

Franzmeyer, Fritz Wilhelm

Article — Digitized Version

Wer erhält Zutritt zu einer EG à la Maastricht?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Franzmeyer, Fritz Wilhelm (1993) : Wer erhält Zutritt zu einer EG à la Maastricht?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 73, Iss. 5, pp. 252-257

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137004>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

Fritz Franzmeyer

Wer erhält Zutritt zu einer EG à la Maastricht?

Nach dem politischen Umbruch in Osteuropa streben sowohl die EFTA-Staaten als auch die osteuropäischen Reformländer die EG-Mitgliedschaft an. Gleichzeitig hat sich die EG mit dem Maastrichter Vertrag auf den schwierigen Prozeß einer intensiveren Integration eingelassen. Würde die Vertiefung der EG durch eine Erweiterung gefährdet? Wie sehen die Zutrittschancen der beitragswilligen Länder aus?

Die letzten Jahre waren eine Zeit europapolitischer Dramatik. Vor allem drei – zum Teil interdependente – Prozesse sind zu unterscheiden. Erstens vollendete die EG ihren Binnenmarkt und will nun mit der Währungsunion und der politischen Union eine noch höhere Integrationsstufe erreichen. Zweitens streben nach der Ost-West-Entspannung und dem Wegfall der Neutralitätsrestriktion Österreich, Schweden und Finnland der EG zu. Auch die Schweiz beantragte die Aufnahme in die EG, und in Norwegen ist ein zweiter Anlauf dazu nur eine Frage der Zeit. Drittens führten der Zerfall des RGW und die Einführung von pluralistisch-parlamentarischer Demokratie und Marktwirtschaft in den ostmitteleuropäischen Reformländern dort zu einer abrupten Umorientierung in Richtung Westen und erfordern eine neue Osteuropapolitik der EG.

Die Meinungen über die Verträglichkeit dieser Ziele sind gespalten. Die einen sehen einen Gegensatz zwischen rascher Vertiefung und Erweiterung der EG (Widerspruchsthese). Die anderen verweisen darauf, daß sich beides historisch nicht ausgeschlossen habe und sogar gegenseitig bedinge: Gerade die beispiellose Integrationstiefe der EG wirkte und wirke noch als Magnet für Beitrittsanwärter. Und die geographische Vergrößerung des gemeinsamen Wirtschaftsgebiets mache Projekte wie den Binnenmarkt erst richtig lohnend (Komplementaritätsthese).

Je nach politischer Priorität können aus der Widerspruchsthese unterschiedliche Schlüsse gezogen werden. Die Verfechter eines föderalistischen Integrationskonzepts, bei dem die EG die verfassungsrechtliche Qualität eines Quasi-Staates erlangt, drängen auf den Vorrang der Vertiefung. Alle künftigen Beitrittskandidaten-

länder werden nach diesem Konzept vor die Entscheidung gestellt, den jeweiligen „acquis communautaire“ – den EG-rechtlichen Besitzstand – ohne Abstriche zu akzeptieren oder aber auf den Beitritt zu verzichten. (Für die Verfechter der Komplementaritätsthese ergibt sich dieser Vorrang geradezu zwangsläufig.)

Ein Vorrang der Erweiterung ist unter den Verfechtern der Widerspruchsthese charakteristisch einmal für diejenigen, die befürchten, daß sie in einer politischen Union, aber auch bereits in einer Währungsunion, zu viele nationale Hoheitsrechte einbüßen müßten, und die folglich den Widerspruch als Integrationsbremse benutzen wollen, zum anderen für diejenigen, die für die ostmitteleuropäischen Volkswirtschaften eine Destabilisierung der politischen Verhältnisse befürchten, wenn sie nicht rasch und ohne minderen Status an die Gemeinschaft herangeführt werden.

EG-historisch können sowohl für die Komplementaritäts- als auch für die Konfliktthese partielle Belege angeführt werden, je nachdem, ob man die politische oder die wirtschaftliche Weiterentwicklung der Gemeinschaft in den Blick nimmt. Die sechs Ursprungsländer hatten sowohl politische als auch ökonomische Ambitionen. Politische Integrationsvertiefung läßt sich letztlich als Entwicklung hin zu einem europäischen Bundesstaat, ökonomische als Entwicklung hin zu einem Binnenmarkt mit Währungsunion interpretieren.

