

Franke, Siegfried Franz

**Article — Digitized Version**

## Europa vom Atlantik bis zum Ural: Vision, Illusion oder absehbare Realität?

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Franke, Siegfried Franz (1997) : Europa vom Atlantik bis zum Ural: Vision, Illusion oder absehbare Realität?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Nomos, Baden-Baden, Vol. 77, Iss. 10, pp. 573-579

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/137540>

**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.*

Siegfried F. Franke

## Europa vom Atlantik bis zum Ural Vision, Illusion oder absehbare Realität?

*Schon bald nach dem Fall des „Eisernen Vorhangs“ und dem Zusammenbruch der sozialistischen Systeme äußerten etliche Staaten des ehemaligen Ostblocks ihren Wunsch, Mitglied der Europäischen Union zu werden. Inzwischen hat sogar Rußland erklärt, daß es auf lange Sicht seinen Platz in der Union sehe. Wie ist ein derart erweitertes Europa politisch und wirtschaftlich zu beurteilen? In welchen Schritten wäre diese Erweiterung anzustreben?*

Der Europäische Rat von Kopenhagen hat im Juni 1993 auf das Begehren ehemaliger Ostblockländer reagiert und sich für die Osterweiterung der Union ausgesprochen. Nach der jüngsten Empfehlung der EU-Kommission sind Beitrittsverhandlungen mit folgenden mittel- und osteuropäischen Ländern (MOEL) wahrscheinlich: Estland, Polen, Tschechien, Ungarn und Slowenien. Aus dem Mittelmeerraum ist außerdem Zypern genannt. Mit diesen Ländern sowie mit Bulgarien, Rumänien, der Slowakei, Lettland und Litauen bestehen bereits Assoziierungsabkommen.

Bundeskanzler Kohl und Staatspräsident Chirac sehen von den genannten Ländern vor allem Polen bis zum Jahr 2000 als neues Mitgliedsland in der Europäischen Union (EU). Ist schließlich der Balkan befriedet, so könnte sich der Kreis der Mitgliedsaspiranten vergrößern. Schon wurde eine Mitgliedschaft der Ukraine und Weißrußlands erwogen, und selbst Rußland sieht künftig seinen natürlichen Platz in der EU. Damit taucht die alte Vision de Gaulles eines Europa vom Atlantik bis zum Ural wieder auf. Ist eine solche Vision fruchtbar? Entspricht sie in langfristiger Sicht den politischen und wirtschaftlichen Entwicklungen? Oder ist eine EU mit 20 oder gar 25 Mitgliedstaaten als reine Illusion abzutun? Die folgenden Thesen beleuchten diese Fragen am Beispiel der Reformländer.

Der Wunsch der Reformländer, aus wirtschaftlichen

und sicherheitspolitischen Gründen rasch der EU beizutreten, ist verständlich, aber aus etlichen Gründen ist ein solcher Beitritt für eine längere Zeit weder notwendig noch wünschenswert.

Der erste Hinderungsgrund ist der Grad der inzwischen in der EU vollzogenen Integration. Diese Integration spiegelt sich wider im inzwischen hoch entwickelten Gemeinschaftsrecht, dem sogenannten *aquis communautaire*, dessen rasche und vollständige Übernahme beim Beitritt grundsätzlich verlangt wird. Beitrittswillige Länder stehen damit vor einer erheblich größeren Hürde, als dies bei früheren Beitritten der Fall war, weil die Zahl der binnenmarktbedingten Gemeinschaftsakte sehr viel zahlreicher geworden ist<sup>1</sup>. Diese Forderung umfaßt auch den Sozial- und Umweltbereich<sup>2</sup>. Gingen die mittel- und osteuropäischen Länder darauf bereitwillig ein, so würden sie einen großen Teil ihrer komparativen Vorteile verlieren. Im übrigen ist nicht von der Hand zu weisen, daß die EU gerade dies bezweckt; moniert sie doch ständig, daß die Reformländer Sozial-, Umwelt- und auch Währungsdumping betrieben<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Hinzu kommt, daß die Reformländer, die zum Teil noch in Transformationskrisen stecken, deutliche Schwierigkeiten in der materiellen Rechtsanwendung haben: "Passing laws and having the human capital to enforce them are quite different things"; R. E. Baldwin: The Eastern enlargement of the European Union, in: *European Economic Review*, Vol. 39 (1995), S. 480.

<sup>2</sup> Weißbuch der Europäischen Kommission: Vorbereitung der assoziierten Staaten Mittel- und Osteuropas auf die Integration in den Binnenmarkt der Union, Brüssel (3. März 1995, KOM(95) 163 endg.).

<sup>3</sup> Vgl. St. Barisitz: Osteuropa und die europäische Integration, in: *Österreichische Osthefte*, 36 Jg. (1994), S. 64 ff.

