Produktionsausweitung schätzen Anderson und Tyers die Kosten einer Teilnahme der Visegrad-Länder an der GAP auf jährlich etwa 38 Mrd. ECU. Die Simulation von Anderson und Tyers hebt sich von anderen Studien dadurch hervor, daß sie explizit die Produktionsstruktur in den Visegrad-Ländern berücksichtigt. Dies ist deshalb von besonderer Bedeutung, da die gegenwärtige Agrarmarktordnung der EU zumindest tendenziell einen Bias

zugunsten mitteleuropäischer Agrarprodukte (Getreide, Fleisch, Milch) aufweist. Eine Hochrechnung der Beitrittskosten ohne Berücksichtigung der Produktionsstruktur in den Beitrittsländern führt daher grundsätzlich zu einer Unterschätzung der zu erwartenden Budgetbelastung. Einschränkend muß jedoch angemerkt werden, daß die von Anderson und Tyers berechneten Exportüberschüsse zu Exporterstattungen führen würden, die den geltenden WTO-Verpflichtungen der Beitrittsländer zuwiderlaufen.

Tabelle 1 — Jährliche Zusatzkosten der GAP im Zuge einer Osterweiterung (Mrd. ECU)

Autoren der Schätzungen	Visegrad-Länder <sup>a</sup>	Balkan-Länder <sup>b</sup>	Insgesamt	Zieljahr der Schätzung
Anderson und Tyers (1993)	37,6	-	37,6	2000
Brenton und Gros (1993) <sup>c</sup>	18,0–31,0	-	18,0–31,0	-
Baldwin (1994)	11,7	11,6	23,3	-
Tangermann und Josling (1994)	13,3	6,0	19,3	2000
Mahé et al. (1994)	-	-	12,2	2000
Kom (1995) <sup>d</sup>	-	-	12,0	2000
LEI (1995)	7,0	-	7,0	2000
Steichen (1995)	-	-	5,0–6,5	2005
UK-MAFF (1995)	14,0	-	14,0	-
van Berkum und Terluin (1995)	5,9–7,6	-	5,9–7,6	-
Tangermann (1997)	13,0–15,0	-	13,0–15,0	2004

<sup>a</sup> Polen, Ungarn, Tschechische Republik, Slowakische Republik. — <sup>b</sup> Bulgarien, Rumänien. — <sup>c</sup> Schätzungen variieren gemäß Annahmen über Hektarerträge. — <sup>d</sup> Einschließlich Slowenien, Estland, Lettland und Litauen.

Quelle: DIW (1997); eigene Zusammenstellung.

Die Simulation von Brenton und Gros (1993) basiert auf dem gegenwärtigen Produktionsvolumen der mittel- und osteuropäischen Staaten. Die Wirkung von Preiseffekten auf die zukünftige Produktionshöhe wird in ihrem Modell vernachlässigt. Ihre Schätzung beruht vielmehr auf Annahmen über die zukünftigen Hektarerträge in Mittel- und Osteuropa. Halbieren sich die Ertragsdifferenzen zwischen Mittel- und Osteuropa und der EU nach einer Integration der mittel- und osteuropäischen Länder in die GAP, so schätzen Brenton und Gros die zusätzlichen jährlichen Beitrittskosten für die Visegrad-Länder unter Status-quo-Bedingungen auf 18 Mrd. ECU. Erreichen die Hektarerträge in den Visegrad-Ländern das westeuropäische Niveau, so würden die Beitrittskosten auf jährlich 31 Mrd. ECU ansteigen.

Auch van Berkum und Terluin (1995) gründen ihre Schätzungen auf das gegenwärtige Produktionsvolumen in Mittel- und Osteuropa. Allerdings berücksichtigen sie im Gegensatz zu Brenton und Gros die MacSharry-Reform des Jahres 1992, die vor allem auf eine Senkung der Garantiepreise für Getreide und Rindfleisch sowie die Einführung von Kompensationszahlungen für Landwirte abzielt. Van Berkum und Terluin gehen davon aus, daß diese Kompensationszahlungen auch den Landwirten in den Visegrad-Ländern gewährt werden. In Abhängigkeit von den zukünftigen Hektarerträgen schätzen sie die jährlichen Beitrittskosten für die Visegrad-Länder auf 5,9 bis 7,6 Mrd. ECU.

Die größte öffentliche Beachtung haben die Schätzungen der EU-Kommission gefunden, die im Rahmen des Agrarweißbuchs veröffentlicht wurden (Kom 1995). In ihren Schätzungen geht die EU-Kommission von einer Erweiterung der EU um alle zehn assoziierten Länder aus. Ausgangspunkt der Schätzungen ist eine Projektion der Entwicklung der Agrarmärkte in den Assoziierungsländern und der EU-15 für die Jahre 2000, 2005 und 2010. Dabei wird unterstellt, daß die mittel- und

osteuropäischen Länder der EU im Jahre 2000 beitreten und ihre Agrarpreise innerhalb eines Fünfjahreszeitraumes, also bis zum Jahre 2005, dem EU-Niveau angleichen. Unter diesen Annahmen schätzt die EU-Kommission, daß die Assoziierungsländer im Jahre 2005 Nettoexporteure von Weizen, Ölsaaten, Milch, Rindfleisch und Geflügel sein werden. Die zusätzlichen Kosten einer Integration der zehn Assoziierungsländer in die GAP würden nach diesen Schätzungen ungefähr 12 Mrd. ECU betragen. Zu beachten ist, daß die EU-Kommission die zukünftige Produktivitäts- und Produktionsentwicklung in den mittel- und osteuropäischen Ländern als wenig dynamisch eingeschätzt hat.

Aufbauend auf dem von ihm mitentwickelten Modell der EU-Kommission schätzt Tangermann (1997) die Beitrittskosten für die Visegrad-Länder unter der Annahme einer raschen Produktivitäts- und Produktionsentwicklung. Er unterstellt, daß die Visegrad-Staaten bis zum Jahre 2000 wieder das Produktionsniveau des Jahres 1989 erreichen und ihre Agrarpolitik bis zum Jahre 2003 graduell der GAP anpassen. Im Hinblick auf das Ausmaß der Integration wählt er zwei Referenzszenarien. Im ersten Szenario wird angenommen, daß in den Visegrad-Ländern weder Produktionsquoten angewendet noch Kompensationszahlungen geleistet werden. Das zweite Szenario unterstellt eine Integration unter Status-quo-Bedingungen. Auf Basis dieser Annahmen belaufen sich die jährlichen Beitrittskosten für die Visegrad-Länder im Rahmen des Szenarios 1 auf 13 Mrd. ECU und für das Szenario 2 auf 15 Mrd. ECU. Tangermanns Schätzungen der Beitrittskosten der vier Visegrad-Länder liegen damit über den Kosten, die die EU-Kommission für die Erweiterung um die zehn Assoziierungsländer berechnet hat.

Das breite Spektrum der Schätzergebnisse verdeutlicht, daß eine eindeutige Projektion der Kosten einer Integration mittel- und osteuropäischer Länder in die GAP annähernd unmöglich ist. Im Hinblick auf die für diese Arbeit relevante Abschätzung der Kosten einer Erweiterung der EU um die Visegrad-Länder erscheint jedoch die Schätzung von Tangermann (1997) die am meisten realistische zu sein. Die von ihm geschätzten Maximalkosten in Höhe von 15 Mrd. ECU entsprächen einem Anstieg der für das Jahr 1999 vorgesehenen Ausgaben für die GAP um annähernd 40 vH. Zusätzlich ist zu beachten, daß eine Aufnahme weiterer Reformländer im Osten Europas innerhalb der nächsten 12 bis 15 Jahre als wahrscheinlich anzusehen ist. Auch diesen Ländern müßte dann ein Zugang zum Gemeinsamen Agrarmarkt der EU gewährt werden. Eine Fortführung der Gemeinsamen Agrarpolitik unter Status-quo-Bedingungen impliziert daher Folgekosten für die Zukunft.

#### *Optionen für eine Reform*

Aufgrund der Ineffizienzen des bestehenden Marktordnungssystems und der damit einhergehenden hohen Kosten für Verbraucher und Steuerzahler erscheint eine Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik im Zuge der Osterweiterung der EU als unabdingbar. Hierfür bieten sich grundsätzlich mehrere Optionen an. *Eine erste Option* wäre der Ausschluß der Neumitglieder im Osten Europas von einer Teilnahme an der GAP. Die Neumitglieder hätten dann die nationalen Agrarpolitiken aus nationalen Haushaltsmitteln zu finanzieren. Angesichts der hohen Bedeutung des Agrarsektors für die Volkswirtschaften im Osten Europas und des damit verbundenen starken Interesses der mittel- und osteuropäischen Länder an einem freien Zugang zu den Agrarmärkten ihrer westlichen Nachbarn erscheint diese Option als politisch undurchführbar. Sie ist auch ökonomisch wenig sinnvoll, da die mittel- und osteuropäischen Länder mittelfristig einen komparativen Wettbewerbsvorteil bei der Produktion von Agrargütern haben dürften. Auch unter technischen Gesichtspunkten erscheint eine Nichtteilnahme der Beitrittsländer an der GAP als wenig realistisch. Denn in einem Binnenmarkt ohne Grenzkontrollen dürfte eine regionale Preisdifferenzierung für Agrarprodukte nicht durchsetzbar sein (siehe unten).

*Die zweite Option* beinhaltet die Einführung einer zeitlich gestreckten Übergangsphase, in der die Agrarpreise der Neumitglieder graduell den GAP-Preisen angepaßt werden. Dies würde der Vorgehensweise bei der Süderweiterung der EU um Griechenland, Portugal und Spanien entsprechen,

wo Übergangsperioden von bis zu zehn Jahren festgelegt wurden. Eine zusätzliche Belastung des EU-Budgets durch eine Osterweiterung würde in diesem Fall jedoch nur verzögert werden. Zwar ist zu erwarten, daß sich im Zuge des Transformationsprozesses in den mittel- und osteuropäischen Ländern der Anteil des Agrarsektors an der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung verringern wird. Hierfür sprechen die Erfahrungen Spaniens und Portugals, die nach dem Beitritt zur EU einen Rückgang des Anteils ihres Agrarsektors an der Wertschöpfung um etwa 20 vH verzeichneten. Angesichts des noch weitgehend ungenutzten Potentials zu Produktivitätssteigerungen im Agrarsektor der zukünftigen Beitrittsländer erscheint jedoch die Hoffnung, die Probleme einer Osterweiterung der EU würden im Zeitablauf abnehmen, als wenig realistisch. Darüber hinaus steht die Idee einer Übergangsphase im Widerspruch zur Realität eines grenzenlosen Binnenmarktes in Europa. Eine graduelle Anpassung der Agrarpreise in den Beitrittsländern erfordert während der Übergangsphase eine Aufrechterhaltung der regionalen Preisdifferenzierung für Agrargüter. Dies ist ohne Grenzkontrollen ein unmögliches Unterfangen. Die Einführung einer Übergangsphase wäre daher gleichbedeutend mit einer Beibehaltung der Grenzkontrollen zwischen der EU-15 und den Beitrittsländern im Osten Europas für alle zwischen diesen beiden Ländergruppen gehandelten Güter. Diese Option erscheint daher weder als ökonomisch sinnvoll noch als technisch realisierbar.

