

wird. Die Erfolgsaussichten, Präferenzen für das Wohnen im Einfamilienhaus durch staatliche Eingriffe umlenken zu wollen, sind gerade in Ostdeutschland – wo bei dieser Wohnform im Vergleich zu Westdeutschland noch Nachholbedarf besteht – als gering zu beurteilen.

Konkrete Lösungen „vor Ort“ suchen

Die Überlegungen der von der Bundesregierung eingesetzten Kommission „Wohnungswirtschaftlicher Strukturwandel in den neuen Bundesländern“ haben eine wichtige Diskussion über den Wohnungsleerstand in Ostdeutschland in Gang gesetzt. Aus der vorstehenden Kritik der Kommissionsvorschläge geht hervor, dass konkrete Lö-

sungsschritte von den Akteuren „vor Ort“ konzipiert und auf die jeweilige Situation der betreffenden Stadt zugeschnitten werden müssen. Dabei darf es nicht bei bloßen Abrissmaßnahmen bleiben, sondern diese sind möglichst in ein Stadt- oder Stadtteilentwicklungskonzept einzubinden. Konsensfähige Vorstellungen über die zukünftige Gestalt einer Stadt unter der Rahmenbedingung einer schrumpfenden Bevölkerung zu entwickeln, ist allerdings keine einfache Aufgabe und bedarf der intensiven Diskussion zwischen Planungsinstanzen und Stadtöffentlichkeit.

Peter Franz
(pfr@iwh-halle.de)

Auswirkungen der neuen Stimmengewichtung im EU-Ministerrat auf Strukturfondsmittel für neue Mitglieder

Auf der Tagung des Europäischen Rats in Nizza sind wichtige institutionelle Anpassungen der Union in Vorbereitung ihrer Erweiterung auf bis zu 27 Mitglieder beschlossen worden. Zwei entscheidende Veränderungen betreffen die Verteilung der Stimmen im Rat und die Anforderungen an Mehrheitsentscheidungen. Die Verschiebung der Machtverhältnisse im EU-Rat hat auch Auswirkungen auf ökonomische Weichenstellungen, wie beispielsweise die Vergabe von Strukturfondsmitteln. Diese Auswirkungen können über Indikatoren der Koalitionsbildung zwischen Mitgliedsländern bei Abstimmungsverfahren geschätzt werden.²² Das dazu verwendete Modell macht deutlich, dass die Mittel für Struktur- und Regionalpolitik für zehn Beitrittsländer insgesamt geringer ausfallen dürften als unter der alten Stimmengewichtung. Dies zeigt deutlich den verringerten Einfluss der relativen Stimmenmacht dieser Ländergruppe. Lediglich für Polen ist infolge der Stimmenneugewichtung ein Anstieg der Abstimmungsmacht zu erwarten, womit auch ein Mittelzuwachs verbunden sein dürfte.

Der Europäische Gipfel von Nizza hat institutionelle Anpassungen der Union zur Vorbereitung

auf ihre Erweiterung beschlossen. Sie werden von der EU als Durchbruch zur Erweiterungsfähigkeit gewertet. Die beschlossenen Änderungen am Abstimmungsverfahren im EU-Ministerrat interessieren aus ökonomischer Sicht vor allem hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf wirtschaftspolitische Entscheidungen. Dies betrifft insbesondere die möglichen budgetären Belastungen einer Erweiterung der Union. Von diesen werden im Folgenden ausschließlich die potentiellen Strukturfondsmittel für die mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer betrachtet.

Schätzungen hierzu wurden in einer früheren Analyse unter Verwendung eines Politikmodells durchgeführt, das neben ökonomischen Determinanten auch einen Machtindikator enthält. In der vorliegenden Untersuchung werden erneut die zu erwartenden Transfers an die Beitrittskandidaten aus den Strukturfonds unter Berücksichtigung der veränderten Abstimmungsbedingungen kalkuliert. Durch die Stimmenneugewichtung verändern sich nämlich auch die der früheren Schätzung zugrunde liegenden Machtindikatoren.