Die politische Föderalisierung der EG stieß aber bereits innerhalb der Kerngruppe an Grenzen. De Gaulles Konzept vom Europa der Vaterländer schloß sowohl mehr Legislativrechte des Europäischen Parlaments als auch den Verzicht auf Einstimmigkeit im Ministerrat aus. Mit der ersten Erweiterungsrunde wurden die antiföderativen Kräfte gestärkt. Heute erscheint eine bundesstaatsähnliche Gemeinschaft nur noch schwer vorstellbar; der letzte große Anlauf war der Entwurf des Europäischen Parlaments von 1984 für eine europäische Verfassung,

Dr. Fritz Franzmeyer, 59, ist Leiter der Abteilung Westliche Industrieländer und Entwicklungsländer am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung in Berlin.

die föderalistisch geprägt sein sollte. Zwar wurde mit der bereits von zwölf Staaten ratifizierten Einheitlichen Akte die Europäische (außen-)Politische Zusammenarbeit (EPZ) in das „EG-System“ einbezogen, doch blieb es hier im wesentlichen bei den intergouvernementalen Entscheidungsstrukturen, die im Vertrag von Maastricht – nun auch für die Bereiche Justiz- und Innenpolitik – einmal mehr festgeschrieben wurden. Ein bundesstaatliches Europa hätte nur in einem anderen als dem jetzigen Kreis der EG-Länder eine Chance. Im Hinblick auf die politische Komponente des Integrationsprozesses besteht also zwischen Vertiefung und Erweiterung ein Widerspruch. Die Erweiterung hatte Vorrang, und sie erschwert künftige Vertiefungsschritte.

Das von Anfang an gewichtigere Integrationsmotiv war freilich das wirtschaftliche: die Schaffung des Gemeinsamen Marktes. Hiervon war es meist umgekehrt: Neue Beitrittsländer übernahmen – unter Zubilligung von Ausnahme- und Übergangsregeln – einen jeweils erhöhten „acquis communautaire“ (wenngleich es Großbritannien nachträglich gelang, Korrekturen für sich durchzusetzen).

Die erste Erweiterung kam erst zustande, als die Zollunion vollendet, die Grundlage für die Arbeitnehmerfreizügigkeit gelegt und die landwirtschaftlichen Marktordnungen im wesentlichen errichtet waren. Auch die derzeitigen Beitrittsverhandlungen mit einigen EFTA-Staaten sollten erst eröffnet werden, wenn der Vertrag von Maastricht in allen Mitgliedstaaten ratifiziert ist. Damit war noch für 1992 gerechnet worden, so daß die Verhandlungen im Januar 1993 hätten beginnen können. Daß schließlich doch in der beschlossenen Sequenz der politischen Schritte abgewichen wurde, dürfte auch damit zusammenhängen, daß die zehn Mitgliedstaaten, in denen bereits ratifiziert wurde, in einer weiteren Verzögerung nun eine Gähmung des Ratifizierungsverfahrens in Großbritannien und Dänemark gesehen hätten. So wurde lediglich auf dem Gipfel von Edinburgh noch einmal betont, daß die beitretenden EFTA-Staaten das vollständige Zielbündel des Maastrichter Vertrages akzeptieren müssen, und dazu haben sich Österreich, Schweden und Finnland bereit erklärt, ebenso wie sie sich ja auch im Vertrag über den „Europäischen Wirtschaftsraum“ (EWR) verpflichtet haben, schon mit dessen Inkrafttreten – vermutlich im Lauf des Jahres 1993 – die wichtigsten EG-Regeln zum Binnenmarkt zu übernehmen.

Schließlich wurde in Maastricht auch völlig losgelöst von den Entwicklungen in Ostmitteleuropa verhandelt. Zwar kam es im Dezember 1991 zum Abschluß sogenannter Europaverträge mit Ungarn, Polen und der CSFR

– ähnliche Verträge mit Bulgarien und Rumänien werden vorbereitet –, die zu einer deutlichen wechselseitigen Ausweitung des Handels sowie einer Festigung der kulturellen und politischen Beziehungen führen. In diesen Assoziierungsverträgen fand sich die EG aber erst auf intensives Drängen der drei Länder bereit, ihnen die Beitrittsperspektive – zu einem unbestimmten späteren Zeitpunkt – zu eröffnen.

Eine Ausnahme: die Süderweiterung

Von der Tendenz eines Vorrangs der Vertiefung vor der Erweiterung hat es bisher nur eine gewichtige Ausnahme gegeben: Als die Einheitliche Akte 1985 in ihren Grundzügen beschlossen wurde, waren die Beitrittsverträge mit Spanien und Portugal schon unterzeichnet, und diese Länder hatten auch bereits an der maßgeblichen Gipfelkonferenz teilgenommen.

