

Cichy, E. Ulrich

Article — Digitized Version

EU-Osterweiterung: Chancen, Risiken, Konvergenzkriterien

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Cichy, E. Ulrich (1995) : EU-Osterweiterung: Chancen, Risiken, Konvergenzkriterien, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 75, Iss. 12, pp. 662-668

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137306>

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.

E. Ulrich Cichy*

EU-Osterweiterung: Chancen, Risiken, Konvergenzkriterien

Die Mitgliedstaaten einigten sich 1994 unter der Bedingung auf eine Osterweiterung der EU, daß die Beitrittskandidaten bestimmte Kriterien erfüllen. Welche der beteiligten Ländergruppen werden voraussichtlich von der Integration profitieren? Welche Anpassungsmaßnahmen sind auf beiden Seiten erforderlich?

Anlässlich des Essener Gipfels 1994 formulierte die Europäische Union Kriterien zur Osterweiterung, die auf die Übernahme des bisherigen Gemeinschaftsrechts als Aufnahmebedingung hinauslaufen¹. Wozu aber eigentlich eine Osterweiterung? Diese Frage mag sich banal anhören, wo doch in der Öffentlichkeit die EU-Osterweiterung als selbstverständlich angesehen und nur bedingt hinterfragt wird. Trotzdem erscheint die Klärung einer Zweckbestimmung der Osterweiterung für die Bewertung von Chancen und Risiken weiterhin als notwendig.

Ziele einer EU-Osterweiterung können die folgenden sein²:

Ökonomisches Ziel: Wohlfahrtssteigerung in den beteiligten Ländern in Ost und West (mögliche Kriterien: Wirtschaftswachstum und verbesserte Güterversorgung, Dämpfung der Migration aus den MOE-Ländern, aber insbesondere aus den Ländern der ehemaligen Sowjetunion).

Politisches Ziel: politische Stabilisierung in Gesamteuropa (mögliche Kriterien: engere Zusammenarbeit zwischen Ost und West zur Friedenssicherung, Unterstützung des Aufbaus der Demokratie in den MOE-Ländern, Verbesserung des kontinentübergreifenden Umweltschutzes).

Die Ziele sind unter theoretischen und praktisch-politischen Gesichtspunkten zu reflektieren.

Die theoretische Sicht

Die neuere Außenwirtschaftstheorie gibt zwei Erklärungsmuster möglicher Folgen der EU-Ostintegration:

Dr. E. Ulrich Cichy, 40, ist Referent im Ministerium für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen. Er vertritt in diesem Beitrag seine persönliche Meinung.

Die *Konvergenzthese* sagt aus, daß sich die peripheren östlichen Regionen mittels Integration dem Einkommensniveau der zentralen Regionen annähern, während die *Divergenzthese* ein Auseinanderdriften erwarten läßt.

Bei der *Konvergenzthese* gilt in ricardianischer Tradition das *Faktorpreisausgleichstheorem* nach Heckscher, Ohlin und Samuelson³. Demnach spezialisiert sich jedes Land auf die Produktion derjenigen Güter, für deren Produktion die Faktoren in dem betreffenden Land reichlich und deshalb preiswert vorhanden sind. Es kommt zu einer Ausdehnung und einem vermehrten Export der Produktion, bis die zunehmende Knappheit der Produktionsfaktoren zur Preisangleichung der Faktorkosten in den beteiligten Ländern führt.

Hieraus ergibt sich für die EU-Ostintegration, daß die bisherigen Mitgliedsländer die kapitalintensive Produktion ausweiten und dabei alle durch vermehrtes Wachstum profitieren. In diesem Prozeß sollen die Beitrittsländer Anschluß an das westliche Wohlstandsniveau finden. Zentrale Annahmen dieser These sind konstante Skalenerträge bei der Produktion, das Fehlen (!) von Transportkosten sowie international immobile Produktionsfaktoren.

* Der Verfasser dankt Herrn Dr. Peter Scholz für kritische und konstruktive Hinweise.

¹ Europäische Kommission: Weißbuch der Kommission der Europäischen Gemeinschaften über die Vorbereitung der assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt der Europäischen Union, Bundestags-Drucksache 245/95, Bonn 1995.

² An dieser Stelle soll bereits eine Einschränkung dahingehend erfolgen, daß die Osterweiterung sich auf absehbare Zeit nur auf die mittel- und osteuropäischen und die baltischen Staaten (insgesamt: MOE-Staaten) erstreckt. Die Integration von GUS-Staaten dürfte die Union auf absehbare Zeit überfordern.

³ Vgl. Thiemo W. Eser, Martin Haller: Der mögliche Beitrag der EG-Regionalpolitik bei einer Ost-Erweiterung der EG. Hilfe oder Hindernis?, in: Osteuropa-Wirtschaft, 38. Jg. (1993), H. 3, S. 195-217.

