

Wirtschafts- und sozialpolitisches  
Forschungs- und Beratungszentrum der  
Friedrich-Ebert-Stiftung  
Abt. Wirtschaftspolitik

Reihe „WIRTSCHAFTSPOLITISCHE DISKURSE“

Nr. 145

**Die Zukunft der  
Europäischen Strukturfonds vor  
dem Hintergrund der EU-Osterweiterung**

Eine Veranstaltung  
am 25. Juni 2001  
in Berlin

Die Veranstaltung sowie die Broschüre wurden mit Mitteln  
der Erich-Brost-Stiftung in der Friedrich-Ebert-Stiftung gefördert.

Herausgegeben vom  
Wirtschafts- und sozialpolitischen  
Forschungs- Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung  
Abt. Wirtschaftspolitik  
Godesberger Allee 149, D-53170 Bonn  
Umschlag: Pellens Kommunikationsdesign Bonn  
Druck: Thenée Druck Bonn  
September 2001-12-20  
ISBN 3-89892-043-7

## Vorwort

Die europäische Struktur- und Agrarpolitik steht vor tiefgreifenden Umwälzungen. Im Zuge der Erweiterung der Europäischen Union um mittel- und osteuropäische Staaten wird es zu einer beträchtlichen Zunahme sozialer, wirtschaftlicher und räumlicher Diskrepanzen innerhalb der Europäischen Union kommen. Ohne Reform des bisherigen Förderverfahrens und ohne Verringerung der gegenwärtigen Leistungen ist in der gemeinsamen Struktur- und Agrarpolitik mit einer dramatischen Expansion der Gemeinschaftsausgaben zu rechnen. Ein Großteil der Subventionen aus dem Regional- und Sozialfonds, dem Kohäsionsfonds und dem Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft wird unvermeidlich in die Beitrittsländer fließen. Da mit einer deutlichen Aufstockung der Mittel realistisch nicht zu rechnen ist und es politisch nicht durchsetzbar sein wird, die derzeit geförderten Regionen in der EU-15 völlig aus der Förderung zu streichen, ist eine Weiterführung der Strukturförderung nach bewährtem Muster nicht zu realisieren. Vielmehr muss das System der Förderung an sich grundlegend geändert werden.

Für die EU ergibt sich die Chance, diese Herausforderungen zu Reformen der Prozeduren und Institutionen zu nutzen, die auch ohne Erweiterung nötig sind.

Die „Verliererländer“ sind angesichts der neuen Konkurrenzsituation aufgefordert, über innovative Konzepte in der Struktur- und Agrarpolitik nachzudenken, um die Herausforderungen mit begrenzten finanziellen Mitteln zu meistern.

Die Beitrittsländer, in denen es eine Strukturpolitik im eigentlichen Sinne bislang nicht gab, stehen vor der schwierigen Aufgabe, deren Umsetzung auf nationaler Ebene vorzubereiten und effiziente lokale, regionale und nationale Verwaltungskapazitäten aufzubauen, um die Bedingungen für den Empfang von EU- Finanztransfers zu schaffen.

Die Konferenz der Friedrich-Ebert-Stiftung mit dem Titel „**Die Zukunft der Europäischen Strukturfonds vor dem Hintergrund der EU-Osterweiterung**“, die am **25. Juni 2001** in **Berlin** stattfand, bot Gelegenheit, Vorschläge von Politik, Administration und Wissenschaft zu konzeptionellen und institutionellen Veränderungen der EU- Strukturfonds zu präsentieren und eine ausführliche Debatte über deren Auswirkungen auf die Beitrittsländer und die alten Mitgliedsländer zu führen. Dabei kamen die Vorstellungen der Beitrittsländer, der Bundesrepublik Deutschland sowie der europäischen Institutionen zur Sprache. Zu den Referentinnen und Referenten zählten Experten der Regional-, Sozial- und Agrarpolitik aus der Volksrepublik Polen, der Tschechischen, der Ungarischen und der Slowakischen Republik, aus Estland und der

Bundesrepublik Deutschland sowie Vertreter der EU-Kommission und des Europäischen Parlaments, darunter Garrelt Duin, MdEP, Berichterstatter Strukturpolitik/Erweiterung des Europäischen Parlaments.

Die Tagungsteilnehmerinnen und – teilnehmer diskutierten die Herausforderungen, die mit der Osterweiterung bezogen auf die Strukturfondsförderung verbunden sind, schätzten ihr Risikopotential ab und erörterten Strategien zur erfolgreichen Bewältigung. Je nach Fondsart traten unterschiedliche Herausforderungen und Lösungsansätze in den Vordergrund.

Trotz vieler Befürchtungen wurde die Osterweiterung einhellig begrüßt und als große Chance zur Sicherung von Wohlstand und Frieden in ganz Europa aufgefasst.

Der vorliegende Tagungsband dokumentiert die Ergebnisse in themenzentrierter Form. Für Konzeption und Durchführung der Konferenz sowie Redaktion des Tagungsberichts war Diplom-Ökonomin Hannelore Hausmann verantwortlich. Das Tagungssekretariat lag in den Händen von Margit Durch.

Der Tagungsband wurde von Diplom-Politologin Jutta Winters verfasst.

Hannelore Hausmann

Dezember 2001

# Inhaltsverzeichnis

## Vorwort

<b>Zusammenfassung und Schlussfolgerungen</b>	<b>1</b>
<b>1. Die Zukunft des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung</b>	<b>11</b>
1.1 Reformen im Rahmen der Agenda 2000 und ihre kritische Bewertung	11
1.2 Stand der Reformdiskussion und Reformvorschläge	14
1.2.1 Wichtige Reformvorschläge aus Sicht des Europäischen Parlaments	15
1.2.2 Wichtige Reformvorschläge aus Sicht der Beitrittsländer	16
1.3 Herausforderungen einer erweiterten Regionalpolitik und mögliche Lösungswege	18
1.3.1 Herausforderung: Finanzierung	18
1.3.2 Herausforderung: Zukunft der bisherigen Ziel-1-Regionen	25
1.3.3 Herausforderung: Gefahr sich ausweitender regionaler Disparitäten durch die Übertragung der EU-15-Instrumente	28
1.3.4 Herausforderung: Subsidiarität versus mangelnde administrative Kapazitäten auf regionaler Ebene	29
1.3.5 Herausforderung: Großer Förderbedarf bei begrenzter Absorptionsfähigkeit	32
<b>2. Die Zukunft des Europäischen Sozialfonds</b>	<b>36</b>
2.1 Leitmotive des Europäischen Sozialfonds	36
2.2 Reformbedarf für den Europäischen Sozialfonds angesichts einer Erweiterung	38
2.3 Stand der Beitrittsverhandlungen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik	41
2.4 Bedeutung der Europäischen Arbeitsmarktpolitik und des Europäischen Sozialfonds	41
2.5 Gegenwärtige und zukünftige Situation in den Mitgliedstaaten	43
2.5.1 Voraussichtliche Situation in einer EU-27	43
2.5.2 Gegenwärtige wirtschaftliche und soziale Situation in den Beitrittsländern und Methoden zu ihrer Bewältigung	44
2.6 Chancen, Herausforderungen und Lösungswege für eine erweiterte Beschäftigungs- und Sozialpolitik	49
2.6.1 Herausforderung: Finanzierung	51
2.6.2 Herausforderung: Effiziente Umsetzung der Strukturfonds-interventionen in einer EU-27	52
2.6.3 Herausforderung: Subsidiarität	53

2.6.4	Herausforderung: Zukunft der heutigen Ziel-1-Regionen, insbesondere der Grenzregionen	55
2.6.5	Herausforderung: Öffnung der Arbeitsmärkte in der EU-15	57
2.6.6	Herausforderung: Großer Förderbedarf bei begrenzter Absorptionsfähigkeit	59
2.6.7	Herausforderung: Aufbau der Strukturen für aktive Arbeitsmarktpolitik	60
<b>3.</b>	<b>Die Zukunft des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft</b>	<b>61</b>
3.1	Reformen der Europäischen Agrarpolitik	61
3.2	Bewertung der Reformen	63
3.3	Reformideen für nächste Förderperiode ab dem Jahr 2006	64
3.4	Bedeutung der Landwirtschaft als Verhandlungsthema	64
3.5	Stand der Verhandlungen im Bereich der Agrarpolitik	65
3.6	Chancen für die Landwirtschaft im Zuge der Osterweiterung	66
3.6.1	Ökonomische Chancen für die Land- und Ernährungswirtschaft der EU-15	67
3.6.2	Chance eines Ausgleich von Engpässen bei Fachkräften auf den Arbeitsmärkten der EU-15	67
3.6.3	Verbesserung der ökonomischen und sozialen Situation im Agrarsektor als Chance für die Beitrittskandidaten	68
3.7	Herausforderungen einer erweiterten Landwirtschaftspolitik und mögliche Lösungswege	69
3.7.1	Herausforderung: Finanzierbarkeit der Agrarpolitik nach der Osterweiterung	69
3.7.2	Herausforderung: Produktionsüberschüsse	70
3.7.3	Herausforderung: Ungleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen der Europäischen Union und den Beitrittskandidaten	72
3.7.4	Herausforderung: Verbraucherschutz	78
3.7.5	Herausforderung: Gleichgewicht zwischen agrarischer Entwicklung sowie sozialen und umweltbezogenen Belangen	79
3.7.6	Herausforderung: Beeinträchtigung der Absorptionsfähigkeit durch institutionelle Mängel	80
3.7.7	Herausforderung: Benachteiligung ländlicher Räume zugunsten von Ballungsräumen	82
	<b>Moderation, ReferentInnen, Tagungsplanung/-organisation, Verfasser</b>	<b>83</b>
	<b>bisher erschienene Wirtschaftspolitische Diskurse</b>	

## **Zusammenfassung und Schlußfolgerungen**

Die Osterweiterung stellt die Europäische Union vor eine bisher einmalige Aufgabe: Gravierende Disparitäten zwischen den Beitrittsländern und den bisherigen EU-Mitgliedstaaten auszugleichen, die weitaus größer sind als im Fall der Süderweiterung. Denn die Beitrittsländer weisen im Vergleich zur EU-15 große Unterschiede im ökonomischen, sozialen, politischen und demokratischen Niveau auf.

Die Europäische Union sieht sich neben der Erweiterung jedoch auch anderen großen Herausforderungen insbesondere für ihre Strukturpolitik gegenübergestellt. Hierzu gehören die Globalisierung der Wirtschaft, die Informations- und Kommunikationsrevolution, die Modernisierung der wirtschaftlichen und sozialen Systeme, die neuen Geschlechterrollen und die Agenda zur nachhaltigen Entwicklung. Die Erweiterung ist nur eine dieser Herausforderungen, so dass die Reformen der Strukturpolitik auch ohne sie notwendig wären.

Seit März 1998 laufen die Erweiterungsverhandlungen mit den Bewerberländern der Luxemburg-Gruppe (Estland, Polen, Ungarn, Tschechische Republik, Slowenien und Zypern). Der Start der Verhandlungen mit den Helsinki-Ländern (Lettland, Litauen, Slowakische Republik, Bulgarien, Rumänien und Malta) erfolgte im Februar 2000. Reformen im Rahmen der Beschlüsse zur Agenda 2000 zielten darauf, die Europäische Union insbesondere im Bereich der Strukturpolitik für den Beitritt dieser neuen Mitglieder zu präparieren. Der finanzielle Rahmen wurde festgelegt und Vorbeitrittsinstrumente konzipiert, mit deren Hilfe die Kandidaten bereits ihre legislativen Systeme, institutionellen Strukturen und Administrationen auf den Acquis Communautaire ausrichten können.

Angesichts der Größe und Einmaligkeit der Osterweiterung stellt sich die Frage, ob die Vorbereitungen auf Seiten der Europäischen Union und auf Seiten der Beitrittsländer ausreichen. Die Tagungsteilnehmerinnen und -teilnehmer diskutierten die Herausforderungen, die mit der Osterweiterung verbunden sind, schätzten ihr Risikopotential ab und erörterten Strategien zur erfolgreichen Bewältigung. Je nach Fondsart traten unterschiedliche Herausforderungen und Lösungsansätze in den Vordergrund. Trotz vieler Befürchtungen wurde die Osterweiterung einhellig begrüßt und als große Chance zur Sicherung von Wohlstand und Frieden in ganz Europa aufgefaßt.

## Die Zukunft des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung

Im Bereich der Regionalpolitik wird die Europäische Union nicht für ausreichend vorbereitet gehalten, da insbesondere das Prinzip der Konzentration auf die bedürftigsten Regionen und Menschen bisher nicht strikt genug angewendet wird. In der Diskussion nehmen die Teilnehmerinnen und Teilnehmer vor allem die mit der Erweiterung verbundenen Herausforderungen und Strategien zu ihrer Bewältigung in den Blick. Fünf Risiken sehen sie in diesem Zusammenhang:

Zunächst wird von einer erheblichen Unterfinanzierung einer erweiterten Regionalpolitik ausgegangen. Angesichts leerer Haushaltskassen wird eine Erhöhung des Budgets als unrealistisch eingestuft. Als Lösungsansatz wird eine Konzentration der Fördermittel auf Ziel 1 und eine Abschaffung der Förderziele 2 und 3 vorgeschlagen. Einhellig wird von den anwesenden Diskutanten die Raumordnungspolitik als europäisches Förderfeld abgelehnt, solange es sich nicht um grenzüberschreitende Kooperationen handelt. Als Instrument zur Konzentration innerhalb von Regionen auf zentrale Aktionsfelder wird das Instrument der Evaluation ins Feld geführt. Kontrovers wird die Zukunft des Kohäsionsfonds diskutiert. Einerseits wird für seinen Ausbau und eine Rückführung der gesamten Zielförderung plädiert, da die Ziel-Instrumente der EU-15 für den gewaltigen Aufholprozess der Beitrittsländer ungeeignet sind und zudem sein Einfluss auf die makroökonomische Politik der Beitrittsländer positiv bewertet wird. Auf der anderen Seite wird die Abschaffung des Kohäsionsfonds favorisiert, da sein eigentlicher Zweck, die Erfüllung der Aufnahmekriterien für die Währungsunion in den Kohäsionsländern, bereits weitgehend erreicht wurde. Als weiteres Argument für die Zielförderung und gegen die Kohäsionsförderung wird angeführt, dass der Kohäsionsfonds auf der staatlichen Ebene ansetzt, wirkliche Regionalförderung ihre Finanzmittel aber direkt in die Regionen fließen lassen sollte. Schließlich werden die strikte Anwendung der 75%-Regelung<sup>1</sup> sowie die volle Ausschöpfung der vorhandenen Fördermittel durch die Regionen als Lösungsansätze in den Raum gestellt.

Als zweite Herausforderung wird die Zukunft der heutigen Ziel-1-Gebiete diskutiert. Als Lösungsansatz werden die Beibehaltung der 75%-Grenze, die Anhebung des Grenzwertes für die Ziel-1-Förderung und unterschiedliche Kriterien für neue und alte Mitgliedstaaten weitgehend abgelehnt. Der Vorschlag einer Phasing-out-Regelung findet hingegen Zustimmung.

---

<sup>1</sup> Das entscheidende Kriterium zur Aufnahme in die Gruppe der prioritär geförderten Ziel-1-Regionen ist die sogenannte 75%-Regelung: Alle Regionen, deren regionales Pro-Kopf-Bruttoinlandsprodukt weniger als 75 % des Gemeinschaftsdurchschnitts beträgt, erhalten diesen Förderstatus.

Drittens wird die Gefahr sich ausweitender regionaler Disparitäten durch die Übertragung der EU-15-Instrumente thematisiert. Es wird angeregt, für die erste Phase der Erweiterung das Instrumentarium des Kohäsionsfonds zu übernehmen, wenn auch nicht den Kohäsionsfonds als solchen. Ob der Kohäsionsfonds ein probates Instrument im Rahmen der Osterweiterung ist, bleibt umstritten.

Im Kontext der vierten Herausforderung, der Subsidiarität, wird von allen Seiten mehr Verantwortung für die Regionen gefordert, jedoch werden Abstufungen beim Grad der Regionalisierung gemacht. Allgemeine Zustimmung findet der Ansatz kontrollierter Mindeststandards in der Strukturförderung. Eine regionale Verteilung der Fördermittel durch die Europäische Kommission in Zusammenarbeit mit den Regionen wird als Lösungsansatz erörtert. Ein weiterer Vorschlag ist die Übertragung von mehr Verantwortung an die Regionen bei gleichzeitiger Beibehaltung der Förderung transeuropäischer Netze auf staatlicher Ebene. Der auf lange Sicht angelegte Vorschlag, ungebundene und unkontrollierte Fördermittel an die Mitgliedstaaten zu gewähren und ihnen den Grad der Einbeziehung der Regionen zu überlassen, wurde von allen Anwesenden für den gegenwärtigen Zeitpunkt abgelehnt. Als Hindernis der Regionalisierungsbestrebungen entpuppen sich die unzureichenden regionalen Strukturen und administrativen Kapazitäten. Kontrovers wird diskutiert, ob nicht auch die Europäische Kommission angesichts der erheblichen Ausweitung der Förderung im Zuge der Osterweiterung administrativ überfordert wäre.

Als fünfte Herausforderung rückt die mangelnde Absorptionsfähigkeit in den Kandidatenländern ins Blickfeld. Insbesondere auf regionaler Ebene werden Schwächen der regionalen Administration in politischer, prozeduraler und fachlicher Hinsicht identifiziert. Ein integrierter Ansatz wird zur Erhöhung der Absorptionsfähigkeit vorgeschlagen. Er umfasst folgende sieben Bereiche: Vorbeitrittinstrumente, Organisationsstruktur für gutes Management, regionale Administration, strategische Dokumente, nationale Gesetzgebung, Monitoring- und Evaluationssystem und öffentliche Finanzen.

## Die Zukunft des Europäischen Sozialfonds

Der soziale Zusammenhalt wird als ein zentrales Ziel der Osterweiterung der Europäischen Union eingestuft. Der Schlüssel hierzu ist die aktive Beschäftigungspolitik, die mehr als nur den Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik umfasst. Hierzu zählt auch die Förderung des dauerhaften Wirtschaftswachstums, die Bewältigung der Umstrukturierung insbesondere von Großindustrien, die Beschäftigungsfähigkeit der Erwerbstätigen, die Anpassungsfähigkeit der Unternehmen, wozu sowohl die Qualifikation der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer als auch die Verbesserung der Arbeitsorganisation in den Betrieben zählen.

Die Diskussionsteilnehmerinnen und –teilnehmer betonen, dass die Förderung der Humanressourcen nicht nur eine wichtige Rolle im sozialen Kohäsionsprozess spielt, sondern auch für das wirtschaftliche Wachstum in den Kandidatenländern. Die Verknüpfung von sozialer und wirtschaftlicher Politik wird als Eckpunkt zukünftiger Kohäsionspolitik betrachtet. Folglich sollte ein Entwicklungsmodell nicht infrastrukturzentriert angelegt sein, sondern stärker die Förderung von Humanressourcen ins Auge fassen. Denn die Angleichung der BIP zwischen den Mitgliedstaaten als Indikator einer dynamischen ökonomischen Entwicklung bedeutet nicht notwendigerweise die Konvergenz der Regionen im Hinblick auf die Beschäftigung, auf Arbeitslosigkeit, Armut und gesellschaftliche Ausgrenzung.

Mehrere Diskussionsteilnehmerinnen und –teilnehmer sehen die Osterweiterung als sogenannte „Win-win-Situation“, die sowohl für die EU-15 als auch für die Beitrittsländer eine positive Perspektive eröffnet. Für ostdeutsche Grenzregionen und die angrenzenden Regionen in den Beitrittsländern wird ein Wachstumsimpuls in der mit der Grenzöffnung einhergehenden erleichterten Zusammenarbeit von KMU entlang von Wertschöpfungsketten für die Wirtschaft auf beiden Seiten der noch bestehenden Grenze gesehen. Die Ausweitung der Märkte und des Handels wird als Wirtschaftsstimulus für die gesamte EU-27 bewertet. Auch können sich die gewährten Fördermittel an die Beitrittsländer positiv für die gesamte EU-27 auswirken, da sie z.T. aufgrund von Exporterlösen für hochwertige Ausrüstungsgegenstände und Maschinen in die EU-15 zurückfließen werden. Zudem wird in den Kandidatenländern ein Pool an qualifizierten Arbeitskräften verortet, der in der EU-15 Engpässe an Arbeitskräften beseitigen kann. Schließlich sichert Wohlstand und wirtschaftliches Wachstum in den Beitrittsländern Frieden und Wohlstand in ganz Europa.

Der Fokus der Diskussionsteilnehmerinnen und –teilnehmer liegt auf sieben Herausforderungen, die die Europäische Union auf dem Gebiet der Beschäftigungs- und Sozialpolitik im Zuge der Erweiterung zu bewältigen hat. Hierzu zählt erstens die Finanzierungsfrage. Es wird davon ausgegangen, dass mit der gleichen Höhe an Fördermitteln die bisherigen Anstrengungen zur Bekämpfung struktureller Probleme in einer erweiterten Union nicht in gleichem Umfang und mit gleicher Wirkung durchgeführt werden können. Denn eine erweiterte Union bedeutet ein größeres Gebiet und eine massive Verstärkung der regionalen, territorialen und sozialen Disparitäten. Für den Zeitraum bis 2006 ist die Höhe der Fördermittel fixiert. Es ist zum gegenwärtigen Zeitpunkt unklar, ob die Fördermittel nach Auslaufen der Förderperiode erhöht werden. Als Lösungsansatz wird für eine Prioritätensetzung sowie eine Konzentration der Mittel auf die bedürftigsten Regionen und Menschen plädiert.

Zweitens werden Bedenken im Hinblick auf die effiziente Umsetzung der Strukturfondsinterventionen in einer EU-27 geäußert. Die institutionellen Strukturen sind zum einen in den Beitrittsländern in der notwendigen Form noch nicht vorhanden. Andererseits wird befürchtet, dass die Europäische Kommission die komplizierten Verfahren des ESF nicht in einer EU-27 umsetzen kann. Als Lösungsweg wird eine Vereinfachung der Verwaltungsabläufe diskutiert. Es wird jedoch davon ausgegangen, dass damit eine strengere Finanzkontrolle einhergehen würde, um die Verwendung der Gelder gegenüber den Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern zu rechtfertigen. In der Koppelung der Finanzierung an die Ergebnisse der Förderung, gemessen anhand eines kleinen Sets an Indikatoren, wird eine Alternative gesehen. Schließlich wird die Konzentration auf zentrale Aktionsfelder und die Verlagerung der finanziellen Verantwortung an die Mitgliedstaaten mit der Möglichkeit zur Einbeziehung der Regionen nach eigenen Vorstellungen als Lösungsansatz erörtert. In diesem Modell würde die Kofinanzierung als Kontrollinstrument eingesetzt. Kritik wird am Vorschlag einer Gewährung der Fördermittel in ungebundener Form geübt. Sollte der Kohäsionsfonds in diesem Sinne gestärkt werden, so wird eine eigenständige Säule zur Förderung der Humanressourcen gefordert.

Als dritte Herausforderung wird die Gestaltung des Verhältnisses zwischen den drei Ebenen Europäische Union, Mitgliedstaat und Region formuliert. Hierbei geht es insbesondere um die Klärung der direkten Beziehung zwischen der Europäischen Union zu den Regionen und der Rolle der Mitgliedstaaten in diesem Szenario. Als Ansatz wird eine Renationalisierung und Regionalisierung debattiert. Gegen eine Renationalisierung wird argumentiert, dass die Beitrittsländer der Involvierung der Europäischen Kommission aufgrund mangelnder eigener administrativer Kapazitäten bedürfen. Aber auch in reicheren Ländern wird der Einsatz des ESF für sinnvoll gehalten, weil er trotz

seiner im Verhältnis zur nationalen Förderung geringen finanziellen Ausstattung wichtige Akzente setzen kann. Als Lösung wird eine Balance zwischen Zentralisierungs- und Renationalisierungsbestrebungen favorisiert. Die Renationalisierung der finanziellen Verantwortung ist umstritten. Regionalisierungsbestrebungen werden insbesondere in kleinen Beitrittsländern nicht für notwendig gehalten.

Viertens wird der soziale Abstieg der heutigen Ziel-1-Regionen durch die Absenkung der 75%-BIP-Grenze für prioritäre Förderung thematisiert. Als Lösungsansatz wird eine Übergangsregelung für Ziel-1-Regionen vorgeschlagen, um ein angemessenes Sicherheitsnetz für einen sanften Übergang in ein neues Förderregime der Strukturpolitik zu ermöglichen. Ein Modell grenzüberschreitender Zusammenarbeit, insbesondere zwischen KMU, wird als Idee zur Verhinderung des wirtschaftlichen Absinkens der Grenzregionen angeregt. Es sollte sich inhaltlich auf das verarbeitende Gewerbe und industriennahe Dienstleistungen konzentrieren und in Form von Agenturen zum Zweck einer koordinierten Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung organisiert sein .

Weiterhin werden Übergangsfristen für die Freizügigkeit im Bereich des Dienstleistungsbereichs zum Schutz ostdeutscher Grenzregionen gefordert. Schließlich wird ein Weg in zusätzlichen europäischen Programmen gesehen.

Als fünfte Herausforderung wird die Öffnung der EU-15 Arbeitsmärkte problematisiert. Es wird weder von großen noch von dauerhaften Migrationsbewegungen ausgegangen, Auswirkungen würden jedoch voraussichtlich zunächst die Grenzregionen zwischen EU-15 und den Beitrittsländern, wie z.B. Ostdeutschland, treffen. Als Lösungsansatz wird die schrittweise Öffnung des Arbeitsmarktes favorisiert. Deutschland verfügt bereits über gute Erfahrungen mit der kontrollierten Öffnung des Arbeitsmarktes und möchte sich daher Steuerungsmöglichkeiten vorbehalten, mit denen es seiner Verantwortung gegenüber der eigenen Bevölkerung gerecht wird. Umstritten ist, ob die auf dem Stockholmer Gipfel erreichte Erhöhung der vorgesehenen fünf auf sieben Übergangsjahre durch die Gewährung von Zugeständnissen an die spanische Regierung erkaufte worden ist.

Die begrenzte Absorptionsfähigkeit aufgrund unzureichender institutioneller Strukturen und administrativer Kapazitäten in den Beitrittsländern rückt als sechste Herausforderung ins Blickfeld. Unterschiede in der Fähigkeit zur Absorption von Fördermitteln werden zwischen der Implementation der Strukturfonds und des Kohäsionsfonds gesehen. Die Erhöhung der Finanzierungshöchstgrenze wird in diesem Kontext diskutiert. Dafür spricht, dass die derzeitige Grenze von 4 % des nationalen BIP angesichts der geringen Wirtschafts-

kraft der Beitrittsländer ein sehr kleiner Betrag zur Bewältigung der wichtigen strukturellen Reformen im Dienstleistungssektor und auf dem Arbeitsmarkt im Zuge des Beitritts sind. Dagegen spricht, dass Fördermittel über 4 % des BIP die administrativen Kapazitäten überfordern, den Parlamenten aufgrund der Kofinanzierungsbindung wenig politischen Gestaltungsspielraum lassen, zu starken Verwerfungen sowie Verzerrungen der volkswirtschaftlichen Strukturen führen und die Geldmärkte diesen Umfang kaum verkraften können. Als Lösung wird eine flexible Handhabung der Finanzierungshöchstgrenze vorgeschlagen, da einige Volkswirtschaften Fördermittel über der 4%-Grenze besser verkraften könnten als andere.

Die unzureichenden Strukturen für die aktive Arbeitsmarktpolitik werden als siebte Herausforderung erörtert. Die öffentlichen Institutionen in den Beitrittsländern hinken dem europäischen Standard noch weit hinterher, ebenso die Strukturen für den insbesondere für die Aus- und Weiterbildung unersetzbaren Dialog mit den Sozialpartnern. Der Luxemburg-Prozess wird als Chance für die Beitrittsländer zur Erneuerung der Arbeitsmarktpolitik durch aktiven Erfahrungsaustausch begriffen.

### **Die Zukunft des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft**

Die Reformen im Rahmen der Agenda 2000 legten im Bereich der Agrarpolitik die Basis für den Beitritt neuer Länder. Kleine Änderungen werden noch für notwendig befunden, die im Rahmen der Halbzeitbewertung vorgenommen werden können. Größere Anpassungen angesichts sich ändernder Rahmenbedingungen, einer steigenden Verbrauchersensibilität und zur Sicherung der Finanzierbarkeit werden nach Ablauf der Förderperiode im Jahre 2006 erwartet.