Eine Reform der Agrarmarktordnung der EU dürfte unter diesen Bedingungen eine notwendige Voraussetzung für eine Osterweiterung der Europäischen Union sein. Hier bieten sich zunächst Veränderungen im Rahmen des bestehenden Marktordnungssystems an. So könnten die bestehenden Angebotskontrollen (Quoten, Stillelegungsprämien) gestrafft und auf neue Produkte ausgeweitet werden. Alternativ könnten strengere Angebotskontrollen auch ausschließlich auf die Beitrittsländer im Osten Europas angewendet werden. Eine solche Politik würde jedoch die ökonomische Ineffizienz der Gemeinsamen Agrarpolitik noch verstärken. Darüber hinaus würde eine Politik, die ausschließlich auf eine Straffung der Angebotskontrollen setzt, ohne die Stützungspreise abzusenken, Gefahr laufen, geltende WTO-Regeln zu verletzen (Tangermann 1997; Schrader 1998). Denn das Angebotsmanagement im EU-Agrarsektor zielt auf die Aufrechterhaltung hoher Stützungspreise ab. Hohe Stützungspreise lassen sich aber nur durch hohe externe Zölle garantieren, da anderenfalls Importe aus Drittländern der Preisstützungspolitik der EU zuwiderlaufen würden. Nach den Verhandlungsergebnissen der Uruguay-Runde sind den WTO-Mitgliedsländern enge Grenzen bei der Anhebung von Agrarzöllen gesetzt worden. In den meisten Ländern Mittel- und Osteuropas liegen die Zollbindungen durch die WTO weit unter denen in der EU-15. Dies bedeutet, daß diese Länder unilateral nicht in der Lage sind, ihre Agrarzölle auf ein Niveau anzuheben, das die gegenwärtigen Stützungspreise der EU sichert. Nach einem Beitritt der mittel- und osteuropäischen Länder in die EU wird in Verhandlungen mit der WTO zu klären sein, wie die neuen Beitrittsländer ihre Verpflichtung gegenüber der WTO mit denen gegenüber der EU in Einklang bringen können. Es ist sehr wahrscheinlich, daß sich die Handelspartner der EU im Rahmen dieser Verhandlungen einer Anhebung der Agrarzölle in den neuen Beitrittsländern auf das EU-Niveau widersetzen werden.

Eine fundamentale Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU ist unter diesen Bedingungen unumgänglich. Eine solche Reform sollte zwei Elemente umfassen:<sup>2</sup> Erstens sollten die Stützungspreise der EU möglichst auf Weltmarktniveau reduziert werden, so daß Exportsubventionen und Angebotsregulierungen nicht länger erforderlich sind. Zweitens sollten die Kompensationszahlungen an Landwirte so umgestaltet werden, daß ihre Bemessungsgrundlage völlig unabhängig von der Produktion ist.

Eine Reduzierung der Stützungspreise ist der einzige Weg in Richtung auf einen fundamentalen Abbau der Exportsubventionen. Eine Senkung der Exportsubventionen wiederum entlastet nicht nur den EU-Haushalt im Zuge einer Osterweiterung, sondern stellt auch eine notwendige Bedingung dafür dar, daß die europäischen Landwirte im Westen und Osten Europas an dem zukünftigen Wachstum der Weltmärkte für Agrarprodukte partizipieren können. Dies dürfte insbesondere für die mittel- und

<sup>2</sup> Vgl. hierzu vor allem Tangermann und Josling (1994) sowie Dicke (1995) und Schrader (1998).



osteuropäischen Länder von Bedeutung sein, da diese Länder im Falle weiterer Produktivitätssteigerungen in der Lage sein dürften, ihren Weltmarktanteil erheblich auszubauen. Auch aus der Sicht der künftigen Neumitglieder im Osten Europas ist daher eine Reduzierung der Stützungspreise im Hinblick auf die künftige Entwicklung des Agrarsektors ökonomisch sinnvoll.

Eine Abkoppelung der Kompensationszahlungen von der Produktionshöhe gewinnt im Zuge einer Osterweiterung der EU erheblich an Bedeutung. Es besteht eine grundsätzliche Übereinstimmung darüber, daß Landwirte im Osten Europas im Falle einer Vollmitgliedschaft in der EU keinen Zugang zu Kompensationszahlungen haben sollten (DIW 1997). Dies ist unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten nur dann zu vertreten, wenn diese Zahlungen von der Produktionshöhe abgekoppelt werden. Denn die Einführung der Kompensationszahlungen diene als Ausgleich für die Senkung der Stützungspreise für Getreide, Ölsaaten und Rindfleisch im Rahmen der MacSharry-Reform aus dem Jahre 1992.<sup>3</sup> Von dieser Senkung der Stützungspreise sind die potentiellen Neumitglieder in Mittel- und Osteuropa nicht betroffen. Daher könnte unter diesen Bedingungen auf Kompensationszahlungen an die Landwirte im Osten Europas verzichtet werden, ohne die Wettbewerbsbedingungen zwischen alten und neuen Mitgliedern der EU zu verzerren. Sinnvoll wäre es darüber hinaus, die Kompensationszahlungen zeitlich zu begrenzen. Denn die einzige ökonomische Rechtfertigung für diese Zahlungen besteht darin, daß sie den Landwirten eine Anpassungshilfe für die Durchführung fundamentaler Reformen im Agrarbereich gewährt.

Die Umsetzung dieser fundamentalen Reformschritte müßte notwendigerweise vor einer Integration der mittel- und osteuropäischen Länder in die GAP erfolgen. Hierfür sprechen vor allem zwei Gründe: Erstens ist die skizzierte Reform eine notwendige Voraussetzung dafür, daß eine erweiterte EU ihren Verpflichtungen innerhalb der WTO nachkommt. Dies bedeutet insbesondere, daß vor einem Beitritt mittel- und osteuropäischer Länder die Stützungspreise der EU erheblich abgesenkt werden müßten. Denn nur auf diese Weise kann verhindert werden, daß die notwendigen Exportsubventionen die von der WTO gesetzte Grenze überschreiten. Zweitens ist eine Durchführung der Reform vor Beitritt der mittel- und osteuropäischen Länder unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten notwendig. Bei einer Absenkung der Garantiepreise nach einer Osterweiterung würden im Osten Europas die Stimmen laut werden, die Kompensationszahlungen als Ausgleich für die Preissenkungen fordern. Eine Begrenzung der Beitrittskosten mittel- und osteuropäischer Länder erscheint unter diesen Bedingungen nur im Falle einer grundlegenden Reform der GAP vor einer Osterweiterung gewährleistet.

## 2. Ansätze einer Reform der Struktur- und Kohäsionsfonds

Die Struktur- und Kohäsionspolitik der EU basiert auf den Strukturfonds, bestehend aus dem Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE), dem Europäischen Sozialfonds (ESF), der Abteilung Ausrichtung des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und dem Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei (FIAF) sowie dem Kohäsionsfonds.

### *Strukturfonds*

Nach den in den Jahren 1988, 1993 und 1995 durchgeführten Reformen der Strukturfonds soll sich die Fördertätigkeit der vier Fonds auf die folgenden sechs Ziele konzentrieren:

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

<sup>3</sup> Zu den Grundzügen und Wirkungen der MacSharry-Reform siehe Schrader (1993b).

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

Der Schwerpunkt der Förderung im Rahmen der Strukturfonds liegt auf den regionalpolitischen Zielen 1, 2, 5b und 6, die zusammen etwa 78 vH der gesamten Fördermittel absorbieren. Allein 68 vH der Fördermittel entfallen auf die Ziel-1-Förderung, die Regionen mit einem Pro-Kopf-BIP von unter 75 vH des Gemeinschaftsdurchschnitts zugute kommt. Förderberechtigt sind gegenwärtig vor allem das gesamte Hoheitsgebiet Griechenlands, Portugals und Irlands, etwa 70 vH des Hoheitsgebiets Spaniens, das Mezzogiorno, die überseeischen Departements Frankreichs, Korsika, Nordirland und die jungen Bundesländer in Deutschland.

Ziel-2-Fördergebiete sind definiert als Regionen mit einer hohen Arbeitslosigkeit, einem hohen Industrieanteil und einer rückläufigen Industriebeschäftigung, während das Ziel 5b auf Regionen mit einem — quantitativ nicht näher definierten — niedrigen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklungsstand ausgerichtet ist. Im Rahmen des Ziels 6 sollen schließlich Regionen mit weniger als acht Einwohnern pro Quadratkilometer gefördert werden. Die regionalpolitischen Fördermittel der EU werden ausschließlich als Kofinanzierung zur Regionalförderung der Mitgliedsstaaten gewährt; der Kofinanzierungssatz liegt in der Regel zwischen 25 und 75 vH der Gesamtinvestition.

Für die sozial- und arbeitsmarktpolitischen Ziele 3 und 4 sowie für das Ziel 5a existieren keine explizit vorgegebenen Förderkriterien. Alle zieladäquaten Programme der Mitgliedsländer sind grundsätzlich förderfähig. Die Mittelvergabe erfolgt auf Antrag der Mitgliedsstaaten im Rahmen sogenannter Gemeinschaftlicher Förderkonzepte (GFK).

#### *Kohäsionsfonds*

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

Die mittelfristige Finanzplanung der EU hält im Förderzeitraum 1994–1999 für die Strukturfonds insgesamt 144,5 Mrd. ECU (in Preisen von 1994) bereit. Dies entspricht einem durchschnittlichen Anteil von 31,8 vH am Gesamthaushalt der EU. Der Kohäsionsfonds wurde für den Zeitraum 1993–1999 mit insgesamt 15,1 Mrd. ECU (in Preisen von 1994) ausgestattet.

#### *Ökonomische Gründe für eine Reform*

Das zentrale Problem der Struktur- und Kohäsionsfonds ist darin zu sehen, daß die Mittelvergabe im Rahmen der Fonds zwar überwiegend auf die Förderung der regionalen Wirtschaftskraft abstellt, die praktizierte Allokation der Fördermittel auf die Mitgliedsstaaten aber eher auf verteilungspolitische Motive hindeutet (Stehn 1999). Im Hinblick auf den Kohäsionsfonds ist dies unmittelbar ersichtlich,

da hier der Anspruch auf Förderung nicht auf einem regionalpolitischen Kriterium, sondern auf dem Abstand des nationalen Pro-Kopf-Bruttosozialprodukts vom Gemeinschaftsdurchschnitt basiert.

Im Rahmen der Strukturfonds wird die verteilungspolitische Motivation an dem Verfahren der Mittelverteilung auf die Regionen und Mitgliedsstaaten und der resultierenden Aufteilung der Mittel zwischen den Mitgliedsstaaten deutlich. Das Verfahren zur Verteilung der Strukturfondsmittel auf die einzelnen Ziele, Mitgliedsstaaten und regionalen Förderprogramme ist äußerst komplex und in weiten Teilen durch eine hohe Intransparenz gekennzeichnet. In der laufenden Förderperiode gilt die folgende Regelung (Übersicht 1):

In einem *ersten Schritt* ordnet die EU-Kommission die Strukturfondsmittel den einzelnen Zielen der Strukturfonds zu. Da für diese Zuordnung keine objektiven Kriterien festgelegt wurden, ist sie letztendlich das Ergebnis eines politischen Verhandlungsprozesses. Traditionell dominieren die regionalpolitischen Ziele 1, 2 und 5b.

In einem *zweiten Schritt* legt die EU-Kommission in Abstimmung mit dem Ministerrat für jedes der Ziele 1 bis 4 und 5b Richtgrößen für die Aufteilung der Gesamtmittel auf die Mitgliedsstaaten fest. Die Richtgrößen geben den Rahmen für die zielbezogenen Interventionen in den Mitgliedsstaaten vor. Die Aufschlüsselung der Mittel auf die Mitgliedsstaaten hat gemäß der Rahmenverordnung in einem „transparenten Verfahren“ stattzufinden, in dem als Kriterien insbesondere der „nationale und regionale Wohlstand“, die Bevölkerungszahl sowie die (regionale) Arbeitslosenquote berücksichtigt werden sollen (Art. 12 Abs. 4 RV). In der Praxis ist dieses Verfahren für den außenstehenden Beobachter durch eine hohe Intransparenz gekennzeichnet. Die tatsächlich angewendeten Kriterien bleiben im Dunkeln; eine konkrete Verteilungsformel besteht nicht.

In einem *dritten Schritt* legen die Mitgliedsstaaten auf Aufforderung der Kommission regionenbezogene Entwicklungspläne für die Ziele 1, 2 und 5b sowie horizontale (nationale) Pläne für die Ziele 3 und 4 vor. Die eingereichten Pläne werden von der EU-Kommission geprüft und beurteilt.