Insgesamt ergibt sich ein positives Bild, wonach ein Anstieg der gesellschaftlichen Wohlfahrt in allen beteiligten Ländern zu erwarten ist. Die zugrundeliegenden Annahmen sind jedoch nicht hinreichend realitätsnah. So erlauben neue Märkte aufgrund der ansteigenden Nachfrage über die Realisierung von Skalenerträgen und damit einhergehender sinkender Faktorkosten pro Stück eine Ausdehnung der kapitalintensiven Produktion in den nördlichen EU-Staaten. Außerdem benachteiligen Transportkosten die peripheren Zonen bei ihren Lieferungen in das Zentrum der Gemeinschaft und darüber hinaus. Unter anderen Faktoren dürften deshalb Kostendegression und Transportkosten den erwarteten faktorkosteninduzierten Wachstumsschub konterkarieren, was eher für die Divergenzthese spricht.

Chancen und Risiken der Erweiterung

Die Divergenzthese formuliert – aus der Regional- und Entwicklungsökonomie kommend – der Konvergenzthese völlig entgegengesetzte Aussagen⁴. Sie betont die Existenz steigender Skalenerträge sowie von Transport- und weiteren Transaktionskosten. Hiernach verliert die Peripherie bei der wirtschaftlichen Integration den notwendigen Schutz, so daß verstärkt Produktionsfaktoren und Produktionen in die zentralen Zonen abwandern. Die zentralen Zonen (hier: Kerneuropa) gewinnen mehr als die Peripherie, d.h. die bei der Osterweiterung hinzukommenden Länder.

Die Divergenzthese vernachlässigt, daß durch den Wegfall von Zollgrenzen nicht nur eine große Menge grenzspezifischer Transaktionskosten entfällt, sondern auch, daß die Übernahme von EU-Standards den Beitrittsländern die – bislang nur bedingt vorhandene – volle Marktgängigkeit von Erzeugnissen sichert⁵.

Gilt die Konvergenzthese, kann für die neu hinzukommenden Länder eine relativ harmonische und unproblematische Entwicklung nach der Einbindung in die EU erwartet werden. Für die bisherigen Mitgliedstaaten kämen möglicherweise nur begrenzte Marktpotentiale hinzu, dafür bliebe aber auch der Transferbedarf zur Entwicklung und zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der neuen Mitgliedsländer begrenzt. Gilt dagegen die Divergenzthese, wäre zu

erwarten, daß für die Ostländer die Notwendigkeit entsteht, kurzfristig den Produktionsstandort und die dort erzeugten Güter deutlich aufzuwerten. Sonst werden ihnen nicht nur weite Teile der neuen Märkte in den zentralen Zonen verschlossen bleiben. Es besteht darüber hinaus die Gefahr, daß sich aufgrund verringerter Transaktionskosten beim länderübergreifenden Handel auch die Position der eigenen Unternehmen auf den heimischen Märkten verschlechtert.

Notwendige Anpassungen

Aufbauend auf diesen theoretischen Erwägungen stellt sich die Frage nach der Ausgangslage der MOE-Länder sowie nach deren Integrationsmotiven:

Die mittelosteuropäischen Länder befinden sich noch alle in der Transformation zur Marktwirtschaft. Die daraus resultierenden Krisensymptome (Wachstumseinbrüche, hohe Arbeitslosigkeit, Rückgang der Industrieproduktion etc.) scheinen sich zwar insgesamt dem Ende zuzuneigen⁶. Die industrielle Rückständigkeit und die Stärke der Transformationskrise sprechen jedoch insgesamt dafür, daß auch in den nächsten Jahren bei den international handelbaren Erzeugnissen dieser Länder deutliche qualitative Wettbewerbsnachteile fortbestehen werden.

Preisliche Wettbewerbsvorteile ergeben sich gegenwärtig vor allem wegen der vergleichsweise geringen Lohnkosten. So kostete die Industriearbeiterstunde 1994 in Ungarn 10,5%, in der Tschechischen Republik 7% und in Rumänien nur 3% des deutschen Niveaus.

Aufgrund der „Gesetzlichkeit einheitlicher Preise“ bei gegenseitig offenen Märkten lassen sich die gegenwärtigen Preisvorteile bei einer vollständigen Öffnung für die EU und bei Angleichung der Rechtsnormen nur bedingt halten⁷. Die MOE-Länder werden deshalb bestehende Wettbewerbsvorteile nur dann sichern können, wenn sie in absehbarer Zeit verstärkt den Anschluß an „standortflexible Hochtechnologien“ (z.B. in der Elektronik, der Datenverarbeitung und der Chemie) finden und damit einen verschiedentlich vorhergesagten „südostasiatischen Entwicklungsweg“

⁴ Vgl. ebenda.

⁵ Vgl. Jürgen Stehn: Vier Freiheiten für alle. Der Konflikt zwischen Vertiefung und Osterweiterung der Europäischen Union ergibt sich aus der Agrar-, Regional- und Verteilungspolitik, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 8. 5. 1995.