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer an der Diskussion erblicken in der Erweiterung Chancen für den Agrarsektor auf beiden Seiten der noch bestehenden Grenze zur EU-15. Aufgrund der hohen Wettbewerbsfähigkeit werden für die Ernährungswirtschaft in der EU-15, insbesondere in Deutschland, sehr gute Absatzchancen gesehen. Zudem kommt den alten EU-Mitgliedsländern die nicht erfüllte WTO-Quote einiger Beitrittsländer beim Export ihrer Produkte auf den Weltmarkt zugute. Die Freizügigkeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer kann zudem zu einem Ausgleich der Engpässe an Fachkräften auf den EU-15- Arbeitsmärkten insbesondere im Bereich der Landwirtschaft führen. Beidseitig – für die EU-Altmitglieder und die Beitrittsländer - werden Wachstumsimpulse durch den freien Zugang zu den Verbrauchermärkten von 370 Mio. Einwohnern in der heutigen EU und 100 Mio. in den Beitrittsländern

erwartet. Die Beitrittsländer erhoffen von ihrer EU-Mitgliedschaft eine Verbesserung der ökonomischen und sozialen Situation in ihren Agrarsektoren durch Preis- und Einkommensstabilität.

Im Rahmen der Diskussion werden sieben für die Osterweiterung des Agrarsektors relevante Themen angesprochen und ihr Risikogehalt abgeschätzt. Erstens ist dies die Finanzierungsfrage. Alle Diskutanten halten die finanziellen Belastungen durch die Osterweiterung für tragbar im Rahmen der 1,27 % BIP-Grenze. Als Grund wird zum einen das relativ geringe Produktionspotential mit mäßigen kurzfristigen Steigerungschancen in den Beitrittsländern angeführt. Zum anderen wird erläutert, dass die Finanzierungsfrage unter den Bedingungen der aktuellen finanziellen Vorausschau lediglich bis zum Jahre 2006 gestellt werden muss. Anhand eines Rechenbeispiels mit geringen Transferkürzungsvorschlägen für die gesamte erweiterte EU wird die Relativität der Finanzierungsfrage veranschaulicht.

Zweitens wird der Einfluss der Erweiterung auf EU-Agrarmärkte in mittelfristiger Perspektive für begrenzt eingestuft. Produktionsüberschüsse und einhergehende Marktgleichgewichtsstörungen werden nur in vereinzelten Produktionsbereichen erwartet. Um größere Störungen zu verhindern, werden realistische Höchstplafonds angestrebt. Die Höhe wird konträr diskutiert. Es geht hierbei um die Frage, ob ein von der EU favorisierter zeitnaher Referenzraum als Grundlage gewählt wird oder der von den Beitrittsländern befürwortete Zeitraum kurz vor dem Zusammenbruch des Ostblocks. Die Einbeziehung des zukünftigen Verbrauchs in die Bestimmung der Quoten und Plafonds wird als Lösung erachtet. Ein anderer Lösungsansatz zur Verhinderung von Produktionsüberschüssen ist der Einsatz von Direktzahlungen, die unabhängig von Produktionssteigerungen gewährt werden. Auch eine forcierte Wende in der Agrarpolitik nach der Halbzeitbewertung der aktuellen Förderperiode wird in diesem Kontext erörtert.

Drittens stehen unterschiedliche Wettbewerbsbedingungen auf der Risikoliste für die Erweiterung. Die Diskussionsteilnehmerinnen und -teilnehmer skizzieren gravierende Wettbewerbsunterschiede insbesondere in der landwirtschaftliche Erzeugnisse verarbeitenden Industrie. Sie zeigen sich im Förderungsniveau, beim Anteil der Marktpreisstützung an der Produzentenförderung und am allgemeinen Förderungsniveau.

Als Lösungsansatz wird erstens ein mit Nachdruck betriebener Umstrukturierungsprozess mit Hilfe der im Vorbeitrittsinstrument SAPARD angelegten wettbewerbsstärkenden Elemente vorgeschlagen.

Zweitens werden Übergangsfristen diskutiert. Da im Gegensatz zur Süderweiterung im Falle der Osterweiterung von keinen gravierenden Preisunterschieden ausgegangen wird – gleiche Produktionsstandards und Standards im Bereich Hygiene, Umwelt und Tierschutz zum Zeitpunkt des Beitritts vorausgesetzt – werden Übergangsfristen nicht für sinnvoll erachtet.

Drittens werden Direktzahlungen kontrovers debattiert. Dieses Instrument wird im Kontext von Produktionsstandards, Beitragszahlungen und dem Grad der Marktöffnung erörtert. Direktzahlungen werden je nach Perspektive unter einer der folgenden drei Prämissen befürwortet: Wenn gleiche Produktionsstandards gelten, die Märkte vollständig geöffnet werden oder die Beitrittsländer gleiche Beiträge zahlen. Zusammengefasst muss eine Lösung für das Problem der Direktzahlungen drei Anforderungen erfüllen: Den budgetären Zwängen der EU-15, den Modernisierungs- und Restrukturierungserfordernissen in den Beitrittsländern und ihrer politischen Forderung nach Gleichbehandlung in der Einkommensförderung Rechnung zu tragen.

Unter drei Bedingungen wird der Nutzen des Instruments Direktzahlungen in Zweifel gezogen. Erstens besteht die Gefahr, dass die Landwirte aus den bisherigen 15 Mitgliedsländern der EU zumindest zum Teil in den Genuss der Förderung kommen, wenn die Bodenmärkte in den Beitrittsländern für sie frei zugänglich sind, weil sie den um bis zu 50 % günstigeren Grund kaufen und an die einheimischen Landwirte verpachten könnten. Dies würde zu Wettbewerbsverzerrungen führen. Zweitens haben Erfahrungen aus landwirtschaftlich kleinstrukturierten Mitgliedstaaten wie Portugal und Spanien gezeigt, dass kleine landwirtschaftliche Betriebe das Instrument Direktzahlungen aufgrund des damit verbundenen hohen Aufwands nicht in Anspruch nehmen. Drittens könnte eine Übertragung des Fördersystems der EU-15 auf die Einkommensverhältnisse in den Beitrittsländern zu einer selektiven Förderwirkung mit der Folge von Wettbewerbsverzerrungen oder sogar sozialen Verwerfungen führen. In diesem Zusammenhang wird jedoch darauf hingewiesen, dass es eine selektive Förderwirkung bereits innerhalb der EU-15 zwischen den Mitgliedstaaten und auch innerhalb der Bundesrepublik Deutschland gibt.

Viertens werden Bedenken bezüglich des Verbraucherschutzes innerhalb der EU-15 und auch von Vertretern der Beitrittsländer geäußert. Eine Angleichung der Produktionsstandards wird nicht nur aufgrund von Verbraucherschutzinteressen befürwortet. Einheitliche Produktionsstandards werden auch für notwendig gehalten, da andernfalls Landwirte wegen niedriger Preise und einhergehender Kapitalknappheit ihre Höfe aufgeben müssten, die Nettoimporteurrolle der Beitrittsländer verstärkt und auf diese Weise die Forderung nach mehr Finanzmitteln aus der EU für die Beitrittsländer einsetzen könnte.

Fünftens wird das Risiko thematisiert, dass institutionelle Mängel in den Beitrittsländern ihre Absorptionsfähigkeit beeinträchtigen könnten. Als Lösungsansatz wird auf das Vorbeitrittinstrument SAPARD verwiesen. Die Beitrittsländer setzten es selbst um und können sich auf diese Weise das notwendige administrative Know-how aneignen und die institutionellen Strukturen aufbauen. Da Fördermittel aus SAPARD bereits seit geraumer Zeit abrufbar sind, jedoch bisher Basisinstitutionen wie eine Zahlstelle trotzdem noch nicht vorhanden sind, wird der bisherige Einsatz von SAPARD für unzureichend gehalten. Es wird an die Beitrittsländer appelliert, SAPARD mit größtem Nachdruck umzusetzen.

Sechstens wird eine Austarierung zwischen der agrarischen Entwicklung (erste Säule) und anderen Dimensionen der ländlichen Entwicklung (zweite Säule) diskutiert. Die gegenwärtige Verteilung von 90 % zu 10 % wird auf der einen Seite für unzureichend gehalten, um den Umwelterfordernissen und sozialen Belangen, der Pflege gewachsener Kulturlandschaften, der Schaffung alternativer Arbeitsmöglichkeiten zur Landwirtschaft gerecht zu werden. Auf der anderen Seite wird die erste Säule für essentiell für die Aufrechterhaltung des Agrarsektors in den Beitrittsländern gehalten und die Bedeutung der zweiten Säule aufgrund der nationalen Kofinanzierung und der damit einhergehenden Verdoppelung der Fördermittel für größer gehalten als der prozentuale Anteil der europäischen Finanzmittel indiziert.

Siebtens besteht die Befürchtung, dass die Förderung der städtischen Ballungsräume sich auf das transeuropäische Netz konzentrieren könnte. Um vor diesem Hintergrund die Förderung des ländlichen Raumes aufrechtzuerhalten, wird die Forderung nach größerem nationalen Spielraum in der EU-Beihilfenregelung gestellt.

## **1. Die Zukunft des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung**

Die Europäische Union ist auf den Beitritt neuer Mitglieder im Bereich der Regionalpolitik nicht ausreichend vorbereitet. Diese Meinung vertritt ein Politikwissenschaftler, der Leiter des Fachgebietes Europäische Integration und Europapolitik der Universität Duisburg und Vizepräsident der Südosteuropäergesellschaft ist. Seine Kritik fokussiert insbesondere auf die mangelnde Konzentration der Fördermittel auf die bedürftigsten Regionen und Menschen. Nach einem kurzen Überblick über den Stand der Reformdiskussionen und einem Abriss der Reformvorschläge aus parlamentarischer und wissenschaftlicher Sicht werden die von den Diskussionsteilnehmerinnen und -teilnehmern erörterten Herausforderungen für die Regionalpolitik und Ansätze zu ihrer Lösung dargestellt.

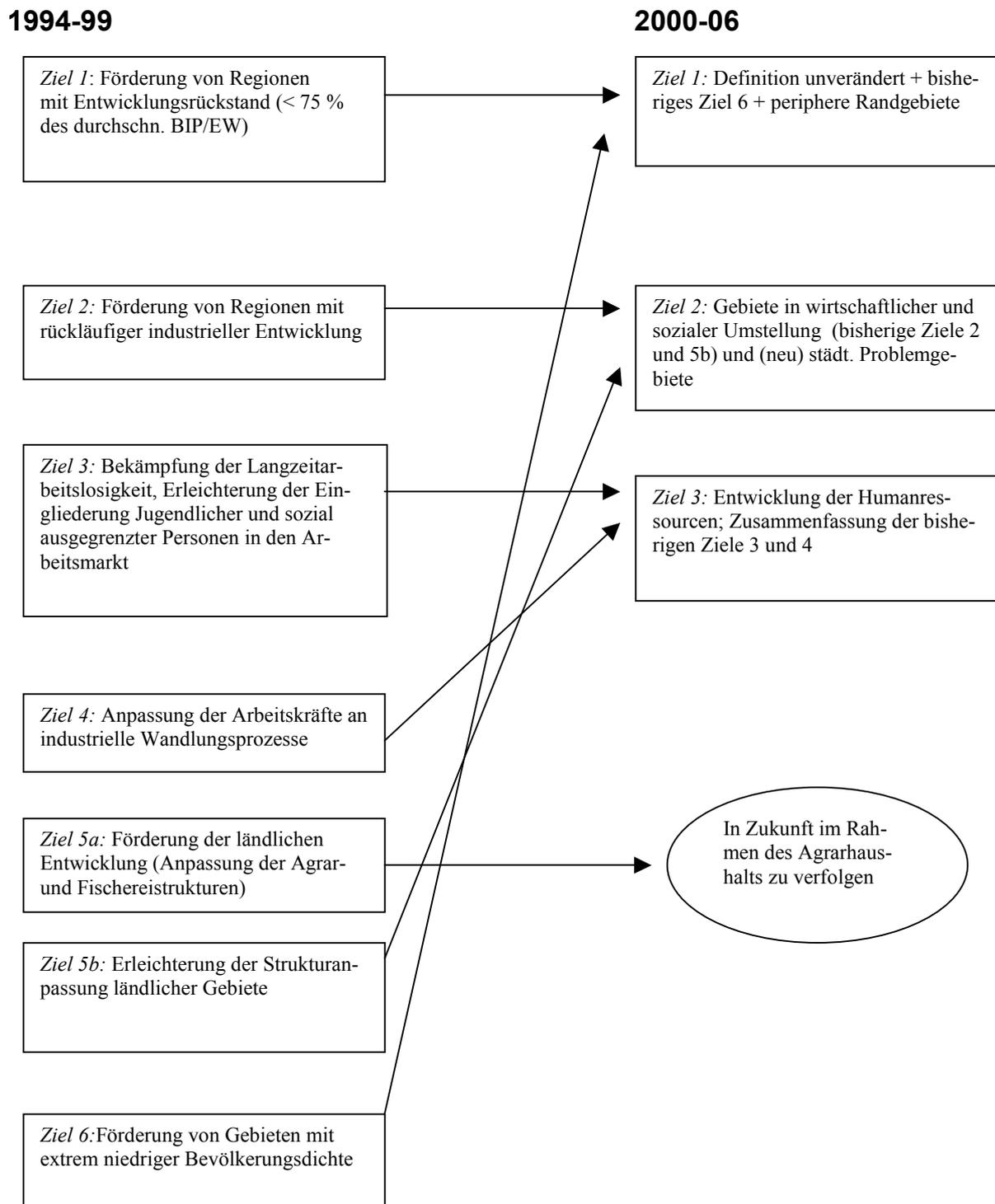
### **1.1 Reformen im Rahmen der Agenda 2000 und ihre kritische Bewertung**

Im Mittelpunkt der Kritik stehen die Beschlüsse zur Agenda 2000. An der Neuordnung der EU-Strukturpolitik im Rahmen der Agenda 2000 bemängelt der Professor für Politikwissenschaft insbesondere die mangelnde Umsetzung des Konzentrationsprinzips. Inhaltlich hat seines Erachtens keine Konzentration stattgefunden. Trotz der gesondert eingesetzten Fördermittel für die Beitrittsländer und trotz der Reduzierung der Förderziele von sechs auf drei. So kann auch in der Periode 2000 bis 2006 fast alles gefördert werden, was bisher förderfähig war. Die früher mit den Zielen 4 und 6 verfolgten Förderzwecke können nunmehr im Rahmen der Ziele 1 bis 3 verfolgt werden. In Abb. 1 sind die alten und neuen Förderziele der EU-Strukturpolitik zusammengestellt.

Ebenso wenig hat seines Erachtens eine Konzentration auf die bedürftigsten Regionen und Personengruppen stattgefunden. Es gab 1999 bei der Neuverteilung der Mittel kaum „Verlierer“. Wo zu fördernde Bevölkerungsanteile reduziert wurden, hat die Kommission oftmals die Einbußen durch höhere Pro-Kopf-Beträge egalisiert.

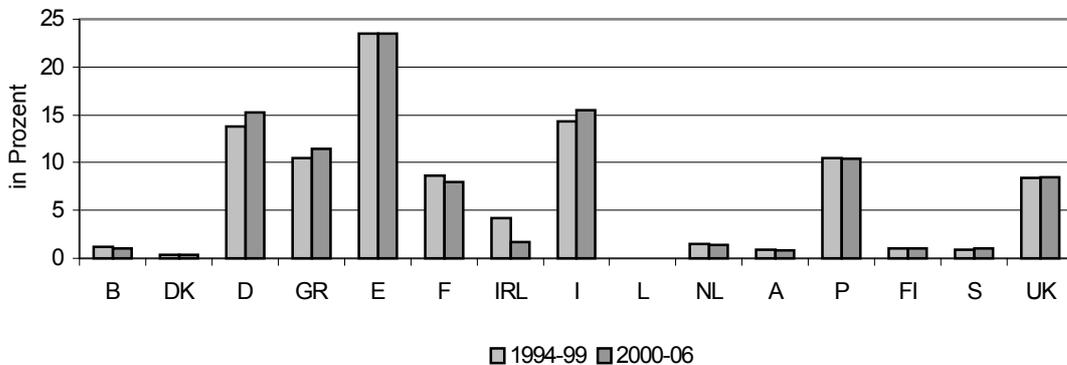
Lediglich Irland hat aufgrund seines beachtlichen wirtschaftlichen Aufschwungs beträchtliche Einbußen erfahren (vgl. Abb. 2).

## Abbildung 1: Alte und neue Förderziele in der EU-Strukturpolitik



Quelle: Müller, Beate/Schrumpf, Heinz 1999: Die strukturpolitischen Reformen der Europäischen Union, Essen.

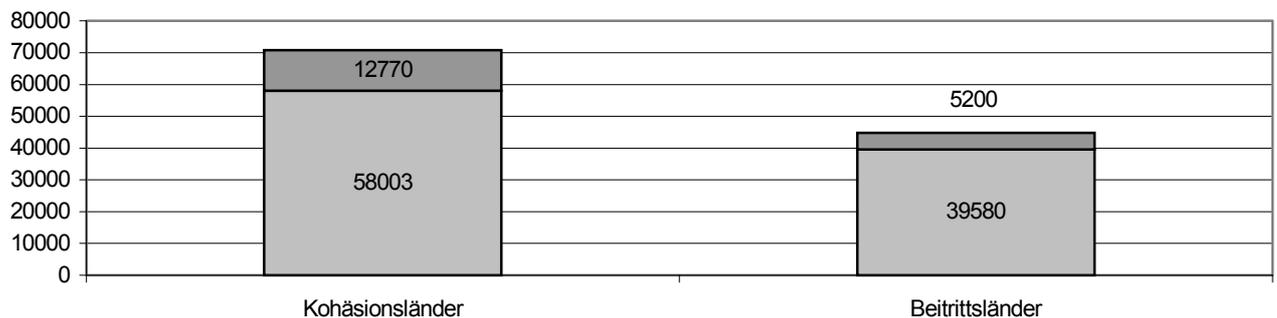
**Abbildung 2:**  
**Verteilung der Strukturfondsmittel auf die Staaten**  
**2000-06 im Vergleich mit 1994-99**



Quelle: Axt, Heinz-Jürgen 2000: EU-Strukturpolitik. Einführung in die Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, Opladen, S. 227.

Ferner wurde in der Einigung über die Agenda 2000 fast jedem Mitgliedstaat eine Sonderförderung gewährt, für die eine sachliche Begründung in den gerade verabschiedeten Förderkriterien nicht gefunden werden kann. Ein Vergleich mit der Höhe der Vorbeitrittsförderung zeigt die Unverhältnismäßigkeit dieser Ausgaben (vgl. Abb. 3).

**Abbildung 3:**  
**Strukturpolitische „Begünstigung“ der Beitrittsländer im Vergleich mit**  
**den Kohäsionsländern 2002-2006 (in Mio. Euro)**



12.770 = Kohäsionsfonds; 58.003 = Ziel 1-Förderung; 5.200 = Strukturpolitisches Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt; 39.580 = Förderung nach erfolgtem Beitritt.

Quelle: Axt, Heinz-Jürgen 2000: EU-Strukturpolitik. Einführung in die Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, Opladen, S. 234.

Dass es zu keiner durchgreifenden Reform der Strukturpolitik gekommen ist, führt der Professor der Universität Duisburg auf die in der Europäischen Union herrschenden komplexen Interessenverflechtungen zurück. Von 1994 bis 1999 wurde fast jeder Mitgliedstaat bei einem der sechs Förderziele in besonderer Weise begünstigt. Aus diesem Grunde haben sich die jeweiligen Staaten für die Erhaltung der jeweils sie begünstigenden Ziele eingesetzt. Auf diese Weise wurden die strukturpolitischen Begünstigungen konserviert.

Eine Reform der europäischen Strukturpolitik, die konsequent ihre Förderung auf die bedürftigsten Regionen und Personengruppen konzentriert, würde seines Erachtens zwar für die erweiterte EU die sachlich gebotene und auch optimale Lösung darstellen. Angesichts des gegenwärtig dominanten Politikmusters der Konkordanz hält er dieses Ziel aber für kaum erreichbar. Verzichte man auf das bisherige konsensorientierte Verhandlungsmuster, dann komme unter Umständen gar keine politische Einigung zustande. Geht man, um eine solche Konstellation und Blockade zu vermeiden, andererseits zur differenzierteren Integration über, dann würden davon nicht nur innovative und bislang intergouvernemental betriebene Projekte, wie z.B. die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) oder die Gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GESVP), sondern auch der Kernbestand der vergemeinschafteten Politiken betroffen sein.

Vor dem Hintergrund eines durch den Vertrag von Nizza konservierten Entscheidungsmusters erwartet der Politikwissenschaftler erhebliche Friktionen und Spannungen, wenn bis zum Jahr 2006 zentrale Entscheidungen zur Reform der Strukturpolitik getroffen werden müssen, damit die EU mit Bezug auf die Erweiterung melden kann: „ready for take off“.

## **1.2 Stand der Reformdiskussion und Reformvorschläge**

Der Abgeordnete des Europäischen Parlaments, dort Berichterstatter für Strukturpolitik und Erweiterung, erläutert zunächst den Ablauf und Stand der Reformdiskussionen auf der Ebene des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission: Die Europäische Kommission hat Anfang dieses Jahres ihren Zweiten Bericht zum wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalt veröffentlicht. In diesem Bericht zieht sie eine Bilanz der bisherigen Erfolge der europäischen Strukturpolitik und macht Vorschläge für eine Reform nach Ablauf der derzeitigen Programmperiode im Jahre 2006. Dieser Bericht liegt nun im Regionalausschuss des Europäischen Parlaments. Berichterstatter ist der sizilianische Abgeordnete Francesco Musotto von der Europäischen Volkspartei. Es wird erwartet, dass er sein erstes Arbeitspapier in der zweiten Juliwoche

2001 präsentiert. Solange der Musotto-Bericht nicht verabschiedet ist, kann man jedoch nicht von *den* Vorstellungen des Parlaments sprechen. Deshalb stellt der Abgeordnete des Europäischen Parlaments anstelle eines abschließenden Standpunktes die im Europäischen Parlament hauptsächlich diskutierten Punkte dar.

Programme für die neue Förderperiode nach 2006 werden erst nach Vorlage des dritten Kohäsionsberichts durch die Europäische Kommission festgelegt. Entsprechend wird zum gegenwärtigen Zeitpunkt auf europäischer Ebene zunächst die Richtung der Reformen diskutiert. Details stehen erst nach Vorlage des dritten Berichts zur Debatte.

### **1.2.1 Wichtige Reformvorschläge aus Sicht des Europäischen Parlaments**

Das System der Förderung muss nach Ansicht des Abgeordneten des Europäischen Parlaments grundlegend geändert werden. Da alle Beitrittsländer fast ausschließlich aus strukturschwachen Regionen bestehen, ist eine Weiterführung der Strukturförderung nach bewährtem Muster nicht zu realisieren.

In ihrem Bericht schlägt die Kommission vier Optionen für eine Festlegung der Förderfähigkeit vor, die helfen sollen die knappen Mittel zu konzentrieren. Dies sind :

#### **Optionen für die Festlegung der Förderfähigkeit**

- Weitere Anwendung des 75-%-BIP Grenzwertes für Ziel-1-Förderung ohne Unterstützung der durch den statistischen Effekt herausfallenden Regionen
- Anwendung des 75-% BIP Grenzwertes mit befristeten Phasing-Out-Programmen
- Erhöhung des 75-% BIP Grenzwertes
- Zwei unterschiedliche Grenzwerte für die derzeitigen EU-15-Mitglieder und die neuen Mitgliedstaaten

Der Abgeordnete des Europäischen Parlaments hält die Durchsetzung der Reformvarianten eins und vier nicht für durchsetzbar und auch nicht für wünschenswert. Er geht daher von einer Lösung im Rahmen der zweiten oder dritten Option aus.

Der Abgeordnete des Europäischen Parlaments hält jedoch nicht nur eine Erörterung der zu erwartenden Herausforderungen durch die Erweiterung, sondern auch eine Beschäftigung mit den Schwächen der derzeitigen europäischen Strukturpolitik für notwendig. In diesem Zusammenhang betont er, dass auch ohne Erweiterung ein Bedarf an einer Reform bestünde.

Er stellt die sechs im Europäischen Parlament diskutierten Vorschläge für eine Reform zur Debatte:

#### **Im Europäischen Parlament debattierte Reformvorschläge**

- Fokussierung der Strukturförderung, Abkehr vom Gießkannenprinzip
- Verbesserung der Effizienz des Mitteleinsatzes durch Optimierung der Evaluation: Einsatz wissenschaftlich fundierter Methoden der Evaluierung, um unerwünschte Mitnahmeeffekte zu vermeiden; verstärkter Einsatz von Kosten-Nutzen-Analysen, Sicherstellung der Unabhängigkeit der Evaluatoren
- Belohnung effizienten Wirtschaftens
- Ersatz oder Ergänzung des BIP/Kopf-Kriteriums durch andere Kriterien, um die Förderbedürftigkeit einer Region objektiver beurteilen zu können
- Anpassung der Zuständigkeitsbereiche von Kohäsionsfonds und Zielförderung, um ein Nebeneinander zu vermeiden und ggf. Abschaffung des Kohäsionsfonds
- Optimierung der Abstimmung zwischen allen Gemeinschaftspolitiken hinsichtlich ihrer Ziele und bessere Koordinierung der politischen Entscheidungen. Hier wird an erster Stelle die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) genannt, deren Mitteltransfer der Kohäsionspolitik nicht selten entgegen läuft.

#### **1.2.2 Wichtige Reformvorschläge aus Sicht der Beitrittsländer**

Ein Wissenschaftler der Wirtschaftshochschule Warschau skizziert zunächst die Ausgangslage auf der seine politischen Empfehlungen für eine Reform beruhen. So geht er hinsichtlich der Finanzierung davon aus, dass es keine Einigung über die Erhöhung des Strukturfonds- und Kohäsionsfondshaushaltes nach 2006 geben wird und die Strukturfondsempfängerländer in der EU-15, insbesondere die Kohäsionsländer, für ihren Anteil aus den Fonds kämpfen werden. Auf dieser Annahme aufbauend geht er von zwei Diskussionlinien aus. Zum einen wird seiner Einschätzung nach das Thema der Renationalisierung der Regionalpolitik, d.h. der Rückverlagerung der Verantwortlichkeiten für die Kohäsionspolitik auf die Ebene der Mitgliedstaaten, angesprochen werden. Zum anderen wird ein Wandel der Zielsetzungen der Regionalpolitik zur Debatte stehen. Seines Erachtens wird es ein wachsendes Interesse geben, die

europäische Regionalpolitik von der alten Dimension, Ausgleich regionaler Disparitäten, hin zu neuen Dimensionen, Aufbau der Wettbewerbsfähigkeit zwischen den Regionen, hin zu bewegen.

Der Vertreter des tschechischen Außenministeriums begrüßt diesen Dimensionenwandel in der Strukturpolitik. Ihm zufolge sollte europäische Regionalpolitik nicht versuchen, den Wohlstand im Rahmen der Europäischen Union auszugleichen, sondern die Wohlstandschancen zwischen den Regionen. In diesem Sinne sollten alle Hindernisse für wohlstandsbildende Mechanismen beseitigt werden.

Der Wissenschaftler von der Wirtschaftshochschule Warschau gibt auf der Basis des dargestellten Szenarios folgende politische Empfehlungen:

#### **Empfehlungen an die Politik für die Reform der Strukturpolitik aus Sicht eines Beitrittslandes**

- Konzentration der Strukturfondsmittel auf Ziel-1-Gebiete
- Zeitlich begrenzte erhöhte Bedeutung für den Kohäsionsfonds in den neuen Mitgliedstaaten unter Konzentration auf Transeuropäische Netze (TEN)
- Transferbegrenzung eher auf 3 % als auf 4 % des BIP
- Neue Generation an Gemeinschaftsinitiativen zu den Bereichen Informationsgesellschaft, Innovationspolitik etc.
- Begrenzung der Finanzmittel für die derzeitigen Förderregionen (Phasing-out Hilfen, Transfers im Bereich von 1 % des BIP der Zielregionen)
- Bessere Ausrichtung der Prioritäten der Verordnungen auf den Aufbau der Wettbewerbsfähigkeit in den Regionen

Der Vertreter des tschechischen Außenministeriums weist darauf hin, dass es bei den Reformen der Strukturfondsförderung nicht in erster Linie um eine Erhöhung des Strukturfondshaushaltes aufgrund der Osterweiterung geht. Das wahre Problem der Europäischen Strukturfondsförderung sieht er vornehmlich im gesamten Kontext der zukünftigen globalen Wettbewerbsfähigkeit der EU und in ihrer ökonomischen Wirtschaftskraft und damit im Kontext des Lissabonner Prozesses. Diesen Kontext zu betrachten bedeutet seines Erachtens, die Debatte um die Reform auf eine generelle, politisierte und ideologische Ebene zu heben.

### 1.3 Herausforderungen einer erweiterten Regionalpolitik und mögliche Lösungswege

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Diskussionsrunde zur Reform des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung konzentrieren sich in ihrem Meinungsaustausch auf zu bewältigende Schwierigkeiten und Lösungswege, die eine Ausweitung der Regionalpolitik auf neue Mitgliedstaaten mit sich bringen könnte. Folgende Herausforderungen rücken besonders ins Blickfeld: Finanzierung, Zukunft der heutigen Ziel-1-Regionen, Angemessenheit der bisherigen, auf die Altmitglieder gerichteten Instrumente der Europäischen Union, Subsidiarität und begrenzte Absorptionsfähigkeit.