Veränderte Stimmengewichtung und Abstimmungsregeln

Die Stimmenneugewichtung bewirkt die Verschiebung der Stimmenverhältnisse im Ministerrat zugunsten bevölkerungsreicher Mitgliedstaaten (vgl. Tabelle 1). Zugleich werden zwei zusätzliche

²² Vgl. dazu: KÄMPFE, M: EU-Osterweiterung: Strukturfondsmittel unter Berücksichtigung der Verhandlungsmacht der Beitrittsländer, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 12/1999, S. 11-15.

Bedingungen an die Gültigkeit einer Mehrheit bei Beschlussfassungen geknüpft. Die sogenannte „Dreifache Mehrheit“ umfasst *erstens* die Regeln einer qualifizierten Mehrheit, *zweitens* eine Mindestschwelle für die Repräsentanz der EU-Bevölkerung, und *drittens* muss die einfache Mehrheit der Mitgliedsländer gegeben sein.

Tabelle 1:
Stimmenverteilungen im EU-Ministerrat

Land	Bevölkerung in 1 000 Personen	Derzeitige Stimmen- gewichtung		Nizza- Ergebnis: ab 2005	
		EU- 15	EU- 27*	EU- 15	EU- 27*
Deutschland	82 038	10	10	29	29
Großbritannien	59 247	10	10	29	29
Frankreich	58 966	10	10	29	29
Italien	57 612	10	10	29	29
Spanien	39 394	8	8	27	27
Niederlande	15 760	5	5	13	13
Griechenland	10 533	5	5	12	12
Belgien	10 213	5	5	12	12
Portugal	9 980	5	5	12	12
Schweden	8 854	4	4	10	10
Österreich	8 082	4	4	10	10
Dänemark	5 313	3	3	7	7
Finnland	5 160	3	3	7	7
Irland	3 744	3	3	7	7
Luxemburg	429	2	2	4	4
Polen	38 667		8		27
Rumänien	22 503		6		14
Tschechien	10 295		5		12
Ungarn	10 092		5		12
Bulgarien	8 257		4		10
Slowakei	5 391		3		7
Litauen	3 660		3		7
Lettland	2 440		3		4
Slowenien	1 983		3		4
Estland	1 450		3		4
Zypern	667		2		4
Malta	388		2		3
EU gesamt	481 118	87	134	237	345
Mehrheits- erfordernis		62	96	169	258

* Von der EU-Kommission als Extrapolation angegeben.

Quellen: Regierungskonferenz 2000: CONFER 4750/00 und Nizza-Vertrag, vorläufige Version SN533/1/00/REV 1.

Für Abstimmungen erhält jedes Ratsmitglied ab 2005 eine Anzahl von Stimmen, die stärker als bisher der Bevölkerungszahl seines Landes Rech-

nung trägt.²³ Der Stimmenneugewichtung liegt eine allgemeine Verdoppelung der bisherigen Stimmenanzahl zugrunde, zuzüglich eines „Stimmenaufschlags“ für die jeweilige Bevölkerungsgröße eines Landes. Nur die Länder mit sehr geringer Bevölkerung erhalten keinen „Aufschlag“. Unter den vier bevölkerungsreichsten Staaten (Deutschland, Frankreich, Großbritannien und Italien) gibt es trotz erheblicher Unterschiede in der Bevölkerungszahl keine differenziertere Stimmenverteilung. Sie erhalten jedoch neben dem Bevölkerungsaufschlag noch weitere Stimmen als Ausgleich für den Verzicht auf ein zweites Kommissionsmitglied ab 2005. Gegenwärtig stellen die vier großen Länder und Spanien je zwei Kommissare. Ab 2005 ist vorgesehen, dass diese Länder auf den zweiten Kommissar verzichten, um den zukünftigen Umfang der Kommission zu beschränken.²⁴

Die Mindestschwelle für eine qualifizierte Mehrheit wird von bisher 71% der Stimmen schrittweise auf 73,4% erhöht. Damit soll verhindert werden, dass eine Koalition kleiner Länder die großen Länder überstimmen kann. Der Anteil an der EU-Gesamtbevölkerung, der durch die qualifizierte Mehrheit vertreten wird, soll mit Blick auf die bessere politische Legitimation der Beschlüsse im Rat in einer erweiterten Union über dem gegenwärtigen Prozentsatz liegen.²⁵ Als neue Mindestschwelle wurden 62% festgelegt, was auf Antrag eines Landes geprüft werden muss. Für die einfache Mehrheit der Mitgliedsländer müssen 14 von 27 zugestimmt haben²⁶, was ebenfalls auf Antrag eines Landes geprüft werden muss.