⁶ Vgl. Peter Havlik: More solid recovery in Central and Eastern Europe. Continuing decline elsewhere, in: Die Erste Österreichische Spar-Casse – Bank Aktiengesellschaft: Economic survey. The present development of the former CMEA-Countries, Herbst 1994, Wien 1994, S. 1-29; E. Ulrich Cichy: Perspektiven des deutschen Osthandels, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 1995; Neue Zürcher Zeitung (internationale Ausgabe) vom 13. 7. 1995.

⁷ Vgl. Hans Willgerodt: Armut als Integrationshindernis? Zum Konflikt zwischen Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 41. Jg. (1992), H. 2, S. 95-123.

gehen, indem sie noch bestehende Kostenvorteile zum schnellen Strukturwandel von traditionellen zu neuen, modernen Industrien nutzen⁹.

Bei einer verstärkten Integration mit Westeuropa kämen aber noch weitere negative Aspekte hinzu: Die Möglichkeit, Leistungsbilanzlücken durch tarifäre und nichttarifäre Handelshemmnisse einzudämmen, würde aufgehoben. Ebenso würde es erschwert bzw. von der Zustimmung der anderen Unionsländer abhängig sein, die Zahlungsbilanz durch eine Unterbewertung der Währung zu stabilisieren.

Erwartungen der MOE-Länder

Worin liegt vor dem Hintergrund der nur bedingt zu erwartenden Positiveffekte das Interesse der MOE-Länder an einer schnellen und umfassenden Integration in die EU? Beabsichtigt wird in erster Linie ein Anstieg der Investitionen von westeuropäischen Unternehmen, die bei offenen Grenzen und gesicherten Anlagebedingungen fortbestehende Lohn-/Faktor-Kostenvorteile mittels Direktinvestitionen nutzen wollen und damit die Erneuerung der Volkswirtschaften beschleunigen. Ein weiteres Ziel ist es aber auch, Transfers aus den EU-Strukturfonds zu erlangen, um neben dem Unternehmenskapital auch das Humankapital und die Infrastruktur auszubauen und auf diesem Weg als Peripherie die Produktionsbedingungen denen der zentralen EU-Bereiche anzupassen.

Es stellt sich die Frage, welcher Effekt überwiegt. Werden die Verkaufserlöse im Westen, die Direktinvestitionen und EU-Hilfen die Wettbewerbsnachteile tatsächlich in hinreichendem Maße überwinden helfen? Haben bei der unklaren Perspektive deshalb nicht auch allgemein- und sicherheitspolitische Interessen wesentliche Bedeutung, um durch EU-

⁹ Vgl. Henning Klodt: Perspektiven des Ost-West-Handels. Die komparativen Vorteile der mittel- und osteuropäischen Reformländer, in: Die Weltwirtschaft, H. 4, 1993, S. 424-440.

(und NATO-)Mitgliedschaft die Westbindung in Abgrenzung von den ehemaligen „Brudernationen“ in der Ex-UdSSR (insbesondere Rußland) zu erhöhen?

Erwartungen der EU-Mitgliedstaaten

Auch bei den bisherigen EU-Mitgliedstaaten sind noch nicht alle Erwartungen hinsichtlich des Beitritts der MOE-Staaten hinreichend reflektiert worden. Bei der notwendigen Strukturierung der westeuropäischen Position treten folgende drei Aspekte hervor:

Die MOE-Staaten stellen große Absatzmärkte dar, da Transformation und Umstrukturierung der Wirtschaft Maschinen und Anlagen benötigen und im Konsumgüterbereich ein erheblicher Bedarf fortbesteht.

Aufgrund günstiger Faktorpreise (z.B. für Arbeit) geraten einzelne EU-Branchen (vor allem Stahl und andere Metalle, Holz, Bekleidung, arbeits- und rohstoffintensive sowie hochstandardisierte Erzeugnisse, Landwirtschaft) durch MOE-Anbieter unter zunehmenden Wettbewerbsdruck.

Ein Beitritt der MOE-Länder führt diese in verstärkte Konkurrenz zu den Kohäsionsländern. Dies betrifft Standortvorteile sowie die Mittel aus den Agrar- und Strukturfonds der EU.

Die Erwartung großer Absatzmärkte ergibt sich aus den Versäumnissen der Vergangenheit der sozialistischen Planwirtschaften und braucht hier nicht im einzelnen vertieft zu werden⁹. Neben dem Aufholbedarf spricht für hohe Erwartungen die Tatsache, daß der Umfang der Ausfuhren der EU-Länder untereinander noch deutlich höher ist als der in die räumlich zum Teil näher gelegenen MOE-Staaten, d.h., es gibt Potentiale, die noch nicht ausgeschöpft sind. Erst mittel- und längerfristig dürften die hier zunächst weiterhin hohen Wachstumsraten der Ausfuhren stagnieren,

⁹ Vgl. E. Ulrich Cichy: Perspektiven des deutschen Osthandels, a.a.O.