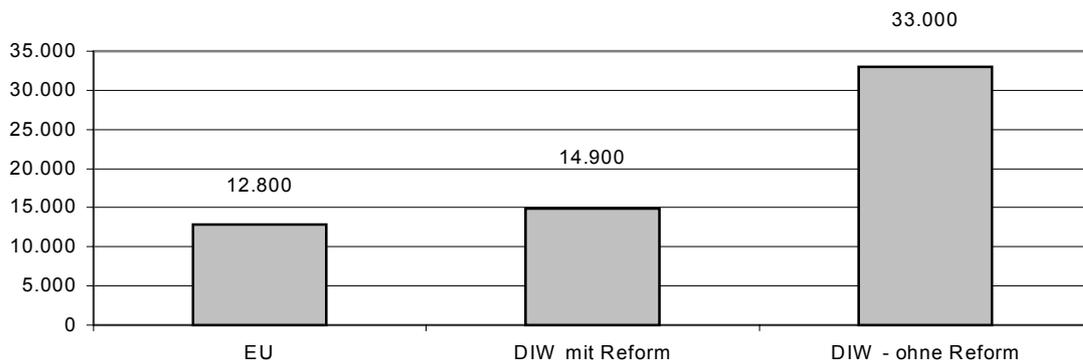
#### 1.3.1 Herausforderung: Finanzierung

Der Professor der Universität Duisburg hält die Finanzierung für die Erweiterung der Europäischen Union um zehn bis zwölf Mitgliedstaaten nicht für gesichert. Seinen Berechnungen zufolge sind bisher lediglich die Hälfte bis ein Drittel der notwendigen Gelder vorhanden. Diese Aussage illustriert er zum einen anhand eines Vergleichs der Fördermittel, die den vier Kohäsionsländern der EU-15, Spanien, Portugal, Griechenland und Irland, und den Beitrittsländern<sup>2</sup> (Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakische Republik, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn) zur Verfügung gestellt werden. Laut der finanziellen Vorausschau in der Agenda 2000 erhalten die vier Kohäsionsländer 70,773 Mrd. Euro, die zehn Kandidatenländer hingegen lediglich 44,780 Mrd. Euro, davon 5,200 Mrd. Euro vor dem Beitritt zur EU.

Zum anderen stützt er diese Aussage auf einen Vergleich zwischen den im Rahmen der Agenda 2000 für die Beitrittsländer tatsächlich vorgesehenen Mitteln für die Erweiterung und den in der wissenschaftlichen Diskussion für erforderlich erachteten Finanzmitteln. Bezogen auf das Jahr 2006 hält z.B. das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) in Berlin einen Betrag von 33 Mrd. Euro an Strukturmitteln für notwendig (vgl. Abb. 4). Die von der EU tatsächlich zur Verfügung gestellten Finanzmittel erreichen mit 12,8 Mrd. Euro nicht einmal die Hälfte dieses Betrages. Den Berechnungen des DIW liegt die Annahme zugrunde, dass es zu keiner durchgreifenden Reform der europäischen Strukturpolitik kommt. Sofern es zu einer substantiellen Reform käme, vor allem dadurch, dass sich die Förderung auf die Ziel-1-Regionen konzentrierte und auch reduzierte, hält das DIW einen Betrag von 14,9 Mrd. Euro für erforderlich. Eine solche Reform ist aber im Rahmen der Agenda 2000 gerade nicht erfolgt.

<sup>2</sup>Als die Agenda 2000 im Jahr 1999 beschlossen wurde, gehörten lediglich 10 Staaten zur Gruppe der Beitrittsländer. Zwischenzeitlich hat der Rat in einer Verordnung im März 2000 auch für Malta und Zypern Heranführungsmittel für den Zeitraum 2000 – 2004 in Höhe von 38 Mio. Euro (Malta) und 57 Mio. Euro (Zypern) vorgesehen.

**Abbildung 4:**  
**EU-Erweiterungsausgaben 2006 im Vergleich mit DIW-**  
**Prognosen (in Mio. Euro, DIW-Varianten und ohne Reform)**



Quelle: Axt, Heinz-Jürgen 2000: EU-Strukturpolitik. Einführung in die Politik des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts, Opladen, S. 233.

Auch der Vertreter aus dem Wirtschaftsministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern sieht einen erheblichen Finanzbedarf in den Beitrittsländern bei relativ abnehmenden finanziellen Ressourcen in der EU.

### **Lösungsansatz: Erhöhung des Budgets**

Der Professor der Universität Duisburg sieht in den Mitgliedstaaten angesichts leerer Haushaltskassen keinen politischen Willen zur Aufstockung der Finanzmittel.

Der Vertreter des tschechischen Außenministeriums gibt zu bedenken, dass jeder Transfer durch Steuergelder auf nationaler oder EU-Ebene finanziert werden muss. Diese Steuergelder, die später durch Transfers verteilt werden, sind Gelder, die dem individuellen oder unternehmerischen Entscheidungsprozess entzogen wurden, um sie dem Entscheidungsprozess der öffentlichen Institutionen der Staaten bzw. der Europäischen Union zuzuführen. Die Höhe der Besteuerung und entsprechend die Höhe und Intensität der Transferzahlungen und ihre Effizienz ist nicht ohne Wirkung auf das Wirtschaftswachstum in der Europäischen Union sowie auf die Behebung der bestehenden Wohlstandsunterschiede. Die Schätzung dieser Auswirkungen hält er daher für höchst relevant, spricht sich jedoch nicht eindeutig für oder gegen eine Erhöhung des Strukturfondsbudgets aus. Vielmehr empfiehlt er, die zukünftige Reform der Regional- und Kohäsionspolitik unter dem Blickwinkel der Effizienz und langfristigen Wirkung zu sehen.

## Lösungsansatz: Konzentration der Förderziele und -felder

Der Politikwissenschaftler der Universität Duisburg fordert, dass von der EU ausreichende Mittel für die anstehende Erweiterung zur Verfügung gestellt werden. Dies kann seines Erachtens im Rahmen seines Modells der Konzentration, das er explizit als Modell aus der Perspektive eines Wissenschaftlers verstanden wissen will, erreicht werden. Er ist sich dabei durchaus bewusst – insbesondere vor dem Hintergrund der an Spaniens Widerstand gescheiterten Bestrebungen, die Mehrheitsentscheidung für die zukünftige finanzielle Vorausschau im Bereich der Strukturpolitik einzuführen und vor dem Hintergrund der Diskussionen im Rahmen des Kohäsionsforums –, dass die Vorstellungen politisch nicht durchsetzbar sind, hält ihre Diskussion dennoch für unverzichtbar, um Alternativen aufzuzeigen.

Sein Konzept schlägt die Konzentration auf Ziel 1 und die Abschaffung der Ziele 2 und 3 vor. Wenn eine Förderung im Rahmen der Ziele 2 und 3 nötig ist, dann sollte dies auf nationaler Ebene geschehen. Seines Erachtens haben sich die Konzentrationsanstrengungen auf die bedürftigsten Regionen und Bevölkerungsgruppen in den Reformen seit 1988 nicht ausreichend durchsetzen können. Die bisherige Förderung bewertet er als versteckten Finanzausgleich. Eine von ihm durchgeführte Studie hat als Ursache hierfür eine spezifische Interessenverflechtungsfalle identifiziert: Von 1994 bis 1999 wurde fast jeder Staat bei einem der Förderziele in besonderer Weise begünstigt, weshalb er sich für den Erhalt gerade dieser Förderung ausgesprochen hat. Daraus resultiert, dass sich nicht nur die Staaten, die in *absoluten* Zahlen die meisten Fördermittel erhalten, für die Bewahrung des strukturpolitischen Status quo einsetzen, wie die Kohäsionsländer Irland, Portugal, Griechenland und Spanien (vgl. zweite Spalte „Fördersumme pro Kopf in ECU“ der Abb. 5), sondern auch die Staaten, die bei einzelnen Förderzielen *relativ* begünstigt werden. Dies kann sich je nach Förderziel auf Förderbeträge pro Einwohner, pro Arbeitslosen oder pro in der Landwirtschaft Beschäftigten beziehen (vgl. Spalten 3 bis 10 mit den Förderzielen 1 bis 6 in Abb. 5). Am Beispiel Schweden lässt sich die *relative* Begünstigung erläutern: Schweden belegt den letzten Platz, wenn man die Mitgliedstaaten entsprechend ihrer gesamten strukturpolitischen Förderung in einer Rangfolge einordnet. Es rangiert hingegen auf vorderen Plätzen, wenn man die relative Förderung pro Ziel als Maßstab zu Grunde legt. So nimmt Schweden die erste Position ein bei der Förderung für das Ziel 4 pro Einwohner; den zweiten Platz bei Ziel 6 und den dritten Platz bei Ziel 5a-Fischerei pro Einwohner (vgl. Abb. 5). Aufgrund dieser Interessenverflechtung war bisher eine Konzentration auf die bedürftigsten Regionen nicht möglich. So erhielten beispielsweise die Niederlande mit einer geringen Arbeitslosenquote die höchsten pro-Kopf-Fördermittel für Arbeitslose. Er konstatiert hier eine eindeutige Fehlallokation, der durch eine konsequente Konzentration abgeholfen werden sollte.

**Abbildung 5:**  
**Interessenverflechtung in der EU-Strukturpolitik 1994-99**

Land	Förder- summe pro Kopf in ECU	Ziele							
		1	2	3	4	5a Landw.	5a Fische- rei	5b	6
IRL	1578	1							
P	1418	2							
GR	1363	3							
E	815	4	4		5		5	6	
I	350	5							
FIN	295				2	2	2	2	1
D	242	6				7		4	
F	236		3	6	3	4	4	3	
L	202		1			1			
UK	198		2	3				7	
A	181							1	
B	179			5		3			
NL	144		5	1	4		6		
DK	142			4		6	1		
S	133			7	1		3	5	2

Quelle: Axt, Heinz-Jürgen 2000: Solidarität und Wettbewerb – die Reform der EU-Strukturpolitik, Gütersloh, S. 114ff.

Konzentrationsbemühungen steht nach Aussage der Vertreterin des Finanzministeriums des Landes Brandenburg entgegen, dass die Europäische Kommission Themen wie europäische Raumordnungspolitik, Gebiete mit besonderen natürlichen Nachteilen (Berggebiete etc.) und Ballungsgebiete zunehmende Beachtung schenkt und dabei die Gebiete, die durch die statistischen Effekte aus der Ziel-1-Förderung raus fallen, aus dem Auge verliert.

Der Berater für die polnische Regierung in EU-Fragen bestätigt diese Einschätzung. So hat ein Vertreter der Europäischen Kommission seine Vorstellungen im Rahmen einer früheren Veranstaltung der Friedrich-Ebert-Stiftung dargelegt. Die Gemeinschaftsinitiative URBAN<sup>3</sup> stand im Mittelpunkt seiner Überlegungen. Sie sollte ein allgemeiner Topf werden, mit der die Europäische

<sup>3</sup> URBAN ist eine Gemeinschaftsinitiative zur wirtschaftlichen und sozialen Wiederbelebung von Krisen betroffener Städte und Stadtrandgebiete zur Förderung einer dauerhaften Städteentwicklung. Sie soll dazu beitragen, die Lebensqualität in städtischen Problemgebieten zu verbessern. Mit Förderung im Rahmen von URBAN werden Anreize für wirtschaftliche Investitionen geschaffen, die Infrastruktur modernisiert und die Ausbildung und Qualifizierung benachteiligter Personengruppen unterstützt.

Kommission alle Politikfelder in den Mitgliedstaaten beeinflussen kann. Der Berater für die polnische Regierung vermisste in diesen Ausführungen eine Konzentration auf bestimmte Regionen und Politikfelder. Da dieser Vertreter der Europäischen Kommission aus Frankreich stammt, vermutet er, dass bei seinem Förderkonzept auch die Frage im Hintergrund stand, wieviel Geld nach Frankreich fließen wird.

Der Abgeordnete des Europäischen Parlaments bestätigt, dass der Vertreter der Europäischen Kommission diesen Förderansatz favorisiert. Das Europäische Parlament sieht das aber anders. Es versucht ihm zufolge, die Stärkung der schwächeren Regionen und die Stärkung des ländlichen Raumes immer mehr in den Vordergrund zu stellen. Auch die Neuausrichtung der Gemeinsamen Agrarpolitik geht in diese Richtung. Damit soll der ländliche Raum gefördert werden, nicht die Städte. Der Abgeordnete des Europäischen Parlaments sieht daher keine Mehrheit für das vom Vertreter der Europäischen Kommission favorisierte Förderkonzept.

Der Politikwissenschaftler der Universität Duisburg stellt im Zusammenhang mit der Raumordnungspolitik die Frage der Konzentration der europäischen Förderung im Hinblick auf das Subsidiaritätsprinzip. Unter dem Gesichtspunkt einer optimalen Zuweisung der Zuständigkeit für Politikbereiche auf die drei verschiedenen Ebenen europäisch, national, regional bezweifelt er, dass die Raumordnungspolitik sinnvoll bei der Europäischen Kommission angesiedelt ist. Die Bereiche „interregionale Kooperationen“ und „grenzüberschreitende Projekte“ der Raumordnungspolitik sind seines Erachtens sinnvoll auf der europäischen Ebene angesiedelt. Raumordnungspolitik, die ausschließlich den nationalen Rahmen betrifft, sollte hingegen Angelegenheit der Mitgliedstaaten oder der Regionen sein.

### **Lösungsansatz: Rückführung der Zielförderung zugunsten eines Ausbaus des Kohäsionsfonds**

Der Vertreter des Osteuropainstituts in München unterstützt die Konzentrationsvorschläge des Politikwissenschaftlers der Duisburger Universität. Er bezweifelt, dass die Instrumente, die für die relativ moderaten regionalen Unterschiede innerhalb der EU-15 konzipiert wurden, auch für den gewaltigen Aufholprozess, den die Beitrittsländer gegenüber dem EU-Durchschnitt zu vollziehen haben, angemessen sind. Sein Vorschlag lautet, den Kohäsionsfonds auszubauen und mit einem stärkeren nationalen Kohäsionsprogramm zu verknüpfen. Dies würde auch eine stärkere Konditionalität in der Makro- und Strukturpolitik bedingen. Ferner hält er es für diskussionswürdig, die Ziele 2 und 3 abzuschaffen und das Ziel 1 zurückzufahren.

Der Abgeordnete des Europäischen Parlaments könnte sich eine Abschaffung des Ziels 3 und im nächsten Zug eine Rückführung des Ziels 2 vorstellen, wenn der Aufholprozess Osteuropas anders nicht finanzierbar ist. Er plädiert jedoch dafür, dass zunächst die zur Verfügung stehenden Fördermittel vollständig ausgeschöpft werden. Er spricht sich gegen einen Ausbau des Kohäsionsfonds aus, weil er Staaten, nicht Regionen fördert. Wirkliche Struktur- und Regionalförderung kann seines Erachtens daher nur über die Ziel-1-Förderung geschehen, da die Fördermittel auf diese Weise direkt in die Regionen fließen. In diesem Zusammenhang stellt er die Frage in den Raum, ob Umwelt- und Verkehrsinfrastrukturprojekte nicht besser in der Ziel-1-Förderung aufgehoben wären. Ein Vertreter der Wissenschaft wägt die Vorteile einer Ziel-1-Förderung, d.h. insbesondere die Aufwertung der Regionen, gegenüber den Vorteilen des Kohäsionsfondsmodell ab. Zugunsten des letzteren spricht seines Erachtens, dass die Staaten nur dann Fördergelder erhalten, wenn sie ein Konvergenzprogramm vorlegen. Wenn sichergestellt werden soll, dass die neuen, aber auch die alten Mitgliedstaaten eine vernünftige makroökonomische Politik verfolgen, die langfristig auch die Euromitgliedschaft anpeilen, wäre das über den Kohäsionsfonds sinnvoll. Aber ein schnelles Hinübergreifen der Beitrittsländer in den Euro-Club wäre makroökonomisch eher problematisch, da sie sich dann sehr frühzeitig auf die Konvergenz festlegen und z.B. auf das Instrument der Abwertung verzichten würden.

### **Lösungsansatz: Konzentration durch strikte Anwendung der Regeln und Abschaffung des Kohäsionsfonds**

Ein Berater der polnischen Regierung in Beitrittsfragen befürwortet den Ansatz einer strikten Konzentration. Er führt aus, dass die Kohäsionspolitik darauf angelegt war, nur die in der wirtschaftlichen Entwicklung weit hinterherhinkenden Regionen mit massiven Ziel-1-Fördermitteln zu unterstützen. Daher hält er es für durchaus in Ordnung, wenn ein großer Teil der heutigen Ziel-1-Fördergebiete aus der Förderung herausfällt. Wenn man die falschen Regionen fördert, so wirkt das der Kohäsionspolitik entgegen. Ein Blick auf die Beschlüsse des Europäischen Rates in Berlin zeigt seines Erachtens, dass Irland, das bei ca. 110 % bis 120 % des europäischen BIP-Durchschnitts liegt, nicht nur aus dem Kohäsionsfonds, sondern auch noch als Übergangsmaßnahme für die ausgeschiedenen Ziel-1-Gebiete Geld erhält. Damit fließen Irland bis 2006 mehr Gelder zu als den weiterhin zum Ziel-1 Gebiet zählenden Regionen. So liegt der Nettorückfluss pro Jahr pro Kopf für Irland bei 540 Euro, für Griechenland hingegen lediglich bei 430 Euro. Er fordert die Europäische Union auf, ihre mit erhobenem Zeigefinger gestellte Forderung an die Beitrittsländer, den Acquis Communautaire anzuwenden, in ihren eigenen Reihen zunächst zu erfüllen, indem die 75 %-Grenze strikt angewendet wird.

Der Berater der polnischen Regierung plädiert weiterhin dafür, dass der Kohäsionsfonds auslaufen muss, wenn Spanien und Portugal zum Euroland gehören. Unter diesen Umständen wären auch ausreichende Fördermittel für die Beitrittsländer vorhanden, die dieses Geld dringend benötigen.

Der Politikwissenschaftler der Universität Duisburg sowie der Vertreter des Wirtschaftsministeriums des Landes Mecklenburg-Vorpommern unterstützen diese Aussagen zum Kohäsionsfonds. Sie heben hervor, dass der Kohäsionsfonds das Ziel hatte, die Kohäsionsländer mit diesem spezifischen Förderinstrument in die Lage zu versetzen, die Aufnahmekriterien der Europäischen Währungsunion zu erfüllen. Drei der vier Kohäsionsländer – Irland, Portugal und Spanien - sind jedoch bereits seit Beginn der dritten Stufe (1999) Mitglieder im Euro-Club. Folglich habe der Kohäsionsfonds seinen Zweck in diesen Ländern bereits erfüllt und sollte daher abgeschafft werden.

Ein Wissenschaftler erläutert, warum der Fortbestand des Kohäsionsfonds seine politische Berechtigung hat. Der Hintergrund für die Einführung des Kohäsionsfonds im Rahmen des Maastricht Vertrages 1992 war zwar, entwicklungschwache Länder mit einem entsprechenden Konvergenzprogramm an die Europäische Währungsunion heranzuführen. In der Verordnung des Kohäsionsfonds findet sich jedoch keine Klausel, die besagt, dass die Förderung aufhört, sobald die Länder der Währungsunion beitreten und damit das Ziel der Förderung erreicht ist. Daher hätten die Kohäsionsländer durchaus recht mit ihrer Forderung, auch nach dem Beitritt zur Währungsunion weiter gefördert zu werden. Die Abschaffung sei kein automatischer Prozess nach Erfüllung des Zwecks, sondern ein politischer Aushandlungsprozess.

Der Abgeordnete des Europäischen Parlaments betont, dass die Frage nach Abschaffung des Kohäsionsfonds vor dem Hintergrund der Euroeinführung sowie die Frage der Beitrittsländer nach den gleichen Fördermitteln wie Spanien, Portugal, Griechenland und Irland etc. völlig zu Recht erfolgt.

Der Vertreter des tschechischen Außenministeriums bewertet die Prinzipien des Kohäsionsfonds kritisch, hält jedoch eine Unterstützung auf staatlicher Ebene für dringend erforderlich.

Der Wissenschaftler der Wirtschaftshochschule in Warschau stellt im Kontext der Diskussion um die Abschaffung des Kohäsionsfonds die Frage, warum der ISPA-Fonds<sup>4</sup> eingerichtet wurde: „Nur aus Spaß, oder um die Beitrittsländer auf den Umgang mit dem zukünftigen Kohäsionsfonds vorzubereiten?“

---

<sup>4</sup> ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession) verfolgt das Ziel, Beitrittsländer mit EU-Politiken und -verfahren vertraut zu machen, sie bei der Anpassung an die gemeinschaftlichen Umweltnormen zu unterstützen und das transeuropäische Verkehrsnetz auszubauen bzw. den Anschluß an dieses Netz herzustellen.

## **Lösungsansatz: Konzentration auf zentrale Aktionsfelder anhand von Evaluierungen**

Der Vertreter des Landes Mecklenburg-Vorpommern plädiert dafür, den Einsatz des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung auf die zentralen wirtschaftlichen Felder zu konzentrieren. Vor dem Hintergrund der Erfahrungen im Land Mecklenburg-Vorpommern regt er dazu das Instrument der Evaluation an: 1999 wurde in Mecklenburg-Vorpommern lediglich ein Bereich aus dem EFRE schwerpunktmäßig finanziert. Heute wird der EFRE für einen 35 Felder umfassenden Katalog an Fördermaßnahmen herangezogen. Dazu zählen z.B. Wirtschaftshilfe für Unternehmen, Hochschulmaßnahmen, Kulturmaßnahmen, Gesundheitsmaßnahmen, Straßenverkehr, Städtebau, Wohnumfeldverbesserungen usw. Mit etwas Phantasie wären auch 40 Bereiche förderbar. Der Vertreter des Wirtschaftsministeriums des Landes Mecklenburg-Vorpommern hält daher als Instrument zur Reduktion der Einsatzbereiche des EFRE die Zwischenevaluierung im Jahr 2003 für dringend erforderlich. In diesem Rahmen sollen die Politikbereiche ermittelt werden, in denen der EFRE im Hinblick auf die Steigerung der Wirtschaftskraft und im Hinblick auf die Schaffung von Arbeitsplätzen den größten Mehrwert erbracht hat. Darauf möchte sich das Land bei der Fortführung des Instruments bis zum Jahre 2006 konzentrieren.

### **1.3.2 Herausforderung: Zukunft der bisherigen Ziel-1-Regionen**

Durch die Osterweiterung würden aus der Strukturfondsförderung 27 der derzeitigen 46 Förderregionen und aus dem Kohäsionsfonds alle Förderregionen herausfallen. Der Vertreter des Wirtschaftsministeriums des Landes Mecklenburg-Vorpommern befürchtet, dass auch die neuen Bundesländer ihren Ziel-1-Status verlieren könnten. Die Ursache liegt in der Absenkung des durchschnittlichen regionalen Bruttoinlandsprodukts, so dass die Förderregionen den Grenzwert für die Förderberechtigung nach Ziel 1 von 75 % des durchschnittlichen BIP pro Kopf überschreiten, ohne dass sich ihre wirtschaftliche Situation verbessert hätte. Denn abgesehen von der Tschechischen Republik und der Slowakischen Republik liegt das durchschnittliche BIP pro Kopf in den Beitrittsländern weit unter der 75 % Schwelle. Mit der Erweiterung wird deshalb die Anzahl der Regionen, denen nach den derzeitigen Kriterien Struktur- und Kohäsionsfondsmittel zustehen, deutlich zunehmen.

Die grundlegende Annahme ist, dass angesichts der angespannten Haushaltslage in der Europäischen Union und in den einzelnen Mitgliedstaaten das Budget für die Strukturfondsförderung nicht aufgestockt wird. Die Erweiterung des Kohäsionsbudgets wird vor allem von denjenigen gefordert, die bei Reformen und Kursänderungen in der Strukturpolitik zu verlieren hätten.

Der Vertreter des Wirtschaftsministeriums des Landes Mecklenburg-Vorpommern vergleicht die Wirtschaftskraft seines Landes mit einer Lokomotive: In diesem Bild ist das Land Mecklenburg-Vorpommern eine langsam fahrende Regionalbahn. Unter anderem mit Hilfe der europäischen Fördermittel wird diese Regionalbahn aufgerüstet, um damit in einem überschaubaren Zeitraum die durchschnittlich schnell fahrenden Schnellzüge einzuholen und dann auch mithalten zu können. Im Zuge der Osterweiterung treten neue Länder hinzu, die – um im Bilde zu bleiben - noch langsamere Eisenbahnen haben. Auch denen muss geholfen werden. Aber wenn man die Förderung für Mecklenburg-Vorpommern drastisch einschränken würde, wäre diese Regionalbahn niemals in der Lage, die Schnellzüge einzuholen. Der Vertreter des Wirtschaftsministeriums des Landes Mecklenburg-Vorpommern betont, dass es um die Notwendigkeit geht, zu den anderen Regionen der EU-15 aufzuschließen – wie im EG-Vertrag Artikel 158 als Ziel formuliert.

In Mecklenburg-Vorpommern gibt es noch erheblichen Entwicklungsbedarf in folgenden Bereichen, um diese Situation zu erreichen.

- Entwicklung einer modernen Wirtschafts- und Verkehrsinfrastruktur
- Stärkung des Wirtschaftspotentials
- Stärkung des FuE-Potentials
- Stärkung der internationalen Verflechtung der Wirtschaft des Landes
- Bewältigung des demographischen Wandels
- Anpassungen an die Herausforderungen der Informationsgesellschaft

Die Vertreterin der Verwaltungsbehörde des Finanzministeriums Brandenburg bekräftigt das am Beispiel Mecklenburg-Vorpommerns illustrierte Post-Erweiterungsszenario für die Neuen Bundesländer. So ist auch die wirtschaftliche Entwicklung in der EU-15 wesentlich stärker als in Brandenburg. Sie zeigt sich daher nicht hoffnungsfroh, dass Brandenburg die Ziel-1-Förderung nach den geltenden Kriterien nach 2006 hinter sich lassen wird. Sie sieht noch einen erheblichen Aufholbedarf, erkennt aber an, dass sich die Mehrzahl der Mittel auf die Beitrittsländer konzentrieren sollte.

Ein Wissenschaftler fordert dazu auf, nicht in Länderkategorien zu denken, sondern in den NUTS II Kategorien. Ostdeutschland müsse differenziert betrachtet werden. Es gebe dort Wachstumsinseln, d.h. wohlhabende, wirtschaftlich dynamische Regionen, die keiner Förderung bedürften. Als Beispiele nennt er die „Speckgürtel“ um Berlin, Dresden und Jena. Er prognostiziert, dass Mecklenburg-Vorpommern trotz Erweiterung nicht aus der Förderung rausfallen wird, da es auch in diesem Fall bei lediglich 65 % des EU-Durchschnitts läge.

### **Lösungsansatz: Beibehaltung der 75-%-Grenze**

Der Vertreter des Europäischen Parlaments spiegelt die Meinung aller Parlamentsabgeordneten aus den Kohäsionsländern Spaniens, Portugals und Griechenlands unabhängig von ihrer Parteienzugehörigkeit wider, die sich geschlossen gegen eine ersatzlose Streichung der bisherigen Förderung für Ziel-1-Regionen und Kohäsionsländer aussprechen. Eine Beibehaltung der 75 % Grenze nach der Erweiterung, die diese Konsequenz nach sich ziehen würde, ist seines Erachtens daher politisch weder wünschenswert, noch durchsetzbar. Er hebt in diesem Zusammenhang hervor, dass die Europäische Union auch eine politische Union ist, die auf die Unterstützung der Bürgerinnen und Bürger in den Mitgliedstaaten angewiesen ist.

### **Lösungsansatz: Phasing-out-Regeln**

Der Vertreter des Wirtschaftsministeriums des Landes Mecklenburg-Vorpommern fordert angemessene Phasing-out-Regeln für die noch-Ziel-1-Gebiete in der EU-15, wie sie auch bei früheren EU-Erweiterungen eingesetzt wurden. Auf diese Weise hofft er, dass die wichtigen strukturpolitischen Aufgaben, die unter anderem aus der Lage an der EU-Außengrenze resultieren, auch nach 2006 fortgeführt werden können. Die Phasing-out-Regelungen sollen nicht nur eine finanzielle Förderung beinhalten, sondern auch eine größtmögliche Kohärenz der regionalpolitisch notwendigen Maßnahmen und der beihilferechtlichen Genehmigungspraxis insbesondere für die Regionen an der Außengrenze der EU-15 gewährleisten.

### **Lösungsansatz: Anhebung des Grenzwertes für Ziel-1-Förderung**

Der Politikwissenschaftler der Universität Duisburg zieht bei der Wahl zwischen den zwei Optionen, Phasing-out-Regelung oder Anhebung des 75-%-Grenzwertes für die Ziel-1-Förderung, die Phasing-out-Variante vor. Denn wenn einmal das Anspruchsniveau erhöht wäre und eine Verordnung dies festlegte, dann gälte das für die nächsten 10 bis 20 Jahre. Dies hat die Erfahrung mit dem Kohäsionsfonds gezeigt.