Diese Parallelität von Vertiefung und Erweiterung hat vor allem drei spezielle Gründe. Einmal lagen der Süderweiterung auf Seiten der EG ausnahmsweise primär politische Motive zugrunde (Festigung der jungen Demokratien durch Einbindung in die Gemeinschaft). Der damit verbundenen Finanzhilfe war man sich bewußt und sah darin – mitten in einer konjunkturellen Aufschwungphase – keine übergroße Belastung. Zweitens war der Beitrittswunsch in Spanien und Portugal so stark, daß die zwei Länder die in Aussicht gestellte Hilfe nicht durch eine spektakuläre Gegenposition zu dem neuen Schwung zur Vertiefung der Integration gleich zu Beginn ihrer Mitgliedschaft in Frage stellen wollten, zumal sie durch Übergangsregeln vor einem Integrationsschock geschützt wurden. Und drittens waren es ja die zunächst sechs, später neun bzw. zehn alten Mitgliedstaaten selber gewesen, die sich auf der Grundlage des Luxemburger Kompromisses von Anfang 1966 gegenseitig blockiert hatten. Erst seit dem Cassis-de-Dijon-Urteil des EuGH und der Serie von gleichgerichteten Folgeurteilen setzte sich die Erkenntnis durch, daß unausweichlich wurde, was die EG-Kommission in ihrem Weißbuch zum Binnenmarkt schließlich als neuen Ansatz der gegenseitigen Anerkennung von Normen, Standards und anderen nationalen Rechtsvorschriften bezeichnete. Diesen Urteilen konnten sich auch Spanien und Portugal nicht entziehen.

Zur Logik dieser Erkenntnis gehört, daß mit dem neuen Ansatz auch das Prinzip der Mehrheitsentscheidung bei Rechtsakten zum Binnenmarkt eingeführt wurde, denn ohne ein effizientes Verfahren zur Harmonisierung wenigstens der wichtigen Basisvorschriften – auf denen dann die nationalen Besonderheiten aufbauen können – hätte die EuGH-Rechtsprechung in den Ländern mit hohen Standards inakzeptable Folgen haben müssen. Die Einheitliche Akte war also in Sachen Binnenmarkt ein for-

maler Schlußakt nach längerem Reifeprozess; die Wurzeln dieses Vertiefungsschrittes gehen jedenfalls bis auf das Jahr 1979 zurück.

Die EFTA-Länder übernehmen das Wirtschaftsrecht der EG zwar zögernd, aber sie übernehmen es. Die ostmitteleuropäischen Reformländer erklären sogar schon jetzt, sie würden auch das Regelwerk für die Währungsunion voll akzeptieren. Es kann dennoch nicht ohne weiteres angenommen werden, daß die Komplementaritätsthese wie im Falle Spanien/Portugal auch auf die gegenwärtige historische Situation in Europa zutrifft. Um dies zu belegen, muß man die wirtschaftspolitischen Weichen, die der Maastrichter Vertrag für die Zukunft der EG stellt, genauer betrachten. Auch ist zu beleuchten, was eine Teilnahme an diesem Prozess EFTA-Ländern wie ostmitteleuropäischen Reformländern abverlangt wird und welche Rückwirkungen diese Teilnahme auf die Stabilität der Gemeinschaft hat.

Krönung der bisherigen EG-Integration ist der Binnenmarkt. Er hat seine rechtliche Grundlage in der Einheitlichen Europäischen Akte, die Mitte 1987 in Kraft trat. Dabei geht es um die Beseitigung aller restlichen Wettbewerbsbeschränkungen im Leistungsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten. Davon verspricht man sich Kosten- und Preissenkungen, ein differenzierteres Angebot und ein höheres Wirtschaftswachstum, von dem letztlich auch positive Beschäftigungswirkungen ausgehen.

Andererseits verschärft der Binnenmarkt den Strukturwandel, und für die nationale Wirtschaftspolitik nehmen in einer sich wirtschaftlich stärker verflechtenden EG die Zwänge und Abhängigkeiten zu. Je nach Gewicht und wirtschaftspolitischer Machtstellung eines Mitgliedstaates können Alleingänge zum Scheitern verurteilt sein oder bei den Partnern zum Stein des Anstoßes werden. Jüngstes Beispiel ist die antiinflationäre Hochzinspolitik in Deutschland, die auch den EG-Partnern hohe Zinsen aufnötigt, im September vergangenen Jahres das EWS an den Rand des Zusammenbruchs führte und geradezu alte Feindbilder wieder heraufbeschwor.