---

*Prof. Dr. Siegfried F. Franke, 55, lehrt Wirtschaftspolitik und Öffentliches Recht an der Universität Stuttgart.*

Tabelle 1  
Kostenschätzung einer EU-Osterweiterung (in Mrd. ECU)

Beitrittskandidaten	Strukturpolitik	Agrarpolitik	Summe <sup>3</sup>	Nettosumme	Quelle
CEFTA-Länder <sup>1</sup>		37,6			Anderson/Tyers
CEFTA-Länder <sup>1</sup>	26,0	17,0	43,0		Courchene u.a.
CEFTA-Länder <sup>1</sup>	45,0	6,6	51,6		SBG (NZZ)
CEFTA-Länder <sup>1</sup>	7,2	2,4	9,6	7,8	Begg
CEFTA-Länder <sup>1</sup>				10,8	Baldwin
10 Assoz. Länder <sup>2</sup>				26,7	Baldwin
10 Assoz. Länder <sup>2</sup>	42,2				Grabbe/Hughes
10 Assoz. Länder <sup>2</sup>		9-12			Fischler, EU-Kommission
Bulgarien	1,2	0,5		1,5	CEPR
Polen	4,6	1,4		5,2	CEPR
Rumänien	3,2	0,8		3,6	CEPR
Tschechoslowakei	1,4	0,5		1,2	CEPR
Ungarn	1,3	0,5		1,5	CEPR
zum Vergleich					
EU-15 (1996)	27,6	39,5	68,1		
gesamter EU-Haushalt			81,0		

<sup>1</sup> ohne Slowenien

<sup>2</sup> CEFTA-Länder (mit Slowenien), Bulgarien, Rumänien, Estland, Lettland, Litauen

<sup>3</sup> nach Abzug der EU-Beiträge der Neumitglieder.

Quelle: N. Eickhof: Osterweiterung der EU: Ausgangslage, Auswirkungen und Anpassungserfordernisse, in: W. Zohlnhöfer (Hrsg.): Probleme der Osterweiterung der Europäischen Union, Berlin 1997.

Es ist zu befürchten, daß die überbordenden Regulierungen der Gemeinschaft die dringend benötigte Kreativität der Reformländer, um sich vollends aus den Fesseln der Zentralverwaltungswirtschaft zu befreien, ersticken. Ein Systemwettbewerb findet jedenfalls im Rahmen der Union kaum statt. Alles soll harmonisiert und vereinheitlicht werden, statt im Wettbewerb herausfinden zu lassen, welche Regelung die günstigere ist<sup>4</sup>. Die fatale Präferenz der EU-Kommission für nicht-marktliche, bürokratische und interventionistische Lösungen ist zahlreich belegt<sup>5</sup>. Leider ist vom Europäischen Gerichtshof kaum Hilfe gegen die Tendenz zum Zentralismus zu erwarten<sup>6</sup>. So nimmt es nicht wunder, daß aufgrund der Verkrustungen innerhalb der EU sowohl eine niedrige Wachstumsrate (ca. 2%) als auch eine hohe Arbeitslosenquote (ca. 11%) zu beklagen sind. Unter diesen Umständen wäre zu bezweifeln, daß sich die noch über dem Durchschnitt der EU liegenden Wachstumsraten der Reformländer halten. Gerade die Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik der

EU nach Maastricht könnte zum Entwicklungshemmnis der Transformationsländer werden<sup>7</sup>.

Eine EU-Mitgliedschaft bedeutet zugleich die Mitgliedschaft in der gemeinsamen Währungsunion, mindestens aber im EWS bzw. EWS II. Ist es jedoch für die mittel- und osteuropäischen Länder sinnvoll, sich der Geld- und der Wechselkurspolitik zu begeben? Die letzte Frage führt unmittelbar zur Feststellung von Rothschild, daß die Europäische Gemeinschaft (EG) kein optimaler Integrationsraum mehr ist, weil die monetären Konvergenzregeln alle geld-, fiskal-, einkommens- und währungspolitischen Instrumente ausschalten<sup>8</sup>.

Weil eine Milderung für die vom Strukturwandel Betroffenen also durch einzelstaatliche Maßnahmen kaum mehr möglich ist, steigen die distributiven Anforderungen an die Gemeinschaft. Diese Feststellung wird eindrücklich durch das enorm gestiegene Transfervolumen belegt, das inzwischen an die Grenzen der finanziellen Belastbarkeit der Nettozahler stößt. Tabelle 1 vermittelt einen Eindruck von den zu erwartenden Kosten einer EU-Osterweiterung.

<sup>4</sup> Vgl. M. E. Streit: Systemwettbewerb und Harmonisierung im europäischen Integrationsprozeß, in: D. Cassel (Hrsg.): Entstehung von Wettbewerb und Systemen, Berlin 1996.

<sup>5</sup> Vgl. H. Berg, F. Schmidt: Zur Funktionsfähigkeit einer erweiterten Europäischen Gemeinschaft, in: E. Kantzenbach, O. G. Mayer (Hrsg.): Europäische Bestandsaufnahme und Perspektiven, Berlin 1993, S. 89; R. Vaubel: Perspektiven der europäischen Integration, in: H. Siebert (Hrsg.): Die zweifache Integration: Deutschland und Europa, Tübingen 1993, S. 6.

<sup>6</sup> Vgl. J. Starbatty: Das EuGH-Urteil zu Großbritannien zeigt, daß die Gemeinschaft das Subsidiaritätsprinzip durch geschicktes Taktieren aushebeln kann, in: Handelsblatt Nr. 236, 5. Dez. 1996, S. 2.