Der Abgeordnete des Europäischen Parlaments bezweifelt, ob die Erhöhung der Schwelle auf beispielsweise 90 % oder gar 100 % des EU-Durchschnitts noch mit dem Kohäsionsgedanken vereinbar ist. Es bestünde die Gefahr, dass diese Übergangsregelung den finanziellen Rahmen sprengten.

### **Lösungsansatz: Unterschiedliche Kriterien für neue und alte Mitgliedstaaten**

Der Abgeordnete des Europäischen Parlaments geht davon aus, dass der Ansatz, unterschiedlicher Grenzwerte - bei denen sinnvollerweise der für die EU-15-Regionen höher wäre als der für die Beitrittsländer - von den neuen Mitgliedstaaten eindeutig und nicht zu Unrecht als krasse Diskriminierung aufgefasst würde. Aus diesem Grund wird diese Option für die Gruppe der deutschen Sozialdemokraten abgelehnt, auch wenn sie von manchen Studien (u.a. Faina-Studie) ins Auge gefasst wird.

Der Vertreter des tschechischen Außenministeriums bezeichnet den Ansatz unterschiedlicher Kriterien als diskriminierend und lehnt ihn daher als unakzeptabel ab. Die Osterweiterung würde einen lang anhaltenden Nutzen für alle Mitgliedstaaten und Beitrittskandidaten erzeugen. Die Kosten der Anpassung, die kurzfristiger Natur sind, müssten daher gemeinsam getragen werden und gleichmäßig über alle Beteiligten verteilt werden.

#### **1.3.3 Herausforderung: Gefahr sich ausweitender regionaler Disparitäten durch die Übertragung der EU-15-Instrumente**

Der Vertreter des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI) in Essen weist auf die negativen Konsequenzen hin, wenn Polen ebenso flächendeckend gefördert wird, wie es in Ostdeutschland geschehen ist. Seines Erachtens würden die intraregionalen Unterschiede in Polen ganz erheblich wachsen, wenn der gleiche Förderansatz verfolgt würde. Der Abgeordnete des Europäischen Parlaments stützt dieses Argument mit dem Hinweis auf Studien über wachsende Unterschiede von vorher auf gleich niedrigem Entwicklungsniveau befindlichen Regionen in Spanien. Ähnliche Ergebnisse finden sich laut dem Politikwissenschaftler von der Duisburger Universität auch im letzten Kohäsionsbericht. Demzufolge steigt die Divergenz der Regionen in den Staaten, d.h. die Lage der armen Regionen verschlechtert sich und die der wohlhabenden verbessert sich. Ferner wurde eine Stagnation beim Aufholen zwischen den Regionen festgestellt. Jedoch konnte eine Konvergenz zwischen Mitgliedstaaten beobachtet werden.

Der Wissenschaftler der Wirtschaftshochschule in Warschau erläutert seine Ansichten zur internen Kohäsion in Polen. Zur Zeit gibt es gravierende Disparitäten zwischen den polnischen Regionen. Das durchschnittliche BIP in Polen liegt bei 40 % des EU-Durchschnitts. Die reichste Region verfügt über 45 % des EU- Durchschnitts-BIP, während die ärmste Region nur auf 30 % kommt. Wenn alle 12 Kandidaten der EU beiträten, würde das durchschnittliche BIP in

der EU auf 82 % des gegenwärtigen Durchschnitts sinken. Daraus folgt, dass die reichste Region Polens etwa im Jahr 2006/2007 bei 75 % des EU-Durchschnitts läge. Die ärmeren Regionen im Osten des Landes würden hingegen weit unter diesem Niveau liegen.

### **Lösungsvorschlag: Anwendung des Kohäsionsfondsinstrumentariums**

Der Vertreter des RWI Essen plädiert für eine Übernahme des Instrumentariums der Kohäsionsfonds, wenn auch nicht des eigentlichen Kohäsionsfonds, in der ersten Phase der Erweiterung. Auf diese Weise könnten in Osteuropa die gravierenden Lücken in der Infrastruktur abgebaut und Kapazitäten für den Aufbau regionaler Administration freigemacht werden.

#### **1.3.4 Herausforderung: Subsidiarität versus mangelnde administrative Kapazitäten auf regionaler Ebene**

Der Abgeordnete des Europäischen Parlaments führt aus, dass die Europäische Union das Ziel verfolgt, vor Ort die geeigneten Strukturen zu schaffen, damit die transferierten Fördermittel vor Ort effektiv verwaltet und effektiv eingesetzt werden können. Auch wenn die Europäische Kommission durchaus die Aufgabe hat, diese Transfers zu kontrollieren, so sollen doch die Verantwortlichkeiten der regionalen und lokalen Ebene steigen. Diese Strukturen vor Ort existieren jedoch bisher nicht in ausreichendem Maße.

Der Vertreter des Wirtschaftsministeriums des Landes Mecklenburg-Vorpommern gibt zu bedenken, dass eine stärkere Eigenverantwortung der Regionen schon immer gefordert wurde und auch immer von Seiten der Europäischen Union versprochen wurde. Aber jede Reform hatte zur Folge, dass die Auflagen und die Anforderungen an die Verwaltung um ein Vielfaches gewachsen sind. Als Beispiel führt er die Reform 1999 an: Die Europäische Kommission hatte als Ziel dieser Reform eine Vereinfachung der Prozesse angekündigt. Zum Ergebnis hatte die Reform ein wesentlich komplizierteres Programmplanungsverfahren mit wesentlich größeren Restriktionen. Er geht daher davon aus, dass die Anforderungen auch weiterhin größer werden, trotz der Osterweiterung.

Der Abgeordnete des Europäischen Parlaments erwartet hingegen, dass sich die Förderprozesse angesichts der Osterweiterung und den fehlenden Institutionen auf der unteren administrativen Ebene in den Beitrittsländern zwangsweise vereinfacht werden müssen. Wenn die Europäische Kommission die gleichen Anforderungen an die Beitrittsländer stellen würde wie zur Zeit an Mecklenburg-Vorpommern oder Brandenburg, dann könnten die Fördergelder

aufgrund mangelnder administrativer Kapazitäten nicht abfließen. Er geht jedoch davon aus, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt auf regionaler Ebene in den Beitrittsländern keine ausreichenden administrativen Kapazitäten vorhanden sind und hält es daher auch nicht für sinnvoll, das Geld von der europäischen Ebene hinunter in die Regionen zu geben. Der Vertreter des RWI Essen bezweifelt, dass in den Beitrittsländern die administrativen Kapazitäten auf der regionalen Ebene zur Abwicklung der geforderten regionalen Programme in kurzer Zeit in ausreichendem Maße aufgebaut werden können. Die Erfahrungen aus Spanien und Italien, die lange brauchten, um die regionalen Strukturen zu entwickeln, deuten darauf hin. Jedoch befürchtet er auch, dass die Kapazitäten in der Europäischen Kommission zur Abwicklung der großen Mengen an Förderprogrammen für den Osten und den Süden der Union nicht ausreichen. Der Abgeordnete des Europäischen Parlaments hält die Beitrittsländer hingegen dazu in der Lage, wenn sie nach der Erweiterung mit mehr Personal ausgestattet werden.

### **Lösungsansatz: Kontrollierte Mindeststandards als Instrument der Regionalisierung**

Der Vertreter des Wirtschaftsministeriums des Landes Brandenburg spricht sich für die stärkere Eigenverantwortlichkeit der Regionen aus. Er plädiert dafür, die verwaltungsmäßigen Anforderungen an die Regionen zu reduzieren und nicht mehr „bis in den kleinsten Förderbescheid hineinzuregieren“. Den Regionen sollte mehr Verantwortung überlassen werden, indem lediglich ein Set an Mindeststandards formuliert und ihre Umsetzung überwacht wird. Die Vertreterin der Verwaltungsbehörde des Finanzministeriums Brandenburg hält die Konzentration der Europäischen Kommission auf Mindeststandards im Hinblick auf die begrenzten Kapazitäten der Europäischen Kommission für notwendig.

Der Abgeordnete des Europäischen Parlaments befürwortet den Wunsch nach Mindeststandards und weniger detaillierten Kontrollen. Die Regionen vor Ort sollten seines Erachtens über die Verwendung der Gelder bestimmen, da sie ihren Bedarf am besten kennen.

Auch die Vertreterin der Verwaltungsbehörde des Finanzministeriums Brandenburg spricht sich für einen regionalen Ansatz für Förderprogramme aus. Sie kritisiert die in Ostdeutschland bestehende starke Festlegung bis in Details über das Gemeinschaftlicher Förderkonzept. Es gibt keine Mindeststandards auf der Ebene des Gemeinschaftlichen Förderkonzeptes für ganz Ostdeutschlands, die im zweiten Schritt für die Landesebene noch etwas stärker ausgebaut werden, um im dritten Schritt, im Vollzug, noch gesteigert werden zu kön-

nen. Statt dessen werden maximale Ziele festgelegt, die im Detail sehr schwer umsetzbar sind. Daher rät sie von Rahmenprogrammen für die regionalen Programme in den Beitrittsländern ab, weil darin zu hohe Ziele festgelegt würden, die bei der Umsetzung zu wenig Beweglichkeit ermöglichen.

### **Lösungsansatz: Regionalisierung bei gleichzeitiger Beibehaltung der TEN-Förderung auf staatlicher Ebene**

Der Wissenschaftler der Wirtschaftshochschule in Warschau hebt hervor, dass er für die Verlagerung von so vielen Ressourcen wie möglich auf die regionale Ebene eintritt. Ausnahmen bilden Förderprojekte wie die Transeuropäischen Netze (TEN), die seines Erachtens auf der mitgliedstaatlichen Ebene entschieden und geplant werden sollten. Wenn der Förderbereich des Kohäsionsfonds in die Ziel-1-Förderung übergeleitet werden soll, so müssen seines Erachtens Mechanismen entwickelt werden, die sicherstellen, dass die TEN weiter gefördert werden.

### **Lösungsansatz: Ungebundene und unkontrollierte Fördermittel an die Mitgliedstaaten**

Der Politikwissenschaftler der Universität Duisburg schlägt ein langfristiges Modell zur Stärkung der Subsidiarität vor. Dieses ist seiner Einschätzung nach sicherlich nicht ab dem Jahr 2006 anwendbar, gewinnt aber an Attraktivität, je mehr sich die Europäische Union in Richtung einer politischen Union entwickelt. Sein Modell sieht vor, dass man von gebundenen Mitteln zu ungebundenen Mitteln übergeht und damit einen Großteil der Förderung nicht mehr über die Europäische Kommission laufen lässt. Regionen könnten nach diesen Modellvorstellungen die Fördergelder der EU nach eigenem Ermessen einsetzen. Die Europäische Kommission würde die Verwendung nicht kontrollieren. Er geht davon aus, dass sich Misserfolge am Steueraufkommen, an der Wachstumsrate und an den Arbeitslosenzahlen zeigen würden, wofür die Bevölkerung ihre Regierungen in Wahlen abstrafen würde.

Für eine Verlagerung von Verantwortung an die Regionen nennt der Wissenschaftler den Föderalismus in Deutschland als gutes Beispiel. Dies führt auch zu Streit, aber zu konstruktivem Streit. Zukünftig würde er sich wünschen, dass auch in den Beitrittsländern die Regionen über die Regionalentwicklung mitentscheiden dürfen.

Die Vertreterin des Finanzministeriums Brandenburg lehnt das Modell der ungebundenen Mittelzuweisung ab und betont, dass dies aus ihrer Perspektive aus

Bund-Länder-Diskussionen nicht die deutsche Position widerspiegelt. Auch der Abgeordnete des Europäischen Parlaments möchte bei der Stärkung des Subsidiaritätsprinzips nicht so weit wie dieses Modell gehen.

### **Lösungsansatz: Regionale Verteilung in Kooperation zwischen Europäischer Kommission und Regionen**

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt spricht nach Aussage des Politikwissenschaftlers der Universität Duisburg viel dafür, die Handhabung der regionalen Verteilung auch über die Europäische Kommission in Zusammenarbeit mit den Regionen abzuwickeln, weil man damit über die Strukturpolitik regionale Administrationsstrukturen in den Beitrittsländern aufbauen kann.

Der Vertreter des Landes Mecklenburg-Vorpommern stellt heraus, dass die Zusammenarbeit mit Brüssel im Aufholprozess sehr positiv zu bewerten ist. So lag das BIP von Mecklenburg-Vorpommern zu Beginn der 90er Jahre bei 37 % des EU-Durchschnitts. Heute nähert es sich der 70 % Marke.

#### **1.3.5 Herausforderung: Großer Förderbedarf bei begrenzter Absorptionsfähigkeit**

Die Diskussionsteilnehmerinnen und –teilnehmer identifizieren einen hohen Bedarf an Fördermitteln für die Kandidatenländer, um die massiven Umstrukturierungsprozesse erfolgreich bewältigen zu können. Als problematisch erweist sich in diesem Zusammenhang die begrenzte Absorptionsfähigkeit der Kandidatenländer, insbesondere aufgrund mangelhafter institutioneller Strukturen und begrenzter administrativer Kapazitäten.

Der Wirtschaftswissenschaftler aus Warschau weist darauf hin, dass die Europäische Kommission ein großes Interesse daran hat, dass Polen die Fördermittel aus Kohäsions- und Strukturfonds reibungslos absorbiert. Um dies zu gewährleisten ist zur Zeit in der Diskussion, dass nicht mehr als 70 % der europäischen Fördermittel für sektorale operationelle Programme verwendet werden. Nicht mehr als 30 % sollten für regionale operationelle Programme ausgegeben werden. Polen fürchtet die begrenzte Kapazität auf der regionalen Ebene. Eine wichtige Frage in diesem Zusammenhang ist, ob es 16 regionale operationelle Programme geben soll, weil Polen 16 NUTS II Regionen hat, oder ein regionales operationelles Programm wie in den Neuen Bundesländern. Die Europäische Kommission drängt sehr stark in Richtung eines regionalen operationellen Programms. In Polen laufen die Vorbereitungen zum Beitritt auch im Rahmen von PHARE. Im Jahr 2000 standen 130 Mio. Euro für diesen Zweck zur Verfügung, im Jahre 2001 150 Mio. Euro. Die Fördersumme

steigt weiter langsam auf 170 Mio. Euro, die im Jahre 2002 für diesen Bereich von PHARE genutzt werden können. Im Jahre 2000 gab es fünf Förderregionen im Rahmen dieser PHARE-Komponente, im Jahre 2001 wird es bereits acht geben. Polen hofft, diese Zahl weiter erhöhen zu können.

Das PHARE-Programm hat dem Vertreter Polens zufolge drei Schwächen der regionalen Administration offenbart: Erstens gibt es keinen öffentlichen Dienst in den regionalen Regierungen („political dimension“) Zweitens gibt es in der zentralen öffentlichen Verwaltung noch immer Fälle, in denen Akten verloren gehen oder Angestellte Anfragen einfach nicht beantworten, was auf das frühere Regime zurückzuführen ist („civilizational dimension“). Drittens sind die Menschen verunsichert, weil sie in kurzer Zeit neue Fähigkeiten erlernen müssen („professional dimension“). Er spricht sich jedoch dafür aus, dass die Rolle der Regionen in der Kohäsionspolitik in den Beitrittsländern steigen sollte, was insbesondere für große Länder wie Polen gilt.

### **Lösungsansatz: Integrierter Ansatz zur Erhöhung der Absorptionsfähigkeit in den Kandidatenländern**

Der Wissenschaftler der Wirtschaftshochschule in Warschau schlägt zur Verbesserung der Absorptionsfähigkeit in den Kandidatenländern ein aus sieben Elementen bestehendes Maßnahmenpaket vor:

- *Ausschöpfung der Vorbeitrittsinstrumente:*

Zu den wichtigsten Vorbeitrittsinstrumenten zählen der Einsatz und die Koordination der Instrumente PHARE, ISPA und SAPARD. Das Instrument „PHARE Social“ und „Economic Cohesion“ spielt eine bedeutsame Rolle als quasi Europäischer Fonds für Regionale Entwicklung und quasi Europäischer Sozialfonds. Auch der PHARE-Programmtyp „Crossborder“<sup>5</sup> ist wichtig für die Vorbereitung der Gemeinschaftsinitiative INTERREG. Ferner gehören die regionalen operationellen Programme und die Regelungen für die Allokation der Fonds zwischen den Regionen zu den wichtigen Fragen in diesem Zusammenhang.

---

<sup>5</sup> PHARE ist das zentrale Heranführungsinstrument für die mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer. Das Hauptziel von PHARE ist die gezielte Vorbereitung der zehn Kandidatenländer (Bulgarien, Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien, Slowakische Republik, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn) auf den EU-Beitritt. In den Beitrittsländern werden daher Projekte in jenen Bereichen gefördert, in welchen im Vergleich zum EU-Standard besonders großer Nachholbedarf besteht. PHARE unterstützt Aktivitäten im Bereich des Verwaltungs- und Institutionenaufbaus (30 % der Mittel) und der Investitionsförderung (70 % der Mittel). PHARE gliedert sich in drei unterschiedliche Programmtypen: 1. Nationale Programme (Länderprogramme), 2. Multi-country-Programme und 3. CBC - Cross-Border-Cooperation.

- *Vorbereitung der Organisationsstruktur für gutes Management der Europäischen Fonds*

Der Wissenschaftler weist darauf hin, dass das derzeit im Aufbau befindliche administrative System zur Abwicklung der Vorbeitrittsinstrumente nach dem Beitritt ohne große Abänderungen für die Umsetzung der Strukturfonds genutzt werden kann. Die Koordination der Europäischen Fonds und die Verantwortung für nationale Regionalpolitik ist im gleichen Ministerium angesiedelt. Die Machtposition des Ministeriums ist seiner Einschätzung zufolge geeignet, um die Europäischen Fonds in sektoraler und regionaler Dimension zu koordinieren.

- *Vorbereitung der regionalen Administration für die Absorption der Europäischen Fonds*

Im Hinblick auf die regionale Ebene hebt der Referent aus Warschau die Bedeutung der strategischen Entscheidungen über die Schlüsselakteure auf regionaler Ebene und über die Einteilung der Regionen, z.B. nach den Kriterien für NUTS II Regionen, hervor. Zur Vorbereitung gehört zudem die Kompetenzbildung in den für die Umsetzung zuständigen Institutionen in politischer und fachlicher Dimension.

- *Vorbereitung der strategischen Dokumente (Nationaler Entwicklungsplan, Operationelle Programme)*

Hierzu gehören die Struktur und der Zeitplan zur Vorbereitung des Nationalen Entwicklungsplans, die Beteiligung der Sozialpartner an seiner Erstellung, die Liste der sektoralen und regionalen operationellen Programme, die Entscheidung über die Anzahl der regionalen Programme und über die finanzielle Ausstattung der operationellen Programme. Als letzten Punkt nennt der Wissenschaftler die Probleme im Zusammenhang mit dem Übergang von der Förderung mit dem Vorbeitrittsinstrument (2002-2003) zur Kohäsionsfondsförderung (2004-2006).

- *Vorbereitung der nationalen gesetzlichen Regelungen für die Europäischen Fonds*

Der polnische Wissenschaftler geht davon aus, dass es zu spät ist, die nationalen gesetzlichen Regelungen für das Vorbeitrittsinstrument zu nutzen. Ein Teil der Regelungen sollte ein Element der Gesetze zu den öffentlichen Finanzen werden.

- *Aufbau des Monitoring- und Evaluationssystems für die Europäischen Fonds*

Zu den zentralen Elementen in diesem Feld gehört die Spezifizierung der EU-Verordnungen zum Monitoring und zum Evaluationssystem der Europäischen Strukturfonds für die lokale Ebene. Ferner gehören hierzu der Aufbau der Institutionen für das Monitoring und die Evaluation der Europäischen Strukturfonds auf zentraler und regionaler Ebene. Schließlich umfasst dieser Bereich die Monitoring- und Evaluationsmodelle der anderen EU-Mitgliedstaaten. Der Wirtschaftswissenschaftler hält es für möglich, den EU-Ansatz für Monitoring und Evaluation auf alle öffentlichen/staatlichen Förderfonds in den Beitrittsländern auszuweiten.

- *Notwendige Reform der öffentlichen Finanzen für die Kofinanzierung der Europäischen Fonds*

Der Wissenschaftler der Wirtschaftshochschule Warschau weist auf die Bedeutung der Kofinanzierungsmittel hin. Er weist darauf hin, dass der Transfer von europäischen Fördermitteln im Bereich von 3 % des BIP der Beitrittsländer bedeutet, dass sich die zu leistenden nationalen Kofinanzierungsmittel der Beitrittsländer im Bereich von 2 % ihres BIP bewegten, was eine große Herausforderung darstellt. Er hebt in diesem Zusammenhang die Bedeutung der Kofinanzierung auf regionaler Ebene, die Programmierung des Staatshaushalts für einen mehrjährigen Horizont, die möglichen Probleme bei der Kofinanzierung für schwache Regionen sowie die möglichen Probleme infolge der Dominanz von Infrastrukturprojekten hervor.

## 2. Die Zukunft des Europäischen Sozialfonds

Zur Einführung in die Thematik der zukünftigen europäischen Sozialpolitik wird zunächst ein Überblick gegeben über die Leitmotive des Europäischen Sozialfonds, den Reformbedarf und den Stand der Reformdiskussionen, die Fortschritte bei den Beitrittsverhandlungen im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, die Bedeutung des ESF für die Kohäsionspolitik und die Situation in den Kandidatenländern am Beispiel Ungarns und Estlands sowie in den Grenzregionen Ostdeutschlands.

### 2.1 Leitmotive des Europäischen Sozialfonds

Der Vertreter der Europäischen Kommission, Mitglied des Kabinetts der für Beschäftigung und Soziales zuständigen Kommissarin, stellt kurz die Leitmotive des Europäischen Sozialfonds vor. Der Europäische Sozialfonds zielt auf die Modernisierung und Reform der Arbeitsmärkte. Im Mittelpunkt steht dabei die Integration ausgegrenzter Menschen in den Arbeitsmarkt und in die Gesellschaft, um allen Menschen die gleichen Chancen zur Teilhabe am wirtschaftlichen Wachstum zu sichern. Der Europäische Sozialfonds soll die Wettbewerbsposition der europäischen Wirtschaft stärken und - entsprechend den Beschlüssen auf dem Lissabonner Gipfel im März 2000 - die dynamische wissensbasierte Wirtschaft fördern.

Der Europäische Sozialfonds ist das wichtigste Instrument zur Umsetzung der Europäischen Beschäftigungsstrategie in der aktuellen Förderperiode 2000-2006. Diese Strategie besteht aus folgenden vier Pfeilern:

#### **Pfeiler der Europäischen Beschäftigungsstrategie**

- Beschäftigungsfähigkeit
- Unternehmergeist
- Anpassungsfähigkeit
- Chancengleichheit

Die Aufteilung des 60 Mrd. Euro umfassenden Budgets des Europäischen Sozialfonds in der Förderperiode 2000 bis 2006 auf diese vier Elemente sieht folgendermaßen aus:

## Finanzielle Ausstattung der vier Strategieelemente

Beschäftigungsfähigkeit:	ca. 34 Mrd. Euro
Unternehmergeist:	ca. 8 Mrd. Euro
Anpassungsfähigkeit:	ca. 11 Mrd. Euro
Chancengleichheit:	ca. 4 Mrd. Euro

- *Beschäftigungsfähigkeit:*

Im Feld Beschäftigungsfähigkeit wird der Zugang zu Lern- und Beschäftigungsmöglichkeiten für diejenigen besonders gefördert, die von sozialem Ausschluss aus der Gesellschaft am meisten betroffen sind. Dieser ESF-Schwerpunkt zielt auf die wachsende Sorge im Zusammenhang mit dem „Digital Divide“ in der Gesellschaft.

Ferner fällt das Thema „Lebenslanges Lernen“ unter diesen Pfeiler. Hierzu gehören im Gegensatz zu früher neben der Fort- und Weiterbildung für bestimmte Zielgruppen auch der Aufbau der richtigen Bildungsinfrastruktur. In einigen Mitgliedstaaten ergänzt der ESF nicht nur die nationalen Anstrengungen auf diesem Gebiet, sondern ist der Motor für die Entwicklung einer Strategie zum lebenslangen Lernen.

- *Unternehmergeist*

Im Feld Unternehmergeist werden insbesondere Unternehmensgründungen und die Schaffung von Arbeitsplätzen im Dienstleistungssektor gefördert.

- *Anpassungsfähigkeit*

Der Förderbereich Anpassungsfähigkeit konzentriert sich auf die Themen lebenslanges Lernen, ICT Gebrauch und auf kleine und mittlere Unternehmen (KMU). Im Mittelpunkt stehen dabei Multi-Media Fortbildungen sowie Methoden des „Distance Learning“, um die Entwicklung von IT-Fähigkeiten in kleinen und mittleren Unternehmen zu unterstützen.

- *Chancengleichheit*

Ein zentrales Element des Pfeilers Chancengleichheit von Frauen und Männern ist die Integration des Mainstreamingansatzes<sup>6</sup> in alle Strukturfondspro-

<sup>6</sup> Mainstreaming bedeutet die Verbreitung und Integration erfolgreich erprobter Förderansätze in Politik und Praxis, um möglichst nachhaltige Ergebnisse zu erzielen.

gramme. Daneben werden weiterhin gesonderte Maßnahmen zur Förderung der Chancengleichheit für Frauen auf dem Arbeitsmarkt finanziert, um erfolgreiche innovative Methoden zu entwickeln, die als Grundlage für das Mainstreaming dienen können. Der Vertreter der Europäischen Union geht davon aus, dass der wahre Beitrag des Europäischen Sozialfonds für die Chancengleichheit höher ist, als die Ausgaben für die speziellen Fördermaßnahmen in diesem Bereich vermuten lassen.

## **2.2 Reformbedarf für den Europäischen Sozialfonds angesichts einer Erweiterung**

Ein wichtiges Ereignis zur Eröffnung der Debatte um die Reformen der Kohäsionspolitik für die Periode nach 2006 war das von der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament gemeinsam organisierte Kohäsionsforum im Mai 2002.

Der Vertreter der Europäischen Kommission betont, dass eine Reform der Strukturfondsförderung nicht nur wegen der Erweiterung, sondern auch wegen der fundamentalen Veränderungen in der Gesellschaft notwendig ist. Diese Veränderungen resultieren aus dem Wandel zur wissensbasierten Wirtschaft, der die Mitgliedstaaten, Regionen und lokalen Ökonomien innerhalb der EU-15 und in den Beitrittsländern vor große Herausforderungen stellt. Er skizziert die Herausforderungen, vor denen die nächste Generation der Strukturfonds steht:

### **Herausforderungen der Strukturpolitik nach 2006**

- Globalisierung der Wirtschaft
- Informations- und Kommunikationsrevolution
- Modernisierung der wirtschaftlichen und sozialen Systeme, die die neuen Geschlechterrollen und demographischen Entwicklungen widerspiegeln
- Agenda zur nachhaltigen Entwicklung
- Erfolgreiche Erweiterung

Der Referent hält eine klare Prioritätensetzung und eine schärfere Konzentration auf bestimmte Ziele für dringend erforderlich, um diese Herausforderungen zu bewältigen. Er hebt vier Themen hervor, die für den Bereich der Beschäftigungs- und Sozialpolitik im Zusammenhang mit diesen Herausforderungen besonders wichtig sind. Sie werden im zweiten Kohäsionsbericht als horizontale Prioritäten für die Beschäftigungs- und Sozialpolitik für den Zeit-

raum nach 2006 genannt, die auf die gesamte erweiterte Europäische Union angewendet werden sollen:

### **Zentrale Themen für die Beschäftigungs- und Sozialpolitik nach 2006**

- Mehr und bessere Jobs
- Neue Ökonomie und wissensbasierte Gesellschaft
- Gesellschaft ohne Ausgrenzung
- Chancengleichheit

- *Mehr und bessere Jobs:*

Die Mitgliedstaaten haben sich auf dem Lissabonner Gipfel dem Ziel einer Beschäftigungsquote von 70 % bis zum Jahr 2010 verpflichtet. Die nächste Generation der Strukturfonds wird weiterhin dieses Ziel unterstützen. Die Europäische Beschäftigungsstrategie spielt eine Schlüsselrolle bei der Fokussierung auf die Schaffung von Arbeitsplätzen.