Derartige Spannungen haben drei Voraussetzungen. Erstens muß Kapitalverkehrsfreiheit herrschen. Zweitens müssen die wirtschaftspolitischen Konflikte oder die wirtschaftspolitischen Ziele in den einzelnen Mitgliedstaaten verschieden sein. Und drittens sollen die herrschenden Wechselkurse verteidigt werden.

Die Kapitalverkehrsfreiheit ist mit der Vollendung des Binnenmarktes im Prinzip unantastbar geworden. Die Aufrechterhaltung der Wechselkurse ist in den achtziger Jahren für viele früher tendenziell abwertungsanfällige Länder zur Prestigesache geworden. Außerdem führt Ab-

wertung zu Inflationsimport und erhöht die Risikokosten. Deshalb wurden die Kurse im Europäischen Währungssystem (EWS) von Januar 1987 bis Herbst 1992 kaum mehr geändert, und es wurde die Erwartung genährt, diese Kursstabilität werde schließlich in eine Währungsunion einmünden.

Wenn aber der Kapitalverkehr nicht beschränkt und die Wechselkurse nicht geändert werden sollen, bleibt nur die Möglichkeit, die Wirtschaftspolitik zu koordinieren und zugleich die wirtschaftlichen Konfliktlagen einander anzugleichen, um so die Koordinierung der Wirtschaftspolitik in den Ländern, in denen dies eine Härte bedeutet, erträglich zu machen. Genau um die Implementierung dieses Zusammenhanges geht es beim wirtschaftlichen Pfeiler des Vertrages von Maastricht. Dort wurde vereinbart,

- die Wechselkurse spätestens 1999 festzuschreiben und danach eine Einheitswährung einzuführen,
- eine Wirtschaftspolitik aus einem Guß anzustreben – bei der Geldpolitik in Form der Ablösung der nationalen durch eine europäische Notenbank, bei der Finanzpolitik durch strenge Disziplinarvorschriften mit Bestrafungsandrohung bei Fehlverhalten. Nur für die Lohnpolitik hat man kein Patentrezept und setzt auf die Vernunft der Tarifparteien vor dem Hintergrund der zu erwartenden disziplinierenden Zwänge des Marktes. Konkret: Wenn die Lohnforderungen zu hoch sind, wandert bei festen Wechselkursen das Kapital ab und die Arbeitslosigkeit steigt,
- stark ungleichen wirtschaftlichen Konfliktlagen Rechnung zu tragen, um sie nicht zum Sprengstoff für die Währungsunion werden zu lassen.

Konfliktlösung für rückständige Länder

Konflikte schafft vor allem der zwischen Nord und Süd in der EG noch starke Abstand im Entwicklungsniveau, in der Arbeitsproduktivität und in der Wettbewerbskraft. Obwohl es theoretisch nicht so sein muß, haben sich doch in der Praxis die weniger entwickelten Mitgliedstaaten auch als die inflationsanfälligeren erwiesen. Das erschwert ihnen die Teilnahme an der Währungsunion aus eigener Kraft.

Der Vertrag von Maastricht trägt dieser Problemlage durch eine offensive und eine defensive Teilstrategie Rechnung. Die offensive Komponente besteht in der sogenannten Kohäsionspolitik: An die rückständigen Länder werden Finanzhilfen gezahlt, deren seit 1989 inzwischen erreichte beträchtliche Höhe im Gefolge von Maastricht (Delors-II-Paket) noch erheblich gesteigert werden soll. Ziel ist die Forcierung des Produktivitätsanstiegs, damit der Lohnkostendruck aufgefangen und die Wettbewerbskraft in den Zielregionen und -ländern gestärkt

wird. Die defensive Komponente besteht in der vertraglich vorbeugenden Beschränkung der Teilnahme an der Währungsunion auf diejenigen Länder, die die sogenannten Konvergenzkriterien erfüllen – deren Inflationsraten und Zinsen also dicht beieinander liegen, deren öffentliche Finanzen geordnet sind und die auch seit längerem keine Wechselkursprobleme mehr miteinander hatten. Auch diejenigen Länder, die nicht sofort an der Währungsunion teilnehmen, werden an einer Reihe von Entscheidungen, etwa zur Koordinierung der Wirtschaftspolitik, beteiligt, und sie sind auch in der Pflicht zu eigenen Konvergenzanstrengungen. Es können ihnen sogar Mittel aus dem neuen „Kohäsionsfonds“ vorenthalten werden, wenn sie solche Anstrengungen nicht erbringen. Dafür hat andererseits die Kohäsionspolitik schon seit 1987, mit der Einheitlichen Europäischen Akte, einen außerordentlich hohen Stellenwert im gesamten Integrationskonzept erhalten und wird nun noch weiter aufgewertet.