In einem *vierten Schritt* legt die EU-Kommission auf der Basis der nationalen Entwicklungspläne sowie nach Verhandlungen mit den Mitgliedsstaaten und Anhörung der jeweils zuständigen Fondsausschüsse Gemeinschaftliche Förderkonzepte (GFK) fest. Die GFK definieren die endgültigen Förderschwerpunkte und Interventionsformen in den jeweiligen Mitgliedsländern.

In einem *fünften und letzten Schritt* wird in der sogenannten operationellen Phase der durch die GFK vorgegebene Finanzierungsrahmen durch verschiedene Interventionsformen, wie etwa die Kofinanzierung nationaler Programme, ausgefüllt.

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

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

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

In die gleiche Richtung weist die relative Verteilung der Struktur- und Kohäsionsfondsmittel in der aktuellen Förderperiode 1994–1999 (Tabelle 2). Die Pro-Kopf-Förderung steigt — zumindest

tendenziell — mit sinkendem Bruttosozialprodukt der Mitgliedsstaaten an. Ähnliches gilt für den Anteil der Fördermittel am nationalen Bruttoinlandsprodukt. Ein signifikanter Ausreißer in diesem Bild ist Irland, das — gemessen an seinem Pro-Kopf-BIP — eine überproportionale Pro-Kopf-Förderung erhält. Insgesamt stützt diese Aufschlüsselung jedoch die Vermutung, daß die Mittelallokation im Rahmen der Struktur- und Kohäsionsfonds vorrangig durch umverteilungspolitische Motive im Sinne eines Finanzausgleichs zwischen „armen“ und „reichen“ Mitgliedsländern gesteuert wird.<sup>4</sup>

Tabelle 2 — Relative Verteilung der Struktur- und Kohäsionsfondsmittel in der EU-15 in der Periode 1994–1999<sup>a</sup>

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

<sup>a</sup> Jahresdurchschnittliche Förderung.

Quelle: Stehn (1998).

Aus ökonomischer Sicht ist es umstritten, ob eine Konvergenz der Pro-Kopf-Einkommen zwischen den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union ein sinnvolles wirtschaftspolitisches Ziel darstellt.<sup>5</sup> Einigkeit dürfte lediglich darüber bestehen, daß ein zu starkes Auseinanderdriften der Lebensverhältnisse zwischen den Mitgliedsländern die grundlegenden Ziele der europäischen Integration wie die Handels- und Wettbewerbsfreiheit gefährden könnte. In diesem Sinne können Ausgleichsleistungen an ärmere Mitgliedsstaaten als eine Art „Bestechung“ für die Einhaltung und Weiterentwicklung des „acquis communautaire“ interpretiert werden. Eine begrenzte Angleichung der Lebensverhältnisse durch interregionale Transfers kann auch als eine Abstandszahlung der Bewohner relativ reicher Regionen an die ärmeren Gebiete angesehen werden: Letztere sollen davon abgehalten werden, in die reicheren Regionen zu wandern und dort zu negativen Ballungerscheinungen beizutragen. Akzeptiert man unter diesen Bedingungen die Notwendigkeit einer begrenzten finanziellen Umverteilung zwischen den Mitgliedsstaaten der EU, so bedarf es der Einschaltung der supranationalen Ebene bei der Verteilung der finanziellen Ressourcen, um das angestrebte Umverteilungsziel zu erreichen. Denn eine direkte, dezentrale Förderung ärmerer Länder durch reichere Mitgliedsstaaten dürfte aufgrund der Möglichkeit zum Trittbrettfahren scheitern.

#### *Ausgestaltung einer Reform*

Es gibt also gute Gründe, das Instrument der zwischenstaatlichen Umverteilung — wenn diese denn von den Mitgliedsstaaten erwünscht ist — in die Hände der EU-Kommission zu legen. Es stellt sich allerdings die Frage, ob das Ziel des zwischenstaatlichen Ausgleichs durch die gegenwärtige Mittelvergabe im Rahmen der Struktur- und Kohäsionsfonds effizient verfolgt werden kann oder ob dies besser auf anderem Weg geschehen sollte. Denn auch die Instrumente, mit denen das Konvergenzziel verfolgt wird, müssen dem Prinzip der Wirtschaftlichkeit unterliegen. Angesichts des

<sup>4</sup> Auch einschlägige Regressionsschätzungen deuten darauf hin, daß die Höhe der Pro-Kopf-Förderung durch die Struktur- und Kohäsionsfonds wesentlich durch das relative Pro-Kopf-BIP der Empfängerländer determiniert wird (vgl. Stehn 1998).

<sup>5</sup> Vgl. u.a. Bothe (1987), Horn et al. (1991), Kronberger Kreis (1998).

Verwaltungsaufwandes, der sowohl auf EU-Ebene als auch in den Mitgliedsstaaten und deren Regionen im Zusammenhang mit der Formulierung und Durchführung von Gemeinschaftsprogrammen getrieben werden muß, erscheint eine aktive EU-Regionalpolitik als die teurere Alternative gegenüber einem horizontalen Finanzausgleich zwischen den Mitgliedsstaaten. Zudem dürften ungebundene Finanztransfers den Bewohnern einer geförderten Region ein höheres Wohlfahrtsniveau ermöglichen als verwendungsgebundene Übertragungen, weil sie den Transfer ihren Präferenzen gemäß verwenden können. Darüber hinaus legt es das ökonomische Subsidiaritätsprinzip nahe, regionalpolitische Kompetenzen auf der regionalen oder nationalen, nicht aber auf der supranationalen Ebene anzusiedeln.<sup>6</sup> Auch dürfte die Effektivität der aktiven Regionalpolitik der EU in ihrer gegenwärtigen Form bei einer Osterweiterung weiter gemindert werden. Denn die Strukturprobleme der künftigen Beitrittsländer Ungarn, Polen, Tschechische Republik, Slowenien und Estland werden sich kaum durch das bestehende Raster der Struktur- und Kohäsionsfonds erfassen lassen. Die Notwendigkeit einer dezentralen Entscheidungsfindung über die geeigneten strukturpolitischen Maßnahmen wird daher durch eine Osterweiterung verstärkt.

Auch unter finanzpolitischen Gesichtspunkten wird eine Ausdehnung der Förderung im Rahmen der Struktur- und Kohäsionsfonds auf die Beitrittskandidaten im Osten Europas kritisch betrachtet. Neuere Schätzungen bestätigen, daß eine Osterweiterung der EU unter Status-quo-Bedingungen zu einer erheblichen zusätzlichen Belastung des EU-Haushalts führen würde. Allerdings variieren die Ergebnisse dieser Simulationen beträchtlich. So schätzt das DIW (1997) die Kosten einer Ausweitung der Struktur- und Kohäsionsfonds auf die vier Visegrad-Länder (Tschechische Republik, Slowakische Republik, Ungarn und Polen) und Slowenien auf 33 Mrd. ECU. Diese relativ hohen Kosten resultieren aus einer auf Plausibilitätsüberlegungen basierenden Annahme einer Pro-Kopf-Förderung in diesen Ländern von 500 ECU jährlich. Es ist zu beachten, daß die DIW-Schätzung auf Bruttokosten basiert, d.h., daß die Beitragszahlungen der Neumitglieder nicht berücksichtigt wurden. Baldwin et al. (1997) ermittelten jährliche Kosten einer Ausweitung der Strukturfondsförderung (ohne Kohäsionsfonds) auf die Visegrad-Länder in Höhe von 13 Mrd. ECU (nach Abzug der Beitragszahlungen). In einer Simulationsrechnung auf Basis der gegenwärtigen Vergabekriterien schätzt Stehn (1998) die jährlichen Bruttokosten einer Struktur- und Kohäsionsförderung der Beitrittskandidaten Estland, Slowenien, Polen, Ungarn und Tschechien auf annähernd 20 Mrd. ECU. Dies entspricht einer Ausweitung der Ausgaben für die Struktur- und Kohäsionsfonds um knapp 76 vH und einem Anteil am Bruttosozialprodukt der EU-15 von 0,34 vH.

Berücksichtigt man, daß mit einer Aufnahme der gegenwärtigen Beitrittskandidaten die Osterweiterung der EU nicht abgeschlossen ist, da die Slowakische Republik, Bulgarien, Rumänien, Lettland und Litauen bereit stehen, ihren Vorreitern zu folgen, so verdeutlichen diese Schätzungen, daß eine Osterweiterung unter Status-quo-Bedingungen zu einer erheblichen Mehrbelastung des EU-Haushalts führen würde. Nach Abschluß einer zweiten Erweiterungsrunde dürften die Zusatzkosten für die Struktur- und Kohäsionsfonds einen Anteil von 0,6 vH am Bruttosozialprodukt der EU-15 deutlich überschreiten und damit annähernd 50 vH des gegenwärtigen Haushaltsvolumens der EU (1,24 des Bruttosozialprodukts der Mitgliedsländer) absorbieren. Auch im Hinblick auf die erheblichen Folgekosten einer Osterweiterung erscheint daher eine Reform der Struktur- und Kohäsionsfonds als unumgänglich.

Eine Reform der Struktur- und Kohäsionsfonds sollte sich unter diesen Bedingungen von dem Grundsatz leiten lassen, die aktive (vertikale) Regionalpolitik der EU durch einen horizontalen Finanztransfer zwischen reicheren und ärmeren Mitgliedsstaaten zu ersetzen. Dies bedeutet, daß die Förderung wirtschaftsschwacher Regionen in die ausschließliche Kompetenz der Mitgliedsstaaten zurückverlagert wird und die entsprechenden nationalen Regionalförderprogramme aus den nationalen Haushalten finanziert werden. An die Stelle der aktiven Regionalpolitik tritt eine EU-finanzierte Unterstützung der gesamtwirtschaftlichen Aufholprozesse in den wirtschaftsschwachen

<sup>6</sup> Vgl. hierzu und zu den folgenden Reformvorschlägen Stehn (1998).

Mitgliedsstaaten der EU. Aus ökonomischer Sicht sollte ein solches System des interregionalen Finanzausgleichs in der EU vornehmlich auf einer progressiven Staffelung der EU-Mitgliedsbeiträge nach dem Pro-Kopf-Einkommen der Mitgliedsländer basieren. Angesichts der gegenwärtigen kontroversen Debatte über die künftige Ausgestaltung einer EU-Finanzierung (Stichwort: „Nettozahlerposition“) dürfte eine solche Vorgehensweise jedoch in absehbarer Zeit politisch nicht durchzusetzen sein. Als zweitbeste Lösung sollten daher die Struktur- und Kohäsionsfonds zu einem System des interregionalen Finanzausgleichs zwischen den EU-Mitgliedsstaaten umgestaltet werden.

Im einzelnen sollte ein solches Reformvorhaben die folgenden Punkte umfassen:

*Die Struktur- und Kohäsionsfonds in ihrer bisherigen Form werden zum Ende des kommenden Programmplanungszeitraums, d.h. mit Ablauf des Jahres 2005, aufgelöst.* Die bisher für die Struktur- und Kohäsionsfonds zur Verfügung stehenden Mittel fließen im Stichtag 2006 vollständig in einen neu zu definierenden Kohäsionsfonds und werden auf dem Niveau des Planungszeitraums 1994–1999 eingefroren, so daß eine Osterweiterung kostenneutral erfolgt. Ziel des neuen Kohäsionsfonds ist es, die wirtschaftlichen Anpassungsprozesse in den Mitgliedsländern der EU zu fördern, deren Pro-Kopf-BIP unter dem EU-Durchschnitt liegt. Ausgehend vom Pro-Kopf-BIP in Kaufkraftparitäten wären damit innerhalb der (erweiterten) EU-20 Irland, Spanien, Portugal, Griechenland (die bisherigen Kohäsionsländer) sowie die Neumitglieder Slowenien, Tschechische Republik, Estland, Ungarn und Polen förderberechtigt. Alle anderen Mitgliedsländer der EU-20 verlieren ihren Anspruch auf EU-Strukturförderung. Sie werden zum Teil dadurch kompensiert, daß die im Förderzeitraum 1994–1999 bewilligten Mittel für strukturpolitische Maßnahmen als Obergrenze für die zukünftige finanzielle Ausstattung des neuen Kohäsionsfonds festgesetzt werden, also keine zusätzlichen Finanzmittel im Zuge einer Osterweiterung zur Verfügung gestellt werden müssen.