Des Weiteren sollen die Politikbereiche der Union, in denen Abstimmungen mit Mehrheitsentscheidungen vorgenommen werden, ausgedehnt werden. Die Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen ist eine Schlüsselfrage für die Handlungs-

²³ Bei der derzeitigen Stimmengewichtung ist das Verhältnis Stimmenzahl/Bevölkerung stark degressiv, d. h. die bevölkerungsärmeren Staaten verfügen im Verhältnis zu ihrer Größe über mehr Stimmen als die großen.

²⁴ Erst nach dem Beitritt des 27. Mitgliedstaats wird über eine Verkleinerung der Kommission entschieden.

²⁵ 1958 in der EU-6 betrug der von der qualifizierten Mehrheit vertretene Mindestanteil der Bevölkerung 67,71%; 1973 (EU-9) dann 70,49%, 1981 (EU-10) waren es 70,14%, 1986 (EU-12) 63,27%, 1990 nach der deutschen Wiedervereinigung 59,83%, seit 1995 (EU-15) 58,18%.

²⁶ Das Quorum erhöht sich auf 18 Länder, wenn Beschlüsse zur Abstimmung kommen, die nicht von der EU-Kommission eingereicht wurden.

fähigkeit der künftigen erweiterten Union. Die Beschlüsse von Nizza sind hier hinter den Erwartungen zurückgeblieben. Im Verhandlungsverlauf wurde deutlich, dass einige Staaten auf ihrem Veto-recht bestanden haben. So ist auf Drängen Spaniens der Übergang zur qualifizierten Mehrheit für Beschlussfassungen zur Reform der Strukturpolitik von 2005 bis zum Jahre 2007 hinausgeschoben und an die (noch einstimmige) Annahme der Finanzialen Vorausschau für 2007-2013 gekoppelt worden. Spanien wollte sich damit die weitere Inanspruchnahme des Kohäsionsfonds sichern. Dieses Vetorecht beinhaltet allerdings nicht die Vergabe von Strukturfondsmitteln an einzelne Mitgliedsländer.

Einfluss der Stimmenneugewichtung auf die Verhandlungsmacht

Die Anzahl der Stimmen, die jedem Land bei Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit im EU-Ministerrat zugeteilt wird, bildet die Grundlage für die Modellierung der politischen Macht. Politische Macht wird hier als Durchsetzungsvermögen eines Landes gegenüber anderen Ländern in Entscheidungsprozessen verstanden. Das Durchsetzungsvermögen kann auf unterschiedliche Weise quantitativ bestimmt werden. Hier wird der sogenannte Shapley-Shubik-Indikator (SSI)²⁷ aus der Spieltheorie verwendet (siehe Kasten). Für Abstimmungen im EU-Ministerrat bietet sich dieser Indikator an, da die Mitgliedsländer im Rat Koalitionen bilden können. Der Shapley-Wert gibt die Wahrscheinlichkeit an, mit der ein Land durch die Beteiligung an einer Koalition dieser zu einem Abstimmungssieg verhilft. Er spiegelt somit die relative Verhandlungsmacht wider. Mit Hilfe der Stimmenanzahl jedes Landes lässt sich der SSI berechnen (vgl. Tabelle 2).