<sup>7</sup> Vgl. M. E. Streit: Ordnungspolitische Orientierungen für die Osterweiterung, in: Ludwig-Erhard-Stiftung (Hrsg.): Die Erweiterung der EU nach Osten, Krefeld 1997, S. 48; R. H. Hasse: Ist die Osterweiterung der EU mit dem Maastricht-Prozeß vereinbar?, in: F. Franzmeyer, Chr. Weise (Hrsg.): Polen und die Osterweiterung der Europäischen Union, Berlin 1996, S. 103.

<sup>8</sup> Vgl. K. W. Rothschild: Konvergenz im Kontext fortschreitender EG-Erweiterung, in: F. Franzmeyer (Hrsg.): Das Konvergenzproblem – Wirtschaftspolitik im Europa von Maastricht, Berlin 1994, S. 259 ff.

Nicht zuletzt sind institutionelle Reformen in der EU anzunehmen: Der Aufbau der Organe und die Entscheidungsabläufe waren ursprünglich für sechs Mitgliedsländer ausgelegt. Sie funktionieren bei 15 nicht mehr; völlig undenkbar ist es, mit diesen Strukturen eine Union von 20 oder 25 Mitgliedstaaten zu steuern. Die EU laboriert daher schon seit geraumer Zeit unter dem Stichwort Maastricht II an einer Änderung herum. Greifbare Ergebnisse sind noch nicht zu verzeichnen, obwohl der Europäische Rat in Kopenhagen 1993 als ein wesentliches Kriterium für die Osterweiterung die Fähigkeit der EU, beitragswillige Länder überhaupt aufnehmen zu können, benannt hat<sup>9</sup>. Eben gerade hat der Europäische Rat in Amsterdam jedoch beschlossen, durchgreifende strukturelle Änderungen zu vertagen, bis die Frage weiterer Beitritte akut wird<sup>10</sup>. Bei alledem gilt, daß strukturelle Änderungen im Aufbau und in den Entscheidungsabläufen das monetär ausgerichtete Binnenmarktkonzept der EU nicht ändern werden, so daß das von Rothschild aufgeworfene Beitritts hemmnis bestehen bleibt.

#### Die Positionen der EU-Mitglieder

Trotz der plakativen Zustimmung zur Osterweiterung der EU gilt, daß die künftige Struktur der Union latent umstritten ist<sup>11</sup>: Zentrale Staaten, darunter Österreich und vor allem die Bundesrepublik Deutschland, sind aus Gründen der politischen Stabilität und um den Migrationsdruck zu verringern, aber auch wegen der Gewinnung neuer Absatzmärkte an einem baldigen Beitritt interessiert. Die Briten befürworten einen Beitritt, lehnen aber damit verbundene Kosten strikt ab: Ihnen käme ein Beitritt gelegen, um die fortschreitende Integration und die Stärkung der Kommission zu torpedieren, wäre doch mit einem Europa von 20 oder 25 Mitgliedern die Idee eines föderalisti-

schen Europas mit staatsähnlichen Strukturen endgültig zu begraben. Frankreich befürwortet aus historischen- und kulturellen Gründen den Brückenschlag zu den ehemaligen kommunistischen Ländern des Ostblocks, hat jedoch Vorbehalte, weil ein Beitritt nicht ohne Rückwirkungen auf die Gemeinsame Agrarpolitik bleiben kann; immerhin stiege der Landwirtschaftssektor um etwa ein Drittel<sup>12</sup>.

Griechenland, Irland, Portugal und Spanien erhalten hohe Beträge aus dem Struktur- und Kohäsionsfonds, weil sie Regionen haben, deren Pro-Kopf-BIP weniger als 75% des EU-Durchschnitts aufweist. Bei einem Beitritt der mittel- und osteuropäischen Länder, deren Pro-Kopf-BIP sich nur auf 40% bis 50% des EU-Durchschnitts beläuft, müßten sie Abstriche hinnehmen oder könnten gar ganz aus der Ziel-1-Förderung herausfallen<sup>13</sup>, es sei denn, die Mittel für den Struktur- und Kohäsionsfonds würden drastisch angehoben. Dies verbietet jedoch die in Betracht kommende Dimension: Allein Polen würde nach einer Rechnung für 1990 5 bis 8 Mrd. ECU erhalten<sup>14</sup>. Im übrigen könnten auch andere Länder Nachteile erleiden. So könnte die Förderung nach dem Ziel 5, wovon auch das Ruhrgebiet profitiert, fortfallen. Was das bedeutet, haben die Massenproteste im Bergbau vom Frühjahr 1997 deutlich gemacht, als es darum ging, die Kohlesubventionen bescheiden zurückzufahren.

Griechenland, Irland, Portugal und Spanien fürchten zudem die mittel- und osteuropäischen Länder als Konkurrenten wegen ähnlicher Produktions- und Kostenstrukturen. Diesen EU-Mitgliedsländern hat der wesentliche komparative Vorteil der mittel- und osteuropäischen Länder aufgrund des niedrigen Lohnniveaus bereits jetzt Einbußen am Markt zugefügt<sup>15</sup>.

<sup>9</sup> Vgl. D. Cassel: Anpassungsbedarf der Europäischen Union bei der Osterweiterung, in: Beihefte der Konjunkturpolitik, Heft 44: Maastricht II – Entwicklungschancen und Risiken der EU: Erweiterung, Vertiefung oder Stagnation?, Berlin, S. 158; W. Möschel: Institutionelle Änderungen auf Gemeinschaftsebene, in: W. Zohlnhöfer (Hrsg.): Europa auf dem Wege zur Politischen Union?, Berlin 1996, S. 175 ff.