Der Umfang innergemeinschaftlicher Transferströme, die Pläne für deren mittelfristige Aufstockung und die politischen Zwänge zu einem weiteren Ausbau, denen die Kohäsionspolitik unter den Bedingungen einer Währungsunion unterliegen könnte, verändern die Interessenlage der Akteure und setzen neuartige Rahmendaten für künftige Beitrittsrunden.

Interessenlage begünstigt EFTA

Die beitriftswilligen unter den EFTA-Ländern haben ein überwiegend wirtschaftliches Integrationsmotiv. Es dominiert das Interesse an den Vorteilen des großen Marktes. Die Teilnahme an der Währungsunion werden sie eher begrüßen als fürchten. So hat Österreich schon seit langem auf eine eigensändige Geldpolitik zugunsten eines festen Austauschverhältnisses zwischen Schilling und D-Mark verzichtet. Und in den skandinavischen Ländern wird eine straffe Geldpolitik keine unzumutbare Beeinträchtigung des hohen Lebensstandards bringen, wohl aber die sozialen Parteien in ihren Ansprüchen an das Sozialprodukt in politisch erwünschter Weise disziplinieren helfen.

Auch werden die leitenden EFTA-Länder gute Chancen haben, ihre Prioritäten in die Wirtschaftspolitik der Gemeinschaft einzubringen, denn in Rat und Parlament verschieben sich nun die Gewichte wieder zugunsten der „Nordstaaten“, nachdem sie sich 1981 bzw. 1986 zugunsten des Südens verändert hatten; dies wird auf längere Frist Auswirkungen auf die Inhalte der EG-Legislation und die Struktur des Haushalts haben (z.B. mehr Umweltschutz und Fuß, weniger Agrarprotektion). Bei Entscheidungen über Fragen mit Einstimmigkeitsvorbehalt wird die Lage allerdings komplizierter. Die rechtliche Harmonisierung der direkten Steuern und der Mitbestim-

mung wird zweifellos erschwert. Doch werden hier teils Marktkräfte im Sinne einer Angleichung wirksam (Standortwettbewerb), teils ist im Sinne des Subsidiaritätsprinzips zu fragen, ob tatsächlich ein Harmonisierungs- bzw. Integrationsbedarf besteht oder ob nicht dezentrale Lösungen die besseren sind (Tarifverträge transnationaler Konzerne).

Ihr Interesse an Marktintegration, Währungsunion und Einfluß auf die politische Prioritätenskala der EG müssen die EFTA-Länder gegen die Belastungen abwägen, die auf sie im Rahmen der Kohäsionspolitik der EG zukommen, denn mit ihrem hohen Entwicklungsstand zählen sie künftig zu den „Nettozahlerländern“. Deshalb werden sie den „Nettoempfängerländern“, vor allem Portugal, Spanien, Griechenland und Irland, in der Gemeinschaft auch hochwillkommen sein. Bereits als Mitglieder des EWR werden die EFTA-Länder die Strukturfonds der EG mitfinanzieren. Offensichtlich schätzen sie ihren Nutzen aus der Marktintegration als EWR- wie als spätere Vollmitglieder höher ein als die auf sie zukommenden Finanzierungslasten. Dies gilt zunächst jedoch nur für eine Gemeinschaft der Fünfzehn oder Siebzehn, es kann sich ändern, wenn mit neuen Beitrittskandidaten zwar eine abermalige Vergrößerung des Binnenmarktes, zugleich aber unter Umständen eine noch stärkere Aufstockung der Strukturfonds ins Haus steht.