Lässt man die Stimmengewichtung unverändert und überträgt sie auf die potentiellen Mitgliedstaaten, so sinkt der SSI im Zuge der Erweiterung für alle Länder (vgl. Tabelle 2, Spalten 3 und 4), für die größeren stärker als für die kleineren. Insbesondere die größeren hätten also in einer erweiterten Union an Fähigkeit verloren, eine Koalition zum Abstimmungssieg zu führen. Durch die Stimmenneugewichtung, die ab 2005 eintritt, wird dies behoben, wie ein Vergleich der SSI-Werte für die erweiterte Union (EU-27) mit derzeitiger und

Tabelle 2:
Shapley-Shubik-Index für die Mitgliedsländer der EU und potentielle Mitglieder

1	auf Basis der Stimmengewichtung			
	gegenwärtig			ab 2005
	2	3	4	5
Land	EU-15	EU-25	EU-27	EU-27*
Deutschland	0,1167	0,0792	0,0768	0,0871
Frankreich	0,1167	0,0792	0,0768	0,0870
Großbritannien	0,1167	0,0792	0,0768	0,0870
Italien	0,1167	0,0792	0,0768	0,0870
Spanien	0,0955	0,0624	0,0605	0,0799
Belgien	0,0552	0,0380	0,0369	0,0340
Griechenland	0,0552	0,0380	0,0369	0,0340
Niederlande	0,0552	0,0380	0,0369	0,0368
Portugal	0,0552	0,0380	0,0369	0,0340
Österreich	0,0454	0,0299	0,0292	0,0281
Schweden	0,0454	0,0299	0,0292	0,0281
Dänemark	0,0324	0,0225	0,0219	0,0196
Finnland	0,0353	0,0225	0,0219	0,0196
Irland	0,0353	0,0225	0,0219	0,0196
Luxemburg	0,0207	0,0148	0,0144	0,0110
EU-15	0,9972	0,6730	0,6536	0,6928
Polen		0,0624	0,0605	0,0799
Tschechien		0,0380	0,0369	0,0340
Ungarn		0,0380	0,0369	0,0340
Slowenien		0,0225	0,0219	0,0110
Estland		0,0225	0,0219	0,0110
EU-20		0,8564	0,8316	0,8627
Rumänien		0,0461	0,0448	0,0399
Bulgarien		0,0299	0,0292	0,0281
Slowakei		0,0225	0,0219	0,0196
Lettland		0,0225	0,0219	0,0110
Litauen		0,0225	0,0219	0,0196
EU-25		1,0000	0,9713	0,9808
Zypern			0,0144	0,0110
Malta			0,0144	0,0082
EU-27			1,0000	1,0000

* Der SSI wurde unter Zugrundelegung einer qualifizierten Mehrheit von 255 Stimmen berechnet.

Quelle: Thomas Bräuninger und Thomas König (2000): Indices of Power - IOP 2.0 (Release 1/00), <http://www.uni-konstanz.de/FuF/Verwiss/koenig/IOP.html>.

neuer Stimmengewichtung (Tabelle 2, Spalten 4 und 5) zeigt. Die Neugewichtung wirkt sich infolge der stärkeren Gewichtung der Bevölkerung bei den vier größten Ländern und den zwei mittelgroßen Ländern Spanien und Polen aus. Der SSI steigt bei diesen Ländern deutlich an, hingegen sinkt er für bevölkerungsärmere Länder.

²⁷ Vgl. SHAPLEY, L. S.; SHUBIK, M.: A Method for Evaluating the Distribution of Power in a Voting Committee System, in: American Political Science Review 48, 1954.

Shapley-Shubik-Index

Der sogenannte Shapley-Wert wurde 1953 von Shapley in die Theorie kooperativer n-Personen-Spiele eingeführt. Im vorliegenden Fall wird er auf Abstimmungsspiele in Gremien mit n Parteien unterschiedlicher Stimmenstärke bei gegebenen Mehrheitserfordernissen angewendet. Das Gremium ist der EU-Ministerrat, die Parteien sind die EU-Mitgliedsstaaten. Stimmenstärken und Mehrheitserfordernisse entsprechen den Regelungen für Abstimmungen mit qualifizierter Mehrheit.

Der Shapley-Wert s_i der Partei i wird durch folgende Formel definiert:

$$s_i = \frac{1}{n!} \sum_{\substack{K \text{ gewinnt} \\ K-i \text{ verliert}}} (k-1)! (n-k)!$$

- K - Koalitionen von Parteien, die die Mehrheitserfordernisse bei Beteiligung von i erfüllen ohne Beteiligung von i nicht erfüllen
- n - Anzahl aller Parteien
- k - Anzahl der Parteien in der Koalition K

Es wird über alle Koalitionen K von Parteien summiert, die unter Beteiligung der Partei i die Mehrheitserfordernisse erfüllen, ohne i aber nicht. Von Shapley und Shubik wurde der Shapley-Wert 1954 als Index für die Abstimmungsmacht von Parteien bezeichnet, seither als Shapley-Shubik-Power-Index bekannt (SSI).