<sup>10</sup> Vgl. E. Brok: Kein Papiertiger: der Vertrag von Amsterdam, und R. Hrbek: Der Vertrag von Amsterdam – eine neue Etappe im EU-Integrationsprozeß, beide in: WIRTSCHAFTSDIENST, 77. Jg. (1997), H. 7, S. 378 ff. und S. 380 ff.

<sup>11</sup> Vgl. zum folgenden Th. Eser, M. Hallet: Der mögliche Beitrag der EG-Regionalpolitik bei einer Ost-Erweiterung der EG: Hilfe oder Hindernis?, in: Osteuropa-Wirtschaft, 38. Jg. (1993), S. 215 f.; R. H. Hasse, a.a.O., S. 105; M. Miegel: Vorbemerkung, in: ders. (Hrsg.): Die Wirtschaftsbeziehungen der Visegrad-Länder mit den Ländern der Europäischen Union, Leipzig 1995, S. 7-10; R. Vaubel, a.a.O., S. 22; Chr. Randzio-Plath, B. Friedmann: Unternehmen Osteuropa, Baden-Baden 1994, S. 232.

<sup>12</sup> St. Tangermann: Osterweiterung der EU: Wird die Agrarpolitik zum Hindernis?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 75. Jg. (1995), H. 9, S. 484 ff.; ders.: Osterweiterung und agrarpolitischer Reformbedarf in der EU, in: Agrarsoziale Gesellschaft e.V. (Hrsg.): Ost-Erweiterung der EU – Weichenstellungen in Europa und deren Folgen, Göttingen 1996, S. 31. In diesem Zusammenhang ist zu erwähnen, daß die abgeschlossenen Verhandlungen der sogenannten Uruguay-Runde im GATT (WTO) eine Begrenzung des Exports von Agrarüberschüssen und eine Begrenzung der Erstattungsvolumina beschlossen hat. Eine weiter steigende Überproduktion durch die agrarstarken mittel- und osteuropäischen Länder könnte mithin nur durch prämiengesteuerte Flächenstillegungen verhindert werden. Die dabei notwendigen Transfers sind indessen kaum noch zu finanzieren; H.-D. Kuschel: Die Annäherung der mittel- und osteuropäischen Länder an die Europäische Union, in: M. Miegel (Hrsg.), a.a.O., S. 45 f.

<sup>13</sup> Vgl. E. U. Cichy: EU-Osterweiterung: Chancen, Risiken, Konvergenzkriterien, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 75. Jg. (1995), H. 12, S. 665 f.

<sup>14</sup> Vgl. Th. Eser, M. Hallet, a.a.O., S. 206 ff.

<sup>15</sup> Vgl. E. U. Cichy, a.a.O., S. 665; Th. Eser, M. Hallet, a.a.O., S. 215.

**Tabelle 2**  
**Wirtschaftsdaten der mittel- und osteuropäischen Länder (Stand: 1996)<sup>1</sup>**

	Bevölkerung (in Mill.) <sup>2</sup>	Erwerbs- personen (in Mill.) <sup>2</sup>	Arbeitslosen- quote (in %) <sup>2</sup>	BIP (in Mill. US\$)	BIP/Kopf (in US\$)	Wachstums- rate (in %)	Inflations- rate (in %)	Haushalts- defizit (in % des BIP)	Handels- bilanzsaldo (in Mill. US\$)
Polen	38,6	17,6	14,3	136.053	3.521	5,0	20,5	-2,9	-5.500
Tschechien	10,3	5,0	2,9	51.767	5.011	5,5	8,5	0,0	-5.200
Slowakei	5,5	2,7	13,1	19.039	3.493	5,5	8,0	-4,2	-991
Ungarn	10,3	4,8	10,7	46.283	4.515	2,5	24,0	-4,5	-1.765
Slowenien	2,0	0,9	13,9	18.505	9.352	3,0	9,7	-0,5	-950
CEFTA (Σ; Ø)	66,7	31,0	-	271.647	4.073	-	-	-	-
Bulgarien	8,4	4,7	11,1	12.150	962	0,0	90,0	-6,4	200
Rumänien	22,6	10,7	7,8	28.021	1.238	5,3	40,0	-3,2	-726
Estland	1,5	0,8	7,5	4.822	3.173	3,5	20,0	0,0	-1.135
Lettland	2,5	1,5	12,5	5.166	2.034	2,0	18,0	-2,8	-619
Litauen	3,7	1,9	12,5	7.333	1.977	1,5	30,0	-2,2	-281
Assoziierte (Bulgarien- Litauen) (Σ; Ø)	38,7	19,6	-	57.492	1.486	-	-	-	-
Assoziierte 10 (Σ; Ø)	105,4	50,6	-	329.139	3.123	-	-	-	-
Deutschland	82,0	40,0	11,5	2.354.858	28.718	1,4	1,5	-3,2	68.400
EU-15 <sup>3</sup>	372,4	165,9	10,8	6.932.500	18.616	2,0	3,1	-4,6	92.160
EFTA	11,7	4,7	4,5	454.100	38.667	1,3	-	+1,0	15.400

<sup>1</sup> Zum Teil Schätzungen.

<sup>2</sup> Zum Teil für 1995.