Im Unterschied zu den EFTA-Staaten würde eine rasche Einbeziehung osteuropäischer Reformländer in die EG den Binnenmarktprozeß stark belasten oder gar unmöglich machen. Der Entwicklungsrückstand Ostmitteleuropas gegenüber dem EG-Durchschnitt ist noch größer als der von Portugal, Spanien und Griechenland; hier macht allenfalls die tschechische Republik eine Ausnahme. Damit wäre auch der Wettbewerbsschock des innergemeinschaftlichen Freihandels für jene Region entsprechend größer. Um überhaupt wettbewerbsfähige Strukturen entstehen zu lassen, müssen die Reformländer einem großen Teil ihrer gewerblichen Wirtschaft über eine Reihe von Jahren Einfuhrschutz gewähren. Dies entspricht auch den Übergangsregeln für die Süderweiterungsländer. Außer dem Entwicklungsrückstand dürfte auch die Arbeitskräftemobilität in Osteuropa potentiell größer sein als in Südeuropa. Während also die ostmitteleuropäischen Reformländer ihre Industrien schützen wollen, suchen die Kernländer der EG Schutz vor einer Überflutung ihrer Arbeitsmärkte. Schwierigkeiten ergäben sich auch für den gemeinsamen Agrarmarkt. Angesichts des noch großen Gewichts der Agrarproduktion in Ungarn und Polen würden sich entweder die Agrar-, Handels- und Haushaltsprobleme der EG wieder ins Unerträgliche verschärfen oder, bei Fortführung der Agrarreform, das „Bauernsterben“ im Westen würde stark beschleunigt.

Sowohl der Einfuhrschutz für junge Industrien als auch die Abschottung nationaler Arbeitsmärkte sind mit den Prinzipien des Binnenmarktes unvereinbar und nach dem Abbau der Binnengrenzen praktisch auch nicht mehr durchführbar. Dies ist ein wichtiger Unterschied zu der Situation, in der sich die Beitrittsländer der Süderweiterungsrunde in den ersten Jahren ihrer Vollmitgliedschaft befanden.

Andererseits könnte von der EG nicht verlangt werden, auf die Vollendung des Binnenmarktes vorerst zu verzichten, nur um Ostmitteleuropa schon jetzt den Beitritt zu ermöglichen. Denn der Gemeinsame Markt ist das innere Gesetz, nach dem die Zwölf angetreten sind; er hätte – für die sechs Kernländer – nach dem Vertrag eigentlich schon 1970 vollendet sein sollen. Demgegenüber könnte der EG zugemutet werden, die Reform ihrer Agrarpolitik zu beschleunigen. Nach allen Erfahrungen würde indes der „heilsame Zwang“ nur unzulänglich genutzt, mit doppelt negativer Wirkung: Da insgesamt die Agrarlobby gestärkt würde und Gefahr für die Höfe im Westen entstünde, unterbliebe die Reform, die 1988 zaghaft, erst 1992 dann mit mehr Nachdruck auf den Weg gebracht worden ist, und im Osten würde die dringend gebotene Umstrukturierung gebremst.

Wägt man ab, so stehen einer Vollmitgliedschaft der ostmitteleuropäischen Reformländer noch in diesem Jahrzehnt mit Blick auf den Binnenmarkt beiderseitige kaum überwindbare Hindernisse entgegen. Die Lösung liegt vorerst auf der Linie der Europaverträge: Die Grenzen und Kontrollen im Waren-, Kapital- und Personenverkehr bleiben erhalten, der Freihandel für gewerbliche Erzeugnisse wird aber nach einem Stufenplan hergestellt. Der wechselseitige Abbau der Handelsschranken ist asymmetrisch, d.h. die EG befreit den größten Teil der Industriewaren sofort von Abgaben und den Rest in spätestens fünf Jahren. Die Reformländer können dies in kleineren Schritten und über einen längeren Zeitraum tun.

Trotz ihrer im Prinzip richtigen Anlage müssen die Europaabkommen kritisiert werden. In Anbetracht des hohen durchschnittlichen Entwicklungsstandes der EG, der schon aus den globalen Nord-Süd-Beziehungen bekannten großen Bedeutung des Außenhandels für den Entwicklungsprozeß und der – wenn auch zögerlich eröffneten – Beitrittsperspektive hätte die EG den Anpassungsprozeß bei sich selbst wie in den Reformländern durch eine noch großzügigere Marktöffnung beschleunigen können. Das gilt insbesondere für Agrarprodukte und sogenannte sensible Produkte im gewerblichen Bereich. Wenn das Ergebnis der Verhandlungen in den Reformländern zunächst auch weitestgehende Zufriedenheit ausgelöst hat, so zeigte die Gemeinschaft in den Verhandlungen doch lange eine allzu kleinliche Haltung.

Während die Reformländer inzwischen ihre Erwartungen an eine baldige Weiterentwicklung der Verträge mit dem Ziel eines vollständig freien Zugangs zu den EG-Märkten hochschrauben, wird dieser durch die anhaltende Wirtschaftsschwäche im Gegenteil erschwert.