*Die Verteilung der Kohäsionsfondsmittel auf die Kohäsionsländer erfolgt ab 2006 grundsätzlich proportional zu ihrem relativen Pro-Kopf-BIP<sup>7</sup> und ihrer Bevölkerungszahl.* Weitere Kriterien werden nicht berücksichtigt. Als Obergrenze für die Förderung eines Kohäsionslandes wird ein Wert von 3,0 vH des BIP zu Kaufkraftparitäten festgelegt. Die Berücksichtigung einer solchen „Abschneidengrenze“ erscheint aus mehreren Gründen als sinnvoll. Erstens dürfte die Absorptionsfähigkeit der Kohäsionsländer begrenzt sein. Zwar dürfte es kaum möglich sein, die Absorptionsfähigkeit einer Volkswirtschaft zu quantifizieren. Jedoch deuten die Berichte der nationalen Rechnungshöfe darauf hin, daß eine wirtschaftliche Verwaltung und Verwendung der bewilligten Mittel bereits in den bisherigen Kohäsionsländern Irland, Spanien, Portugal und Griechenland nicht immer gewährleistet war. Im gegenwärtigen Förderzeitraum beträgt der durchschnittliche jährliche Anteil der gewährten Strukturfonds- und Kohäsionsfondsmittel am BIP zu Kaufkraftparitäten in Griechenland 2,8 vH, in Portugal 2,7 vH, in Irland 2,6 vH und in Spanien 1,4 vH. Der hier gewählte Wert von 3,0 vH dürfte daher eine sinnvolle Obergrenze darstellen. Er liegt um einen Prozentpunkt unter der gegenwärtig geltenden Höchstgrenze.

Zweitens können die durch die Festsetzung einer Abschneidengrenze „freigesetzten“ Mittel dazu beitragen, die Anpassungskosten der bisherigen Kohäsionsländer im Zuge einer Reform der Struktur- und Kohäsionsfonds zeitlich zu strecken. Irland, Spanien, Portugal und Griechenland werden nach einer Neudefinition der Förderkriterien zum Teil erhebliche finanzielle Einbußen gegenüber dem Status quo erleiden. Um den politischen Widerstand in diesen Ländern gegen eine Reform der EU-Kohäsionspolitik zu mindern und ihnen die Anpassung an die neue Förderlandschaft zu erleichtern, sollte ihnen in einer Übergangsperiode von zwei Programmplanungszeiträumen (12 Jahren) eine — gemessen am relativen Pro-Kopf-BIP — überproportionale Förderung gewährt werden. Am Ende der ersten beiden Programmplanungszeiträume nach einer Reform der Struktur- und Kohäsionsfonds (2011 bzw. 2017) sollte die Differenz zwischen der bisherigen Förderung und einer am Pro-Kopf-BIP und

<sup>7</sup> Gemessen am EU-20-Durchschnitt.

der Bevölkerungszahl orientierten reformierten Förderung um jeweils 50 vH verringert werden. Im Programmplanungszeitraum 2006–2011 wird den alten Kohäsionsländern so eine Förderung auf dem gegenwärtigen Niveau garantiert. Erstmals im Jahr 2018 würden sie eine ausschließliche Förderung nach dem reformierten Förderkonzept erhalten.

*Die Fondsmittel werden den Kohäsionsländern als ungebundene Finanztransfers gewährt.* Eine Entscheidung über die Verwendung der gewährten Mittel bleibt somit den Regierungen der Kohäsionsländer überlassen; es besteht (im Gegensatz zum bisherigen Kohäsionsfonds) keine Projektbindung. Die EU-Kommission verliert damit ihren direkten Einfluß auf die Mittelverwendung. Sie erhält jedoch die Kompetenz, die Verwaltung und Verwendung der Mittel unter Wirtschaftlichkeitsgesichtspunkten zu prüfen. Im Rahmen dieser Prüfung fällt den Kohäsionsländern die Pflicht zu, die Zuteilung der Mittel auf Projekte und Programme lückenlos zu dokumentieren und in einem Jahreswirtschaftsbericht die Ziele und Inhalte der Programme einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen, um so den Druck zu einer ökonomisch effizienten Mittelverwendung zu erhöhen. Im Falle einer unwirtschaftlichen Verwendung der Fördermittel hat die EU-Kommission das Recht, eine Rückzahlung der Fördermittel zu verlangen. Unterstützend wird ein Kofinanzierungssatz der Kohäsionsländer in Höhe von 10 vH der Gesamtförderung festgelegt. Dieser Eigenbeteiligungssatz liegt unter der bisher in den Struktur- und Kohäsionsfonds vorgesehenen Eigenbeteiligungsquote. Diese Absenkung trägt der Tatsache Rechnung, daß im Rahmen einer horizontalen Umverteilungspolitik eine Kofinanzierung durch die begünstigten Staaten nicht systemadäquat ist und daß die Beitrittsländer im Osten Europas kaum in der Lage sein werden, einen höheren Kofinanzierungssatz aufzubringen.

### **III. Grundsätze einer Reform der EU-Institutionen**

In der EU wird seit geraumer Zeit die mangelnde Entscheidungsfähigkeit im Ministerrat, der nach geltendem EU-Recht bedeutendsten EU-Institution, beklagt. Diese mangelnde Entscheidungsfähigkeit ist vor allem auf die hohen Mehrheitsanforderungen bei den Entscheidungen des Ministerrates zurückzuführen. Denn alle wesentlichen Entscheidungen müssen entweder einstimmig gefällt werden oder bedürfen einer qualifizierten Mehrheit. Im Zuge einer Osterweiterung der EU um Länder, die im Entwicklungsstand deutlich hinter den etablierten Mitgliedern zurückliegen und daher in vielen Bereichen abweichende Interessen vertreten, dürfte die Entscheidungsfähigkeit des Ministerrates weiter eingeschränkt werden. Eine Reform der Entscheidungsmechanismen erscheint daher in einer erweiterten EU-20 als unabdingbar. Zwei grundsätzliche Reformansätze sind dabei zu unterscheiden: Der erste Reformansatz strebt eine umfassende Neuordnung der EU-Institutionen an, mit dem vorrangigen Ziel, die Kompetenzen des EU-Ministerrates zugunsten des europäischen Parlaments zu beschneiden. Der zweite Reformansatz geht von einer veränderten Struktur der EU-Institutionen aus und zielt direkt auf eine Neuregelung der Entscheidungsverfahren im EU-Ministerrat ab.

#### **1. Institutionenreform und Demokratiedefizit**

Die institutionelle Grundordnung der EU folgt nicht dem nationalstaatlichen Vorbild, sondern basiert auf einem durch die Supranationalität der EU geprägten Muster. Diese Supranationalität spiegelt sich insbesondere in der engen Begrenzung der Kompetenzen des Europäischen Parlaments wider. Zwar kontrolliert das Europäische Parlament die EU-Kommission und kann sie durch ein Mißtrauensvotum zum kollektiven Rücktritt zwingen, aber die Rechtsetzungsbefugnisse des Parlaments sind äußerst

gering. Sie beschränken sich, neben einem Konsultationsrecht im Rechtsetzungsverfahren, im wesentlichen auf ein Vetorecht, mit dem das Parlament Beschlüsse des Ministerrates innerhalb von drei Monaten mit absoluter Mehrheit ablehnen oder ändern kann. Das vielfach beklagte Demokratiedefizit in der EU wird von vielen Beobachtern insbesondere auf diese relativ schwache Stellung des Parlaments innerhalb der Grundordnung der EU-Organen zurückgeführt. Gleichzeitig wird auf die weitreichenden Kompetenzen des EU-Ministerrats verwiesen. Als zentrales Entscheidungs- und Rechtsetzungsorgan der EU beschließt er völkerrechtliche Verträge sowie Verordnungen, Richtlinien und Erlasse auf EU-Ebene. Gemeinsam mit dem Parlament ist er für den Haushaltsplan der EU verantwortlich. Da die Kompetenzen des Europäischen Parlaments eng begrenzt sind, kann der Rat als die eigentliche Legislative der EU angesehen werden. Die weitreichenden Befugnisse des Rates stehen grundsätzlich im Widerspruch zu Montesquieus Prinzip der Gewaltenteilung, da das von den nationalen Exekutiven gebildete Organ legislative Kompetenzen hat, die aufgrund des prinzipiellen Vorrangs von Gemeinschaftsrecht vor nationalem Recht die Entscheidungsfreiheit der nationalen Legislativen einschränken.

### *Eine Neuordnung der EU-Institutionen*

Eine Vielzahl der Vorschläge für eine Reform der EU-Institutionen zielt daher im Kern auch auf eine Stärkung der legislativen Befugnisse des Europäischen Parlaments ab.<sup>8</sup> Allerdings differieren die Reformvorschläge im Hinblick auf die detaillierte Ausgestaltung einer Kompetenzneuordnung teilweise erheblich. Da eine ausführliche Diskussion der einzelnen Reformansätze den Rahmen dieses Diskussionspapiers sprengen würde und eine separate Studie wert wäre, soll im folgenden stellvertretend der Reformvorschlag der „European Constitutional Group“ (1993) kurz skizziert werden.

Nach dem Vorschlag der European Constitutional Group gehören zu den zentralen Organen der EU ein Europäischer Präsident, ein Europäischer Rat, ein Ministerrat, ein Europäisches Parlament, bestehend aus zwei Kammern („Unionskammer“ und „Parlamentarierkammer“), und eine Europäische Kommission. Die Rechte des Europäischen Präsidenten ähneln denen des deutschen Bundespräsidenten, beschränken sich also weitgehend auf zeremonielle Pflichten. Als Europäischer Präsident fungiert grundsätzlich der Vorsitzende der Parlamentarierkammer. Der Europäische Rat ist das höchste Organ der EU. Er legt die politischen Ziele innerhalb der Grenzen einer europäischen Verfassung fest. Der Ministerrat bereitet die Entscheidungen des Europäischen Rates vor und ist für ihre Ausführung zuständig. Er hat das Recht, Gesetzgebungsverfahren zu initiieren, wenn mindestens drei Mitglieder einen gemeinsamen Gesetzesentwurf vorlegen. Die Zusammensetzung des Ministerrates erfolgt wie bisher entsprechend den zu entscheidenden Sachfragen. Der Haushalt der EU wird von den nationalen Finanzministern ausgearbeitet. Können sie sich auf keinen Vorschlag einigen, so gilt der Vorjahresansatz als bindend.

Das Europäische Parlament setzt sich aus zwei Kammern zusammen. Die 750 Mitglieder der Unionskammer werden in Wahlbezirken von ungefähr gleicher Größe direkt gewählt. Ihre Amtszeit ist auf höchstens zwei Fünfjahresperioden beschränkt. Die Unionskammer kann mit einer qualifizierten Mehrheit ihrer Mitglieder Gesetzgebungsverfahren initiieren. Sie hat darüber hinaus ein Zustimmungsrecht für alle neuen Gesetze und den EU-Haushalt, kontrolliert die Ausführung der Gesetze und überwacht die Aktivitäten des Ministerrates, der Kommission und der Administration der EU. Die Parlamentarierkammer setzt sich ausschließlich aus Mitgliedern der nationalen Parlamente zusammen. Sie hat wie die Unionskammer das Recht, Gesetzgebungsverfahren zu initiieren, und hat ein Zustimmungsrecht für den Haushaltsentwurf. Darüber hinaus bedürfen sowohl internationale Verträge als auch Entscheidungen über die Aufnahme neuer Mitglieder ihrer Zustimmung. Die Parlamentarierkammer wird unterstützt durch ein Komitee der Regionen, das sich aus Mitgliedern der

<sup>8</sup> Vgl. u.a. Dausen und Fugmann (1995), Schönberger (1994), Bieber (1994), Häberle (1994), Weidenfeld (1994), Möschel (1993, 1996) sowie European Constitutional Group (1993).



Gebietskörperschaften in den Mitgliedsländern zusammensetzt. Das Komitee der Regionen hat ein Beratungsrecht bei allen Entscheidungen mit regionaler Bedeutung.