Monopolkommission

Wettbewerbspolitik im Wandel

Colloquium anlässlich des 20jährigen Bestehens der Monopolkommission
am 23. Juni 1994 im Wissenschaftszentrum Bonn

1995, 61 S., brosch., 26,- DM, 192,50 öS, 26,- sFr; ISBN 3-7890-3884-9

(Monopolkommission – Hauptgutachten/Sondergutachten)



Nomos Verlagsgesellschaft · 76520 Baden-Baden



wenn der Nachholbedarf gedeckt ist und sich zudem im Sinne der Konvergenzthese in den MOE-Staaten wettbewerbsfähige Konkurrenzindustrien entwickelt haben.

Verstärkte Importe zu erwarten

Mit den Konkurrenzindustrien tritt jedoch das Thema Wettbewerbsdruck durch Erzeugnisse aus den MOE-Staaten in den Vordergrund. Bereits heute ist in einzelnen Branchen ein erheblicher Wettbewerbsdruck durch das Angebot aus den MOE-Ländern festzustellen. Dieser entsteht jedoch häufig in Produktionsbereichen, die per se nur noch schwer am Standort Deutschland zu erhalten sind. Es handelt sich hier um Produkte mit einer hohen Arbeits-, Energie- und Umweltintensität, bei denen mit zunehmender Handelsliberalisierung auch der Konkurrenzdruck aus den außereuropäischen Ländern ansteigt. Dies führt zwangsweise zu einem Verlust an Arbeitsplätzen, ohne daß dies allein und unmittelbar auf osteuropäische Wettbewerber zurückgeführt werden könnte.

Das günstige Angebot aus den MOE-Staaten ist aber auch positiv zu sehen, da es die Möglichkeit bietet, mittels Zulieferungen die Kosten der heimischen Produktion zu senken und damit Verwaltung, Forschung und Endfertigung am Standort in Westeuropa zu sichern. Einen empirischen Beleg hierzu bietet die deutliche Zunahme des Veredelungsverkehrs zwischen den MOE-Staaten und Deutschland in den letzten Jahren¹⁰.

Der durch Veredelungsaufträge induzierte Kapitaltransfer von West nach Ost wie auch die Zunahme von Joint Ventures und Direktinvestitionen stärken die Wirtschaft der Transformationsstaaten und verringern den möglichen Transferbedarf in die MOE-Länder, der nach einer Aufnahme in die EU aufgrund der Wettbewerbsnachteile der mittel- und osteuropäischen Länder unweigerlich entstehen dürfte¹¹.

Die engere Zusammenarbeit der reichen EU-Länder mit den MOE-Staaten birgt für die weniger reichen Länder wie z.B. Portugal Risiken, da diese stärker an die EU-Peripherie gedrängt werden. Diese Länder verlieren bereits jetzt wirtschaftliche Vorteile wegen

der östlichen Lohnkostenvorteile: In Ungarn kostete 1994 eine Arbeitsstunde in der Industrie mit rund 4,50 DM ca. 58%, in der Tschechischen Republik mit 3,50 DM ca. 38% und in Rumänien mit 1,30 DM nur ca. 17% des portugiesischen Niveaus. Portugal wies seinerseits mit etwa 7,80 DM die geringsten Stundenlöhne in der EU auf.

Übertragung der EU-Instrumente sinnvoll?

Dauerhafte Nachteile dürften aber auch für die nördlichen EU-Länder entstehen, wenn die MOE-Staaten durchgreifend Anschluß an hochwertige Technologien finden sollten und sich damit für diese die Vorhersage eines „südostasiatischen Entwicklungswegs“ verwirklicht. Für die ärmeren EU-Staaten, aber auch für Ostdeutschland stellt sich noch ein weiteres Problem: Die Verteilung der Mittel aus den EU-Strukturfonds, insbesondere der Ziel-1-Mittel, dürfte sich durch den Beitritt der MOE-Länder stark verändern. Ziel-1-Förderung (für die rund 60% der gesamten Mittel aus den EU-Strukturfonds aufgewendet werden) erhalten lediglich Regionen, in denen das Bruttoinlandsprodukt pro Kopf weniger als 75% des EU-Durchschnitts beträgt.

Die Sprengkraft, die die Mittelverteilung der EU-Strukturfonds in sich birgt, rührt daher, daß z.B. Slowenien als das „reichste“ mittelosteuropäische Land mit einem jährlichen Pro-Kopf-Einkommen von 6490 \$ deutlich unter Griechenland mit 7390 \$ liegt. Noch stärker ist der Unterschied zu den nächstliegenden Beitrittskandidaten (Ungarn: 3350 \$, Tschechische Republik: 2710 \$, Polen: 2260 \$, Slowakei: 1950 \$)¹².