<sup>3</sup> Zum Teil für 1994/1995 (bereits auf den Gebietsstand EU-15 bezogen).

Quellen: N. Eickhof: Osterweiterung der EU: Ausgangslage, Auswirkungen und Anpassungserfordernisse, in: W. Zohlnhöfer (Hrsg.): Probleme der Osterweiterung der Europäischen Union, Berlin 1997; Statistisches Bundesamt, verschiedene Jahrgänge; eigene Berechnungen.

### Armut als Beitritts Hindernis?

Die zuletzt erwähnten Produktions- und Kostenstrukturen der mittel- und osteuropäischen Länder führten Willgerodt zu der Frage, ob denn Armut ein Beitritts Hindernis sei. Er selbst beantwortet die Frage mit „Nein“, weil er sowohl die Anpassungsleistungen in den Unionsländern als auch die in den Reformländern sehr hoch einschätzt<sup>16</sup>. Der empirische Befund legt dagegen nahe, seine Frage klar mit „Ja“ zu beantworten.

Nach allem, was empirisch bekannt ist, ist es völlig gleichgültig, ob ein Beitritt extrem rückständiger peripherer Regionen Konvergenz- oder Divergenzentwicklungen hervorruft. Tabelle 2 liefert einen Überblick über die wesentlichen Wirtschaftsdaten der Beitrittskandidaten im Vergleich zur EU.

Selbst eine Konvergenz verlief quälend langsam: Erst 20 bis weit über 30 Jahre nach dem Beitritt wäre mit einer Halbierung der Einkommensunterschiede in

der EU oder bestenfalls einer Hebung auf 75% des Einkommensdurchschnitts zu rechnen<sup>17</sup>. Eine so lange Anpassungszeit mit lange fortbestehenden krassen Einkommensunterschieden wäre für eine Gemeinschaft mit monetär ausgerichteten Binnenmarktkonzept nicht zu verkraften. Daraus ergäbe sich zwangsläufig ein Transferbegehren, das die bisherige Umverteilung erheblich überstiege.

Erhaltene Transfers lindern zunächst die Einkommensunterschiede und sind daher für jede Regierung eines Empfängerlandes unter dem Aspekt der Wiederwahl interessant. Mittel- und langfristig behindern sie jedoch die wirtschaftliche Entwicklung und Gesundung, und sie bringen die Empfängerländer in die unwürdige Situation, dauerhaft am Transfertropf zu hängen. Transfers stärken nämlich den (Gegenwarts-) Konsum zu Lasten des langfristig notwendigen Aufbaus eines Kapitalstocks. Die neuen Bundesländer bieten dafür ein deutliches Beispiel: Der Konsum liegt bei einer Konsumquote von 1,3 weit über dem selbst

<sup>16</sup> Vgl. H. Willgerodt: Armut als Integrationshindernis? Zum Konflikt zwischen Vertiefung und Erweiterung der Europäischen Gemeinschaft, in: Zeitschrift für Wirtschaftspolitik, 41. Jg. (1992), S. 95 ff.

<sup>17</sup> Vgl. R. E. Baldwin, a.a.O., S. 477 f.; DIW-Wochenbericht 14/97, 3. April 1997: Europäische Union: Osterweiterung beschleunigt Konvergenz, S. 231; F. Heinemann: EU-Osterweiterung und Kohäsionspolitik, in: M. Miegel (Hrsg.), a.a.O., S. 213.

erwirtschafteten Sozialprodukt mit der zwangsläufigen Folge, daß der Aufbau des Kapitalstocks steckenbleibt und deshalb erhebliche Transfersummen (direkte Transfers und Finanzausgleichzahlungen) vom Westen in den Osten fließen müssen.

Vor diesem Hintergrund ist zu verstehen, warum die Direktinvestitionen in den Reformländern, trotz absolut beträchtlicher Steigerungen, relativ kärglich bleiben. Zwar werden Verkaufskanäle gesucht und genutzt, aber es werden kaum nennenswerte neue Produktionskapazitäten aufgebaut<sup>18</sup>.

Dies veranlaßt qualifizierte Arbeitskräfte, die in den mittel- und osteuropäischen Ländern dringend benötigt würden, abzuwandern. Demgegenüber verschärft der Zustrom in den aufnehmenden Ländern der Union die Arbeitsmarktprobleme, weil nicht zu erwarten ist, daß die strukturellen Verhärtungen am Arbeitsmarkt aufgebrochen werden und die erreichten Löhne genügend Flexibilität nach unten erlangen<sup>19</sup>. Die abgehenden Länder büßen zudem Nachfrage ein, und sie versuchen mit einem tendenziell die Produktivkraft übersteigenden Lohn, der weiteren Abwanderung entgegenzuwirken.

### Kein überhasteter Beitritt

Wie das Treffen des Europäischen Rates in Amsterdam im Juni 1997 gezeigt hat, ist die EU offensichtlich nicht in der Lage, hinreichend schnell und gründlich jene institutionellen Anpassungen vorzunehmen, die nötig wären, um eine Aufnahme weiterer Länder verkraften zu können, wobei es sich um Länder handelt, die die strukturellen Differenzen in der Union beträchtlich erhöhen werden. Unterdessen schreitet die Zentralisierungstendenz mit zunehmender Regulierungsdichte weiter voran. Daraus ist der Schluß zu ziehen, daß ein überhasteter Beitritt die Union noch überfordert und den mittel- und osteuropäischen Ländern schadet.