Die Rechte der Europäischen Kommission werden auf die Vorbereitung und Ausführung der Entscheidungen des Europäischen Rates beschränkt. Sie behält allerdings das Recht, Gesetzgebungsverfahren zu initiieren.

Es ist offensichtlich, daß der Reformvorschlag der European Constitutional Group zwei Ziele verfolgt. Zum einen soll das Demokratiedefizit der supranationalen Entscheidungsprozesse durch eine Ausweitung der Kompetenzen des Europäischen Parlaments (der „Unionskammer“) verringert und die Entscheidungsfähigkeit der EU-Institutionen erhöht werden. Zum anderen soll eine übermäßige Zentralisierung von Entscheidungskompetenzen auf der EU-Ebene und damit eine Aushöhlung des Subsidiaritätsprinzips durch die Gründung einer mit weitreichenden Kompetenzen ausgestatteten Zweiten Kammer des Parlaments (der „Parlamentarierkammer“) verhindert werden.

#### *Demokratiedefizit und Demokratiefähigkeit*

Allerdings gibt es Stimmen, die bezweifeln, daß eine Kompetenzausweitung des Europäischen Parlaments ausreichend ist, das Demokratiedefizit auf der EU-Ebene zu vermindern. So verweist Grimm (1995) darauf, daß alle Reformvorschläge in Richtung auf eine Ausweitung der Rechte des Europäischen Parlaments implizit die Demokratiefähigkeit der EU unterstellen. Eine Demokratiefähigkeit spricht er der EU zum gegenwärtigen Zeitpunkt jedoch ab. Ausgangspunkt seiner Überlegungen ist, daß die Existenz direkt gewählter Parlamente weniger über die demokratische Basis eines politischen Systems aussagt als die Pluralität, Freiheitlichkeit und Kompromißfähigkeit des intermediären Bereichs der Parteien, Verbände, Assoziationen, Bürgerbewegungen und Kommunikationsmedien. Basiert ein Parlament nicht auf einer solchen intermediären Struktur, die die ständige Wechselbeziehung zwischen Volk und Staat garantiert, so fehlt den demokratischen Formen die demokratische Substanz. Auf der europäischen Ebene haben sich jedoch intermediäre Strukturen bislang kaum herausgebildet. So gibt es kein europäisches Parteiensystem, sondern lediglich europäische Fraktionen nationaler Parteien und mehr oder minder lockere Kooperationen programmatisch verwandter Parteien im Europäischen Parlament. Europäische Interessenverbände und Bürgerbewegungen fehlen völlig, wenn auch die Kooperation nationaler Verbände intensiver ist als die nationaler Parteien. Im Zuge einer zunehmenden Parlamentarisierung der EU dürften sich jedoch langfristig auch ein europäisches Parteiensystem und europäische Interessenverbände herausbilden. Es ist jedoch nicht auszuschließen, daß es sich hier weitgehend um eine Europäisierung auf der Ebene der Führungen und Funktionäre handeln würde, während auf der Mitgliederebene aufgrund einer geringeren Kommunikationskompetenz weiterhin nationale Themenstellungen im Vordergrund stehen würden. Unter diesen Bedingungen würde sich das nationale Demokratieproblem der Distanz zwischen Elite und Basis auf europäischer Ebene weiter vergrößern.

Auch die Realisierungschancen eines europäischen Kommunikationssystems sind eher skeptisch zu beurteilen. Denn ein europäisches Kommunikationssystem basiert auf Zeitungen, Zeitschriften, Hörfunk- und Fernsehprogrammen, die auf einem europäischen Markt angeboten und nachgefragt werden und so einen nationenübergreifenden Kommunikationszusammenhang herstellen. Die Entstehung eines europäischen Kommunikationsmarktes erfordert jedoch weitgehende Sprachkompetenzen der EU-Bürger, die gegenwärtig und in naher Zukunft nicht gegeben sind: „Die Bedeutung des Sprachfaktors für die Möglichkeit europäischer Demokratie wird häufig unterschätzt, teils weil ein auf den Bereich der organisierten Willensbildung verengter Demokratiebegriff vorherrscht, so daß die sprachliche Kompetenz der Funktionseleiten oder gar ein ausgebautes Übersetzungswesen als ausreichend gilt, teils weil die Abhängigkeit der Demokratie von Kommunikationschancen verkannt wird“ (Grimm 1995: 43). Die Sprachenvielfalt in der EU hat so zur Folge, daß es auf längere Sicht weder eine europäische Öffentlichkeit noch einen europäischen politischen Diskurs geben wird und daher europäische Entscheidungsprozesse nicht in dem Maße unter

Publikumsbeobachtung stehen werden wie nationale. Unter diesen Bedingungen würde eine Parlamentarisierung der EU nach dem Vorbild des nationalen Verfassungsstaates das europäische Demokratiedefizit eher erhöhen als mindern. Denn eine Stärkung des Europäischen Parlaments ginge auf Kosten des Ministerrates und würde so die (demokratisch legitimierte) Rückbindung an die Mitgliedsstaaten schwächen, ohne dies durch eine Rückbindung an eine europäische Öffentlichkeit zu kompensieren (Grimm 1995: 45).

Treffen diese Einwände zu, so ist eine Verringerung des Demokratiedefizits letztendlich nur durch eine stärkere Einbindung der demokratisch legitimierten nationalen Parlamente in die Entscheidungsprozesse auf EU-Ebene zu erreichen. Insofern ist der Vorschlag der European Constitutional Group ein vielversprechender Ausgangspunkt für eine Reform der EU-Organen. Denn einer Ausweitung der Kompetenzen des Europäischen Parlaments (der „Unionskammer“) steht hier eine stärkere Einbindung nationaler Parlamentarier in die europäischen Entscheidungsprozesse gegenüber. Allerdings beschränkt sich diese Einbindung auf ein Zustimmungsrecht zum Haushaltsentwurf, zu internationalen Verträgen und zur Aufnahme neuer Mitglieder. Ein Zustimmungsrecht der Parlamentarierkammer zu neuen Richtlinien und Verordnungen der EU ist in diesem Vorschlag nicht vorgesehen. Hier könnte die demokratische Legitimation durch ein Mitspracherecht der Parlamentarierkammer in wichtigen, eng definierten Politikbereichen — etwa nach dem Vorbild des deutschen Bundestages — erhöht werden.

Eine grundsätzliche Neuordnung der EU-Institutionen, die dem von der European Constitutional Group skizzierten Muster folgt, dürfte jedoch kurzfristig, d.h. vor einem Beitritt mittel- und osteuropäischer Länder, kaum zu realisieren sein. Daher kommt einer möglichst raschen Reform der Entscheidungsmechanismen im EU-Ministerrat besondere Bedeutung zu.

## 2. Entscheidungsmechanismen und Entscheidungsfähigkeit

Eine Reform der Entscheidungsmechanismen der EU steht seit langem auf der (europa-)politischen Agenda. Im Mittelpunkt der Diskussion stehen dabei vor allem Maßnahmen zur Erhöhung der Entscheidungsfähigkeit in den EU-Organen und hier insbesondere eine Absenkung der Mehrheitserfordernisse bei Abstimmungen im Ministerrat. Darüber hinaus wird auch eine Annäherung der Stimmengewichtung an die nationalen Bevölkerungszahlen, eine Veränderung der Machtbalance zwischen den EU-Organen sowie eine Zuordnung von Politikbereichen zu spezifischen Entscheidungsverfahren diskutiert. Im Zuge einer Erweiterung der EU gewinnt vor allem eine Erhöhung der Entscheidungsfähigkeit im Ministerrat der EU an Bedeutung.

### *Bestehende Abstimmungsverfahren*

Gegenwärtig kommen gemäß Artikel 148 EGV drei Abstimmungsverfahren in der EU-15 zur Anwendung:

- Das grundlegende Abstimmungsverfahren basiert auf einer *einfachen Mehrheit* der ungewichteten Stimmen der Mitgliedsländer (8 von 15 Stimmen). Artikel 148 EGV legt fest, daß eine einfache Mehrheit grundsätzlich für alle Entscheidungen auf der Ebene der EU ausreichend ist, falls die einschlägigen Artikel des EG-Vertrags keine abweichenden Mehrheitserfordernisse definieren. Faktisch wird dieses Abstimmungsverfahren jedoch lediglich bei internen Entscheidungen des Rates und der Kommission angewendet. Im Rahmen der Gesetzgebung (der „Richtlinienverordnung“) der EU sind einfache Mehrheitsentscheidungen nach den Römischen Verträgen nur in den Artikeln 49, 128 und 213 EGV vorgesehen. Im Zuge der Beratungen zur Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte und des Vertrags von Maastricht wurden die Mehrheitserfordernisse in den Artikeln 49 und 128 EGV auf eine qualifizierte Mehrheit ausgeweitet. Gegenwärtig spielen einfache

Mehrheitsentscheidungen bei der Gesetzgebung der EU daher nur im Rahmen des Artikels 213 EGV (Gesetzgebung auf dem Gebiet der Statistik) eine Rolle.

- In quantitativer Hinsicht ist die *qualifizierte Mehrheit* die bedeutendste Abstimmungsform im Ministerrat. Sie erfordert 62 von 87 gewichteten Stimmen der Mitgliedsstaaten, wenn der Rat in Antwort auf einen Kommissionsvorschlag agiert, bzw. die Zustimmung von mindestens 10 Mitgliedsstaaten, wenn der Rat aus eigener Initiative aktiv wird. Die gegenwärtige Verteilung der Stimmen spiegelt tendenziell die Größe der Mitgliedsstaaten wider, sie ist jedoch nicht strikt proportional zur Bevölkerungszahl (Tabelle 3). Das wichtigste Gebiet, in dem das qualifizierte Mehrheitsverfahren zum Einsatz kommt, ist die Gesetzgebung im Bereich der vier Freiheiten, der „ersten Säule“ des Gemeinsamen Marktes. Eine Ausnahme gilt hier für Entscheidungen über die Freizügigkeit der Arbeitskräfte, für die Einstimmigkeit erforderlich ist. Darüber hinaus wird das qualifizierte Mehrheitsprinzip im Bereich der vier Freiheiten durch eine „opting-out clause“ relativiert: Überstimmte Mitgliedsstaaten müssen die verabschiedeten Richtlinien erst nach einer Übergangsphase, in der das geltende nationale Recht weiterhin Anwendung findet, in nationales Recht umsetzen. Weiterhin dominiert das qualifizierte Mehrheitsprinzip im Rahmen der Beihilfen- und Wettbewerbsaufsicht, in der Gesetzgebung zur Zollunion und zum Außenhandel (soweit sie auf die reine Güterbewegung abzielt) sowie im Agrarbereich und im Transportwesen.
- Das dritte Abstimmungsverfahren, das *Prinzip der Einstimmigkeit*, findet im Rahmen der Gesetzgebung bei Entscheidungen über die Aufnahme neuer Mitglieder, über Änderungen in der Steuerpolitik, der Geldpolitik, der Industrie- und Forschungspolitik, der Struktur- und Kohäsionspolitik, der Umwelt- und Kulturpolitik sowie über Grundsatzfragen der Zollunion und des Außenhandels Anwendung. Außerhalb des Gesetzgebungsverfahrens gilt das Einstimmigkeitsprinzip bei Entscheidungen über die Zahl der EU-Kommissare, die Zahl der Richter und Staatsanwälte am Europäischen Gerichtshof, den Sitz der EU-Organen, die Amtssprachen und die Übertragung von Kompetenzen vom Rat auf die Kommission oder die Europäische Zentralbank.

Tabelle 3 — Stimmengewichtung im Ministerrat der EU-15

	Anzahl der Stimmen	Bevölkerungszahl (Mill.)		Anzahl der Stimmen	Bevölkerungszahl (Mill.)
Deutschland	10	81,338	Portugal	5	9,887
Vereinigtes Königreich	10	58,276	Schweden	4	8,745
Frankreich	10	57,779	Österreich	4	8,015
Italien	10	57,139	Dänemark	3	5,197
Spanien	8	39,117	Finnland	3	5,078
Niederlande	5	15,342	Irland	3	3,569
Griechenland	5	10,410	Luxemburg	2	0,401
Belgien	5	10,102	<b>Gesamt</b>	<b>87</b>	<b>370,395</b>

Quelle: Eurostat (1996); eigene Zusammenstellung.