Trotz aller Bewertungsprobleme bei internationalen Vergleichen von Pro-Kopf-Einkommen zeigen sich sehr große Unterschiede, so daß bei einer Osterweiterung nicht nur die dortigen Staaten als Nettoempfänger bei der Verteilung der Mittel hinzukämen, durch die Senkung des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf im EU-Durchschnitt könnten zudem bisher begünstigte Länder und Regionen aus der Ziel-1-Förderung herausfallen. Gefahren bestehen aber auch für andere EU-Regionen (z.B. das Ruhrgebiet), die ebenfalls Einschränkungen befürchten müssen, weil sie nach den Zielen 2 bis 6 unterstützt werden.

Einschränkungen wären insgesamt nur zu verhindern, wenn die Strukturfondsmittel erheblich erhöht würden. Bei der Einbeziehung der MOE-Staaten hätte man die EU-Strukturfonds nach der jetzigen Regelung um schätzungsweise 26 Mrd. DM aufzustocken. Da

¹⁰ Donata Hoesch, Hartmut Lehmann: Ostöffnung und Reformpolitik in den ostmitteleuropäischen Staaten. Auswirkungen auf die Wirtschaft Bayerns, in: ifo-Schnelldienst, Nr. 30/1994, S. 13-23.

¹¹ Die hieraus herrührende „stille“ Angleichung der Wettbewerbskraft ist positiv zu sehen, weil sie allokatiónseffizienter als über bürokratische Mittelzuweisungen aus den EU-Strukturfonds erfolgt. Ähnlich positiv wirken aus dem Handel mit Westeuropa investierte Erlöse; vgl. E. Ulrich Cichy: Verteilungsaspekte der marktwirtschaftlichen Transformation der ehemaligen DDR und anderer sozialistischer Planwirtschaften. Diskussionsbeiträge des Fachbereichs Wirtschaftswissenschaft der Universität – Gesamthochschule – Duisburg, Nr. 181, Duisburg 1992.

¹² Vgl. Weltbank: Weltentwicklungsbericht 1994, Washington, D.C., 1994; Harenberg Lexikon der Gegenwart, Dortmund 1995; Daten für 1993.

Deutschland zu rund 30% (netto) den EU-Haushalt finanziert, müßte es dann etwa 10 Mrd. DM mehr einbringen¹³.

Hinzu kommt der Sachverhalt, daß die MOE-Länder zum Teil noch sehr stark landwirtschaftlich geprägt sind. So arbeiten in den MOE-Ländern ca. 27% der Erwerbstätigen in diesem Sektor, während es in der EU nur 6% sind¹⁴. Bei einer Integration der MOE-Länder würden hier hohe Ansprüche auf Agrarbeihilfen entstehen; diese Beihilfen machen heute bereits rund 60% der gesamten EU-Ausgaben aus und ständen – bei einem konstanten Mitteleinsatz – ebenfalls den westeuropäischen Ländern nicht mehr voll zur Verfügung.

Abschließend ist noch auf den kritischen Aspekt hinzuweisen, daß die Aussicht auf Teilnahme an den EU-Transfermechanismen in den MOE-Ländern eine „Subventionsempfängermentalität“ fördern kann, die der konsequenten Fortsetzung der eingeschlagenen Transformationspolitik entgegenwirkt¹⁵.

Unsichere Wohlfahrtseffekte

Insgesamt fällt die Beurteilung der Osterweiterung aus der Sicht der EU-Länder differenziert aus. Positive Effekte sind von den wachsenden Absatzpotentialen und einer Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen durch die Möglichkeit zur faktorkostenminimierenden Auswahl spezifischer Standorte in einem größeren Europa zu erwarten. Der hieraus resultierende Rationalisierungszwang kann die Konkurrenzfähigkeit westeuropäischer Erzeugnisse erhöhen.

Als negative Auswirkung ist zunächst zu erwarten, daß aufgrund des erhöhten Wettbewerbsdrucks Unternehmen schließen und Arbeitsplätze verlorengehen und daß sich die Zuweisungen aus den EU-Struktur- und Agrarfonds deutlich verringern. Insbesondere Länder wie Portugal und Irland müssen zudem eine weitere Peripherisierung durch die Verlagerung des Schwerpunkts der EU nach Osten befürchten. Es ist somit im Sinne der Divergenzthese möglich, daß sich durch die Ostintegration das Entwicklungsgefälle in der bisherigen Union verstärkt.

Insgesamt ist fraglich, ob durch die Anbindung der MOE-Staaten derartig starke wirtschaftliche Positiveffekte ausgelöst werden, daß sie die negativen Aus-

wirkungen kompensieren. Wenn aber die ökonomischen Risiken sehr hoch und nur bedingt kalkulierbar sind, welche Begründung gibt es dann aus der Sicht der EU-Mitgliedstaaten dafür, die Ostintegration voranzutreiben?

Allgemeinpolitische Begründungen

Für eine aktive Ostintegration scheinen vor allem zwei Gründe zu sprechen, die nicht wirtschaftspolitischer Natur sind:

Zunächst ist festzustellen, daß die Ostgrenze der EU künstlich durch die Demarkationslinie zwischen den ehemaligen Machtblöcken in Ost und West gezogen wurde. Es wäre deshalb dauerhaft nur schwer zu begründen, warum im Zentrum Europas liegenden Staaten wie Polen oder der Tschechischen Republik der EU-Beitritt vorenthalten werden sollte.