- *Neue Ökonomie und wissensbasierte Gesellschaft*

Die neue Ökonomie hat einen weitreichenden Einfluss auf die Art zu leben und zu arbeiten. Die Herausforderung der Strukturfonds besteht darin, die Chancen zur Teilhabe an den positiven Auswirkungen dieser Veränderungen für alle Gesellschaftsmitglieder zu eröffnen. In diesem Zusammenhang müssen insbesondere zwei Fragen beantwortet werden: Wie kann die Europäische Union bei der Bekämpfung des Problems im Kontext des „Digital Divide“ optimale Unterstützung bieten? Welche Rolle spielen die Strukturfonds bei der kontinuierlichen Verbesserung der beruflichen Fähigkeiten durch das Konzept des lebenslangen Lernens. Der Vertreter der Europäischen Union weist darauf hin, dass heutzutage Menschen aus der Gesellschaft ausgeschlossen sind, wenn sie nicht mit einem Computer umgehen können. Als Beispiele für Aktivitäten auf diesem Gebiet nennt er die Ausrüstung von Schulen in Portugal und Spanien mit Internetanschlüssen. Dies hält er auch für ein wichtiges Ziel in den neuen Mitgliedstaaten.

- *Gesellschaft ohne Ausgrenzung*

Ein wichtiger Teil der Kohäsionspolitik, die sowohl wirtschaftliche als auch soziale Kohäsion umfasst, ist die Förderung der sozialen Integration von aus der Gesellschaft und vom Arbeitsmarkt ausgeschlossenen Menschen. Bei der Diskussion um die Zukunft der Sozialpolitik darf nicht vergessen werden, dass es auch in den reicheren Mitgliedstaaten, insbesondere in ihren städtischen

Gebieten, Menschen gibt, die von einer aktiven Mitwirkung in der Gesellschaft ausgeschlossen sind. Eine zentrale Frage in diesem Kontext ist, wie allen Menschen ein besserer Zugang zu den Arbeitsmarkt- und FuE-Programmen in der gesamten erweiterten Europäischen Union eröffnet werden kann.

- *Chancengleichheit*

Das Ziel der Chancengleichheit ist ein zentrales Thema in den gegenwärtigen Programmen. Dies muss nach Auffassung des Vertreters der Europäischen Kommission auch in der neuen Förderperiode fortgesetzt werden. Diskriminierungen in jeglicher Form sind eine Verschwendung von Talent und Ressourcen. Ein Fokus aller zukünftigen Strukturfondsaktivitäten muss die Fortführung und Nutzung der im Rahmen der bisherigen Programme erzielten Erkenntnisse sein. Der doppelte Ansatz des Mainstreamings und der speziellen Aktionen zur Förderung von Frauen wird auch zukünftig beibehalten werden.

Neben diesen inhaltlichen Prioritäten für die Strukturpolitik nach 2006 verweist er auf weitere Reformpunkte zum Bereich der Mittelverteilung, die der zweite Kohäsionsbericht benennt. Hierzu gehören die Kriterien für die Definition des Ziel-1-Gebietes, die Rolle der horizontalen Ziele, Übergangsregelungen und viele weitere Detailfragen.

Die Vertreterin des ungarischen Außenministeriums stellt die Grundprinzipien heraus, auf denen ihres Erachtens die zukünftige Kohäsionspolitik aufbauen sollte. Das Wichtigste ist ihrer Auffassung nach das Prinzip der Uniformität, d.h. es sollte eine einheitliche Politik, ein einheitliches System für die neuen und alten Mitgliedstaaten angewendet werden. Denn die Probleme, mit denen die Beitrittsländer heute zu kämpfen haben, seien die gleichen, mit denen die Mitgliedstaaten vor einigen Jahren kämpften. Als zweites wichtiges Prinzip bezeichnet sie die Solidarität. Dies ist die grundlegende Kraft, die die Europäische Union zusammenhält und ein Faktor für die Wettbewerbsfähigkeit. Solidarität betrachtet sie als Input, eine Art Investition der alten Mitgliedstaaten in die neuen Mitgliedstaaten, der einen Output in der Zukunft erzeugen wird.

Der Vertreter des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung erklärt, dass die deutsche Bundesregierung zum gegenwärtigen Zeitpunkt über keine abgestimmte Position zum Thema der europäischen Beschäftigungspolitik und der Entwicklung des Europäischen Sozialfonds verfügt. Entsprechend skizziert er im Rahmen seiner Wortbeiträge den derzeitigen Diskussionsstand innerhalb der Bundesregierung, nicht ihre abschließende Position. In den laufenden Gesprächen zur Abstimmung einer einheitlichen Position zu diesem Thema ste-

hen zunächst inhaltliche Gesichtspunkte im Mittelpunkt, bevor finanzielle Taktiken erörtert werden.

### **2.3 Stand der Beitrittsverhandlungen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik**

Die Vertreterin des ungarischen Außenministeriums weist darauf hin, dass Ungarn zusammen mit Zypern mit seinen Beitrittsverhandlungen am weitesten fortgeschritten ist. Ungarn konnte das Kapitel zur Sozial- und Beschäftigungspolitik bereits vor einiger Zeit abschließen. Selbst das Kapitel Freizügigkeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer konnte Ungarn – als erstes Land unter den Beitrittsländern – vorläufig schließen. Die Erfüllung zweier Bedingungen haben dies ermöglicht: Eine Liste der Europäischen Kommission bzw. der Mitgliedstaaten, in der die speziellen Regime aufgeführt sind, die nach dem Beitritt in diesem Feld angewendet werden sollen, sowie eine Versicherung der Mitgliedstaaten bezüglich dieser speziellen Regime.

### **2.4 Bedeutung der Europäischen Arbeitsmarktpolitik und des Europäischen Sozialfonds**

Der Vertreter des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung bewertet den sozialen Zusammenhalt als zentrales Ziel der Erweiterung der Europäischen Union. Angesichts der enormen wirtschaftlichen und sozialen Unterschiede stellt die Umsetzung einer solchen Zielsetzung eine große Herausforderung dar. Aus den bisherigen Erfahrungen, die sich unter anderem im zweiten EU-Kohäsionsbericht widerspiegeln, schließt er, dass eine wirtschaftliche und soziale Annäherung möglich ist, jedoch nur langfristig vonstatten gehen kann.

Als Schlüssel für eine Politik des sozialen Zusammenhalts definiert der Vertreter des Bundesarbeitsministeriums die aktive Beschäftigungspolitik. Die Erfahrungen in der Europäischen Union haben dies seines Erachtens bewiesen. Beispielhaft nennt er hierbei Irland und Spanien. Seine Definition des Begriffs aktive Beschäftigungspolitik geht weit über den engeren Begriff der aktiven Arbeitsmarktpolitik hinaus. So gehören auch die Förderung eines dauerhaften Wirtschaftswachstums und die Bewältigung der notwendigen Umstrukturierungen insbesondere im Bereich der Großindustrie zu den zentralen Aspekten der aktiven Beschäftigungspolitik. Neben diesen Fragen der Förderung von Wirtschaft und Infrastruktur kommt seines Erachtens der Beschäftigungsfähigkeit der Erwerbstätigen und der Anpassungsfähigkeit der Unternehmen eine Schlüsselbedeutung zu. Die Qualifizierung der Arbeitnehmer und eine verbes-

serte Arbeitsorganisation in den Betrieben sind dabei die wichtigsten Handlungsfelder.

Die Förderung der Humanressourcen spielt nach Ansicht des Vertreters der Europäischen Kommission eine zentrale Rolle für wirtschaftliches Wachstum in den Beitrittsländern. Er zitiert die europäischen Regierungschefs, die auf dem Lissabonner Gipfel betonten, dass die Verknüpfung von sozialer und wirtschaftlicher Politik ein Eckpunkt der zukünftigen Kohäsionspolitik sein muss. Er warnt davor, den Aspekt des sozialen Zusammenhalts zu vernachlässigen, und betont in diesem Zusammenhang die Bedeutung des Europäischen Sozialfonds. Er stellt die Frage nach dem geeigneten Entwicklungsmodell und bezweifelt den Erfolg des infrastrukturzentrierten Entwicklungsmodells. Vielmehr betont er, dass der zukünftige ökonomische Erfolg noch mehr als früher von Menschen und ihren Qualifikationen abhängen wird. Bei der wirtschaftlichen Entwicklung geht es nicht nur um physische Infrastruktur. Es geht um Investitionen in Menschen, was den wirklichen Unterschied in der Wettbewerbsfähigkeit und sozialen Kohäsion innerhalb Europas ausmachen wird. Als erfolgreiches Kohäsionsbeispiel nennt er Irland, das hauptsächlich in Innovation und Telekommunikationstechnologie sowie in die Entwicklung seiner Humanressourcen investiert hat, nicht so sehr in die Infrastruktur. Der zweite Kohäsionsreport, der zu Beginn des Jahres 2001 veröffentlicht wurde, berichtet von positiven Auswirkungen der Strukturförderung im Hinblick auf die Angleichung der BIP zwischen den Mitgliedstaaten. Jedoch hat die Dynamik der ökonomischen Entwicklung nicht notwendigerweise die Konvergenz der Regionen im Hinblick auf Beschäftigung, Arbeitslosigkeit, Armut und gesellschaftliche Ausgrenzung verbessert. Beispielsweise hat sich der Beschäftigungsunterschied zwischen Ziel-1-Regionen und dem Rest der Europäischen Union während der 90er Jahre ausgeweitet. Um das auf dem Lissabonner Gipfel beschlossene Ziel, eine Beschäftigungsquote von 70 % im Jahr 2010, zu erreichen, bedarf es einer besseren und intensiveren Unterstützung der Strukturfonds im Hinblick auf spezifische Beschäftigungsinitiativen, erklärt der Vertreter der Europäischen Kommission.

Die Erfahrungen aus der Süderweiterung der Europäischen Union in den 80er Jahren haben gezeigt, dass nach dem Beitritt Spaniens und Portugals zwar ein erfolgreicher Aufholprozess in der Wirtschaft einsetzte, der Aufholprozess bei der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Armut jedoch weit hinterher hinkte. Der Vertreter der Europäischen Kommission betont, dass die Zielsetzung des sozialen Zusammenhalts nicht aus dem Auge verloren werden darf.

Er illustriert die Bedeutung des Europäischen Sozialfonds für den wirtschaftlichen und sozialen Kohäsionsprozess zwischen und auch innerhalb der Mitgliedstaaten anhand von drei Beispielen:

#### **Beispiele für erfolgreiche Kohäsionspolitik des ESF**

- **Positive Beschäftigungseffekte:** Beschäftigungseffekte wurden auf direktem Wege erreicht, indem die Beschäftigungschancen der Teilnehmerinnen und Teilnehmer an ESF-Maßnahmen verbessert wurden. Auf indirektem Wege über die Verbesserung der Angebotsseite des Arbeitsmarktes.
- **Strukturelle Verbesserungen innerhalb der europäischen Arbeitsmärkte und ihrer Institutionen:** Der ESF hatte zusammen mit den anderen Strukturfonds eine bedeutende Wirkung auf die Entwicklung der Arbeitsmarktsysteme, -strukturen und -institutionen in den Mitgliedstaaten, insbesondere in Ziel-1-Regionen wie den Neuen Bundesländern. So hat der Europäische Sozialfonds in der Förderperiode 2000-2006 mehr als 50 % (32 Mrd. Euro) seines Budgets für Ziel-1-Gebiete vorgesehen.
- **Integration von benachteiligten Menschen in den Arbeitsmarkt:** Die Ergebnisse aus einer Reihe von Mitgliedstaaten lassen vermuten, dass die ESF-Interventionen die größten Erfolge bei der Integration von Menschen in den Arbeitsmarkt aufzuweisen haben, die am stärksten auf dem Arbeitsmarkt benachteiligt waren.

## **2.5 Gegenwärtige und zukünftige Situation in den Mitgliedstaaten**

### **2.5.1 Voraussichtliche Situation in einer EU-27**

Der Vertreter der Europäischen Kommission erläutert die Auswirkungen der Osterweiterung auf die Europäische Union der 15 Mitgliedstaaten. Das geographische Gebiet der Europäischen Union wird sich um 34 % ausweiten. Die Bevölkerung wird um 28 % steigen. Das BIP hingegen lediglich um 5 %. Daraus folgt, dass das BIP pro Kopf um 18 % fallen wird. Etwa 98 Millionen der 105 Millionen hinzukommenden Einwohner werden in Regionen mit einem durchschnittlichen BIP von weniger als 75 % der EU-27 leben.

Er geht von folgenden drei Typen von Ländern in einer erweiterten Europäischen Union aus:

#### **Länderklassifizierung in einer EU-27**

- Sehr arme Länder mit einem durchschnittlichen BIP von weniger als 40 % des EU-27 Durchschnitts. Beispielhaft nennt er hierfür Bulgarien, Rumänien und die Baltischen Staaten.
- Mittelbegünstigte Länder mit einem durchschnittlichen BIP von ca. 80 %. Hierzu zählt er insbesondere Spanien, Portugal, Zypern, Malta, Slowenien und die Tschechische Republik.
- Reiche Länder: Hierzu gehören die Gründungsmitglieder sowie Großbritannien, die skandinavischen Länder etc.

Die Vertreterin des ungarischen Außenministeriums verweist bei ihren Ausführungen zur Situation in einer EU-27 einerseits auf die Ergebnisse des aktuellen Kohäsionsberichts. Er geht von einem dramatischen Anstieg der Ungleichheiten in der erweiterten Union einer EU-27 aus. Sie betont, dass diese Ungleichheiten jedoch auch zum gegenwärtigen Zeitpunkt existieren. Daraus leitet sie eine europäische Dimension des Problems ab, die auch ohne Beitritt bewältigt werden müsste. Andererseits hebt sie hervor, dass sich die angesprochenen Ungleichheiten bereits nicht mehr so dramatisch darstellen, wenn man die sehr positiven ökonomischen Aussichten der Beitrittsländer berücksichtigt. So gehören ihren Ausführungen zufolge die neu hinzukommenden Länder zu den am schnellsten wachsenden Wirtschaftsregionen in der Welt, auch wenn das Bruttoinlandsprodukt der Beitrittsländer gegenwärtig weit unter dem EU-15 Durchschnitt liegt.

#### **2.5.2 Gegenwärtige wirtschaftliche und soziale Situation in den Beitrittsländern und Methoden zu ihrer Bewältigung**

Der Vertreter der Europäischen Kommission hebt hervor, dass die Transformationsphase zur Marktwirtschaft das bis zu diesem Zeitpunkt existierende Sozialmodell in den Kandidatenländern geschwächt hat: Das Bildungssystem ist zusammengebrochen. Die Rolle der Frau hat sich geändert. Der Arbeitsmarkt ist durch dramatische Umbrüche insbesondere in Form von massiven Arbeitsplatzverlusten in den traditionellen Industrien gezeichnet. Ferner sind Immigrationsflüsse zu verkräften. Schließlich gab es Veränderungen im landwirtschaftlichen Sektor.

Auf der anderen Seite waren die Strukturen und die Bedingungen noch nicht vorhanden, um nach und nach das Sozialmodell der gegenwärtigen Mitgliedstaaten der EU-15 zu übernehmen. Daraus zieht er den Schluss, dass die Implementation des Sozialacquis in den neuen Mitgliedstaaten langfristig angelegte Anstrengungen und den massiven Einsatz von Finanzierungsmitteln aus den Strukturfonds erforderlich machen werden.

### Beispiel Ungarn

Die Vertreterin des ungarischen Außenministeriums gibt anhand einiger Indikatoren einen kurzen Überblick über die wirtschaftliche und soziale Situation in Ungarn.

#### Wirtschaftliche und soziale Indikatoren für das Land Ungarn

<b>GDP 2000:</b>	54 % des EU Durchschnitts. 2005 voraussichtlich 60 % des EU-Durchschnitts (größer als das von Portugal oder Irland zum Zeitpunkt ihrer Beitritte).
<b>Wettbewerbsfähigkeit:</b>	Platz 27 in der Welt (d.h. noch vor einigen Mitgliedstaaten der EU)
<b>Arbeitslosenquote:</b>	unter 6 % (d.h. niedriger als im EU Durchschnitt)

Sie hebt die Fortschritte Ungarns auf dem Gebiet der Sozialpolitik im Rahmen der Beitrittsvorbereitungen hervor. So ist die Sozialpolitik in Ungarn vergleichbar mit dem durchschnittlichen Niveau der EU-15. Die gesetzlichen Anpassungen sind bereits weit fortgeschritten, so dass die Sozialpolitik in weiten Teilen den Anforderungen des Acquis Communautaire entspricht. Auch die Institutionen zur Implementation der Sozialpolitik sind eingerichtet. Sie haben teilweise schon heute die erforderlichen Kapazitäten für die Erfüllung ihrer Aufgaben, teilweise werden sie sie zum Zeitpunkt des Beitritts erreicht haben.

Das Niveau der sozialen Sicherung in Ungarn unterscheidet sich hingegen vom Durchschnitt der Europäischen Union. Dies führt die Referentin auf das unterschiedliche Niveau der wirtschaftlichen Entwicklung und daraus resultierenden Unterschieden in den Einkommen und Sozialleistungen zurück.

Im folgenden erläutert sie die politischen Prioritäten, die Ungarn für den weiteren Aufholprozess gesetzt hat. Die erste Priorität für Ungarn ist die Wettbewerbsfähigkeit. Diese soll durch massive Investitionen in Infrastruktur, Umwelt und in Humankapital gesteigert werden. Der ESF sollte hierzu im Bereich des Humankapitals beitragen. Eine weitere wichtige Priorität ist die Schaffung von mehr und besseren Jobs, besonders unter dem Aspekt, die Anforderungen des Lissabonner Gipfels zu erfüllen, d.h. bis zum Jahre 2010 eine Erwerbsquote von 70 % zu erreichen.

In Ungarn ist die Erwerbsquote derzeit relativ gering. Weitere Ziele sind Bekämpfung gesellschaftlicher Ausgrenzung und Chancengleichheit. Aber die wichtigste Priorität ist es, mehr und bessere Jobs zu schaffen. Dies ist ein übergreifendes Ziel, dass die anderen Prioritäten auch berührt.

Die Vertreterin des ungarischen Außenministeriums erläutert, dass Ungarn bereits am Luxemburg-Prozess teilnimmt. Bereits beim Luxemburg Gipfel des Europäischen Rates wurde Ungarn inoffiziell nach seinen Ansichten zu den Leitlinien gefragt. Wenn alle Beschäftigungspolitiken der Beitrittsländer bewertet sind, wird es eine gemeinsame Vereinbarung zur Beschäftigungspolitik zwischen den Regierungen der Beitrittsländer und der Europäischen Kommission geben, d.h. ein „Joint Assessment Paper on Employment“. Darin werden bestimmte Prioritäten und Ziele festgelegt, die zum Beitritt erfüllt sein müssen. Ungarn hat bereits im letzten Jahr ein nationales Aktionsprogramm zur Beschäftigung konzipiert. Das wurde mit den Sozialpartnerinnen und Sozialpartnern diskutiert. Ungarn bemüht sich, einen ähnlichen Prozess durchzuführen, wie im Rahmen des Nationalen Entwicklungsplans vorgesehen ist, auch wenn der Inhalt und die Verantwortlichkeiten anders sind.

## Beispiel Estland

Die Vertreterin Estlands gibt zunächst einen kurzen Überblick über ihr Land bevor sie die Hauptmerkmale der estnischen Ökonomie heraus arbeitet.

### Estland

- Hauptstadt: Tallinn
- Größe: 45.000 km<sup>2</sup> d.h. geringfügig größer als Slowenien, Dänemark oder die Niederlande
- Bevölkerung: 1.5 Mio Menschen
- Bevölkerungsdichte: 32 Menschen pro km<sup>2</sup>
- 1/3 der Bevölkerung lebt in Tallinn
- Die estnische Sprache ist der Finnischen sehr ähnlich.

### Hauptmerkmale der estnischen Ökonomie

- Geringes Einkommen, geringe Produktivitätsrate
- Hohe Arbeitslosenquote infolge des Privatisierungsprozesses
- Strukturelle Arbeitslosigkeit
- Mangel an qualifizierten Arbeitskräften
- Zwänge der Haushalts- und Fiskalpolitik
- Hohe Zugangskosten aufgrund der Randlage des Landes
- Unterentwickelte Infrastruktur
- Schwächen in der Industriestruktur
- Geringe Investitionsraten und Abhängigkeit von Kapitalimport
- Bevölkerungsrückgang
- Hohe Dependenzquote

Die Referentin erläutert die Anstrengungen Estlands, die aus dieser Situation erwachsenen Schwierigkeiten zu bewältigen. Diese schlagen sich insbesondere in folgenden drei Dokumenten nieder: Im nationalen Entwicklungsplan, in den regionalen Entwicklungsplänen sowie im „Joint Assessment Paper on Employment“. Diese Dokumente basieren auf fünf politischen Prioritäten der estländischen Regierung:

### **Politische Prioritäten der estnischen Regierung**

- Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit
- Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit
- Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der Industrie
- Anpassung der landwirtschaftlichen Restrukturierungsprozesse
- Konversion der Gebiete industriellen Niedergangs und regionale Regeneration

Die wesentlichen politischen Herausforderungen für Estland angesichts der ökonomischen und sozialen Lage sieht seine Vertreterin in drei Punkten.

Zum einen bedürfen die Faktoren, die über die nationale wirtschaftliche Performance und das Wachstum entscheiden, d.h. Produktivität, Beschäftigung, Partizipation und Dependenz, mehr Beachtung. Zum anderen braucht das Land eine Strategie, die auf ein ausgewogenes wirtschaftliches und soziales Wachstum abzielt. Hierzu gehört erstens eine umfassende und nachhaltige Investition in die Entwicklung der Humanressourcen, die auf eine Reduzierung der Anzahl an ungelerten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer und eine Erhöhung der Anzahl an hochqualifizierten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern abzielt.

Zweitens zählt die Vertreterin Estlands dazu die Maximierung des Potenzials der möglichen europäischen Strukturfondsmittel durch eine Verknüpfung der Infrastrukturförderung und der Förderung des Humankapitals, um Estland auf diese Weise zu einem attraktiveren Platz für Investitionen aus dem Ausland zu machen.

Drittens spricht sie sich für die Entwicklung einer nationalen Partnerschaftsstrategie mit den Sozialpartnern aus, um die estische Lohnwettbewerbsfähigkeit zu schützen. Als Beispiel für die Umsetzung der genannten Prioritäten zur Bekämpfung dieser Herausforderungen nennt sie die Schwerpunktsetzung Estlands auf den Bereich der Informationstechnologie. Estland hatte erkannt, dass es im Bereich der Telekommunikationstechnologie zu wenig gut ausgebildete Arbeitskräfte gibt. Die Regierung hatte daraufhin ein Programm aufgelegt, um Schulen mit Computern und Internetanschlüssen auszurüsten. Die Schulen in Estland sind heute eine der mit PC bestausgestatteten Schulen Europas, vergleichbar mit den Skandinavischen Ländern.

Im weiteren skizziert sie die gegenwärtigen Anstrengungen Estlands, sich gezielt auf den Beitritt zur Europäischen Union vorzubereiten. So wird die Übernahme der Strukturfonds intensiv vorbereitet. Es wurde ein Gesetzesrahmen diskutiert und implementiert, der das weitere Vorgehen nach dem Beitritt regelt. Viele Fortbildungen zu Themen der Europäischen Union werden angeboten. Die Ministerien qualifizieren ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter auf diesem Gebiet und stellen neue Kräfte für den Bereich der europäischen Politik ein. Ferner werden Agenturen errichtet, um die Strukturfonds effektiv nutzen zu können, sobald sie erhältlich sind. Die Vertreterin Estlands betont, dass die Estländerinnen und Estländer die Vorbereitungen sehr ernst nehmen und alles tun, um von den zukünftigen Fördermitteln zu profitieren und nicht das Geld zu missbrauchen, das ihnen anvertraut wird.

### **Situation in den Grenzgebieten in Ostdeutschland:**

Der Vertreter der IG Metall schildert die Situation in den Grenzgebieten Ostdeutschlands. Hier stellt sich insbesondere das Problem struktureller Defizite im industriellen Bereich. Auch im Handwerk und Dienstleistungsbereich zeigen sich erhebliche Probleme, insbesondere in den grenznahen Gebieten zu Polen und Tschechien. Einige wenige aufstrebende Regionen haben eine hohe wirtschaftliche Dynamik entwickelt, wohingegen viele Regionen nach anfänglichem Aufschwung wieder zurück gefallen sind. Die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Neuen Bundesländer entspricht lediglich zwei Dritteln des westdeutschen Durchschnitts. Die Arbeitslosigkeit ist mit rund 20 % mehr als doppelt so hoch wie in Westdeutschland. Die Arbeitseinkommen sind vergleichsweise so gering, dass sie sogar deutlich unter dem ostdeutschen Durchschnitt liegen.

Ferner weist der Vertreter der IG Metall darauf hin, dass es in Ostdeutschland zwar eine Reihe von Unternehmen in ausländischem oder westdeutschem Besitz gibt, diese jedoch in seltenen Fällen Zentralfunktionen dorthin verlagert haben.

## **2.6 Chancen, Herausforderungen und Lösungswege für eine erweiterte Beschäftigungs- und Sozialpolitik**

Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer an der Diskussionsrunde befürworten die Ausweitung der sozialen Kohäsion auf die Kandidatenländer der Osterweiterung. In der Diskussion wird die Osterweiterung als Gewinnsituation begriffen, die sowohl den Beitrittsländern als auch der EU-15 Chancen bietet. Der Fokus der Diskussion liegt jedoch auf den Herausforderungen, die sich aus der Osterweiterung für die Beschäftigungs- und Sozialpolitik ergeben, sowie

auf den Strategien zu ihrer Bewältigung. Im folgenden werden zunächst die positiven Perspektiven einer Osterweiterung als beidseitige Gewinnsituation kurz erläutert. Zu den im Anschluss diskutierten Herausforderungen zählen die Finanzierung, die Effizienz der Strukturpolitik, die Subsidiarität, die Zukunft der heutigen Ziel-1-Regionen, die Öffnung der Arbeitsmärkte, die begrenzte Absorptionsfähigkeit sowie die Strukturen der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Der Vertreter der IG Metall sieht eine Chance darin, nicht die Beitrittsländer isoliert zu fördern, sondern gleichzeitig die ostdeutschen Regionen zu stärken. Diesen „Win-win-Ansatz“ hofft er durch grenzüberschreitende Zusammenarbeit entlang von Wertschöpfungsketten zu erreichen.

Der Vertreter der Europäischen Kommission betont, dass die Osterweiterung viel zu wenig als Gewinnsituation für alle heutigen und zukünftigen Mitgliedstaaten der Europäischen Union aufgefasst wird. Er hebt die mit der Erweiterung verbundene Chance hervor, das wirtschaftliche Wachstum in allen Mitgliedstaaten durch die Ausweitung der Märkte und des Handels anzuregen. Ferner weist er darauf hin, dass alle Mitgliedstaaten von einer stärkeren Kohäsion innerhalb der Union profitieren, nicht nur die Empfänger von Mitteln aus den Europäischen Strukturfonds, sondern ganz Europa. Eine Studie der Europäischen Kommission zeigt, dass 25-40 % der Fördermittel für strukturschwache Länder an z.B. Portugal oder Griechenland in die hochentwickelten Mitgliedstaaten in Form von Importen von hochwertigen Maschinen und Ausrüstungsgegenständen zurückfließen. Als Beispiele führt er das größte, bereits abgeschlossene Projekt aus der Strukturfondsförderung, den Bau des Flughafens an. Er wurde von einem deutschen Konsortium gebaut. Ebenso wurde die Brücke über einen Fluss in Portugal von einem französischem Konsortium erstellt. Beide Beispiele bezeichnet er als klare „Win-win-Situationen“. Schließlich weist der Vertreter der Europäischen Kommission auf die Vorteile für alle Mitgliedstaaten hin, die aus der mit Strukturinterventionen erzielten Sicherung von Frieden und Wohlstand auf dem gesamten europäischen Kontinent resultieren.

Die Vertreterin Estlands appelliert an die Anwesenden, den Beitritt ihres Landes als „Win-win-Situation“ zu betrachten. Estland erwartet nicht nur Unterstützung, sondern bietet der Europäischen Union im Gegenzug auch wirtschaftliche Potenziale. So verfügen die Estländerinnen und Estländer über ein relativ hohes Bildungsniveau. Ihres Erachtens bilden sie damit einen Pool an qualifizierten Menschen, die die Europäische Union vor ihrer Haustür vorfindet. Insbesondere in Zeiten der Globalisierung, wenn das Kapital dahin zieht, wo es am meisten Profit machen kann, schätzt sie diese Situation in Estland als Vorteil für die Europäische Union ein. Zudem hebt die Vertreterin Estlands die

gemeinsamen historischen und kulturellen Wurzeln Estlands und der Europäischen Mitgliedstaaten hervor. Ihres Erachtens ist es einfacher und erfolgversprechender für die Europäische Union, auf dieser gemeinsamen Basis Produktionsstandorte aufzubauen, als z.B. auf Märkte in Asien zu bauen.