#### *Alternative Abstimmungsverfahren*

Um die Entscheidungsfindung im Rat zu beschleunigen, liegt es nahe, die Bereiche des Gesetzgebungsverfahrens, in denen das einfache oder das qualifizierte Mehrheitsprinzip gilt, zu

erweitern. Eine solche Lösung dürfte aber politisch kaum realisierbar sein, da die Mehrzahl der Bereiche, in denen gegenwärtig Entscheidungen auf der Basis des Einstimmigkeitsprinzips gefällt werden, im Mittelpunkt des nationalen Interesses der Mitgliedsstaaten stehen (Siebert 1999). Darüber hinaus ist eine Substitution des Einstimmigkeitsprinzips durch ein qualifiziertes oder einfaches Mehrheitsprinzip unter Effizienzgesichtspunkten nicht notwendigerweise eine überlegene Strategie. Nach der von Buchanan und Tullock (1962) entwickelten „optimalen Mehrheitsregel“ sind bei der Auswahl einer Entscheidungsregel sowohl die Kosten der Entscheidungsunfähigkeit (bzw. die Kosten einer Verzögerung von Entscheidungen) als auch die Kosten einer Verletzung individueller Präferenzen zu beachten. Es ist offensichtlich, daß einfache Mehrheitsentscheidungen geringe Kosten der Entscheidungsunfähigkeit, aber hohe Kosten aufgrund einer Vernachlässigung individueller Präferenzen verursachen. Dagegen generiert das Einstimmigkeitsprinzip hohe Kosten der Entscheidungsunfähigkeit. Diese Kosten beruhen nicht zuletzt darauf, daß bei einstimmigen Entscheidungsverfahren der Anreiz zu einem strategischen Verhalten besonders groß ist. Selbst wenn ein Mitgliedsland mit dem Inhalt einer Entscheidung grundsätzlich einverstanden ist, hat es einen Anreiz, durch die Androhung eines Vetos Zugeständnisse in anderen Bereichen zu erzielen. Die Möglichkeit eines strategischen Stimmverhaltens kann so letztendlich zu einem Verhandlungsmarathon in einer Vielzahl von Sachbereichen führen.

Eine Regel, die den Trade-off zwischen den Kosten der Entscheidungsunfähigkeit und den Kosten einer Verletzung individueller Präferenzen berücksichtigt, ist von Peters (1996) vorgeschlagen worden. Im Rahmen seines mit „Voting-by-Countdown“ überschriebenen Abstimmungsverfahrens, verhandeln die Entscheidungsträger zunächst auf Basis des Einstimmigkeitsprinzips. Können sie sich nach Ablauf einer zuvor vereinbarten Frist nicht auf eine einstimmige Entscheidung verständigen, wird in der Folgeperiode auf der Basis eines niedrigeren Mehrheitserfordernisses, wie etwa 90 vH der gewichteten Stimmen der Mitgliedsstaaten, abgestimmt. Ist weiterhin keine Einigung möglich, so verringert sich die erforderliche Mehrheit graduell, bis sie einen Mindestwert von 50,1 vH der gewichteten Stimmen erreicht. Der Vorteil dieses Verfahrens ist es, daß zunächst ein Konsens gesucht wird, der die Kosten der Vernachlässigung individueller Präferenzen minimiert. Die graduelle Absenkung der qualifizierten Mehrheit vermindert darüber hinaus die Kosten der Entscheidungsunfähigkeit im Vergleich zu einer starren Einstimmigkeitsregel erheblich. In der politischen Praxis dürften sich im Rahmen des „Voting-by-Countdown“ allerdings beträchtliche Probleme bei der Definition der Zeithorizonte ergeben. Denn die Mitgliedsstaaten, die an einer einstimmigen Entscheidung interessiert sind, werden für relativ lange Zeithorizonte votieren, während die Länder, die eine einfache Mehrheitsentscheidung präferieren, für relativ kurze Abstimmungsfristen eintreten werden. Dieses Verfahren setzt daher letztendlich eine Vorabstimmung über die Zeithorizonte voraus, die wiederum vor ähnlichen Entscheidungsproblemen wie die Hauptabstimmung steht.

Ein Abstimmungsverfahren, das ebenfalls — wenn auch in abgeschwächter Form — den Trade-off zwischen den Kosten einer Entscheidungsunfähigkeit und den Kosten einer Vernachlässigung individueller Präferenzen berücksichtigt, aber in der praktischen Umsetzung weniger problematisch ist als ein „Voting-by-Countdown“, ist das „Opting-Out“-Verfahren. Bei diesem Verfahren werden Entscheidungen grundsätzlich mit qualifizierter oder einfacher Mehrheit getroffen. Die überstimmten Mitgliedstaaten, die ein vitales nationales Interesse geltend machen können, sind jedoch nicht an die Mehrheitsentscheidung gebunden. Ihnen steht es — zumindest in einer Übergangsphase — frei, weiterhin gemäß ihrer nationalen Gesetzgebung zu verfahren. Letztlich läuft dieses die Flexibilität der Entscheidungsprozesse erhöhende Verfahren auf eine EU der verschiedenen Geschwindigkeiten hinaus. Es ist daher insbesondere geeignet, den Beitrittskandidaten im Osten Europas — auch bei einer Vollmitgliedschaft in der EU — eine sukzessive, ihrem Transformationsprozeß angepaßte Integration in die EU zu ermöglichen.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Zu der Notwendigkeit einer solchen graduellen Integrationsstrategie vgl. Stehn (1994, 1996).

Die Anwendung eines strikten „Opting-Out“-Verfahrens auf die Binnenmarktgesetzgebung würde jedoch den europäischen Integrationsprozeß insgesamt gefährden. Denn die Vollendung der vier Freiheiten ohne Grenzkontrollen stellt die grundlegende Basis des Gemeinsamen Marktes dar. Ein dauerhaftes Opting-Out eines Mitgliedslandes in diesem Bereich wäre daher gleichbedeutend mit einer sukzessiven Aufgabe der Binnenmarktidee (Seidel 1997). Hier ist unter diesen Bedingungen nur ein zeitlich eng begrenztes Opting-Out durchführbar, wie es bereits gegenwärtig auf der Basis qualifizierter Mehrheitsentscheidungen praktiziert wird (siehe oben). In anderen Bereichen wie der Industrie- und Forschungspolitik, der Sozial- und Kulturpolitik, der Währungspolitik, der Umweltpolitik oder der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik erscheint jedoch auch ein striktes Opting-Out als praktikabel.

In den Politikbereichen, in denen ein „Opting-Out“-Verfahren nicht durchführbar ist oder in denen die Mitgliedsstaaten eine qualifizierte Mehrheitsentscheidung als nicht mit den nationalen politischen Interessen vereinbar ansehen, könnte die „Einstimmigkeit minus Eins“-Regel zur Anwendung kommen. Sie geht von der Grundidee aus, daß — insbesondere in einer erweiterten EU — kein einzelnes Land in der Lage sein sollte, eine auf einer breiten Mehrheit basierende Entscheidung durch sein Votum zu blockieren. Praktische Probleme würde dieses Entscheidungsverfahren lediglich in den Politikbereichen mit nationalem Verfassungsrang aufwerfen. Denn nach der Auffassung des deutschen Verfassungsgerichts sind Entscheidungen des Ministerrates der EU, die im Sinne des Grundgesetzes Verfassungsrang haben, nicht ausreichend demokratisch legitimiert. Es ist jedoch zu beachten, daß diese Auffassung nicht unumstritten ist und daß nur in sehr wenigen europäischen Politikbereichen die Gefahr besteht, daß die getroffenen Entscheidungen dem deutschen Grundgesetz zuwiderlaufen (Gimm 1995). Grundsätzlich müßte daher die „Einstimmigkeit minus Eins“-Regel in allen Politikbereichen — mit Ausnahme der Außen- und Sicherheitspolitik — einsetzbar sein, für die auch das Opting-Out-Verfahren angemessen erscheint.

Neben einer Reform des Prinzips der Einstimmigkeit ist im Zuge einer Osterweiterung der EU auch eine Überarbeitung der qualifizierten Mehrheitsregel notwendig. Die Integration der Beitrittskandidaten Slowenien, Estland, Tschechische Republik, Ungarn und Polen in diesen Entscheidungsmechanismus ist grundsätzlich unproblematisch. Geht man von der gegenwärtigen Stimmengewichtung aus, die sich weitgehend an der Bevölkerungszahl der Mitgliedsstaaten orientiert, so würden Polen 8 Stimmen (wie Spanien), die Tschechische Republik und Ungarn 5 Stimmen (wie etwa die Niederlande) sowie Slowenien und Estland 2 Stimmen (wie Luxemburg) erhalten. Beläßt man auch den für eine qualifizierte Mehrheit notwendigen Anteil der Stimmen auf dem bisherigen Niveau von etwa 71 vH, so wären für eine qualifizierte Mehrheit 77 von 109 Stimmen erforderlich. Da aufgrund des Anstiegs der Mitgliederzahl das Erreichen einer qualifizierten Mehrheit erschwert wird, sollte der Anteil jedoch möglichst auf etwa 65 vH reduziert werden. Für eine qualifizierte Mehrheit wären dann 71 Stimmen, also lediglich 9 mehr als bisher, erforderlich.

Häufig wird die Befürchtung geäußert, daß nach einer Osterweiterung der EU eine qualifizierte Mehrheit von Mitgliedsstaaten eine Minorität von anderen Mitgliedsländern, die die (einfache) Mehrheit der EU-Bevölkerung repräsentiert, überstimmen könnte (Seidel 1997). Dies wäre bei einer Erweiterung der EU um die Beitrittskandidaten Slowenien, Estland, Tschechische Republik, Ungarn und Polen unter den Bedingungen der hier vorgeschlagenen Stimmengewichtung nicht der Fall (Tabelle 4). Sowohl bei einer unveränderten Definition der qualifizierten Mehrheit (77 Stimmen) als auch bei der hier vorgeschlagenen Absenkung des Mehrheitserfordernisses (71 Stimmen) würde eine qualifizierte Mehrheit der kleinsten Mitgliedsstaaten stets eine (einfache) Mehrheit (gut 54 vH) der Gesamtbevölkerung einer EU-20 repräsentieren.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Bei einer weiteren Ausdehnung der EU auf zusätzliche, relativ kleine Länder im Osten Europas, wie etwa die Slowakische Republik, Litauen und Lettland, wäre dies bei der gegebenen Stimmengewichtung jedoch nicht mehr der Fall.

Probleme in Hinblick auf die demokratische Legitimität der Entscheidungen des Rates würden sich jedoch bei den — qualitativ allerdings recht unbedeutenden — einfachen Mehrheitsentscheidungen ergeben. Hier würde eine einfache Mehrheit der kleinsten Mitgliedsstaaten lediglich knapp 15 vH der Bevölkerung der EU-20 repräsentieren. Ein solches Demokratiedefizit besteht allerdings bereits heute, denn in der EU-15 vertritt eine einfache Mehrheit der kleinsten Mitgliedsstaaten lediglich knapp 14 vH der Gesamtbevölkerung. Will man diese bereits heute existierende Diskrepanz im Zuge einer Osterweiterung der EU abbauen, so bietet sich als einfachste Lösung eine Stimmengewichtung proportional zur Bevölkerungszahl an. Eine solche Gewichtung zu Gunsten der größten Mitgliedsländer ist jedoch politisch nicht durchsetzbar und würde der europäischen Idee widersprechen. Eine geeignete Kompromißlösung wäre die Einführung eines Abstimmungsverfahrens der „doppelten Mehrheit“. Im Rahmen dieses Verfahrens ist für die Gültigkeit einer einfachen Mehrheitsentscheidung eine Zustimmung der Mehrheit der Mitgliedsstaaten nicht ausreichend. Die zustimmenden Mitgliedsstaaten müssen zusätzlich eine Mehrheit der Gesamtbevölkerung der EU repräsentieren.