Darüber hinaus dient die Einbindung in die EU der Unterstützung der Transformation in Demokratie und Marktwirtschaft, die zwar weitgehend vorangeschritten ist, aber zu wesentlichen Teilen auch davon lebt, daß die Zusammenführung mit der westlichen Wertegemeinschaft erfolgen wird und daß aus dem Westen das zur Modernisierung notwendige Kapital und der technische Fortschritt kommen.

Somit ist für die bisherigen EU-Länder die Ostintegration zu weiten Teilen eher allgemeinpolitisch zu begründen: Sie dient der Friedenssicherung durch den Aufbau stabiler Demokratien, dem Schutz gegen die Armutswanderung aus dem Osten und der Verbesserung der globalen Umweltbedingungen durch eine erweiterte ökologische Zusammenarbeit.

Allgemeinpolitische Aspekte haben aus der Sicht der MOE-Länder gleichfalls erhebliche Bedeutung. Hier tritt insbesondere der Aspekt der Abgrenzung von den Nachfolgestaaten der ehemaligen Hegemonialmacht Sowjetunion in den Vordergrund. Die MOE-Staaten sehen das Doppelpaket EU- und NATO-Osterweiterung sehr deutlich als Mittel, sich aus den Regionalbindungen des ehemaligen „Ostblocks“ zu lösen.

Viel stärker als im Westen wirken wirtschaftspolitische Aspekte, da der Fortschritt der Transformation und die Modernisierung der Wirtschaft des freien Handels mit Westeuropa und insbesondere des privaten und öffentlichen Kapitaltransfers aus dem Westen bedürfen. Es besteht die Erwartung, trotz möglicher negativer Effekte im Zuge der EU-Integration (der Divergenzthese entsprechend) zumindest längerfristig auf einen höheren Wachstumspfad als in der gegenwärtigen Ausgangslage zu gelangen.

¹³ Vgl. Michael Dauderstädt, Barbara Lippert: Differenzieren beim Integrieren. Zur Strategie einer abgestuften Osterweiterung der EU, Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn 1995.

¹⁴ Vgl. The Economist vom 29. 7. 1995.

¹⁵ Vgl. Jürgen Stehn: Stufen einer Osterweiterung der Europäischen Union, in: Die Weltwirtschaft, H. 2/1994, S. 194-219.

„Ökonomische Machbarkeitsprüfung“

Da die EU-Osterweiterung in einem erheblichen Maße allgemeinpolitisch zu begründen, aber aus der Sicht der Westeuropäer mit erheblichen Risiken verbunden ist, ist eine Versachlichung der Diskussion einzufordern. Es ist in diesem Zusammenhang an die deutsche Vereinigung als einem ähnlichen Projekt – in freilich weit engeren Dimensionen – zu erinnern. Hier wurden der volle Umfang des Handlungsbedarfs erst verspätet erkannt bzw. politisch akzeptiert und die notwendigen wirtschaftspolitischen Maßnahmen verzögert bzw. konzeptionell nur unzureichend durchdacht eingeleitet¹⁶. Die hieraus resultierenden Finanzierungslasten lassen für die Ostintegration der EU als Lehre ableiten, daß das politisch Wünschbare einer unbedingten „ökonomischen Machbarkeitsprüfung“ standhalten muß. Die Machbarkeitsprüfung darf sich dabei nicht auf den Erweiterungsprozeß beschränken, sondern muß explizit auch die Institutionen und Finanzstrukturen der EU einbeziehen¹⁷.

Bereits jetzt lassen sich (Teil-)Ergebnisse einer Machbarkeitsprüfung voraussagen. So ist zu erwarten, daß die Institutionen und Finanzstrukturen der EU in der jetzigen Form der komplexen Realität nach einer Osterweiterung nicht entsprechen können. Im Bereich der EU-Institutionen, wo neben anderen Hemmnissen bereits jetzt 15 Regierungen und 20 Kommissionsmitglieder (mit den entsprechenden Generaldirektionen) in elf Amtssprachen bei 110 Übersetzungsrichtungen eine gemeinsame Politikformulierung anstreben, erfordert die Handlungsfähigkeit einer vergrößerten Gemeinschaft starke Straffungen.

Bei Fortbestand der gegenwärtigen Agrar- und Strukturfondsregeln sind zudem Finanzierungslasten zu erwarten, die die Union in eine nur schwer zu beherrschende Verteilungsdiskussion führen. Diese ließe sich nur bedingt dadurch verhindern, daß Übergangsregeln für die neu aufzunehmenden Länder geschaffen werden. Das eigentliche Problem bliebe weiterhin ungelöst, und bei den neuen Partnern entstände der Eindruck, daß sie zunächst nur Mitglieder „zweiter Klasse“ seien.