### **2.6.1 Herausforderung: Finanzierung**

Der Vertreter der Europäischen Kommission vertritt die Ansicht, dass es zu früh ist, zum jetzigen Zeitpunkt bereits klare Budgetvorschläge für die nächsten Strukturfondsprogramme zu machen. Auf dem Kohäsionsforum in Brüssel wurde jedoch immer wieder darauf hingewiesen, dass es angesichts des größeren Gebietes und massiv verstärkter regionaler, sozialer und territorialer Disparitäten unwahrscheinlich ist, mit der gegenwärtigen Fördermittelhöhe die bisherigen Anstrengungen zur Bekämpfung struktureller Probleme in einer erweiterten Union aufrechtzuerhalten bzw. die gleiche Wirkung zu erzielen. Das Budget für strukturelle Interventionen, das auf dem Berliner Gipfel beschlossen wurde, beträgt – inklusive neue Mitgliedstaaten – 0,45 % des BIP der EU-21 im Jahre 2006. Diese Grenze bewertet der Vertreter der Europäischen Kommission als „Minimum minumorum“ für die zukünftige Strukturpolitik. Er hofft, dass es ausreichenden politischen Willen gibt, das Budget der Strukturfonds nach 2006 zu erhöhen. Die Europäische Kommission wird einen konkreten Vorschlag machen, in dem das Budget der Strukturfonds, die Frage der eigenen Finanzierungsquellen der Europäischen Union sowie die Sonderstellung Großbritanniens, das faktisch für die Erweiterung nicht zahlen muss, thematisiert wird.

### **Lösungsansatz: Prioritätensetzung und schärfere Konzentration**

Der Vertreter der Europäischen Kommission plädiert für eine klare Prioritätensetzung und wesentlich schärfere Konzentration auf bestimmte Ziele: Die Prioritäten sollten entsprechend den gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Herausforderungen ausgewählt werden. Das Prinzip der Konzentration sollte so umgesetzt werden, dass die zukünftigen ESF Interventionen auf die Regionen und Gebiete mit den wichtigsten Entwicklungsproblemen und auf die Gruppe von Menschen mit den größten Problemen des Ausschluss vom Arbeitsmarkt beschränkt werden. Nur auf diese Weise können aufgrund der begrenzten finanziellen Mittel und der großen Anstrengungen, die die Beitrittsländer in ihrem Aufholprozess zu bewältigen haben, die gebotene Fairness, Effektivität und der gewünschte europäische Mehrwert erzielt werden.

Der Vertreter des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung befürwortet eine Reform der Strukturfonds mit dem Ziel einer stärkeren Konzentration

auf bedürftige Regionen. Ferner plädiert er für eine Reduktion der Aufgabengebiete der Strukturfonds.

### **2.6.2 Herausforderung: Effiziente Umsetzung der Strukturfondsinterventionen in einer EU-27**

Er bezweifelt, dass die Beitrittsländer zum Zeitpunkt des Beitritts in der Lage sein werden, das derzeitige Regime der Strukturfondspolitik effizient umzusetzen. Denn die institutionellen Strukturen und administrativen Abläufe der Arbeitsmarktförderung sind nicht in der notwendigen Form vorhanden. Ein Wissenschaftler wirft ein, dass Programme, die zu sehr ins Detail gehen, von Brüssel aus nicht administriert werden können. Diese Grenzen der zentralen Verwaltung sieht er in einer EU-27 enger gezogen.

#### **Lösungsansatz: Vereinfachung der Abläufe**

Der Vertreter des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung spricht sich für einen Abbau der Bürokratie aus. Die Strukturfondsförderung, insbesondere im Bereich des ESF, sollte vereinfacht werden hinsichtlich ihrer viel zu aufwendigen Verfahren und ihr Zuständigkeitsbereich reduziert werden.

Er merkt kritisch an, dass es bereits in der Vergangenheit Reformen zur Vereinfachung der Verwaltungsabläufe gab. Diese führten jedoch automatisch zu einer strengeren Finanzkontrolle. Als Begründung führt er die Notwendigkeit an, den europäischen Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern gegenüber Rechenschaft über die Verwendung der Gelder abzulegen.

#### **Lösungsansatz: Koppelung der Finanzierung und der Ergebnisse der Strukturinterventionen**

Ein Diskussionsansatz in der Europäischen Kommission zur Vereinfachung der Förderung geht dahin, die Finanzierung und die Ergebnisse zu koppeln. D.h. einen kleinen Set von Indikatoren zu entwickeln, zum Beispiel Schaffung von Arbeitsplätzen und Wachstum des Bruttoinlandsprodukts. Wenn diese Indikatoren erreicht werden, werden die Fördermittel zur Verfügung gestellt. Bei der Auswahl der Indikatoren sollen auch externe Faktoren berücksichtigt werden.

### **Lösungsansatz: Konzentration auf zentrale Aktionsfelder und Verlagerung der finanziellen Verantwortung an die Mitgliedstaaten**

Ein Vertreter der Wissenschaft fordert eine Konzentration auf zentrale Themenfelder statt immer neue Aktionsfelder zu eröffnen. Als Beispiel für ein aus seiner Sicht unnötigerweise neu erschlossenes europäisches Aktionsfeld nennt er die soziale Ausgrenzung. Seines Erachtens soll man diese Thematik in Kohäsionsländern und Ziel-1-Gebieten im Rahmen des ESF berücksichtigen. Hingegen spricht er sich gegen ein EU-weites Programm zur Bekämpfung sozialer Ausgrenzung aus, das auch in Paris, London und Berlin angewendet wird. Den Mitgliedstaaten kann seines Erachtens die Entscheidung über die Anwendung der Fördermittel überlassen werden und über den Grad der Regionalisierung bei der Umsetzung der Förderung. Als Mittel zur Kontrolle betrachtet er die Kofinanzierung. Wenn die Mitgliedstaaten einen gewissen Anteil selbst zusteuern, haben sie seines Erachtens ein ausreichendes eigenes Interesse daran, die Gelder vernünftig auszugeben. Aus Brüssel bedarf es dann keiner Kontrollen. Die Verantwortung, auch die finanzielle, sollte dementsprechend nach unten verlagert werden.

Der Vertreter des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung fordert, eine Förderung, die sich stärker an den Zentralstaat richtet, z.B. in Form einer Stärkung des Kohäsionsfonds, nicht ganz ungebunden zu vergeben. Zudem sollte man, falls man verstärkt in diese Richtung gehen will, neben der Struktur- und Umweltförderung die Förderung des Humankapitals als dritte Säule in den Kohäsionsfonds aufnehmen. Das sollte nicht dezentral organisiert werden, sondern über den Staatshaushalt, der auch mithelfen kann, die Infrastruktur in den jeweiligen Ländern aufzubauen.

#### **2.6.3 Herausforderung: Subsidiarität**

Im Zuge des Post-Nizza-Prozesses wurde das Thema der Verlagerung von Verantwortung in zunehmendem Maße in grundsätzlicher Form debattiert. Hierbei geht es darum, wie das Verhältnis zwischen den drei Ebenen Union, Mitgliedstaat und Region zukünftig gestaltet werden soll. Welche direkten Beziehungen sollen zwischen der Unionsebene und den Regionen bestehen, welche Rolle soll dem Mitgliedstaat dabei zufallen und wie sollen die Zuständigkeiten verteilt werden? Soll die Union beispielsweise auch regionale Unterschiede selbst in Angriff nehmen, wenn der Mitgliedstaat nicht über internen Finanzausgleich und interne Regionalpolitik für Ausgleich zu sorgen in der Lage ist? Oder soll die Union in erster Linie Solidarität zwischen Mitgliedstaaten erzeugen? Der Vertreter des Bundesministeriums für Arbeit weist darauf hin,

dass die Klärung derartiger Fragen entscheidende Auswirkungen auf die Beihilfenkontrolle bzw. auf den Spielraum der Mitgliedstaaten zur Gewährung von Beihilfen hätte.

Auch der Vertreter der Europäischen Union sieht einen wichtigen Zusammenhang zwischen einer erfolgreichen Kohäsionspolitik und einer Klärung der Beziehungen zwischen den drei administrativen Ebenen. Er betont die Bedeutung einer Zusammenarbeit zwischen den auf den unterschiedlichen Ebenen umgesetzten Politiken. So können beispielsweise nationale Beihilfen, die in großem Maße vergeben werden, der Wirkung der Strukturfondsförderung entgegen laufen und damit ihren Erfolg massiv beeinträchtigen.

### **Lösungsansatz: Renationalisierung**

Der Vertreter der Europäischen Kommission mahnt zur Vorsicht bei der Forderung nach Transfer von Verantwortlichkeiten auf die nationale Ebene. Die Beitrittsländer haben seines Erachtens nicht die administrativen Kapazitäten, so dass sie die verstärkte Involvierung der Europäischen Kommission benötigen. Da jedoch die Politik in einem Mitgliedstaat nicht anders sein kann als in einem anderen, muss eine Balance gefunden werden zwischen Zentralisierungs- und Renationalisierungsbestrebungen. Im Hinblick auf die finanzielle Verantwortung spricht sich der Vertreter der Europäischen Kommission deutlich gegen eine Renationalisierung aus, da die Kohäsionspolitik ein Pfeiler der EU-Politik ist. Sie wäre seines Erachtens für die ärmeren Mitgliedstaaten nicht sinnvoll. Diese Länder brauchen die Hilfe aus Brüssel.

In reicheren Mitgliedstaaten stellt sich angesichts der Größenverhältnisse zwischen nationaler Förderung und europäischer Förderung die Frage, ob die europäische Förderung tatsächlich einen Mehrwert schaffen kann. In Deutschland beispielsweise machen die Mittel der europäischen Förderung 1 1/2 % der Mittel für die gesamte Arbeitsmarktpolitik aus. In Ziel-1-Regionen in Deutschland zeigt sich jedoch der Mehrwert trotz dieser Größenverhältnisse: Hier ist der ESF das Hauptförderinstrument zur Unterstützung aktiver Arbeitsmarktpolitik, zur Schaffung von Arbeitsplätzen und zur Herstellung der Chancengleichheit.

### **Lösungsansatz: Regionalisierung**

Der Vertreter der Europäischen Kommission erklärt, dass er kein Anhänger von Regionalisierungsbestrebungen ist. Die Erfahrungen haben gezeigt, dass es sinnvoll war, den Kohäsionsländern Griechenland, Portugal und Irland nicht abzuverlangen, Regionen zu schaffen. Zunächst wurden in diesen Staaten

nationale Programme, mit einer starken zentralen Administration geschaffen. Im nächsten Schritt wurden diese Programme auf die regionale Ebene getragen. Er persönlich würde aufgrund dieser bewährten Strategie Regionalisierung nicht nachdrücklich von den Beitrittsländern einfordern. Er differenziert hierbei zwischen großen Ländern wie Polen, in denen die Schaffung von Regionen möglicherweise nützlich ist, und kleinen Ländern wie Estland, für die er Regionalisierungsansätze ablehnt.

Ferner gibt er zu bedenken, dass die Grenzregionen der Europäischen Union - in Finnland, Deutschland, Österreich, Italien und Griechenland - sich in einer Studie der Europäischen Kommission sehr unterschiedlich darstellten. Die Situation einer Hauptstadt Wien oder Helsinki ist nicht mit Grenzregionen in den Neuen Bundesländern in Deutschland, die unter einer Arbeitslosenquote von 16 bis 17% leiden, vergleichbar. Die Situation der Grenzregionen ist sehr unterschiedlich, da ihre wirtschaftliche und soziale Situation nicht nur auf ihrer Randlage beruht.

#### **2.6.4 Herausforderung: Zukunft der heutigen Ziel-1-Regionen, insbesondere der Grenzregionen**

Der Vertreter der IG Metall verweist auf die in Ostdeutschland stark ausgeprägten Ängste vor sozialem Abstieg. Befürchtet wird, dass die ostdeutschen Regionen aus dem Raster der Fördergebiete herausfallen könnten. Ziel-1-Fördergebiet sind diejenigen Regionen, deren durchschnittliches Bruttoinlandsprodukt unter 75 % des EU-Durchschnitts liegt. Da durch die Erweiterung im wesentlichen rückständige Regionen zur Europäischen Union hinzu stoßen werden, wird sich der Durchschnitt so weit absenken, dass die ostdeutschen Länder nicht mehr unterhalb dieser Marke liegen werden, obwohl sich an ihrer wirtschaftlichen und sozialen Situation nichts verändert hätte.

#### **Lösungsansatz: Übergangsregelungen für die Ziel-1-Gebiete der EU-15**

Der Vertreter der IG Metall fordert, dass die Entwicklung der Wirtschaftsstruktur in Ostdeutschland auch aus Mitteln von EU-Fonds nicht aufgegeben werden darf. Die Osterweiterung darf ihm zufolge kein Einfallstor für Tarif- und Sozialdumping werden. Vielmehr sollen einheitliche soziale Standards geschaffen werden, damit sich Menschen überall in Europa auf soziale Sicherungssysteme verlassen können.

Der Vertreter der Europäischen Kommission betont ebenfalls, dass auch nach der Erweiterung in der EU-15 weiterhin Regionen existieren werden, die strukturellen Problemen ausgesetzt sind. Er plädiert für die Entwicklung eines an-

gemessenen Sicherungsnetzes, das einerseits den aus dem Ziel-1-Status fallenden Regionen einen sanften Übergang zu einem neuen Regime der Strukturfondsunterstützung ermöglicht und andererseits ausreichende Finanzmittel für die Bedürfnisse der Kandidatenländer zur Verfügung stellt.

### **Lösungsansatz: Förderung grenzüberschreitender Zusammenarbeit insbesondere zwischen KMU**

Der Vertreter der IG Metall spricht sich für die Förderung grenzüberschreitender Zusammenarbeit aus. Er stellt die inhaltliche und organisatorische Seite seines Lösungsmodells vor. Als inhaltlichen Schwerpunkt der Förderung favorisiert er das verarbeitende Gewerbe und die industrienahen Dienstleistungen. Dies sind seines Erachtens die wesentlichen Kräfte, die nachhaltiges Wachstum erzeugen und selbsttragende ökonomische Strukturen auch in der Grenzregion entstehen lassen können.

Als Organisationsform für die Förderung dieser Sektoren empfiehlt er die Bildung von Agenturen zum Zwecke der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung. Beide Zielsetzungen der Agenturen sollten miteinander verknüpft und grenzüberschreitend organisiert werden. Er regt an, dass ortsansässige mittleren Unternehmen grenzüberschreitende Kooperationen suchen und gründen sollten, um durch diese Kooperationen wirtschaftliche Bedingungen zu verbessern und Zukunftspotentiale zu erschließen. Hierbei sollte die Europäische Union grenzüberschreitende Mittelflüsse organisieren. Ansätze des europäischen Aktionsprogramms zur Stärkung von Branchen und Regionen in Brandenburg hält er für ein gutes Konzept, das sich bereits in diese Richtung orientiert. Auch die Gemeinschaftsinitiative INTERREG sollte hier deutliche Akzente setzen. Er verweist in diesem Zusammenhang auf Erfahrungen aus der Vergangenheit: Bis zum Fall der Mauer 1989 gab es eine ganze Reihe konkreter betrieblicher Kooperationen. Diese Ebene sollte seines Erachtens gestärkt und teilweise reorganisiert werden. Die Unternehmenskooperationen sollten entlang von Wertschöpfungsketten, d.h. branchenorientiert, mit Blick auf zukunfts- und exportfähige Produkte und Verfahren erfolgen. Auf diese Weise verspricht er sich eine „Win-win-Situation“ für die ostdeutschen Grenzgebiete und für die Beitrittsländer. Der Vertreter der IG Metall hebt hervor, dass die Nachbarn auf der anderen Seite der Grenze nicht nur Absatzgebiet, sondern auch Wertschöpfungsmarkt sein wollen und sollen. Er betont, dass dies ein gemeinsames Anliegen für die Regionen beiderseits der Grenze sein muss.

Eine wichtige Voraussetzung für derartige Industrieverbände sieht er im beschleunigten Ausbau der Verkehrsinfrastruktur im Grenzgebiet. Dort gibt es

erhebliche Engpässe. Der Ausbau der Infrastruktur soll seines Erachtens auch hier koordiniert mit den Nachbarn erfolgen, d.h. europäische Fördergelder sollten grenzüberschreitend eingesetzt werden.

### **Lösungsansatz: Übergangsregelungen für die Freizügigkeit**

Der Vertreter der IG Metall argumentiert, dass es angesichts der Situation im Grenzgebiet Übergangsregelungen für die Freizügigkeit der Arbeitskräfte geben muss, die auch den Dienstleistungsbereich angemessen einbeziehen. Es geht dabei seines Erachtens nicht darum auszugrenzen und abzuschotten, sondern darum, Probleme gemeinsam aufzugreifen und die Zukunft zu gestalten.

### **Lösungsansatz: Zusätzliche europäische Programme und Finanzierungsmittel**

Ein Mitarbeiter des polnischen Außenministeriums sieht einen Lösungsansatz in der Bereitstellung zusätzlicher europäischer Hilfsprogramme für die Grenzregionen. Er wirft ein, dass Polen Gelder, die nahe an der polnischen Grenze ausgegeben werden, begrüßt. Fördermittel, die die Grenze zu Polen überschreiten, würden sie jedoch noch mehr erfreuen.

Zum Thema zusätzlicher Gelder für Grenzregionen gibt der Vertreter der Europäischen Kommission zu bedenken, dass sich diese Entscheidung unter Berücksichtigung der festgelegten finanziellen Vorausschau bis 2006 schwierig gestalten wird. Er kann zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht sagen, ob zusätzliche Gelder verfügbar sein werden. Er informiert, dass der Europäische Gipfel in Göteborg die Europäische Kommission aufgefordert hat, eine Mitteilung über die Grenzregionen zu erstellen. Die Europäische Kommission beabsichtigt, dieses Dokument vor der Sommerpause zu verabschieden.

### **2.6.5 Herausforderung: Öffnung der Arbeitsmärkte in der EU-15**

Er verweist auf Studien, in denen seine Behörde die Auswirkungen der Erweiterung im Hinblick auf Migrationsentwicklungen untersucht hat. Daraus schlussfolgert er, dass die Angst vor einer großen Schwemme von Migrantinnen und Migranten unbegründet ist. Jedoch weist er darauf hin, dass die bereits heute weit unterentwickelten Grenzregionen Ostdeutschland am ehesten von Migrationsbewegungen betroffen wären.

Die Vertreterin Estlands argumentiert, dass es auch vor dem Beitritt Irlands große Migrationsbefürchtungen innerhalb der Europäischen Union gab. Insbesondere, da die Iren aus historischen und kulturellen Gründen mit Migration vertraut sind. Sie hebt hervor, dass ausgewanderte Iren in ihr Heimatland zurückkehrt sind, als sich die irische Wirtschaft zu erholen begann. Insgesamt liegt die Migrationsrate innerhalb der Europäischen Union lediglich bei 2 %.

### **Lösungsansatz: Schrittweise Öffnung der Arbeitsmärkte**

Deutschland verfügt über positive praktische Erfahrungen mit der kontrollierten Öffnung des Arbeitsmarktes. Als Beispiel führt der Vertreter des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung die hohe Anzahl an Saisonarbeitnehmerinnen und die hohen Werkarbeitnehmer-Kontingente, insbesondere in den Grenzregionen zwischen Bayern und der Tschechischen Republik, an. Dies sind Arbeitsplätze für mehr als 100.000 Menschen im Jahr, wenn sie auch nicht alle dauerhaft über das ganze Jahr bestehen. Deutschland ist damit der Staat, der im Vergleich zu allen anderen Mitgliedstaaten seinen Arbeitsmarkt für osteuropäische Arbeitskräfte am weitesten geöffnet hat. Die Staaten, die sich für die sofortige Freizügigkeit in der EU einsetzen, haben seinen Ausführungen zufolge ihre eigenen Arbeitsmärkte noch nicht so weit geöffnet.

Aufgrund der positiven Erfahrungen mit der schrittweisen Öffnung wird Deutschland seine Grenzen nicht schließen, sondern schrittweise weiter öffnen. Deutschland möchte sich jedoch Steuerungsmöglichkeiten vorbehalten, um die Öffnung in einer gegenüber seiner Bevölkerung verantwortbaren Weise vornehmen zu können. In diesem Zusammenhang zeigt sich der Vertreter des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung sehr froh über die Schwedische Präsidentschaft, die die gemeinsame EU-Position einer Übergangsfrist geschaffen hat, die diesem Bedürfnis Rechnung trägt. Mit Ungarn und Estland wurde schon eine gemeinsame Lösung gefunden. Er hofft, auch eine Lösung mit Polen zu erreichen, wenn das Verständnis für die Differenziertheit des deutschen Ansatzes wächst.

Ein Wissenschaftler hält die gemeinsame EU-Position zu den Übergangsfristen, in der Deutschland eine Verlängerung um zwei Jahre, d.h. von fünf auf sieben Jahre, durchgesetzt hat, für zu teuer erkaufte. Denn Spanien konnte im Gegenzug sein Besitzstandwahrungdenken im Zusammenhang mit der Strukturförderung durchsetzen. Der Vertreter des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung sieht in der zweijährigen Verlängerung hingegen lediglich einen taktischen Aufhänger, an dem Spanien seine Forderung festgemacht.

### **2.6.6 Herausforderung: Großer Förderbedarf bei begrenzter Absorptionsfähigkeit**

Alle Diskutanten befürchten angesichts der unzureichend ausgebauten institutionellen Strukturen in den Beitrittsländern Schwierigkeiten bei der Implementation der Strukturfonds. Insbesondere wird erwartet, dass die zur Verfügung stehenden Fördermittel die administrativen Kapazitäten überfordern könnten.

Der Vertreter des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung stellt heraus, dass sich Absorptionsprobleme je nach eingesetztem Instrument unterschiedlich darstellen. Beispielsweise ergeben sich geringe Absorptionsprobleme beim Bau von Bundesautobahnen durch die neuen Bundesländer. Hier hat die Europäische Union ein eigenes Interesse, dass bestimmte Verkehrsverbindungen funktionieren. Bei anderen investiven Projekten räumt er durchaus Probleme im Bereich der Absorptionsfähigkeit ein.

#### **Lösungsansatz: Finanzierungshöchstgrenze**

Ein Vertreter des RWI Essen spricht sich gegen eine Erhöhung der Finanzierungshöchstgrenze von derzeit 4 % aus. Er beruft sich bei seiner Argumentation auf empirische Studien. Sie belegten, dass ein Mittelfluss über das Maß von 3 % des BIP zu starken Verwerfungen in den betroffenen Volkswirtschaften führt, ihre Strukturen beeinflusst und teilweise verzerrt. Nationale Geldmärkte würden dies kaum verkraften. Die gegenwärtige, von Griechenland durchgesetzte Obergrenze von 4 % ist demzufolge bereits ein Verstoß gegen die ökonomische Vernunft. Eine Beschränkung auf 3 % hält der Vertreter des RWI Essen für angemessen.

Auch der Professor der Universität Duisburg spricht sich gegen eine Erhöhung des Grenzwertes aus, da er sie nicht nur ökonomisch, sondern auch politisch für höchst kontraproduktiv hält. Er begründet dies zum einen mit der begrenzten administrativen Kapazität. Zum anderen verschärfte sich das Problem der Kofinanzierung. Eine Anhebung auf 5 oder 6 % würde bedeuten, dass die Parlamente in den Beitrittsländern kaum noch Spielräume hätten, um über investive Ausgaben im nationalen Haushalt zu entscheiden. Denn das beschränkte Geld würde aller Voraussicht nach zur Kofinanzierung verwendet, da es auf diese Weise den nationalen Haushalt vergrößert. Der Vertreter des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung differenziert bei der Kofinanzierungsfrage zwischen dem Kohäsionsfonds und den Strukturfonds. Er sieht eine größere Gefahr bei der Überschreitung einer Finanzierungshöchstgrenze im Falle der Strukturfonds als beim Kohäsionsfonds.

Der Vertreter der Europäischen Kommission führt aus, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine Finanzierungshöchstgrenze von 4 % des GDP aus den

Kohäsions- und Strukturfonds besteht. Die höchste Förderung erhält Griechenland mit 3,5 %. Unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die Beitrittsländer im Durchschnitt über ca. 40 % des EU-BIP verfügen, würde die Beibehaltung der 4 % Grenze einen sehr kleinen Betrag an Fördermitteln bedeuten. Im Hinblick auf die notwendigen wichtigen strukturellen Reformen im Bereich der Dienstleistungen und des Arbeitsmarktes im Zuge der Beitrittsvorbereitungen wäre daher eine Beibehaltung der 4 % Grenze seines Erachtens nicht fair. Nichtsdestotrotz ist er sich der Grenzen der administrativen Kapazitäten in den Beitrittsländern bewusst. Vor diesem Hintergrund plädiert er für eine flexible Art, das Problem der Finanzierungshöchstgrenzen zu lösen. So hält er in einigen Staaten die Überschreitung der 4 % Grenze durchaus für akzeptabel.

### **2.6.7 Herausforderung: Aufbau der Strukturen für aktive Arbeitsmarktpolitik**

Der Vertreter des Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung hebt die defizitären Strukturen im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik hervor. Zum einen nennt er die öffentlichen Institutionen im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik, die bei weitem noch nicht die Standards in den EU-Ländern erfüllen. Zum anderen führt er die Strukturen für einen sozialen Dialog in den Kandidatenländern an. Ein funktionsfähiger sozialer Dialog sei wichtig für eine erfolgreiche aktive Arbeitsmarktpolitik. Hierzu bedürfe es funktionsfähiger Vertretungen auf Seiten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitgeberinnen, die in der Lage sind als starke Parteien der öffentlichen Institutionen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik zu agieren. Die Rolle der Sozialpartner sei insbesondere auf dem Gebiet der Aus- und Weiterbildung unersetzbar.

### **Lösungsansatz: Beteiligung am Luxemburg-Prozess**

Mit dem Beitritt der neuen Mitglieder werden diese auch am so genannten Luxemburg-Prozess der EU mitwirken. Im Rahmen dieses Prozesses, bei dem Beschäftigungsleitlinien aufgestellt werden, die zu nationalen Aktionsplänen führen und am Ende Empfehlungen an die Mitgliedsstaaten beinhalten, bekommen die neuen Mitgliedsstaaten die Chance, im Rahmen eines aktiven Erfahrungsaustauschs ihre Arbeitsmarktpolitik zu erneuern.

### **3 Die Zukunft des Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft**

Alle Diskutanten ob Vertreterinnen und Vertreter aus den Institutionen der Europäischen Union oder der Beitrittsländer, aus Politik, Verwaltung, Forschung, Interessenverbänden oder Bildungsinstitutionen befürworten die Erweiterung der Europäischen Union um Länder im Osten Europas und den Baltischen Staaten. Einigkeit besteht darin, dass sich sowohl aus der Perspektive der Beitrittsländer als auch aus der Perspektive der Europäischen Union für den Agrarsektor größere Chancen eröffnen als Risiken zu befürchten sind.

In diesem Kapitel werden zunächst die Eckpunkte des Europäischen Agrarmodells, seine Reformen und eine Bewertung durch die Diskutanten dargestellt. Im folgenden Schritt wird die Bedeutung des Themas Agrarpolitik für die Verhandlungen und der Verhandlungsstand in diesem Politikfeld skizziert. Schließlich werden nach einem kurzen Abriss der positiven Aussichten einer Erweiterung die von den Diskutanten erwarteten Probleme und Lösungsansätze zu ihrer Bekämpfung diskutiert.

#### **3.1 Reformen der Europäischen Agrarpolitik**

Der Vertreter der Europäischen Kommission gibt einen kurzen Überblick über die Reformen der Agrarpolitik in den letzten 20 Jahren und die heutigen Grundlagen dieser Politik. In den 80er Jahren wurde versucht, den mengenmäßigen und budgetären Auswirkungen der Markt- und Preispolitik durch Quotenregelungen und Stabilisatoren zu begegnen. Dieser Ansatz erwies sich nicht als erfolgreich. Seit der Reform 1992 entwickelt sich die Agrarpolitik hin zur Politik der landwirtschaftlichen Einkommen und zu einer sich verdichtenden ländlichen Entwicklung. Politischer und ökonomischer Druck von außen trieben die Reformen voran. Hierzu zählen insbesondere die Ergebnisse der WTO-Verhandlungen zur Uruguay-Runde sowie die Notwendigkeit, die Finanzierbarkeit der Agrarpolitik sicherzustellen.

Die Beschlüsse zur Agenda 2000 trugen diesen Anforderungen Rechnung. Das europäische Agrarmodell basiert seither auf vier Leitmotiven:

#### **Leitmotive des europäischen Agrarmodells**

- Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit und Marktorientierung der EU-Mitgliedstaaten
- Diversifizierung landwirtschaftlicher Einkommensquellen und landwirtschaftlicher Haushalte
- Sicherung der Umweltfunktion der Landwirtschaft
- Stabilisierung ländlicher Räume.