Eine Teilnahme an den in Maastricht vereinbarten währungspolitischen Integrationsschritten könnten die osteuropäischen Reformländer paradoxerweise unter formalen Gesichtspunkten sogar leichter bewältigen als eine sofortige Marktöffnung. Dafür spricht einmal, daß für die Vollendung der Währungsunion im Unterschied zum Binnenmarkt eine lange Übergangszeit verbleibt. An der Währungsunion müssen auch nicht alle Länder von Anfang an teilnehmen. Osteuropa hätte somit wenn schon nicht die Option eines noch längeren Abwartens (es müßte sich bemühen, die Konvergenzkriterien zu erfüllen), so doch eine längere Frist, um die Kriterien zu erfüllen. Bis dahin könnte es, mit erweiterten Wechselkursbandbreiten, am EWS teilnehmen (wie die übrigen Mitgliedstaaten, für die nach dem Maastrichter Vertrag „eine Ausnahmeregelung gilt“) und so geld-, finanz- und lohnpolitische Disziplin einüben, ohne grundsätzlich auf die Möglichkeit zur Abwertung zu verzichten (Prestigeevorbehalte wären dabei sicher gering). Nach den Negativverfahren mit staatsabhängigen Notenbanken aus sozialistischer Zeit dürften die Reformländer zudem eher bereit sein als manch etablierter EG-Mitgliedstaat, ihrer jeweiligen Zentralbank den Status uneingeschränkter Autonomie einzuräumen. Gleichzeitig wäre angesichts des Mangels an eigenen Erfahrungen mit einem effizienten Geldmanagement im Zweifel die Bereitschaft größer, sich in ein kollektives Entscheidungsgremium, sprich eine europäische Zentralbank, einzubringen.

Hoher Finanzbedarf der Ostländer

Die allein zählende Frage ist freilich, auf welche Weise die ostmitteleuropäischen Reformländer materiell in den Stand versetzt werden, die Konvergenzkriterien zu erfüllen. Zur Hauptsache muß die Anpassungsleistung aus eigener Kraft erbracht werden. Doch ohne Hilfe der EG wird es nicht gehen. Dabei muß Polen, Ungarn, der tschechischen und der slowakischen Republik billig sein, was Portugal, Spanien und Griechenland recht ist. Gleiche Kriterien angelegt, müßten jenen sogar noch höhere Transferleistungen zufließen als diesen.

Im Rahmen der Europaverträge hat die EG keinerlei Finanzzusagen gemacht. Außerhalb der Verträge leistet sie zwar Hilfe im Rahmen des PHARE-Programms der OECD, diese Zahlungen sind aber verschwindend klein, verglichen mit den Zahlungen an die EG-Südländer. Nach

Maastricht wird diese Relation für Ostmitteleuropa noch ungünstiger. In der Diskussion der zweiten finanziellen Vorausschau der Gemeinschaft (Delors-II-Paket) traten erhebliche Spannungen zwischen den weitreichenden Forderungen der EG-Südländer nach mehr Kohäsionsmitteln und der Zahlungsbereitschaft der Nettozahlerländer zutage. Dies sind derzeit Deutschland, Großbritannien und Frankreich. Die hohen Kosten der deutschen Einheit, die leeren öffentlichen Kassen, welche die schlechte Wirtschaftslage in Großbritannien erzeugt hat, und der Finanzbedarf in Frankreich zur Ankurbelung der eigenen darniederliegenden Konjunktur bewirkten, daß bei der grundsätzlichen Verabschiedung des Delors-II-Pakets auf dem Treffen des Europäischen Rats in Edinburgh nicht alle Wünsche der Süd-Peripherie erfüllt wurden.