Schätzung potentieller Strukturfondsmittel unter Berücksichtigung der Verhandlungsmacht

Der SSI-Index geht als Bestimmungsfaktor in ein Politikmodell für die Schätzung potentieller Strukturfondsmittel für die zehn mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten ein. Grundlage für das Modell ist die bisherige Mittelvergabepraxis der Union.

Unter Einbeziehung der neuen Stimmengewichtung ab 2005 würden die Länder der ersten Beitrittswelle (MOE-5) zusammengenommen voraussichtlich bis zu 20% weniger Strukturfondsmittel als zu den Bedingungen der derzeitigen Stimmengewichtung erhalten (vgl. Tabelle 3). Nur Polen hätte aufgrund seines stark gestiegenen SSI-Indexes eine Mittelsteigerung um 55% zu erwarten. Als mittelgroßes Land wird Polen – ähnlich wie Spanien in der derzeitigen Union – seine Einflusschancen sichtlich verbessern können. Polen und Spanien sind die eigentlichen Gewinner der Stimmenneugewichtung.

Modell zur Mittelschätzung

Für die 15 Länder der bestehenden Union wird der Zusammenhang zwischen der Abstimmungsmacht der Länder (SSI) und der Höhe der zugewiesenen Budgetmittel aus Strukturfonds getestet. Als zweite Einflussgröße wird die Wirtschaftsstärke eines Landes in Form des Pro-Kopf-Einkommens betrachtet. Für den Zeitraum 1992 bis 1997 wird ein Panel über alle EU-Mitgliedsländer gebildet. Auf der Basis des gepoolten Datensatzes werden die Koeffizienten mit einer einfachen OLS-Schätzung bestimmt. Die erklärenden Variablen sind signifikant. Der Koeffizient des SSI hat ein positives Vorzeichen; das BIP liefert einen negativen Beitrag. Die Ergebnisse der OLS-Regression stützen die Hypothese, dass die Budgetmittel mit zunehmender Macht steigen und mit zunehmendem BIP pro Kopf fallen.

Auf der Basis des Modells wird anschließend eine Berechnung der potentiellen Transfers aus den Strukturfonds für die mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten vorgenommen. Es wird unterstellt, dass für die Länder, die der Union bis 2005 beitreten, die derzeitige Stimmengewichtung fortgeschrieben und ab 2005 die neue Stimmengewichtung auf sie übertragen wird. Um einen Vergleich zwischen den Mittelzuweisungen vor und nach der Stimmenneugewichtung ziehen zu können, wird jeweils das Jahr 1999 als Berechnungsbasis gewählt. Alle Länder sind nach den geltenden Kriterien förderwürdig.

Ergebnisse der OLS-Rechnung

Abhängige Variable	Unabhängige Variablen ^a			Korrigiertes Bestimmtheitsmaß R ²
	Konstante	BIP pro Kopf	Koalitionsbildung (SSI)	
Budgetmittel	29,48* (15,27)	-1,90* (-9,18)	1,58* (12,59)	0,82

^aDie Variablen gehen auf pro-Kopf-Basis in die Regressionsgleichung ein und sind logarithmiert. – * Signifikant bei einem Signifikanzniveau von 5%. Bemerkung: t-Werte in Klammern.

Quellen: Eurostat; Berechnungen des IWH.

Bei einer Erweiterung um zehn mittel- und osteuropäische Länder (MOE-10) würden unter der veränderten Stimmengewichtung die zu erwartenden Transfers aus den Strukturfonds um etwa ein Fünftel geringer ausfallen. Darin zeigt sich der Einfluss der verringerten relativen Stimmenmacht dieser Ländergruppe ab 2005.