Der Referent aus Brüssel markiert fünf Eckpunkte der Reformen im Rahmen der Agenda 2000, die auf den vier genannten Leitmotiven basieren:

#### **Eckpunkte der Reformen im Rahmen der Agenda 2000**

- Aufhebung der Zersplitterung in 5a und 5b Agrar-Strukturmaßnahmen bzw. Entwicklung einer inhaltlich kohärenten Struktur in der Verordnung 1257/1999
- Übergang von der Preispolitik hin zur Einkommenspolitik
- Marktpolitische Beschlüsse vor allem in den Sektoren Getreide, Rindfleisch und Milch
- Schaffung einer neukonzipierten Politik des ländlichen Raumes als zweite eigenständige Säule der Agrarpolitik neben der Marktpolitik
- Einrichtung des landwirtschaftlichen Vorbeitrittsinstruments SAPARD
- Plafonierung der Agrarausgaben der EU-15 in der finanziellen Vorausschau 2000-2006 unter Einbeziehung der agrarpolitischen Ausgaben für den Beitritt von sechs neuen Mitgliedstaaten im Jahr 2002

### 3.2 Bewertung der Reformen

Der Vertreter der Europäischen Kommission bewertet die Reformen im Rahmen der Agenda 2000 bezogen auf den Agrarsektor als Erfolg. Anhand folgender fünf Punkte illustriert er diese Bewertung.

#### Erfolge der Agenda 2000

- Besseres Marktgleichgewicht
- Weiterer Abbau von Interventionsbeständen, so dass keine Getreide- oder Butterberge mehr existieren
- Bessere Stabilität der landwirtschaftlichen Einkommen
- (1991: 90 % des EU-Agrarbudgets für Export- und Marktsubventionen, ca. 2004, d.h. nach der vollständigen Umsetzung der Agenda 2000: 70 % des Agrarbudgets als direkte Beihilfen für Landwirtschaft und Maßnahmen der ländlichen Entwicklung)
- Internationale Wettbewerbsfähigkeit der Landwirtschaft gestärkt
- Wichtige Umweltakzente: Einbettung obligatorischer Umweltmaßnahmen, Modulation<sup>7</sup>, deren Erlöse für Umweltmaßnahmen verwendet werden können.

Der Vertreter der Europäischen Kommission bezeichnet die Verabschiedung der Agenda 2000 durch den Europäischen Rat von Berlin im Juni 1999 im Bereich der Agrarpolitik als „Meilenstein auf dem Weg zur Osterweiterung“. Er vertritt die Ansicht, dass die Reformen im Rahmen der Agenda 2000 eine stabile Basis bieten, auf der die Herausforderungen der Osterweiterung, insbesondere ein Zuwachs an landwirtschaftlichem Produktionspotential, bewältigt werden können. Dennoch kritisiert er einige Entscheidungen in diesem Politikfeld. Hierzu gehören die Beschlüsse zum Zeithorizont im Milchbereich, die Höhe der Preissenkungen bei Zuckerpflanzen und Rindfleisch, die niedriger ausfielen als von der Kommission vorgeschlagen, die verschobene Einführung betrieblicher Förderplafonds sowie das im Verhältnis zur Marktpolitik geringe Budget der zweiten Säule „Entwicklung ländlicher Räume“. Nach seiner Ansicht ist eine weitere Reform vor Ablauf der Förderperiode im Jahre 2006 im Hinblick auf den Beitritt jedoch nicht notwendig. Eine Anpassung der vorhandenen Instrumente an gewandelte Anforderungen im Rahmen der Halbzeitbewertung sei vollkommen ausreichend. Anpassungen sind seines Erachtens

<sup>7</sup> Der Begriff Modulation bedeutet, dass europäische Mittel von der produktions- und flächenbezogenen Förderung zugunsten der Förderung einer umweltverträglichen und nachhaltigen Landwirtschaft umgeschichtet werden können.

insbesondere in den wichtigsten Marktbereichen Getreide, Rindfleisch und Milch sowie beim budgetären Agrarplafond erforderlich.

Der Vertreter des Deutschen Bauernverbandes argumentiert hingegen, dass eine sorgfältige Vorbereitung und Umsetzung der Osterweiterung nur möglich ist, wenn zunächst die auf dem Gipfel von Nizza beschlossenen institutionellen Reformen der Europäischen Union implementiert und weiter vertieft werden. Er hält die Europäische Union für den Beitritt neuer Mitgliedstaaten für noch nicht ausreichend vorbereitet.

### **3.3 Reformideen für die nächste Förderperiode ab dem Jahr 2006**

Der Vertreter der Europäischen Kommission hält allerdings weitere Reformen für die Zeit nach der aktuellen Förderperiode ab dem Jahr 2006 aus mehreren Gründen für notwendig. Neben den Änderungen in den internationalen Rahmenbedingungen, der geänderten Marktlage und der Notwendigkeit zur weiteren Sicherstellung der Finanzierbarkeit misst er den gewandelten Verbraucherinteressen und den Bedürfnissen des Gesundheits- und Umweltschutzes besondere Bedeutung zu.

Die Richtung der Reformen sieht er folgendermaßen: Die Politik der ländlichen Entwicklung wird als zweiter Pfeiler der GAP insbesondere in den Kandidatenländern ausgebaut werden. Ferner wird verstärkt eine territoriale Orientierung der Politik der ländlichen Entwicklung verfolgt werden, die eine Politik der ländlichen Entwicklung als integrierendes Gesamtkonzept für den ländlichen Raum versteht. Gleichzeitig wird man sich seines Erachtens von rein vertikalen agrarpolitischen Konzepten abkehren. Ideen, wie die der Kleinerzeugerregelung, d.h. die Entkoppelung der Einkommenszahlungen von der Erzeugung und die Vereinfachung des Zahlungsregimes sowie Gedanken der Kofinanzierung werden eine wichtige Rolle in den Reformen spielen.

### **3.4 Bedeutung der Landwirtschaft als Verhandlungsthema**

Der Vertreter des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft betont, dass trotz aller Schwierigkeiten und Differenzen bereits zum gegenwärtigen Zeitpunkt der Verhandlungen absehbar ist, dass die Erweiterung nicht an der Agrarfrage scheitern wird.

Der Vertreter des Deutschen Bauernverbandes weist jedoch darauf hin, dass die Osterweiterung für die deutschen Bauern ein sehr sensibles Thema ist. Die Ergebnisse von Umfragen belegen, dass sie keinem anderen Zukunftsthema,

ausgenommen den WTO-Verhandlungen und der Öffnung des Weltmarktes, so skeptisch entgegensehen, wie der Osterweiterung. Jedoch sieht er in der Agrarpolitik keinen Stolperstein für die Beitrittsverhandlungen. Seines Erachtens wird es bei den Verhandlungen um den Kohäsionsfonds und den Fonds für Regionale Entwicklung härtere Umverteilungskämpfe geben als im Agrarbereich zu erwarten sind. Im Agrarbereich beschränkt sich der umstrittene Bereich auf die zwei Punkte der Übergangsregelungen und der Direktzahlungen.

Der Vertreter des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft stellt hingegen die besondere Bedeutung und Sensibilität des Kapitels Landwirtschaft für die Beitrittsverhandlungen heraus. Er argumentiert auf der Grundlage folgender drei Punkte: Zum einen betrifft das Kapitel Landwirtschaft nicht nur die Agrarpolitik, sondern auch den Verbraucherschutz. Die Sensibilität diese Themas hat Deutschland im Kontext des BSE-Krise im letzten halben Jahr gespürt. Zum zweiten hat Deutschland aus finanziellen Gründen ein großes Interesse an diesem Thema. Deutschland trägt zu 27 % den Haushalt der Europäischen Union und damit auch den ca. die Hälfte des EU-Haushalts in Anspruch nehmenden Agraranteil von zur Zeit 43 Mrd. Euro. Zum dritten ist die Agrarpolitik der am weitesten und intensivsten vergemeinschaftete Politikbereich. Folglich existieren in diesem Feld das dichteste Regelwerk und die wenigsten nationalen Zuständigkeiten. Zusammengefasst hält er das Kapitel Landwirtschaft für ein schwieriges Verhandlungskapitel.

Der Referent betont ferner, dass die Landwirtschaft für die Beitrittsländer im allgemeinen ein wichtiger Wirtschaftssektor ist. Er habe für die Bevölkerung eine große Bedeutung wegen der relativ großen Anzahl an Beschäftigten. Der Vertreter Polens hält die Studien und Presseberichte zur Größe der polnischen Landwirtschaft hingegen für überzogen, die von einem Anteil der Landwirtschaft an der Gesamtzahl der polnischen Beschäftigten von bis zu 20 % ausgehen. Selbst die OECD geht nur von 18 % der Beschäftigten aus. Polnische Studien schätzen die Anzahl hingegen auf lediglich 12, 4 %. Andere Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Diskussion geben zu bedenken, dass im Falle der Berechnungen von polnischer Seite „alles rausgerechnet wurde, was rauszurechnen war“.

### **3.5 Stand der Verhandlungen im Bereich der Agrarpolitik**

Der Vertreter der EU-Kommission skizziert den Stand der Verhandlungen. Im Juni 2000 wurde das Kapital der Landwirtschaft mit der Luxemburg-Gruppe<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Zur Luxemburg-Gruppe zählen Estland, Polen, Ungarn, die Tschechische Republik, Slowenien und Zypern. Zur Helsinki-Gruppe gehören Bulgarien, Lettland, Litauen, Malta, Rumänien und die Slowakische Republik. Die Ein-

offiziell eröffnet. Mit drei Staaten der Helsinki-Gruppe (Lettland, Litauen und Slowakische Republik) begannen die Verhandlungen im Juni 2001. Wann die Verhandlungen mit Malta, Bulgarien und Rumänien eröffnet werden können, wird davon abhängen, wann diese Länder ihre Verhandlungspositionen vorlegen werden.

In der zweiten Hälfte dieses Jahres werden Veterinär-, Hygiene- und Tierschutzfragen Thema der Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und den Beitrittsländern sein. Einerseits wünschten die überwiegende Zahl der Kandidaten Ausnahmen in diesen Bereichen. Andererseits sind es für die Verbraucher sehr sensible Themen. Beides gestaltet die Verhandlungen langwierig.

Im zweiten Halbjahr des Jahres 2002 werden die politisch und budgetär besonders brisanten Themen Direktzahlungen und die Frage der Festsetzung von Produktions- und Prämienquoten auf der Tagesordnung stehen.

Der Vertreter der polnischen Botschaft bewertet die Verhandlungsphase in diesem und dem nächsten Jahr als am schwierigsten. Es werden die strategisch wichtigsten Themen berührt. Er weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass man nicht vergleichen kann, wie viele Verhandlungskapitel z.B. Polen und Ungarn abgeschlossen haben, weil die Verhandlungskapitel unterschiedliche Schwierigkeitsgrade für die jeweiligen Länder aufweisen. Er appelliert an die Kompromissbereitschaft auf beiden Seiten des Verhandlungstisches.

Nach Aussage des Vertreters der Europäischen Kommission können die Verhandlungen mit den am weitesten fortgeschrittenen Kandidaten voraussichtlich im Laufe des Jahres 2002 abgeschlossen werden.

### **3.6 Chancen für die Landwirtschaft im Zuge der Osterweiterung**

Alle Diskutanten befürworten die Osterweiterung einhellig und sehen in ihr große Chancen. In der Diskussion fokussieren sie jedoch insbesondere Risiken im Zusammenhang mit dem Beitritt neuer Länder und mögliche Ansätze zu ihrer Bewältigung. Im folgenden werden nach einem kurzen Abriss der Chancen die befürchteten Probleme und ihre Lösungsperspektiven diskutiert.

---

teilung in zwei Ländergruppen gibt nach Aussage des Referenten kein Rangverhältnis zum Ausdruck, sondern ist allein illustrativer Natur.

### **3.6.1 Ökonomische Chancen für die Land- und Ernährungswirtschaft der EU-15**

Nicht zuletzt aufgrund der Grenzlage zu den neuen Beitrittsländern ergeben sich für Deutschland besondere Vorteile aus der Osterweiterung. So sehen Diskutanten ökonomische Chancen für die Land- und Ernährungswirtschaft der EU-15 und Chancen zum Ausgleich von Engpässen bei Fachkräften auf dem Arbeitsmarkt der EU-15. Die Chance für die Beitrittsländer liegt in der Aussicht auf eine Verbesserung der ökonomischen und sozialen Situation in ihren Agrarsektoren.

Eine besonders hervorgehobene positive Perspektive für die Europäische Union ist der freie Zugang zum Verbrauchermarkt der Beitrittsländer, der ca. 100 Mio. Verbraucherinnen und Verbraucher umfasst. Hier wird insbesondere die Bundesrepublik Deutschland aufgrund der bereits bestehenden wirtschaftlichen Beziehungen sowie der geographischen Lage gute Aussichten haben. Der Vertreter Polens führt an, dass sein Land bereits heute Nettoimporteur von Agrarprodukten insbesondere aus Deutschland ist. Auch der Vertreter des Deutschen Bauernverbandes sieht ökonomische Chancen für die deutsche Land- und Ernährungswirtschaft. Der Vertreter der Europäischen Kommission hält zusätzliche Absatzchancen für Erzeuger und Verarbeiter nicht nur in Deutschland, sondern in der gesamten EU-15 für wahrscheinlich.

Der Vertreter des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft erläutert die Hintergründe für die positiven Erwartungen. So würden durch den beidseitigen freien Zugang zum Verbrauchermarkt Wachstumsimpulse entstehen, die zu steigenden Einkommen der Verbraucherinnen und Verbraucher in den Beitrittsländern und damit zu höheren Ausgaben für Nahrungsmittel führen werden. Da die europäische Ernährungsindustrie im Hinblick auf Technologie, Know-how und Marketing weltweit eine Spitzenstellung einnimmt, die Beitrittsländer im Bereich der Lebensmittelverarbeitung hingegen noch unzureichend wettbewerbsfähig sind, werden insbesondere die Anbieter höherwertiger Produkte und hochwertiger Veredelungsprodukte wie Fleischwaren und Molkereiprodukte seines Erachtens von der Erweiterung profitieren.

### **3.6.2 Chance eines Ausgleich von Engpässen bei Fachkräften auf den Arbeitsmärkten der EU-15**

Der Vertreter Polens beurteilt die Freizügigkeit für Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in einem zukünftigen gemeinsamen Binnenmarkt als Chance für die Europäische Union und insbesondere für Deutschland. In diesem Zusam-

menhang verweist er auf die Ergebnisse einer Studie des Instituts für Arbeitsmarkt und Berufsforschung in Nürnberg über Vakanzen auf dem deutschen Arbeitsmarkt. Seines Erachtens können polnische Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer dazu beitragen, diese dringend gesuchten Arbeitskräfte, die auf dem deutschen Arbeitsmarkt nicht zu finden sind, zur Verfügung zu stellen. Dies sind nicht nur saisonal eingesetzte polnische Arbeitskräfte, ohne die Weinlesen oder Spargelernten in Deutschland schwer durchführbar wären. Es sind auch dauerhaft angestellte Facharbeiter, die in der deutschen Landwirtschaft das ganze Jahr über gebraucht und eingesetzt werden. Er unterstreicht die positiven Auswirkungen der Freizügigkeit von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern für Deutschland zusätzlich mit einem Beispiel außerhalb der Landwirtschaft: Seit der Einführung der Greencard haben deutsche Firmen ca. 150 polnische IT-Spezialisten anwerben und einstellen können.

Der Vertreter des Deutschen Bauernverbandes bewertet die Freizügigkeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ebenfalls positiv für den Landwirtschaftssektor. Er fordert aber die gleichzeitige Integration aller Wirtschaftsbereiche – Waren, Kapital, Dienstleistungen und Arbeitskräfte - zum Zeitpunkt des Beitritts. Er hebt hervor, dass Übergangszeiten für den Arbeitsmarkt nicht im Sinne des Deutschen Bauernverbandes sind. Die Idee des freien Binnenmarktes sieht er gefährdet, wenn ein Bereich generell eingeschränkt wird.

### **3.6.3 Verbesserung der ökonomischen und sozialen Situation im Agrarsektor als Chance für die Beitrittsländer**

Der Vertreter der Europäischen Kommission sieht zusätzliche Absatzchancen für Erzeugerinnen und Erzeuger und die verarbeitende Industrie nicht nur für die EU-15, sondern angesichts eines erweiterten Absatzmarktes um 370 Mio. Verbraucherinnen und Verbraucher auch für die Beitrittsländer.

Der Vertreter der Slowakischen Republik, Direktor eines Forschungsinstituts für Agrar- und Ernährungsökonomie in Bratislava, erhofft sich von der Erweiterung eine Besserung der sozialen und wirtschaftlichen Position des Agrarsektors durch eine Preis- und Einkommensstabilität, die ein ausgewogenes und nachhaltiges Wirtschaften ermöglicht. In der Transformationsphase hat der Agrarsektor in der Slowakischen Republik starke Einkommensrückgänge und einen erheblichen Produktionsschwund erlitten. Er weist darauf hin, dass die Preise für landwirtschaftliche Betriebsmittel um ca. 300 % angestiegen sind, die Preise für landwirtschaftliche Produkte jedoch lediglich um 120 %. Er erwartet, dass sich diese im letzten Jahrzehnt zwischen der EU und der Slowakischen Republik dramatisch entwickelte Preisschere nach dem Beitritt seines Landes zur Europäischen Union schließen wird.

### **3.7 Herausforderungen einer erweiterten Landwirtschaftspolitik und mögliche Lösungswege**

Den ausgeführten Chancen der Osterweiterung auf der einen Seite stehen eine ganze Reihe an Bedenken auf der anderen Seite entgegen. Die Probleme lassen sich unter den Stichworten Finanzierbarkeit, Produktionsüberschüsse, ungleiche Wettbewerbsbedingungen, Verbraucherschutz, mangelnde Absorptionsfähigkeit, Gleichgewicht zwischen agrarischer Entwicklung und anderen Dimensionen der ländlichen Entwicklung und Benachteiligung ländlicher Räume zusammenfassen. In dieser Reihenfolge werden die befürchteten Risiken und die von den Tagungsteilnehmerinnen und Teilnehmern diskutierten Lösungsansätze im folgenden erläutert.

#### **3.7.1 Herausforderung: Finanzierbarkeit der Agrarpolitik nach der Osterweiterung**

Der Vertreter des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft erläutert die Bedeutung der Finanzierungsfrage für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union und insbesondere für die Bundesrepublik Deutschland: Rund die Hälfte des EU-Haushalts, zur Zeit 43 Mrd. Euro, entfallen auf den Agrarbereich. Deutschland trägt 27 % des Budgets dazu bei.

Der Vertreter der Slowakischen Republik geht davon aus, dass sein Land den Europäischen Agrarhaushalt in nicht sehr hohem Maße beanspruchen wird. Dies führt er auf den geringen Umfang der Agrarproduktion in der Slowakischen Republik zurück. Zudem wird die Slowakische Republik aufgrund der nicht ausgeschöpften WTO-Exportquote zur Entlastung des Agrarhaushaltes beitragen.

Der Vertreter des Bauernverbandes unterstützt die Einschätzung, dass die Agrarpolitik auch vor dem Hintergrund der Osterweiterung finanzierbar sein wird. Er geht hierbei über den Einzelfall der Slowakische Republik hinaus. Seine Einschätzung basiert u.a. auf Studien des Landbauökonomischen Instituts in den Niederlanden und des Instituts für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa. Er hält die Finanzierbarkeit der Agrarpolitik in einem erweiterten Europa grundsätzlich im Rahmen der bestehenden EU-Eigenmittelobergrenze (1,27 % des Bruttonettoproduktes) und auch im Rahmen der sogenannten Agrarleitlinie für möglich. Dabei wird für alle zehn Kandidaten von einem Direktzahlungsvolumen von ca. 7,5 Mrd Euro ausgegangen. Als Begründung für seine positive Einschätzung der Finanzierbarkeit führt er weiterhin ins Feld, dass das Produktionspotential in den Kandidatenländern geringer ist, als allgemein an-

genommen wird. Das geringe Produktionspotential sieht er als Folge der nach 1989 erfolgten erheblichen Einbrüche in der Produktion in den Beitrittsländern.

Der Vertreter des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft versucht, die Relativität der Finanzfrage zu veranschaulichen: Die Finanzfrage relativiert sich zunächst, weil sich die Vorausschau für die Agrarausgaben lediglich auf den Zeitraum bis zum Jahr 2006 bezieht. Des Weiteren werden nicht alle Kandidaten gleichzeitig beitreten. Unter der Annahme, dass die fünf Staaten der Luxemburg-Gruppe vor dem Jahr 2006 beitreten und das Agrarsystem dort volle Anwendung findet, d.h. Transferzahlungen in voller Höhe geleistet werden, würden zusätzliche Agrarausgaben von 5,6 Mrd. Euro entstehen. Diese Summe teilt sich in 4,3 Mrd. Euro für Transferzahlungen und 1,3 Mrd. für Marktordnungsausgaben. 4,3 Mrd. Euro entsprechen etwa 10 % der jetzigen Agrarausgaben für die EU-15. Die jetzigen Agrarausgaben bestehen zu 70 %, d.h. rund 30 Mrd. Euro, aus Transferzahlungen. Würden die Transferzahlungen in der gesamten EU-20 um 15 % gekürzt, dann wäre die Finanzierung bis 2006 für die Ausweitung der Transferleistungen auf die fünf Beitrittsländer gesichert. Der Referent betont, dass dieses Rechenbeispiel lediglich die Relativität und Lösbarkeit des Finanzproblems veranschaulicht, jedoch keinesfalls als Haltung der Bundesregierung zu verstehen ist. Er wolle damit lediglich zeigen, dass das finanzielle Problem nicht unüberwindbar ist.

Der Vertreter der Europäischen Kommission gibt zu bedenken, dass die politischen Diskussionen über die Agrarreformen 1992 und 1999 bereits die Richtung angeben, in der die in diesem Rechenbeispiel dargelegten Überlegungen münden würden: in lange Übergangsfristen. Er warnt daher vor Simplifizierungen jeglicher Art.

### **3.7.2 Herausforderung: Produktionsüberschüsse**

Der Vertreter der Europäischen Kommission sieht das Risiko einer Überschussproduktion und einer einhergehenden Störung des Marktgleichgewichts in einzelnen Produktionsbereichen. Er schätzt das Problem jedoch insgesamt gesehen als gering ein, da die Erzeugung in den Kandidatenländern einer bestehenden institutionellen Mengenbegrenzung und Mengensteuerung durch Quoten und sonstigen Plafonds (s. Lösungsansätze) unterliegen wird. Zudem warnt er davor, die Fähigkeit der Kandidaten zu einer raschen und spürbaren Ausweitung ihrer Agrarproduktion zu überschätzen. Aufgrund des erheblichen Restrukturierungs- und Modernisierungsbedarfs wird dies lediglich mittelfristig möglich sein.

Auch das Bundesverbraucherschutzministerium schätzt den Einfluss der Erweiterung auf die EU-Agrarmärkte mittelfristig als begrenzt ein. Jedoch wird von zusätzlichen Überschüssen auf den EU-Märkten für Futtergetreide, Rindfleisch und Milch ausgegangen.

### **Lösungsansatz: Realistische Höchstplafonds**

Der Vertreter der Europäischen Kommission plädiert für die Festlegung von realistischen Höchstplafonds in den Verhandlungen, um dem Problem der Überproduktion zu begegnen. Der Vertreter des Deutschen Bauernverbandes fordert in diesem Zusammenhang, die Produktionsquoten und Prämienplafonds entsprechend der tatsächlichen Erzeugung zu bemessen. Der Vertreter der Slowakischen Republik fordert die Festlegung von Mengen und Quoten in einer Höhe, die eine angemessene Ausnutzung des natürlichen menschlichen Potentials der heimischen Landwirtschaft ermöglicht.

Der Vertreter des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft befürwortet den Quotenansatz, deutet jedoch auf die Schwierigkeiten hin, eine alle Seiten zufriedenstellende und den Markterfordernissen angemessene Quote zu ermitteln. Quoten- und Prämienrechte bedeuten Einkommenspotential für Erzeuger und Wertschöpfungspotential für Regionen bzw. die Kandidatenländer. Der Wettbewerb innerhalb der EU-20 bzw. EU-25 wird günstiger für diejenigen ausfallen, die über hohe Quoten verfügen. Folglich ist die EU-15 für die Vergabe von geringen Quoten an die Beitrittsländer; die Beitrittsländer wünschen hingegen hoch angesetzte Quoten. Grundsätzlich orientiert man sich bei der Festlegung der Quoten an Referenzjahren. Die Europäische Union möchte möglichst zeitnahe Referenzjahre, d.h. die letzten drei Jahre vor dem Beitritt. Die Beitrittsländer plädieren hingegen für die Jahre unmittelbar vor dem Zusammenbruch des Ostblocks. Der Vertreter des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft hält eine realistische Festlegung von Produktionsquoten für erreichbar, wenn der zukünftige Verbrauch mit berücksichtigt wird. Darüber hinaus besteht nach seiner Aussage haushaltstechnisch ein Wettbewerb zwischen „gebenden“ und „nehmenden“ Mitgliedstaaten innerhalb der Europäischen Union. So befürwortet Deutschland als Nettozahler tendenziell geringe Quoten, da Deutschland aufgrund seines hohen Anteils am Haushalt der Europäischen Union die Kosten zu einem großen Teil tragen müsste. Denn durch hohe Quoten könnten Überschüsse entstehen, die mit hohen Exporterstattungskosten auf dem Weltmarkt verkauft werden müssten.

### **Lösungsansatz: Direktzahlungen**

Der Vertreter Polens geht davon aus, dass es zu keinen Überschwemmungen von Agrarmärkten mit Produkten aus den Beitrittsländern kommen wird, wenn die Landwirte unabhängig von Produktionssteigerungen im Form von Direktzahlungen gefördert werden.

### **Lösungsansatz: Wende in der Agrarpolitik entsprechend den Ergebnissen der Halbzeitbewertung**

Der Vertreter des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft sieht eine Lösung für das Problem der Überschussproduktion in der Halbzeitbewertung der Beschlüsse zur Agenda 2000 im Jahr 2002 für die betroffenen Märkte. Die Zwischenbewertung muss seines Erachtens dazu genutzt werden, um die von der Bundesregierung angestrebte Wende in der Agrarpolitik weiter voranzutreiben und die Agrarpolitik im Hinblick auf die EU-Erweiterung und zukünftige Beschlüsse der WTO-Verhandlungen fit zu machen. Die Überprüfung der EU-Agrar- und Strukturpolitik müsse dazu führen, dass beide Politikbereiche auch nach der Erweiterung finanzierbar bleiben.

### **3.7.3 Herausforderung: Ungleiche Wettbewerbsbedingungen zwischen der Europäischen Union und den Beitrittsländern**

Der Vertreter der Europäischen Kommission führt aus, dass die Ausweitung des Acquis Communautaire im Agrarbereich auf bis zu 15 neue Mitglieder eine Aufgabe ist, die die Heranführung und Einbindung in sich unterschiedlicher und in ihrem Entwicklungsstand deutlich hinter dem EU-Durchschnitt zurückliegender Landwirtschaftssysteme in das Agrargefüge der Europäischen Union beinhaltet. Dies kann seines Erachtens nur erfolgreich sein, wenn angemessene Bedingungen für die Integration gefunden werden können, die eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und Marktorientierung der Beitrittsländer sicherstellen.

Der Vertreter des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft skizziert das Szenario eines erheblichen Wettbewerbsdrucks für die Beitrittsländer aufgrund unzureichender Wettbewerbsfähigkeit in der Lebensmittelverarbeitung. Den freien Wettbewerb können die Beitrittsländer seines Erachtens nur nutzen, wenn sie dem gewachsen sind.

Der Vertreter Polens illustriert die unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen der polnischen und der EU-15 Landwirtschaft anhand des PSE-Indikators<sup>9</sup>. Laut OECD liegt er in der Europäischen Union bei 50 %, in Polen jedoch lediglich bei 20 bis 25 %. Der Vertreter Polens betont, dass fairer Wettbewerb nur unter gleichen Ausgangsbedingungen stattfinden kann.

Der Vertreter der Slowakische Republik arbeitet die unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen zwischen seinem Land und der EU heraus. So gibt es gravierende Unterschiede in Bezug auf den vom polnischen Vertreter bereits angeführten PSE-Indikator sowie im Bereich des Förderungsniveaus und der Marktpreisstützung (s. Tabelle). Daraus folgt, dass die Erzeugerpreise in der Slowakischen Republik gegenüber denen in der EU weit niedriger sind.

#### **Ausgewählte Wettbewerbsindikatoren im Vergleich für das Jahr 2000**

	<i><b>EU</b></i>	<i><b>Slowakische Republik</b></i>
<i>Durchschnittliche Förderungssumme</i>	\$650 pro Hektar	\$118 pro Hektar
<i>PSE-Indikator</i>	38 %	22 %
<i>Anteil der Marktpreisstützung an der Produzentenförderung</i>	64 %	11 %

#### **Lösungsansatz: Umstrukturierung mit dem Vorbeitrittsinstrument SAPARD**

Der Vertreter des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft sieht als Lösungsweg einen mit Nachdruck betriebenen Umstrukturierungsprozess in den Beitrittsländern. Er fordert die Beitrittsländer eindringlich auf, alles zu tun, um ihre strukturellen Defizite vor allem in der Verarbeitungsindustrie für landwirtschaftliche Erzeugnisse abzubauen, um dem zukünftigen Wettbewerb im Binnenmarkt gewachsen zu sein. Zu diesem Zweck sollte das Vorbeitrittsinstrument SAPARD intensiv genutzt werden, aus dem bereits seit dem Jahr 2000 Mittel abrufbar sind.