In dieser Lage werden die Nettoempfänger von Kohäsionsmitteln so bald keine neue Konkurrenz um die Kohäsionsstöcke der EG hochkommen lassen wollen. Zwar würden mit einem Beitritt Osteuropas die politischen Kräfte in der Gemeinschaft generell gestärkt, die auf noch höhere Priorität für die Kohäsionspolitik dringen, doch sind die jetzigen Empfängerländer realistisch genug zu sehen, daß diese Priorität in einer politisch auch nach Maastricht noch wenig verwirklichten Union rasch an ihre Grenzen stößt. Auch im formalen Entscheidungsverfahren würde eine Stärkung der „Kohäsionsminderheit“ nichts nutzen, da die mittelfristige finanzielle Vorausschau nur bei Einstimmigkeit weiterentwickelt werden kann. Die Nettozahler werden wenig bereit sein, neue Kohäsionskandidaten in gleicher Weise wie die alten zu bedienen. Da eine Vollmitgliedschaft aber derartige Zwänge schuf, werden auch die Nettozahler nach Maastricht vorerst nicht bereit sein, den Reformländern die Vollmitgliedschaft anzubieten. Die Gemeinschaft wird zwar außerhalb der Assoziierungsverträge weiterhin Hilfe leisten und diese wohl auch aufstocken. Vielleicht werden nach dem Auslaufen des PHARE-Programms sogar Finanzprotokolle mit regelrechten Hilfeverpflichtungen in die zweite Generation der Europaverträge integriert. Insgesamt wird diese Hilfe aber bei weitem nicht an die Dimension der internen Kohäsionspolitik heranreichen, und sie wird vor allem zu gering sein, um eine chancengleiche Vorbereitung auf die Währungsunion zu ermöglichen.

Fazit: Vorerst keine EG der Zwanzig

Es scheint, daß nach Maastricht, ja schon seit der Einheitlichen Europäischen Akte von 1986, auf die Frage nach der Verträglichkeit von Vertiefung und Erweiterung der EG auf wirtschaftlichem Gebiet keine ungeteilte Antwort mehr möglich ist. Früher, solange es namentlich nur

um die Teilnahme an der Zollunion ging, erwies sich deren Fortschreiten als so attraktiv, daß weitere Länder dem Gravitationsfeld EG zustrebten und von ihm auch problemlos absorbiert werden konnten, unabhängig davon, ob es sich um reichere oder ärmere Länder handelte; für letztere gab es Übergangsfristen. Bei der Erweiterung um die iberischen Länder begünstigten eine spezielle Interessenlage und die Rechtsprechung des EuGH die Verträglichkeit mit der gleichzeitigen Initiative zur Vollenkung des Binnenmarktes.

Nachdem nun der Binnenmarkt weitgehend Wirklichkeit geworden ist, haben sich aber auch die Bedingungen für den Beitritt zur EG verschärft. Ein osteuropäisches Land, das für die Marktintegration in einer Übergangsfrist Ausnahmeregelungen in Anspruch nehmen will, muß bis zu deren Ablauf auf Vollmitgliedschaft schon aus technischen Gründen (mangelnde Kontrollmöglichkeiten) verzichten. Die westeuropäischen EFTA-Länder haben diese Marktintegration längst mitvollzogen.

Hinzu kommt, daß zur Beschleunigung und sozialen Abfederung der Marktintegration erhebliche interne Transferströme in Bewegung gesetzt worden sind. Damit kommen finanzielle Interessen ins Spiel, die tendenziell auf eine selektive Abgrenzung der EG hinauslaufen: Nur noch potentielle Nettozahler werden zugelassen. Diese Asymmetrie gilt zumal in einer Europäischen Währungsunion, in der es erheblichen politischen Druck geben wird, die internen Transferströme noch weiter zu erhöhen.

Außerdem ist die Schubkraft der EuGH-Rechtsprechung in Richtung Integrationsvertiefung heute nicht mehr so stark wie 1985 im Zeichen des Cassis-de-Dijon-Urteils. Vielmehr sieht sich der EuGH nach einer Reihe von – meist arbeitsrechtlichen – Urteilen, die u.a. in Deutschland zu höheren Belastungen für den Fiskus geführt haben, erheblichen Anfeindungen ausgesetzt. Unter Bemühung des Subsidiaritätsprinzips wird verlangt, seine Rolle grundsätzlich zu überdenken. Die mit einer Osterweiterung im Zweifel verbundenen Bremswirkungen auf den Vertiefungsprozeß würden also kaum von einer neuen Dynamik des EuGH in seiner Rolle als „Föderator“ überspielt werden können.

Die Annäherung Ostmitteleuropas an die EG wird sich nur dann beschleunigen, wenn es entweder den Reformstaaten in einem beispiellosen Kraftakt gelingt, die nötige Aufbau- und Anpassungsleistung auch ohne massive Hilfe der EG zu erbringen, oder wenn sich die EG unter dem Einfluß von Binnenmarkt und Währungsunion wirtschaftlich so dynamisch entwickelt, daß die Finanzierung einer auf Ostmitteleuropa ausgedehnten Kohäsionspolitik, wie sie für die jetzige Peripherie der Gemeinschaft vorgezeichnet ist, nicht zum Problem wird.