Tabelle 3:

Zu erwartende Änderung der Strukturfondsmittel für die mittel- und osteuropäischen Länder nach Stimmenneugewichtung

- Veränderung in Prozent -

Land	Veränderung der Mittel
Polen	+ 55
Tschechien	- 12
Ungarn	- 12
Slowenien	- 66
Estland	- 66
MOE-5	- 20
Rumänien	- 17
Bulgarien	- 6
Slowakei	- 16
Lettland	- 66
Litauen	- 16
MOE-10	- 20

Quelle: Berechnungen des IWH.

Die bevölkerungsärmeren Länder Estland, Slowenien und auch Lettland hätten eine starke Verringerung ihrer relativen Verhandlungsmacht zu verzeichnen, die auch mit einer starken Verringerung der Mittel um etwa 66% einherginge. Offensichtlich werden diese Länder aus der neuen Stimmenengewichtung mit ihren drei Kriterien insgesamt keinen Nutzen ziehen können, da ihre geringe Bevölkerung den Einfluss der anderen zwei Kriterien für die qualifizierte Mehrheit überkompensiert.

Das Ergebnis der vorgestellten Analyse deutet darauf hin, dass mit der Neugewichtung der Stimmen tendenziell die mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer insgesamt weniger Mittel erhalten würden als sie bei Übertragung der derzeitigen Stimmenengewichtung erhalten hätten. Damit könnte dem mit jeder bisherigen Erweiterung der Union verbundenen Trend zur Ausweitung der Transferzahlungen diesmal eine Schranke gesetzt worden sein.

Martina Kämpfe (mkp@iwh-halle.de)

Johannes Stephan (jsn@iwh-halle.de)

Ostdeutsche Industrie: starke Differenzierung auf Branchen- und Betriebsebene

Die ostdeutsche Industrie ist durch eine starke Differenzierung geprägt, die in den aggregierten Daten nicht zum Ausdruck kommt. Auf Basis tief disaggregierter Branchen- und Betriebsdaten wird gezeigt, dass weder in schrumpfenden Branchen – wie dem Bekleidungs-gewerbe – alle Betriebe gleichermaßen von Produktionseinschränkungen betroffen sind, noch in wachsenden Branchen – wie der Mess- und Regelungstechnik – sämtliche Betriebe expandieren können. Offenbar findet auf Branchen- und Betriebsebene ein nach wie vor intensiver Selektionsprozess statt, der zu einer Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Gesamtwirtschaft beiträgt.

Wachstum und Schrumpfung im Verarbeitenden Gewerbe

In den letzten Jahren hat sich im Verarbeitenden Gewerbe der neuen Bundesländer eine enorme Wachstumsdynamik entwickelt. Gemessen am Produktionsindex konnten 1998 und 1999 Zuwachsraten von 10% bzw. 8% erreicht werden.²⁸

In den ersten 11 Monaten des Jahres 2000 lag das Produktionswachstum bei rund 13%. Genaues Hinsehen zeigt, dass das Produktionswachstum inzwischen von einer Vielzahl von Branchen getragen wird: Von 231 Industriezweigen (Bergbau und Verarbeitendes Gewerbe) wiesen im Jahre 1999 139 positive Wachstumsraten auf (vgl. Abbildung 1). Auf diese entfielen beinahe 80% der gesamten Produktion dieses Wirtschaftsbereichs. Gerade einige der gemeinhin als besonders „zukunftsträchtig“ angesehenen Branchen entfalten dabei auch in den neuen Ländern eine beträchtliche Dynamik, so die Herstellung von Datenverarbeitungsgeräten oder die Mess- und Regelungstechnik. Bei den schrumpfenden Wirtschaftszweigen – auf die zuletzt nur noch 20% der Gesamtproduktion von Bergbau und Verarbeitendem Gewerbe entfielen – handelt es sich hingegen zu einem großen Teil um solche, die aufgrund von Veränderungen in der internationalen Arbeitsteilung in allen hochentwickelten Ländern seit langem an Bedeutung verlie-

²⁸ Zu beachten ist, dass die amtliche Industriestatistik nur Betriebe von Unternehmen mit wenigstens 20 Beschäftigten

erfasst. Entwicklungen bei kleineren Unternehmen – die für die Gesamtsituation in einer Branche ebenfalls relevant sein können – bleiben daher unberücksichtigt.