<sup>9</sup> Anhand des von der OECD entwickelten PSE-Indikators (Producer Subsidy Equivalent) kann die Subventionierung von Landwirten in unterschiedlichen Ländern verglichen werden.

Der Vertreter der Europäischen Kommission listet die Teile des umfassenden Ansatzes des Vorbeitrittsinstruments SAPARD auf, die zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit und Marktorientierung des Agrarsektors in den Kandidatenländern beitragen können:

#### **Wettbewerbsstärkende Förderansätze des Vorbeitrittsinstruments SAPARD**

- Modernisierung und Umstrukturierung der landwirtschaftlichen Erzeugung unter Abfederung sozialer Härten.
- Aufbau der landwirtschaftlichen Infrastruktur- und Verarbeitungsindustrie
- Anpassung an Veterinär- und Sanitärstandards
- Umfassende, über reine Agrarpolitik hinausgehende Politik des ländlichen Raumes (Förderung alternativer Jobmöglichkeiten, Infrastruktur, Schulen etc.)

#### **Lösungsansatz: Übergangsfristen**

Im Falle der Osterweiterung stellt sich seines Erachtens insbesondere die Frage, in welchen Bereichen Übergangsfristen sinnvoll sind. Als Beispiel führt er den Produktmarkt an. Im Falle der Süderweiterung gestaltete es sich so, dass die Preise in den Kandidatenländern niedriger waren und sich im Zuge des Übergangs in einer Frist von bis zu 15 Jahren angleichen. Im Falle der Osterweiterung sind die Preisunterschiede jedoch bereits weitgehend abgebaut. Ausnahmen bilden die Produkte Zucker und Rindfleisch. Beim Zucker ist zu erwarten, dass eine Quotenregelung eine Preisangleichung nach sich zöge. Beim Rindfleisch bezweifelt der Vertreter des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, ob sich die Preise tatsächlich so unterschiedlich gestalten werden. Seines Erachtens werden unter Berücksichtigung der Qualität Preisunterschiede zum Zeitpunkt des Beitritts keine Rolle spielen. Übergangsfristen im Produktmarktbereich hält er daher nicht für notwendig.

Der Vertreter der Europäischen Kommission bestätigt, dass sich Produktpreise in der Europäischen Union und den Beitrittsländern spürbar angenähert haben. Als Beispiele führt er Weizen und Gerste an. Bei Milchprodukten und Rindfleisch sieht er zwar noch Unterschiede, geht aber von einer Angleichung aus, sobald die Hygiene- und Produktionsstandards angeglichen werden.

Der Vertreter des Deutschen Bauernverbandes spricht sich für die Übernahme der EU-Standards bei Hygiene, Umwelt und Tierschutz zum Zeitpunkt des Beitritts aus. Übergangsfristen in diesem Bereich lehnt er ab.

### **Lösungsansatz: Direktzahlungen**

Er spricht sich ferner dafür aus, die Frage der Direktzahlungen im Zusammenhang mit der Übernahme der Produktionsstandards zu behandeln. Seines Erachtens können keine Direktzahlungen zum Ausgleich von Wettbewerbsnachteilen geleistet werden, wenn Übergangsfristen für die Produktionsstandards gewährt werden. Er beruft sich auf eine Aussage des Kommissars für Landwirtschaft Fischler, der zwei verschiedene Systeme innerhalb der EU ablehnt. Ferner sieht er die Frage der Direktzahlungen im Kontext der Finanzierungsfrage. Ein Ausschluss der Beitrittsländer für zum Beispiel fünf Jahren von den Direktzahlungen müsste ihm zufolge auch einen Nachlass auf der Beitragsseite für die Kandidaten zur Folge haben.

Für den Vertreter Polens ist die Osterweiterung ohne Direktbeihilfen für polnische Bauern schwer vorstellbar. Übergangsfristen bei Direktzahlungen würden die Akzeptanz des Beitritts in der polnischen Bevölkerung dramatisch beeinflussen. Seines Erachtens muss die Frage des Umfangs an Direktzahlungen im Kontext des Umfangs der Marktöffnung gesehen werden. Eine volle Marktöffnung ohne volle Gewährung der Direktzahlungen lehnt er ab. Ganz nach dem Prinzip: „Equal rights, equal duties“.

Der Vertreter der Slowakischen Republik betont, dass sein Land seine Landwirte bereits jetzt mit Direktzahlungen unterstützt. 60 % der landwirtschaftlichen Fläche in der Slowakischen Republik liegt in ungünstigen Lagen, z.T. in Bergregionen. Hierauf entfallen knapp 50 % der Ausgleichszahlungen. Diese beanspruchten das Staatsbudget in beträchtlichem Ausmaß (1,1 % des BIP im Jahr 1999). Die slowakischen Landwirte erwarten auch von der EU einen direkten Einkommensausgleich.

Der Vertreter der Europäischen Kommission betont, dass eine Lösung für den strittigen Punkt der Direktzahlungen drei Anforderungen gerecht werden muss: Erstens muss sie den budgetären Zwängen der EU Rechnung tragen. In diesem Zusammenhang weist er darauf hin, dass das Budget für ländliche Entwicklung und Marktpreisstabilisierung von derzeit 3,9 Mrd. Euro bis zum Jahr 2006 (Agenda 2000) auf 7 bis 8 Mrd. Euro steigen müsste, wenn die 10 Kandidaten in die Direktzahlungen einbezogen würden. Zweitens muss die Lösung für die Frage der Direktzahlungen auch dazu beitragen, die notwendigen Modernisierungs- und Restrukturierungsprozesse in den Beitrittsländern zu unter-

stützen. Drittens muss sie der von den Beitrittsländern erhobenen politischen Forderung nach Gleichbehandlung in der Einkommensförderung ihrer Landwirte Rechnung tragen. In diesem Zusammenhang weist er darauf hin, dass zunächst davon ausgegangen wurde, dass die Agrarpreise nach dem Beitritt steigen werden. Demzufolge wären keine Direktzahlungen an die Landwirte in den Beitrittsländern zur Erhaltung ihrer Einkommen notwendig gewesen. Dieses Argument musste jedoch zwischenzeitlich revidiert werden, weil nicht mehr von einer Steigerung der Einkommen ausgegangen werden kann.

Der Vertreter des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft arbeitet den Zusammenhang zwischen Preisausgleichszahlungen, den Eigentumsverhältnissen, den Zugangsrechten zum Bodenmarkt und ihren Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit heraus. In Deutschland sind über 50% der bewirtschafteten Flächen Pachtflächen. Die Pachtzahlungen liegen bei 400 bis 500 DM pro Hektar. Die Pachtzahlungen sind im wesentlichen abhängig von den Preisausgleichszahlungen, d.h. ein Großteil der Preisausgleichszahlungen – je nach Wettbewerbsstellung von Pächtern zu den Verpächtern – wird an die jeweiligen Landeigentümer durchgereicht. Nimmt man an, dass Landwirte im Durchschnitt 50 % eigene und 50 % gepachtete Fläche beackern, dann „stecken sie zu 50 % das Geld in die eigene Tasche und reichen es zu 50 % weiter“. Die Pachtpreise in den Beitrittsländern sind sehr niedrig. Damit gestaltet sich der Zugang von Landwirten aus der EU-15 zum Bodenmarkt in den Beitrittsländern zur entscheidenden Frage, ob Direktzahlungen als Förderinstrument nicht zu stärkeren Wettbewerbsverzerrungen führen.

Der Deutsche Bauernverband vertritt die Ansicht, dass mehrjährige Übergangsfristen für den Zugang zum Bodenmarkt nicht akzeptabel sind. Wie bereits betont, tritt er für die gleichzeitige Integration aller Wirtschaftsbereiche und aller vier Freiheiten des Binnenmarktes ein.

Der Vertreter des polnischen Außenministeriums betont in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit, die elementaren Interessen der polnischen Landwirte zu schützen. Aus diesem Grund will Polen verhindern, dass Landwirte aus der Europäischen Union durch den Erwerb des bis zu 50 % preiswerteren Grund und Bodens in Polen in den Genuss der Unterstützung in Form von Direktzahlungen kommen. Daher hat Polen 18 Jahre als Übergangsfrist für den Zugang zum Bodenmarkt durch Landwirte aus der EU-15 gefordert, damit die polnischen Landwirte selbst in den Genuss der für ihr Land vorgesehenen Förderung kommen, nicht aber Landwirte aus der EU-15.

Neben der Frage der Eigentumsverhältnisse und den Bodenzugangsrechten führt der Vertreter der Europäischen Kommission die räumliche Struktur des Agrarsektors als entscheidenden Faktor für die Funktionsfähigkeit des Förderinstruments Direktzahlungen an. Die Europäische Kommission hat festgestellt, dass in den kleinstrukturierten Mitgliedstaaten wie Portugal und Spanien nur wenige kleine Betriebe Direktzahlungen in Anspruch nehmen, weil die Modalitäten zur Gewährung der Fördermittel sehr anspruchsvoll sind. Für die Beantragung müssen die Landwirte zunächst Zeit investieren, um sich ein gewisses Basiswissen an Administration anzueignen, die aufwendigen Antragsformulare zu bearbeiten und sie müssen Kontrollen akzeptieren. Insbesondere kleine Betriebe scheuen davor zurück. Daraus schließt der Vertreter der Europäischen Kommission, dass möglicherweise viele Bauern in den Beitrittsländern, die heute auf Direktzahlungen hoffen, gar nicht in den Genuss kommen werden.<sup>10</sup>

Er plädiert dafür, Maßnahmen und Finanztransfers in den Verhandlungen getrennt zu betrachten und keine pauschale Übertragung der bestehenden Strukturpolitiken anzustreben.

Die Europäische Kommission geht davon aus, dass sie landwirtschaftliche Einkommen nur stützt, wenn es geringe Auswirkungen auf den Handel hat. Nichtsdestotrotz gibt der Vertreter der Europäischen Kommission zu bedenken, dass eine Übertragung des Fördersystems der EU-15 auf die gegebenen Einkommensverhältnisse der Beitrittsländer eine selektive Förderwirkung hätte. Rindfleisch- und Ackerpflanzenerzeugung würde gefördert. Schweinezucht, Gemüseanbau oder kleine Gewerbebetriebe würden hingegen leer ausgehen. Daraus ergäben sich große Marktverzerrungen. Die Gewährung größerer Zahlungen an bestimmte Erzeugergruppen würde den Strukturwandel hemmen statt ihn zu fördern. Soziale Verwerfungen könnten die Folge sein, weil einige Erzeugergruppen bevorzugt behandelt werden. Ein ländliches Entwicklungskonzept zur Restrukturierung hält er daher für sinnvoller.

Ein Diskussionsteilnehmer weist darauf hin, dass es nicht nur Verzerrungen zwischen den Produkten, sondern auch Verzerrungen zwischen den Ländern innerhalb der EU-15 bereits gibt: Die ärmsten Länder erhielten relativ gesehen am wenigsten Transferzahlungen aus dem EU-Haushalt, wenn man die Transferzahlungen in Relation zum prozentualen Anteil an der Wertschöpfung der Landwirtschaft in den jeweiligen Ländern setzt. Zu den Verlierern gehörten insbesondere Rumänien und Bulgarien. Sie erhielten als prozentualen Anteil

---

<sup>10</sup> Der Agrarsektor in Rumänien ist ein Beispiel für die räumliche Struktur in den Beitrittsländern. Heute liegt die durchschnittliche Größe eines landwirtschaftlichen Betriebes bei ca. 3 Hektar, vor dem Zusammenbruch des Ostblocks lag sie bei ca. 3000 Hektar.

an der Wertschöpfung ihrer Landwirtschaft lediglich 15 %, Ungarn als reichstes Land würde hingegen 50 % zu seiner eigenen Wertschöpfung hinzukommen.

Der Vertreter des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft führt als Argument ins Feld, dass bereits große Unterschiede in der Förderchance von Landwirten innerhalb der Bundesrepublik Deutschland existieren. So werden Landwirte im Norden gegenüber Landwirten im Süden benachteiligt, weil die vorgesehenen Fördermittel im Norden aufgrund leerer Landeskassen, aus denen die Kofinanzierung geleistet werden müsste, nicht vollständig abgerufen werden können. Er geht davon aus, dass Direktzahlungen auch zu Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Beitrittsländern und der EU-15 führen können.

### **3.7.4 Herausforderung: Verbraucherschutz**

Er erläutert, dass das Verhandlungskapitel Landwirtschaft nicht nur agrarpolitische Belange, sondern auch Verbraucherschutzthemen abdeckt. Die BSE-Krise hat die Bedeutung dieses Themas im letzten Halbjahr in Deutschland erfahrbar werden lassen. Er warnt in diesem Zusammenhang vor Übergangsfristen im Bereich des Veterinärwesens, der Hygiene und der Gesundheit. Sie hätten die Konsequenz, dass Erzeugnisse nicht den Anforderungen der EU-15 entsprechen. Auch wenn der Vertreter des Verbraucherministeriums Verständnis für den Nachholbedarf bei der Verarbeitung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen in Molkereien, Schlachthöfen etc. in den Beitrittsländern hat.

Der Vertreter Polens weist darauf hin, dass die Qualität und Hygiene in Polen in einigen Bereichen zwar Defizite aufweist, in anderen Bereichen jedoch höhere Standards aufweist, als sie die Landwirte in der Europäischen Union erfüllten. Als Beispiele nennt er Konservierungsstoffe, phytosanitäre Kontrollen und hormonelle Stimulatoren. Als Beleg führt er die Lebensmitteleinkäufe von Polentouristen aus der Europäischen Union an, die er nicht nur auf die niedrigen Preise, sondern auch auf die Qualität der Produkte zurückführt.

Er wirft ein, dass es viele Mythen über Landwirtschaft auch über die polnische Landwirtschaft gibt. Aus diesem Grund hat die polnische Botschaft auf ihrer Website ein eigenes Kapitel zu diesem Thema: 10 Mythen über die polnische Landwirtschaft.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Vgl. <http://www.botschaft-polen.de>.

### **Lösungsansatz: Einheitliche Produktionsstandards zum Zeitpunkt des Beitritts**

Der Vertreter des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft plädiert für einheitliche Produktionsstandards. Er arbeitet die negative Wirkung heraus, die eine parallele Existenz von zwei Märkten mit zwei unterschiedlichen Produktionsstandards auf die Beitrittsländer und auf das Budget der Europäischen Union hätte. Unterschiedliche Produktionsstandards hätten zur Folge, dass die Produkte der Beitrittsländer nicht auf dem EU-15-Markt angeboten werden könnten, sondern nur auf regionalen Märkten. Diese regionale Begrenzung müsste über Kontrollsysteme sichergestellt werden. Für die Landwirte in den Kandidatenländern würde es bedeuten, zwei Gruppen von Produzenten zu haben und zwei Gruppen von Preisen. Am Ende bekäme der eine Bauer für die unter Ausnahmeregelung erzeugten Produkte weniger Geld, obwohl er keinen Einfluss darauf hat, ob seine Molkerei die Hygieneregeln erfüllt oder nicht. Es bestünde die Gefahr, den bereits jetzt bestehenden Kapitalmangel in der Landwirtschaft der Beitrittsländer auf diese Weise zu verschärfen. Die Kandidaten sind Nettoimporteure landwirtschaftlicher Produkte. Die Leistungsfähigkeit der deutschen Landwirtschaft und verarbeitenden Industrie ist groß und würde sich ausdehnen. Daraus ergebe sich die Forderung nach verstärkter Förderung der Landwirte in den Beitrittsländern aus Brüsseler Töpfen.

### **3.7.5 Herausforderung: Gleichgewicht zwischen agrarischer Entwicklung sowie sozialen und umweltbezogenen Belangen**

Der Vertreter der Europäischen Kommission hebt hervor, dass das im Rahmen der Reformen entwickelte Agrarmodell Markt und Wettbewerb Raum gibt, ohne andere legitime Belange wie Umwelt, Erhaltung gewachsener Kulturlandschaften und die soziale Dimension auszuschalten. In diesem Zusammenhang verweist er insbesondere auf die Konzeption einer zweiten eigenständigen Säule neben der Marktpolitik, der Entwicklung ländlicher Räume. Die Verteilung der Finanzmittel zwischen beiden Säulen fällt zu 90 % zugunsten der Marktförderung und zu 10 % zugunsten der Entwicklung ländlicher Räume aus.

### **Lösungsansatz: Ausbau der Säule „Regionale Entwicklung“ unter Berücksichtigung der umweltbezogenen und sozialen Dimension**

Das Budget für die zweite Säule ist aus seiner Sicht zu gering. Der Vertreter des Bauernverbandes weist darauf hin, dass die erste Säule zu 100 % aus europäischen Mitteln finanziert wird, die zweite Säule hingegen aus nationalen Mitteln kofinanziert wird. Auf diese Weise stehen der zweiten Säule mehr Gel-

der zur Verfügung als der 10-prozentige Anteil vermuten lässt. Er sieht darin ein Indiz, dass die Bedeutung des Politikbereichs „Entwicklung ländlicher Räume“ größer ist, als die Mittelverteilung zwischen beiden Säulen andeutet. Er spricht sich dafür aus, nicht die eine Säule gegen die andere auszuspielen, sondern hält sowohl die Unterstützung der Landwirtschaft als auch die Unterstützung der Menschen in ländlichen Räumen, die Alternativen zur Arbeit in der Landwirtschaft suchen, für notwendig.

Im Kontext der zweiten Säule, ländliche Entwicklung, plädiert er für eine Unterstützung der Infrastruktur, der Humanressourcen und der Unternehmensinvestitionen.

Die erste Säule hält er für eine essentielle Förderbasis für die Landwirtschaft in den Beitrittsländern. Die Landwirtschaft, insbesondere die Milch- und Tierproduktion, sei ein kapitalintensives Geschäft. Dies zeige sich an der hohen Kapitalbindung pro Arbeitsplatz. In der deutschen Landwirtschaft liege sie bei einer halben Mio. DM pro Arbeitsplatz. Er geht davon aus, dass sich diese Tendenz auch in den Beitrittsländern zeigen werde. Vor dem Hintergrund hoher Zinssätze hält er eine Förderung der Landwirte in den Beitrittsländern für notwendig, weil sie andernfalls mangels Kapitalgenerierung aus der Produktion aussteigen müssten.

Der Vertreter der Europäischen Kommission führt aus, dass die ländliche Entwicklung so umgestaltet werden sollte, dass sie sich weg bewegt von der reinen agrarischen Entwicklung hin zu einer Entwicklung der ländlichen Räume mit sozialen Zusammenhängen wie sie sich in Osteuropa in ihrer spezifischen Form präsentierten. Dies sei ein mittel- und längerfristiges Ziel für weitere Reformen der Agrarpolitik.

Der Vertreter der Umweltstiftung WWF Deutschland appelliert an die Europäische Kommission und an die Beitrittsländer, der zweiten Säule mehr Bedeutung beizumessen. Bisher sieht er in der ländlichen Entwicklung im Rahmen des Vorbeitrittsinstruments SAPARD eine sektorale investive Maßnahme für Milchproduzenten, Schweine- und Rinderhaltung. Er plädiert dafür, die zweite Säule stärker für die Menschen in den Regionen und für den Erhalt des reichen Erbes, das sie in die Europäische Union einbringen, zu nutzen.

### **3.7.6 Herausforderung: Beeinträchtigung der Absorptionsfähigkeit durch institutionelle Mängel**

Einige Diskutanten gehen davon aus, dass die Kandidaten nach ihrem Beitritt mit der komplizierten Implementation der Europäischen Strukturfondsförde-

rung im Bereich Agrarpolitik überfordert sein werden. Die Umsetzung der Förderinstrumente im Rahmen dieser Fonds erfordert spezifische administrative Strukturen. So bedarf es einer Zahlstelle, die die korrekte Verwaltung der Fördermittel garantiert, der Institutionen zur Antragsbearbeitung, der Installation eines funktionsfähigen Monitoring- und Evaluationssystems. Dies erfordert zum einen den Aufbau entsprechender Institutionen und zum anderen der Entwicklung des notwendigen administrativen und finanztechnischen Know-hows. In den Mitgliedstaaten der EU-15 haben sich über viele Jahre komplexe Strukturen und Fachwissen zur Implementation der Strukturfondsförderung entwickelt. Die Diskutanten geben zu bedenken, dass sich diese Strukturen in den Kandidatenländern nicht von heute auf morgen aufbauen lassen.

### **Lösungsansatz: Vorbeitrittsinstrument SAPARD**

Der Vertreter der Europäischen Kommission erläutert, dass das Vorbeitrittsinstrument SAPARD<sup>12</sup> im Zuge der dezentralen Verwaltung von den Beitrittsländern selbst durchgeführt wird. Mit dieser Regelung wird beabsichtigt, dass die Beitrittsländer das administrative Know-how und die institutionellen Strukturen für die gemeinsame Agrarpolitik bereits vor ihrem Beitritt zur Europäischen Union aufbauen. Auf diese Weise kann eine höhere Absorptionsfähigkeit von Fördermitteln erreicht werden, als wenn erst am Tage des Beitritts begonnen würde, die Strukturen zu entwickeln.

Der Wissenschaftler des agrarwirtschaftlichen Forschungsinstituts in Bratislava führt als Beispiel für diesen schrittweisen Aufbau der Strukturen die Situation in seinem Land an. So wird die Gesetzeslage angepasst und es werden insbesondere die Verwaltungsstrukturen wie INVEKOS<sup>13</sup> und die Zahlungsbehörde<sup>14</sup> installiert. Es werden stufenweise Marktordnungen nach bestehenden GAP-Prinzipien und eine Neuklassifizierung der Fördergebiete in der Slowakische Republik nach EU-Kriterien eingeführt. Um die Förderung an die Regelungen der EU anzupassen, werden zudem schon heute verstärkt Umweltprämien und die Förderung von Bio-Produkten und Erzeugergemeinschaften,

---

<sup>12</sup> SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development) ist ein strukturpolitisches Programm für die Landwirtschaft und die ländliche Entwicklung in den beitragswilligen Ländern Mittel- und Osteuropas. Die Beitrittsländer können seit dem Jahr 2000 Fördermittel daraus abrufen. Es bietet den Beitrittsländern Hilfe bei der Anpassung an den Acquis Communautaire und die Strukturen des Agrarmarktes in der Europäischen Union.

<sup>13</sup> INVEKOS, das integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem, wurde zusammen mit der Reform zur Gemeinsamen Agrarpolitik vom Europäischen Rat im Juni 1992 verabschiedet. Ziel des integrierten Systems ist es, ein vereinheitlichtes, maßnahmenübergreifendes System der Förderungsverwaltung zu schaffen. Daneben soll auch ein einheitliches Kontrollsystem eingerichtet werden, um mißbräuchliche Förderungsanzahlungen zu vermeiden.

<sup>14</sup> Zahlungsbehörden, auch Zahlstellen genannt, sind die Einrichtungen in den Mitgliedstaaten und Beitrittsländern, über die Strukturmittel abgewickelt werden. Sie sind die grundlegende institutionelle Voraussetzung, um europäische Fördermittel abrufen zu können.

die Absatzförderung und Ausgleichszahlungen für benachteiligte Gebiete eingesetzt.

Der Vertreter des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft hält die Umsetzung des Vorbeitrittsinstrumentes in den Beitrittsländern für unzureichend. So gibt er zu bedenken, dass bisher kein Beitrittskandidat der Luxemburg-Gruppe eine vollfunktionsfähige Zahlstelle vorweisen kann. Weder Prag, Budapest, Warschau noch Bratislava. Er befürchtet, dass ihre Wettbewerbsfähigkeit trotz Einsatz des Vorbeitrittsinstrumentes nach dem Beitritt durch eine eingeschränkte Absorptionsfähigkeit eingeschränkt sein könnte. Er appelliert an die Beitrittsländer, das Vorbeitrittsinstrument SAPARD mit größtem Nachdruck umzusetzen, um die dringend erforderlichen administrativen institutionellen Strukturen aufzubauen.

### **3.7.7 Herausforderung: Benachteiligung ländlicher Räume zugunsten von Ballungsräumen**

Der Vertreter des Deutschen Bauernverbandes befürchtet, dass sich die Förderung auf die städtischen Ballungszentren und auf das transeuropäische Netz konzentrieren könnte. Er fordert, nicht nachzulassen, im ländlichen Raum für Chancengleichheit zu sorgen, um eine Benachteiligung ländlicher Räume zu verhindern.

#### **Lösungsansatz: Renationalisierung**

Der Vertreter des Deutschen Bauernverbandes plädiert dafür, die nationalen Gestaltungsspielräume zur Förderung ländlicher Räume insbesondere für strukturschwache ländliche Grenzgebiete auszuweiten. Das EU-Beihilfenregime solle hier den Mitgliedstaaten mehr Spielraum geben, damit diese Probleme mit nationalen Instrumenten ziel- und passgerecht angegangen werden können. Er zieht die nationale Förderung einer Aufstockung der europäischen Finanzmittel für ländliche Räume vor.

**Moderation:*****Prof. Dr. Klaus Froberg***

Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa, Geschäftsführender Direktor, Abt. Rahmenbedingungen des Agrarsektors und Politikanalyse, Halle

***Udo Riedesel***

Fernsehjournalist, Wirtschaftsredakteur, Stennweiler

***Dr. Frank Schiemann***

Institut für sozialökonomische Strukturanalyse (SÖSTRA), Berlin

**Referenten:*****Garrelt Duin, MdEP***

Europäisches Parlament, Berichterstatter Strukturpolitik/Erweiterung, Brüssel/Straßburg/Emden

***Temis Galeros***

Europäische Kommission: Beschäftigung und Soziales, Mitglied des Kabinetts, zuständig für den Europäischen Sozialfonds, Brüssel

***Dr. Rudolf Mögele***

Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft, Leiter des Referats Erweiterung und Beitrittsvorbereitung, Brüssel

**Teilnehmerinnen und Teilnehmer an der Podiumsdiskussion:*****Prof. Dr. Heinz-Jürgen Axt***

Universität Duisburg, Politikwissenschaft, Fachgebiet Europäische Integration und Europapolitik, Vizepräsident der Südosteuropa-Gesellschaft

***Ing. Gejza Blaas, CSc.***

Forschungsinstitut für Agrar- und Ernährungsökonomie, Direktor, Bratislava/Slowakische Republik

***Garrelt Duin, MdEP***

Europäisches Parlament, Berichterstatter Strukturpolitik/Erweiterung,  
Brüssel/Straßburg/Emden

***Temis Galeros***

Europäische Kommission: Beschäftigung und Soziales, Mitglied des Kabinetts,  
zuständig für den Europäischen Sozialfonds, Brüssel

***Udo Hemmerling***

Deutscher Bauernverband, Referent für Wirtschafts- und Strukturpolitik,  
Bonn/Berlin

***Heinz Hoffmann***

IG Metall Bezirksleitung Berlin, Bezirk Brandenburg-Sachsen, Bezirkssekretär

***Dr. Tomasz Kalinowski***

Botschaft der Republik Polen, Wirtschafts- und Handelsabteilung, Botschafts-  
rat, Berlin

***Ing. Josef Kreuter, CSc.***

Außenministerium der Tschechischen Republik, Berater, Mitglied des Komitees für den EU-Beitritt, Ehem. Botschafter der Tschechischen Republik bei der EU-Kommission, Prag

***Dr. Rudolf Mögele***

Europäische Kommission, Generaldirektion Landwirtschaft, Leiter des Referats Erweiterung und Beitrittsvorbereitung, Brüssel

***Dr. Katalin Nagy***

Außenministerium der Ungarischen Republik, Hauptabteilung Politische Angelegenheiten der EU, Budapest/Ungarische Republik

***Wolfgang Nauroth***

Wirtschaftsministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Leiter der gemeinsamen Verwaltungsbehörde des Landes für die Intervention der Europäischen Strukturfonds, Schwerin

***Lea Orro***

Zentrum für Berufsbildung und Ausbildungsreform in Estland, Geschäftsführerin, Tallin, Estland

***Klaus Schmitz***

Bundesministerium für Arbeit, Leiter der Unterabteilung Europäische Union,  
Europäische Sozialpolitik, Bonn/Berlin

***Prof. Jacek Szlachta***

Wirtschaftshochschule Warschau, Polen

***MinDirig Dr. Jörg Wendisch***

Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft, Abt.  
Allgemeine EU-Agrarpolitik, Leiter der Unterabteilung Fischereipolitik, Außen-  
wirtschaftspolitik, Bonn/Berlin

**Tagungsplanung und -organisation:**

**Hannelore Hausmann und Margit Durch**

Wirtschafts- und sozialpolitisches Forschungs- und Beratungszentrum der  
Friedrich-Ebert-Stiftung, Abt. Wirtschaftspolitik, Bonn

**Verfasserin der Broschüre:**

**Dipl.-Politologin Jutta Winters**