Tabelle 4 — Stimmengewichtung und Mehrheitsverhältnisse im Ministerrat einer EU-20

	Qualif. Mehr- heit <sup>a</sup>	Einfache Mehrheit <sup>a</sup>	Bevölke- rungszahl (Mill.)		Qualif. Mehr- heit <sup>a</sup>	Einfache Mehrheit <sup>a</sup>	Bevölke- rungszahl (Mill.)
Luxemburg	2	1	0,401	Tschech. Rep.	5	1	10,330
Estland	2	1	1,499	Griechenland	5	1	10,410
Slowenien	2	1	1,990	Niederlande	5	1	15,342
Irland	3	1	3,569	Polen	8	1	38,609
Finnland	3	1	5,078	Spanien	8	1	39,117
Dänemark	3	1	5,197	Italien	10	1	57,139
Österreich	4	1	8,015				
Schweden	4	1	8,745	<b>Qual. Mehrheit</b>	<b>79</b>	<b>17</b>	<b>235,604</b>
Portugal	5	1	9,887				
Belgien	5	1	10,102	Frankreich	10	1	57,779
Ungarn	5	1	10,174	Vereinigtes Königreich	10	1	58,276
				Deutschland	10	1	81,338
<b>Einf. Mehrheit</b>		<b>11</b>	<b>64,657</b>				
				<b>Gesamt</b>	<b>109</b>	<b>20</b>	<b>432,996</b>

<sup>a</sup> Anzahl der Stimmen.

Quelle: Eurostat (1996); eigene Zusammenstellung.

#### IV. Agenda 2000: Ouvertüre oder Finale der Reformen?

In ihrer Agenda 2000 strebt die EU-Kommission an, „...die breiteren Perspektiven für die Entwicklung der Europäischen Union und ihrer Politik nach der Jahrtausendwende, die horizontalen Fragen der Beitrittsproblematik sowie [den] künftigen Finanzrahmen nach dem Jahr 2000 vor dem Hintergrund einer erweiterten Union ...“ (Kom 1997: 2) darzustellen. Gemessen an dieser Zielsetzung und an dem im vorliegenden Diskussionspapier abgeleiteten Reformbedarf, bleibt die Agenda 2000 weit hinter den Erwartungen zurück.

### *Agrarpolitik*

Der Schwerpunkt der Agenda 2000 liegt — neben einer ausführlichen Diskussion der Beitrittsfähigkeit der potentiellen Neumitglieder im Osten Europas — auf einer Reform der Agrarpolitik sowie der Struktur- und Kohäsionsfonds. Im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik empfiehlt die Kommission, die Reform des Jahres 1992 durch eine weitere Abwendung von der Preisstützungspolitik und einer stärkeren Hinwendung zu Direktzahlungen an die Landwirte fortzusetzen (Kom 1997: 33 ff.). Allerdings bleiben die konkreten Vorschläge recht bescheiden. Im Getreidesektor soll der Interventionspreis im Jahr 2000 um etwa 20 vH gesenkt und die Flächenprämie für Getreide und Ölsaaten vereinheitlicht werden. Dafür soll die flächenbezogene Ausgleichszahlung erhöht werden, um 50 vH der durch die Preissenkung verursachten Erlösminderungen auszugleichen. Im Bereich der Rindfleischproduktion strebt die Kommission an, die Interventionspreise im Zeitraum 2000–2002 schrittweise um insgesamt etwa 30 vH zu senken. Als Ausgleich ist eine Erhöhung der auf Stückzahlen basierenden direkten Einkommenszahlungen um 48 bzw. 113 und 172 vH (Mutterkühe bzw. Bullen und Stiere) vorgesehen. Darüber hinaus wird erstmals eine Ausgleichszahlung für Milchkühe eingeführt. Im Bereich der Milcherzeugung lehnt die Kommission eine spürbare Senkung der Interventionspreise ab; sie sollen im Zeitraum 2000–2006 lediglich um insgesamt 10 vH verringert werden. Auch die geltende Quotenregelung soll weiterhin Bestand haben. Darüber hinaus soll neben der Ausgleichszahlung im Rindfleischbereich auch im Milchsektor eine Jahreszahlung für Milchkühe gewährt werden. Im Bereich der Erzeugnisse des Mittelmeerraums hat die Kommission keine neuen Reformvorschläge vorgelegt.

Insgesamt blieben die Reformvorschläge der Agenda 2000 im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik weit hinter den Vorgaben einer grundsätzlichen Reform des Agrarbereichs, wie sie hier skizziert wurden, zurück. So hat die Kommission für den Zuckermarkt, der in der EU seit jeher durch ein rigides Produktionsquotensystem reguliert wird, keine Reformvorschläge unterbreitet. Die vorgeschlagene Senkung der Stützungspreise für Getreide, Milch und Rindfleisch kann zwar grundsätzlich dazu beitragen, die Allokationsverzerrungen zwischen der EU und Drittländern abzubauen, da hierdurch der Außenschutz verringert wird. Allerdings bleiben die möglichen Effizienzgewinne aufgrund der vorgesehenen Kompensationsleistungen in engen Grenzen (Schrader 1998: 34 f.). So sollen im Getreidesektor 50 vH der Erlösminderungen durch eine zusätzliche Flächenprämie ausgeglichen werden. Effizienzmindernnd wirkt hier vor allem, daß sich die Kompensationszahlungen an den aktuellen Erlösrückgängen orientieren, letztlich also produktionsabhängig sind, und zeitlich unbefristet gezahlt werden. Auch bei den geplanten Maßnahmen im Milch- und Rindfleischmarkt scheinen Effizienzkriterien lediglich eine untergeordnete Rolle zu spielen. Denn die Verlängerung der Milchquotenregelung und die Ausweitung des schwer durchschaubaren Prämiensystems deuten darauf hin, daß die Maßnahmen der Agenda 2000 vorrangig auf die Einkommenssicherung und Strukturkonservierung abzielen. Effizienzmindernnd dürfte auch die geplante Einführung einer betriebsbezogenen Höchstgrenze für Direktzahlungen wirken. Denn eine degressive Ausgestaltung der Direktzahlungen behindert den unter Effizienzgesichtspunkten notwendigen Strukturwandel hin zu größeren Betriebseinheiten. Insgesamt können die Vorschläge der Agenda 2000 daher lediglich ansatzweise dazu beitragen, die Allokationsverzerrungen auf dem europäischen Agrarmarkt zu verringern.

### *Struktur- und Kohäsionsfonds*

Im Mittelpunkt der in der Agenda 2000 vorgeschlagenen Reform der *Strukturfonds* steht eine erneute Neuformulierung der Förderziele. Die Anzahl der Ziele soll von sieben auf drei verringert werden, wobei zwei Ziele einen regionalpolitischen und ein Ziel einen bildungs- und arbeitsmarktpolitischen Schwerpunkt haben sollen. Die Ziel-1-Förderung der Regionen mit Entwicklungsrückstand soll unverändert fortgeführt werden. Es sollen weiterhin etwa zwei Drittel der Strukturfondsmittel für dieses Ziel reserviert werden. In einem neuen Ziel 2 sollen die Maßnahmen zugunsten anderer

Regionen mit Strukturproblemen, die bisher auf die alten Ziele 2, 5b und 6 verteilt waren, zusammengefaßt werden. Förderfähig sind Regionen, in denen sich ein wirtschaftlicher Wandel im Industrie- oder Dienstleistungssektor vollzieht, sowie ländliche Gebiete mit rückläufiger Entwicklung, von der Fischerei abhängige Krisengebiete und Problemgebiete in den Städten (Kom 1997: 20 f.). Die Programme im Rahmen des neuen Ziels 2 sollen vorrangig auf die Berufsbildung, das lokale Entwicklungspotential, den Umweltschutz und die „Bekämpfung der sozialen Ausgrenzung“ abzielen. Dabei sollen insbesondere die Investitionen in die Humankapitalbildung und das Innovationspotential der Regionen erhöht werden. Als Förderkriterien sollen sozio-ökonomische Kriterien wie die Arbeitslosenquote, das Niveau der Beschäftigung in der Industrie, in der Landwirtschaft und im Fischereisektor sowie der „Grad der sozialen Ausgrenzung“ zur Anwendung kommen. Die derzeitigen Ziel-2- und Ziel-5b-Fördergebiete, die nach den neuen Kriterien nicht mehr förderfähig sind, sollen für eine Übergangsperiode eine begrenzte finanzielle Unterstützung erhalten.

Im Rahmen eines neuen horizontalen Ziels 3 sollen die Mitgliedsstaaten bei der Anpassung und Modernisierung ihrer Ausbildungs-, Berufsausbildungs- und Beschäftigungssysteme unterstützt werden (Kom 1997: 22). Insbesondere sollen Maßnahmen in den folgenden vier Bereichen gefördert werden:

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

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

- die grenzüberschreitende transnationale und interregionale Zusammenarbeit im Bestreben um eine harmonische und ausgewogene Raumordnung;
- die Entwicklung des ländlichen Raums;
- die Humanressourcen im Kontext der Chancengleichheit (Kom 1997: 23).

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

Der *Kohäsionsfonds* soll nach den Vorstellungen der Kommission in seiner bisherigen Form beibehalten werden. Neu ist lediglich, daß zur Mitte des kommenden Programmplanungszeitraums geprüft werden soll, ob die Kohäsionsländer weiterhin das 90-vH-Kriterium erfüllen (Kom 1997: 24).

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

Angesichts der grundsätzlich unveränderten Ausrichtung der Struktur- und Kohäsionsförderung bleibt auch die Frage nach der Finanzierung einer Osterweiterung der EU weiterhin unbeantwortet. Die EU-Kommission klammert diese Frage weitgehend aus, indem sie ihren Zeithorizont in der Agenda 2000 auf den Zeitraum 2000–2006 beschränkt. Sie geht bei ihrer Finanzplanung davon aus,



daß die Beitrittskandidaten im Osten Europas der EU im Jahre 2002 beitreten und danach sukzessive in die Strukturförderung eingegliedert werden. Insgesamt stellt sie im Zeitraum 2000–2006: 275 Mrd. ECU (in Preisen von 1997) für die Ausstattung der Struktur- und Kohäsionsfonds zur Verfügung (Kom 1997: 91 f.). Dies ist eine deutliche Steigerung gegenüber dem vorangehenden Planungszeitraum (1993–1999), in dem, umgerechnet in Preisen von 1997, lediglich 200 Mrd. ECU gewährt wurden.<sup>11</sup> Die Kommission will diese Mittelausweitung einerseits durch eine Anhebung des Anteils der durchschnittlichen Strukturförderung am BSP der EU-15 von 41 auf 46 vH<sup>12</sup> und andererseits durch wachstumsinduzierte Mehreinnahmen finanzieren.<sup>13</sup> Innerhalb dieses Finanzrahmens stellt die Kommission insgesamt 45 Mrd. ECU für die Strukturförderung der Beitrittskandidaten im Osten Europas bereit. Beginnend auf einem niedrigen Anfangsniveau soll diese Gesamtsumme so über den Planungszeitraum verteilt werden, daß die Beitrittskandidaten am Ende des Planungszeitraums, also im Jahr 2006, 30 vH der gesamten Strukturfondsmittel für sich verbuchen können. Innerhalb des Planungszeitraums 2000–2006 ist dies nur aufgrund der geringen Anfangsförderung finanzierbar. Ein ernsthaftes Finanzierungsproblem ergibt sich daher im darauffolgenden Programmplanungszeitraum. Ein Anteil der Beitrittsländer an den Strukturfondsmitteln in Höhe von 30 vH wird ab dem Jahr 2007 nur durch eine erhebliche Kürzung der Förderung der bisherigen Empfängerländer oder durch eine Erhöhung der Einnahmen der EU zu finanzieren sein. Dabei ist zu beachten, daß ein Anteil von lediglich 30 vH zu einer deutlich unterdurchschnittlichen Förderung der Beitrittskandidaten im Vergleich zu den bisherigen Kohäsionsländern Irland, Spanien, Portugal und Griechenland führen wird. In ihrer Agenda 2000 läßt es die EU-Kommission offen, auf welche Weise die nach 2006 entstehende Finanzierungslücke geschlossen werden soll.