Eine Lösung muß unzweifelhaft darauf hinauslaufen, daß im Sinne des „Subsidiaritätsprinzips“ möglichst schon anläßlich der für 1996 vorgesehenen Regierungskonferenz zur Revision des Maastrichter Vertrags geklärt wird, welche Aufgaben unbedingt einer „europäischen Politik“ bedürfen¹⁸. Dies sind unzweifelhaft die Außen- und Verteidigungspolitik, die wirtschaftlichen Außenbeziehungen und die Wettbewerbspolitik. Nationale und regionale Aufgaben sind jedoch im Sinne des Föderalismus auf die entsprechenden Ebenen zu verlagern. Dies würde z.B. für die Agrar- und Strukturfonds der EU bedeuten, daß diese zurückgeführt werden und den Mitgliedsländern im Rahmen einer gemeinschaftlich festgelegten Beihilferegelung die Möglichkeit verbleibt, eigene Politiken zu formulieren, um gewerbliche sowie landwirtschaftliche Anpassungslasten zu bewältigen.

„Maastrichter Kriterien“ für die Osterweiterung

Für die Osterweiterung selbst ist es notwendig, bereits jetzt einen Stufenplan zu entwickeln, der in Analogie zu den „Maastrichter Kriterien“ Rahmenbedingungen für eine schrittweise Einbindung der MOE-Staaten formuliert. Die bloße Übernahme des „acquis communautaire“ der EU reicht hier nicht aus¹⁹, denn es handelt sich bei der Osterweiterung um ein Konvergenzproblem, das mit der Schaffung der Wirtschafts- und Währungsunion in Westeuropa vergleichbar ist.

Es ist zwar aus Sicht der Brüsseler „Eurobürokraten“ verständlich, daß die Angleichung rechtlicher und formaler Regelungen bei der Osterweiterung im Vordergrund stehen soll. Gleiche Rechtsgrundlagen sind ja auch durchaus geeignet, zum Ausgleich unterschiedlicher wirtschaftlicher Entwicklungsstandards beizutragen und die Integration vorzubereiten, sie bieten jedoch nicht die konzeptionelle Basis, die Osterweiterung ökonomisch zu steuern. Hierfür bedarf es strenger ökonomischer Konvergenzkriterien, die als Mindestverpflichtung ein dem Beitritt dienliches Verhalten erzwingen und bei offensichtlichen Fehlentwicklungen zur Gegensteuerung aufrufen²⁰.

¹⁶ Vgl. E. Ulrich Cichy: Reformpolitische Aspekte des deutschen Vereinigungsprozesses, in: Hamburger Jahrbuch für Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik, 36. Jg. (1991), S. 21-34; Thomas Apolte, Dieter Cassel, E. Ulrich Cichy: Die Vereinigung. Verpaßte ordnungspolitische Chancen, in: Gernot Gutmann, Ulrich Wagner (Hrsg.): Ökonomische Erfolge und Mißerfolge der deutschen Vereinigung. Eine Zwischenbilanz, Stuttgart 1994, S. 105-128.

¹⁷ An dieser Stelle kann die Frage, wie weit eine ökonomisch rationale Ausdehnung der EU gehen kann, nicht diskutiert werden; siehe zur Frage rationaler Kriterien z.B. Friedrich Heinemann: Central Europe and European monetary integration. A strategy for catching up, in: INTERECONOMICS, Vol. 30 (1995), Nr. 3, S. 117-125.

¹⁸ Vgl. Wolfgang Clement: Nordrhein-Westfalen im Europa der Regionen. Chancen und Risiken, in: Interregiones, H. 3/1994, S. 5-17.

¹⁹ Vgl. Europäische Kommission, a.a.O.

²⁰ Vgl. Andreas Kees: Die Konvergenzkriterien als wirtschaftspolitische Imperative des Maastricht-Vertrags, in: Fritz Franzmeyer (Hrsg.): Das Konvergenzproblem. Wirtschaftspolitik im Europa von Maastricht, Berlin 1994, S. 52-72. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob die neu hinzukommenden Länder bei Übernahme aller EU-Normen noch wettbewerbsfähig sein können, d.h. ob durch die Übernahme dieser Normen faktisch nicht neue Hürden für die Teilnahme am Binnenmarkt entstehen; vgl. Jürgen Stehn: Stufen einer Osterweiterung ..., a.a.O.

Der notwendige Stufenplan einer Ostintegration sollte – dies ist besonders hervorzuheben – zeitliche Vorgaben meiden und vielmehr qualitative Bedingungen einer Osterweiterung definieren. Es ist einer der größten Gefahrenquellen der gegenwärtigen Ostpolitik, daß bereits Zeiträume bis zur vollen Integration einzelner MOE-Staaten verbindlich genannt werden, ohne daß ein hinreichendes Konzept darüber besteht, wie eine Aufnahme erfolgen soll.