Die Reformländer sollten nicht wie das sprichwörtlich hypnotisierte Kaninchen auf die Schlange des Beitritts starren. Vielmehr sind Formen der Integration zu überlegen, die den Interessen aller Beteiligten besser entsprechen. Zu diskutieren wäre zunächst ein Beitritt zur EFTA oder zum Europäischen Wirtschafts-

raum (EWR), dem eine Stärkung der CEFTA vorangehen müßte<sup>20</sup>.

### Die Problematik eines EFTA-Beitritts

Betrachtet man die Wirtschaftskraft und -struktur, die Bevölkerungszahl sowie die geographische Lage der EFTA-Staaten (Island, Norwegen, Schweiz, Liechtenstein), so wird deutlich, daß ein Beitritt der mittel- und osteuropäischen Länder zur EFTA allein wenig Sinn macht. Exemplarisch sei darauf hingewiesen, daß ein Land wie Polen mit knapp 40 Mill. Einwohnern etwa 28% des Arbeitskräftepotentials im Agrarsektor beschäftigt. Es würde in der EFTA kaum jene Absatzgebiete finden, die es für seine Produkte braucht. Demgegenüber ist zu bezweifeln, daß die kleinen, wenn auch hochentwickelten EFTA-Länder nennenswerte Möglichkeiten für Direktinvestitionen und die Übermittlung von technischem Know-how haben. Im übrigen ist darauf hinzuweisen, daß seit 1992/93 bereits Freihandelsabkommen zwischen der EFTA und den Visegrád-Staaten bestehen, deren Wert freilich durch den Übertritt der ehemaligen drei EFTA-Länder Finnland, Schweden und Österreich in die EU beträchtlich gemildert ist. Ein Beitritt zur Rest-EFTA ist also nur als Zwischentappe zu einer geplanten Aufnahme in den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) sinnvoll.

### Zielsetzung des Europäischen Wirtschaftsraums

Der Europäische Wirtschaftsraum verbindet die EFTA (ohne die Schweiz) und die EU mit doppelter Zielsetzung: Zum einen soll ein dem EG-Binnenmarkt ähnlicher homogener Wirtschaftsraum geschaffen werden, um den erreichten hohen Grad ökonomischer Verflechtung der EFTA und der EU auch unter Binnenmarktbedingungen zu bewahren. Zum anderen sollen die EFTA-Länder ein Mitwirkungsrecht bei der Gemeinschaftsrechtsetzung erhalten, weil sie der prägenden Wirkung des *aquis communautaire* nicht entgehen können<sup>21</sup>.

Für den gemeinsamen Wirtschaftsraum ist im wesentlichen die EG-Binnenmarktordnung maßgebend. Gleichwohl gibt es beträchtliche Abstriche vom Bin-

<sup>18</sup> Vgl. H. Herr: Außenwirtschaftliche Entwicklungsoptionen der Visegrád-Länder und die Europäische Union, in: M. Miegel (Hrsg.), a.a.O., S. 103 ff., 108 ff. 111 ff.; D. Hoesch: Direktinvestitionen in Mittel- und Osteuropa, in: K.-H. Oppenländer (Hrsg.): Außenhandel, Finanzströme und Direktinvestitionen in Osteuropa, München, Köln, London 1996, S. 57 f.

<sup>19</sup> Vgl. K.-D. Kuschel, a.a.O., S. 49.

<sup>20</sup> Im Februar 1991 haben Polen, Ungarn sowie die Tschechoslowakei in der ungarischen Donaustadt Visegrád ein Kommuniqué unterzeichnet, um zum einen koordiniert die Herauslösung aus den bisherigen Bündnisstrukturen der zusammengebrochenen sozialistischen Gemeinschaft zu bewältigen und um sich zum anderen kooperativ der Europäischen Gemeinschaft/Union zu nähern. Im Dezember 1992 gründeten sie die CEFTA (Central European Free Trade Agreement/Association/Area [Mitteleuropäische Freihandelszone]), die zum 1. März 1993 formal in Kraft trat und die die völkerrechtliche Trennung der CSFR in die beiden Nachfolgestaaten Tschechien und die Slowakei berücksichtigte. Seit dem 1. Januar 1996 ist Slowenien das fünfte Mitgliedsland der CEFTA.

nenmarkt-Konzept: So bildet der Europäische Wirtschaftsraum keine Zollunion, d.h., die EG einerseits und die EFTA-Länder andererseits haben keine gemeinsamen Außenzölle gegenüber Drittländern und sie betreiben keine gemeinsame Außenhandelspolitik. Daraus folgt, daß im Europäischen Wirtschaftsraum nach wie vor Ursprungsnachweise erforderlich sind. Hinzuzufügen ist, daß weder eine Harmonisierung der indirekten Steuern noch ein gemeinsames Währungsgebiet angestrebt wird. Außerdem ist die Landwirtschaft (einschließlich Fischerei) weitgehend ausgenommen.