#### *EU-Institutionen*

Eine Reform der EU-Institutionen wird nur punktuell im Hinblick auf die künftige Finanzierung des EU-Haushalts angesprochen. Die EU-Kommission geht davon aus, daß das gegenwärtige, weitgehend auf BSP-abhängige Eigenmittel basierende Finanzierungssystem auch nach der anstehenden Osterweiterung der EU funktionsfähig ist (Kom 1997: 96 ff.). Darüber hinaus sieht sie die Finanzierung des EU-Haushalts im Zeitraum 2000–2006 im Rahmen der ab 1999 geltenden Eigenmittelobergrenze von 1,27 vH des BSP der EU-15 als gesichert an. Eine eigene Steuerhoheit der EU hält die Kommission zum gegenwärtigen Zeitpunkt weder für politisch realisierbar noch für finanzpolitisch sinnvoll. Auf die Fragen einer stärkeren demokratischen Legitimierung der Entscheidungsprozesse auf EU-Ebene geht die Agenda 2000 nicht ein. Im Hinblick auf eine Reform der Entscheidungsmechanismen wird lediglich angemerkt, daß eine neue Stimmengewichtung im Ministerrat und eine Verringerung der Anzahl der Kommissionsmitglieder auf einen Vertreter je Mitgliedstaat noch vor einer Osterweiterung angestrebt werden sollte (Kom 1997: 6). In den kommenden Diskussionsrunden des Ministerrates zur EU-Osterweiterung sollte dieser Punkt aufgegriffen werden. Insbesondere sollten die Entscheidungsregeln im Ministerrat — etwa durch die Einführung eines Opting-Out-Verfahrens — so angepaßt werden, daß eine Abkehr vom vorherrschenden Einstimmigkeitsprinzip möglich ist, ohne vitale nationale Interessen der Mitgliedsstaaten zu verletzen. Mittelfristig sollte darüber hinaus angestrebt werden, das

<sup>11</sup> Es ist zu beachten, daß der Planungszeitraum der Finanziellen Vorschau grundsätzlich sieben Jahre beträgt und daher nicht identisch ist mit dem Programmplanungszeitraum für den Strukturfonds, der lediglich sechs Jahre beträgt.

<sup>12</sup> In der Formulierung der EU-Kommission heißt es: „Die Mittel für Strukturmaßnahmen, einschließlich derjenigen zugunsten der neuen Mitgliedsstaaten, würden, relativ betrachtet, in der für 1999 vorgesehenen Höhe, d.h. 0,46% des BSP der Union, beibehalten.“ (Kom 1997: 91). Da der Wert von 0,46 vH erst im Jahre 1999 erreicht wird, beträgt der durchschnittliche Anteil der Struktur- und Kohäsionsfonds am BSP der EU im Programmplanungszeitraum 1994–1999 lediglich 41 vH. Im Vergleich zum kommenden Planungszeitraum steigt daher der Anteil der Strukturförderung am BSP der Union um 5 Prozentpunkte.

<sup>13</sup> Die Kommission unterstellt im Zeitraum 2000–2006 ein durchschnittliches jährliches Wachstum von 2,5 vH in den alten Mitgliedsländern und 4 vH in den Ländern der Beitrittskandidaten.

Demokratiedefizit der EU durch eine Beschränkung der Kompetenzen der Kommission und des Ministerrates zugunsten des europäischen Parlamentes und der nationalen Parlamente zu verringern.

Insgesamt betrachtet ist die Agenda 2000 nicht in der Lage, die anstehenden Probleme einer Osterweiterung der EU zu lösen. Zwar bietet sie eine weitgehend realistische Einschätzung der Beitrittsfähigkeit der mittel- und osteuropäischen Staaten, im Hinblick auf die drängenden Reformen im Bereich der EU-Institutionen und der EU-Ausgabenprogramme wirft sie jedoch mehr Fragen auf als sie beantwortet und verschiebt so die notwendigen Problemlösungen in die Zukunft. Will man das erweiterte europäische Haus auf einem soliden Fundament gründen, so darf die Agenda 2000 lediglich die Ouvertüre und nicht das Finale der Reformen im Zuge einer Osterweiterung der EU sein.

## Literatur

- Anderson, K. (1995). Agricultural Competitiveness after the Uruguay Round. *Review of Marketing and Agricultural Economics* 63 (3): 351–362.
- Anderson, K., und R. Tyers (1993). Implications of EC Expansion for European Agricultural Policies, Trade and Welfare. Discussion Paper Series 829. Centre for Economic Policy Research, London.
- Baldwin, R.E. (1994). Towards an Integrated Europe. Centre for Economic Policy Research (CEPR), London.
- Baldwin, R.E., J.F. Francois und R.D. Portes (1997). The Costs and Benefits of Eastern Enlargement. The Impact on the EU and Central Europe. *Economic Policy* (24): 125–176.
- Bieber, R. (1994). Nicht Stütze, sondern Wegbereiter: Welche Zukunft für das Europäische Parlament? *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 8. Juni 1994.
- Bothe, A. (1987). Regionalpolitik und Marktwirtschaft. *Die Weltwirtschaft* (1): 116–128.
- Brenton, P., und D. Gros (1993). The Budgetary Implications of EC Enlargement. CEPS Working Document 78. Centre for European Policy Studies, Brussels.
- Buchanan, J.M., und G. Tullock (1962). *The Calculus of Consent*. Ann Arbor.
- Dausen, M., und F. Fugmann (1995). Die politisch-institutionelle Stellung des Europäischen Parlaments nach dem Maastricht-Vertrag. *Aus Politik und Zeitgeschichte* 3/4: 24–25.
- Dicke, H. (1995). The Envisaged Accession of Poland to the EC and its Implications for the Common Agricultural Policy of the EC. Kieler Arbeitspapiere 684. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- DIW (Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung) (1997). *Ostmitteleuropa auf dem Weg in die EU — Transformation, Verflechtung, Reformbedarf*. Berlin.
- European Constitutional Group (1993). A Proposal for a European Constitution. Report. European Policy Forum / European Constitutional Group, London.
- Eurostat (Europäische Kommission / Statistisches Amt) (1996). *Statistische Grundzahlen der Europäischen Union 1995. Eurostat*. Luxemburg.
- Grimm, D. (1995). Braucht Europa eine Verfassung? Themen 60. Carl Friedrich von Siemens Stiftung, München.
- Häberle, P. (1994). Verfassungsrechtliche Fragen im Prozeß der europäischen Einigung. In P. Häberle (Hrsg.), *Europäische Rechtskultur*. Berlin.
- Hamilton, C.B., und L.A. Winters (1992). Opening and International Trade with Eastern Europe. *Economic Policy* 7 (14): 77–116.
- Horn, E.-J., K.-H. Paqué und J. Stehn (1991). The Competition Distortion Effects of Aid to Capital Intensive Industries. Manuskript. Kiel.
- Kom (Kommission der Europäischen Gemeinschaften) (1995). Study on Alternative Strategies for the Development of Relations in the Field of Agriculture between the EU and the Associated Countries with a View to Future Accession of these Countries. Document CSE(95)607. Brüssel.
- (1997). *Agenda 2000 — Band I: Eine stärkere und erweiterte Union*. Luxemburg.
- Kronberger Kreis (1998). *Osterweiterung der Europäischen Union — Als Chance zur Reform begreifen*. Bad Homburg.
- LEI (Landbouw-Economisch Instituut) (1995). Schätzung der Mehrkosten der Agrarpolitik bei einem Beitritt der Visegrad-Staaten in die EU. Manuskript. Den Haag.
- Mahé, L.P., J. Cordier, H. Guyomard und T. Roé (1994). L’agriculture et L’élargissement de l’Union Européenne aux pays d’Europe central et orientale: Transition en vue de l’intégration pour la transition? Étude commandée par la DG I de la Commission Européenne. Rennes.

- Möschel, W. (1993). Konturen einer politischen Union: Plädoyer für eine europäische Minimalgemeinschaft. In H. Berg, E. Kantzenbach und O.G. Mayer (Hrsg.), *Europäische Gemeinschaft: Bestandsaufnahme und Perspektiven*. Berlin.
- (1996). Institutionelle Änderungen auf Gemeinschaftsebene. In G. Aschinger und W. Zohnhöfer (Hrsg.), *Europa auf dem Wege zur politischen Union? Probleme und Perspektiven der europäischen Integration vor "Maastricht II"*. Berlin.
- Peters, T. (1996). Reform der EU-Abstimmungsverfahren. In M.E. Streit und S. Voigt (Hrsg.), *Europa reformieren*. Baden-Baden.
- Sachverständigenrat (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (1998). *Vor weitreichenden Entscheidungen: Jahresgutachten 1998/99*. Stuttgart.
- Schönberger, P. (1994). *Hauptsache Europa. Perspektiven für das Europäische Parlament*. Berlin.
- Schrader, J.-V. (1993a). Strategien für die Agrarpolitik einzelner Länder Mittel- und Osteuropas unter Berücksichtigung der Ressourcenausstattung und internationaler Verträge. In Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaues (Hrsg.), *Strukturanpassungen der Land- und Ernährungswirtschaft in Mittel- und Osteuropa*. Münster-Hiltrup.
- (1993b). EG-Agrarreform und GATT-Vereinbarungen: Vom Leistungseinkommen zur Quasi-Rente. Kieler Diskussionsbeiträge 217. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- (1998). Agrarpolitische Irrwege zur Bewahrung von Bodenrenten? Von Butterbergen zu Ökotälern. Kieler Diskussionsbeiträge 325. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Seidel, M. (1997). Between Unanimity and Majority: Towards New Rules of Decision-Making. In H. Siebert (Hrsg.), *Quo Vadis Europe?* Tübingen.
- Siebert, H. (1999). *World Economy*. London. In Vorbereitung.
- Stehn, J. (1994). Stufen einer Osterweiterung der Europäischen Union. *Die Weltwirtschaft* 2: 194–219.
- (1996). Vertiefung und Osterweiterung der Europäischen Union: Ein Widerspruch? In M.E. Streit und S. Voigt (Hrsg.), *Europa reformieren. Ökonomen und Juristen zur zukünftigen Verfaßtheit Europas*. Baden-Baden.
- (1998). Interregionale Transfers nach einer EU-Osterweiterung: Ein Reformkonzept für die Europäischen Strukturfonds. *Die Weltwirtschaft* 3: 316–341.
- (1999). Defizite in der regionalen Strukturpolitik der EU. In H.-J. Axt (Hrsg.), *Agenda 2000 — Eine gute Grundlage für die Reform der EU-Strukturpolitik?* Duisburg.
- Steichen, R. (1995). *Schätzung der Agrarpolitik-Kosten der Osterweiterung*. Manuskript. Den Haag.
- Tangermann, S. (1997). Reforming the CAP: A Prerequisite for Eastern Enlargement. In H. Siebert (Hrsg.), *Quo Vadis Europe?* Tübingen.
- Tangermann, S., und T.E. Josling (1994). Pre-accession Agricultural Policies for Central Europe and the European Union. Final Report. Europäische Kommission / Generaldirektion Außenwirtschaftsbeziehungen, Bruxelles.
- Tyers, R. (1993). Agricultural Sector Impacts of Economic Reform in Greater Europe and the Former Soviet Union. *Journal of Economic Integration* 8 (2): 245–277.
- UK-MAFF (United Kingdom, Ministry for Agriculture, Fisheries and Food) (1995). *Costs of an Eastern Enlargement of the EU*. London.
- Van Berkum, S., und I.J. Terluin (1995). Accession of the four Visegrad Countries to the EU: Costs for the Agricultural Budget. Mededeling of the LEI 545. Landbouw-Economisch Instituut, The Hague.
- Weidenfeld, W. (1994). *Europa '96 - Reformprogramm für die Europäische Union*. Gütersloh.