Der Stufenplan für die Integration

Der Stufenplan sollte einen nach Umfang der Integrations Schritte gestuften Kriterienkatalog enthalten, der die Maßgabe hat, eine ökonomisch rationale und für alle beteiligten Staaten berechenbare Handlungsgrundlage der EU-Osterweiterung festzulegen. Über diesen Kriterienkatalog müssen sich die bisherigen EU-Länder mit den Beitrittskandidaten einvernehmlich verständigen.

Es sind drei Stufen vorzusehen:

□ 1. *Stufe: Einbindung der MOE-Staaten in den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) bzw. den Europäischen Binnenmarkt.* Zu diesem Zweck sind analog zu den Vereinbarungen mit den EFTA-Staaten im EWR zunächst tarifäre und nichttarifäre Handelshemmnisse zu beseitigen (wie es zum Teil in den Europaabkommen bereits angelegt ist) und der freie Verkehr von Waren, Kapital, Arbeit und Dienstleistungen zu verwirklichen. Hierbei sind unter Umständen für einzelne Bereiche (z.B. für den Faktor Arbeit) möglichst geringfügige Übergangsfristen vorzusehen. Darüber hinaus sollte eine mit der EU abgestimmte Wechselkurspolitik erfolgen.

Ziel der ersten Stufe ist der Ausbau und die Vertiefung der Handelsbeziehungen, um ein Niveau und eine Struktur zu erreichen, wie es für räumlich nahe Partner in Europa als „normal“ anzusehen ist. Darüber hinaus soll die Anbindung an den Währungskorb verhindern, daß die Beitrittsländer durch Abwertungen der Währungen handelspolitische Vorteile erringen und die Warenströme verzerren.

□ 2. *Stufe: Aufnahme in den Transfermechanismus der Europäischen Union.* Hierbei ergibt sich für die Beitrittskandidaten die Notwendigkeit, den Anteil der Subventionen am Bruttoinlandsprodukt, die Steuer- und die Staatsquote dem EU-Durchschnitt anzupassen. Darüber hinaus sollten die Staatsverschuldungskriterien (jährliches Haushaltsdefizit und Gesamtverschuldung im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt) wie beim ursprünglichen Maastrichter Ver-

trag gelten. Ergänzend findet eine Einbindung der MOE-Staaten in die europäische Beihilfekontrolle statt.

Ziel der zweiten Stufe ist es, durch Angleichung von Staatsquote, Einnahmen, Ausgaben und Verschuldung der Beitrittskandidaten einheitliche Rahmenbedingungen mit den bisherigen EU-Partnern für den voraussichtlich auch bei einer Reform der Struktur- und Agrarfonds fortbestehenden Transferbedarf zu schaffen. Darüber hinaus soll verhindert werden, daß die Beitrittsländer durch unkontrollierte und unkoordinierte Beihilfen den Wettbewerb mit den bisherigen EU-Ländern verzerren.

□ 3. *Stufe: Währungsunion und Einbindung in eine gemeinsame Wirtschaftspolitik.* Hier sind im Prinzip die gleichen Kriterien wie bei der Einführung der Wirtschafts- und Währungsunion für die bisherigen EU-Mitgliedsländer zu verlangen, d.h. der Gleichschritt von Geldentwertung, Außenwert der Währung und Kapitalmarktzens. Ziel der dritten Stufe ist es, die Integration der Märkte und der Transfermechanismen abzuschließen und gleichzeitig die Grundlage für die Einbindung in eine gemeinsame Wirtschaftspolitik zu schaffen (falls diese bis dahin in Westeuropa verwirklicht ist).

Ausblick

Man mag die Formulierung derartiger Kriterien als akademisch und wirklichkeitsfern ansehen. Dem ist zu erwidern, daß bislang ein weitgehend unregelmäßiger Annäherungsprozeß stattfindet, der in den MOE-Ländern mit hohen Erwartungen verbunden ist, bei den bisherigen EU-Partnern hinsichtlich seiner Tragweite aber noch nicht voll reflektiert wird.

Bei einem Mißerfolg drohen Enttäuschungen, die in Ost und West die Ostintegration in Mißkredit bringen. Damit könnte auch der gesamte europäische Vereinigungsgedanke empfindlichen Schaden nehmen und auf viele Jahre zurückgeworfen werden. Deshalb ist es wichtig, daß sich beide Seiten über Kriterien im obengenannten Sinne und damit über einen festen und verlässlichen Plan einigen. Damit muß die Verpflichtung entstehen, die große Aufgabe Osterweiterung im Sinne aller zu bewältigen. Die gemeinsame Verpflichtung auf Konvergenzkriterien ist zudem geeignet, in den Transformationsstaaten trotz der hohen sozial- und gesellschaftspolitischen Anpassungslasten den Willen zur Stabilitätsorientierung und zur konsequenten Vollendung des wirtschaftlichen Umbaus zu stärken, so daß sich im Sinne des wohlverstandenen Eigeninteresses kein europäisches Land klaren Absprachen verschließen dürfte.