Im einzelnen folgt aus den angeführten Punkten eine rechtlich ungewöhnliche und sehr komplizierte Konstruktion des EWR<sup>22</sup>. Sie stellt auf die Bedürfnisse zweier hochentwickelter und eng verflochtener Wirtschaftsblöcke ab. Dies bedeutet zugleich, daß ein Beitritt für die mittel- und osteuropäischen Länder zur Zeit kaum in Betracht kommen kann. Wichtig ist vor allem zu erwähnen, daß sich die EFTA jeweils auf einen gemeinsamen Standpunkt einigen muß, bevor sie mit der EU in Gespräche eintritt. Die Reformländer könnten jedoch ihre transformationsbedingten Probleme kaum angemessen einbringen, während sie zugleich Gefahr liefen, ihre bisherigen komparativen Vorteile zu verlieren<sup>23</sup>. Hinzu kommt, daß der für sie wichtige Bereich der Landwirtschaft ohnehin weitgehend ausgeklammert ist.

#### Ein Stufenkonzept zum EU-Beitritt

Natürlich gehören die mittel- und osteuropäischen Länder zu Europa, und sie sind auf lange Sicht in die EU aufzunehmen. Nimmt man zugleich die zuvor genannten Probleme ernst, so folgt daraus, daß es ein durchdachtes Stufenkonzept zur allmählichen Integration geben muß, das pragmatisch ausgerichtet ist, falsche Erwartungen bei den mittel- und osteuropäischen Ländern abbaut und ihnen trotzdem eine klare Perspektive bietet. Ein solches Konzept müßte etwa sieben Stufen umfassen:

Umgestaltung der bestehenden Handels- und Assoziierungsabkommen, die den zur Zeit teilweise stark

gelenkten Handel in einen wirklichen Freihandel umwandelt: Ein intensiverer Freihandel wäre möglich, weil die bisherigen Assoziierungsabkommen keine wesentlichen tarifären Hemmnisse enthalten. Zu beklagen sind freilich nicht-tarifäre Hemmnisse wie die mangelnde wechselseitige Anerkennung von technischen Vorschriften und Prüfzertifikaten. Problematisch sind ferner die Ursprungsregeln, weil sie handelsumlenkende Effekte erzeugen. Abhilfe schafft die Möglichkeit der europaweiten Kumulation, so wie dies bereits in allen Visegrád-Staaten vorgesehen ist<sup>24</sup>.

Stabilisierung und Intensivierung der Zusammenarbeit der CEFTA-Länder und Erweiterung um zusätzliche Reformländer: Die CEFTA-Länder tun sich bislang noch schwer, ihre Zusammenarbeit, die als wesentliche Unterstützung eines EU-Beitritts dienen könnte, zu intensivieren, „weil einzelne CEFTA-Partner noch immer unter einem RGW-Trauma stehen und selbst eine institutionelle Minimalausstattung bereits als ersten Schritt in Richtung auf eine unzumutbare Bürokratisierung der regionalen Zusammenarbeit betrachten“<sup>25</sup>. Dennoch will die CEFTA die Freihandelszone, allerdings noch ohne Zollunion, zum 1. Januar 2001 verwirklichen. Darüber hinaus plant sie Unternehmenskooperationen und transnationale Energienetze. Zudem denkt sie an eine Freizügigkeit von Arbeit und Kapital. Die den CEFTA-Staaten eingeräumte Kumulation bei den Ursprungsregeln dürfte den Anreiz dazu stärken<sup>26</sup>. Eine konsequente Umsetzung dieser Absichten würde nicht nur die CEFTA stärken, sondern es ihr auch ermöglichen, weitere Länder aufzunehmen. Dies begünstigte den notwendigen Freihandel und wäre eine Hilfe auf dem Wege zur anzustrebenden Zollunion.

Bildung einer Paneuropäischen Freihandelszone (PEFTA): Nach Vollendung der ersten beiden Stufen könnte die dritte Stufe in der Bildung einer Paneuropäischen Freihandelszone (PEFTA) gipfeln, die sowohl die EU und die (Rest-)EFTA als auch die erweiterte CEFTA umfaßt. Die Etappen auf diesem Weg könnten, wo immer es geht, durch eine grenzüberschreitende

<sup>21</sup> Als Überblick zum EWR siehe G. Ettl: Der Europäische Wirtschaftsraum, in: M. Röttlinger, Cl. Weyringer (Hrsg.): Handbuch der europäischen Integration, 2., vollk. neu bearb. und erg. Aufl., Wien 1996, S. 453 ff.; M. M. Göbl: Der „Europäische Wirtschaftsraum“ (EWR), in: G. M. Feldmeier, M. M. Göbl (Hrsg.): Auf der Suche nach einer neuen Wirtschaftsordnung von morgen, Frankfurt am Main u.a.O. 1994, S. 187 ff.; vgl. auch S. F. Franke: CEFTA und Europäische Union, in: W. Zohlnhöfer (Hrsg.): Probleme der Osterweiterung der Europäischen Union, Berlin 1997, C.II.

<sup>22</sup> Vgl. W. Hummer: Der EWR und seine Auswirkungen auf Österreich, in: EuZW, 3. Jg. (1992), S. 368 ff.

<sup>23</sup> Vgl. B. Busch, H.-P. Fröhlich: Aufbruch im Osten – Anpassung im Westen. Europa nach dem Fall des Eisernen Vorhangs (Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Nr. 211), Köln 1993, S. 72.

<sup>24</sup> Vgl. H. Hauser, M. Kamm: Wie homogen ist der zukünftige gesamteuropäische Freihandelsraum EU-EFTA-Osteuropa?, in: W. Zohlnhöfer (Hrsg.), a.a.O.

<sup>25</sup> Chr. Meier: Transformation der Außenwirtschaftspolitik: Zur Wechselbeziehung von EU-Integration und regionaler Kooperation der Staaten Ostmitteleuropas, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. B 30-31/97, S. 29.

<sup>26</sup> Vgl. H. Zschiedrich: Die Freihandelszone der „Visegrád-Staaten“, in: Südosteuropa, 42. Jg. (1993), S. 497 f.

regionale Zusammenarbeit beschleunigt und intensiviert werden<sup>27</sup>. Das Grundgesetz bietet in Art. 24 Abs. 1 a GG die Möglichkeit dazu, indem es erlaubt, Hoheitsrechte auf grenznachbarschaftliche Einrichtungen zu übertragen, wobei nicht nur an Mitgliedsländer der EU gedacht ist. Darüber hinaus ist eine großräumige regionale Zusammenarbeit, z.B. im Rahmen des Ostseerates, ins Auge zu fassen<sup>28</sup>. Schließlich könnte den interessierten Ländern eine Mitwirkungsmöglichkeit im Ausschuß der Regionen der EG eingeräumt werden.

□ Aufnahme der erweiterten CEFTA in den Europäischen Wirtschaftsraum: Die Aufnahme der erweiterten CEFTA muß anfangs noch den Agrarbereich und eine Beteiligung am Transfersystem ausklammern sowie Mobilitätshemmnisse beim Faktor Arbeit vorsehen. Freilich können diese Beschränkungen in einem gemeinsamen Wirtschaftsraum nur von begrenzter Dauer sein. Die Befristung wird davon abhängen, wann und mit welchen Inhalten die EU ihre inneren Reformen abschließen wird. Wie erwähnt, wäre zu erwägen, die CEFTA-Länder in einer Zwischenstufe in die (Rest-)EFTA aufzunehmen, um sie auf den Europäischen Wirtschaftsraum vorzubereiten.

□ Bildung einer Paneuropäischen Zollunion: Wahrscheinlich müßten zu Beginn einer Paneuropäischen Zollunion immer noch einige Beschränkungen in bezug auf die volle Teilnahme am Binnenmarkt des Europäischen Wirtschaftsraums greifen (vor allem hinsichtlich der Agrarpolitik und der Transfers), indessen würden sich die Handelsbeziehungen intensivieren, weil das leidige Problem der Ursprungsregeln entfielen. Während einer Übergangszeit könnten die neuen Mitgliedsländer des EWR einen EWR II bilden. EWR I und EWR II könnten in der Zeit, die der allmählichen Anpassung dienen soll, abweichende Beschlüsse fassen, die ihren jeweiligen Situationen entsprechen<sup>29</sup>.

Parallel zu den umrissenen fünf Stufen muß die EU ihre internen Reformen vorantreiben, abschließen und umsetzen. Diese Reformen umfassen die Umgestaltung der Institutionen, die Neuordnung der Agrarpolitik und eine Struktur- und Regionalpolitik, die von der bisherigen Umverteilungsorientierung abkehrt. Die Reformen in der EU sollten die Regulierungsdichte zurücknehmen, marktwirtschaftlichen Lösungen mehr Raum geben, dem Subsidiaritätsprinzip mehr Geltung verschaffen und Impulse der Reformländer aufnehmen.

□ Dieser Prozeß nimmt seinen Abschluß in der sechsten Stufe mit der Aufhebung der für die CEFTA-Staaten geltenden Einschränkungen im EWR als Übergangsphase zur siebenten Stufe mit der Vollmitgliedschaft in der Europäischen Union.

Als Zeitbedarf für den präsentierten Stufenplan sind in Anlehnung an Baldwin mindestens fünfzehn Jahre zu veranschlagen<sup>30</sup>. Die einzelnen Stufen sind durchdacht und aufeinander abgestimmt, sie bieten die Möglichkeit der kontinuierlichen Überprüfung der gemachten Fortschritte und ersparen allen Beteiligten Nachteile eines übereilten Vollbeitritts, der ohnehin von zahlreichen und lang andauernden Ausnahmen und Übergangsregeln durchzogen wäre<sup>31</sup>.

Der wirtschaftliche Annäherungs- und Integrationsprozeß muß von einer Zusammenarbeit im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik begleitet sein. Hier wäre in erster Linie an die Kooperation im Rahmen der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) zu denken, eventuell käme auch eine Einbindung in die Westeuropäische Union (WEU) in Betracht. Demgegenüber ist die jetzt gefundene Lösung über die Osterweiterung der NATO wohl eher problematisch. Schließlich sollte sich die parallele politische Zusammenarbeit auch auf die Felder der Justiz- und Innenpolitik erstrecken.

## Resümee

Die Osterweiterung der EU ist historisch und kulturell und damit auch wirtschaftlich und politisch wünschenswert. Indessen läßt sich eine über 50jährige Trennung und Auseinanderentwicklung nicht im Laufe weniger Jahre korrigieren. Die anvisierte Integration macht daher ein durchdachtes und abgestimmtes Stufenkonzept notwendig. Das vorgeschlagene Konzept ist schrittweise umsetzbar und kontrollierbar, und es bietet genügend an Perspektiven. Ein genanntes Jahr 2000 als Beitrittsdatum ist verfehlt und übereilt: es würde die vorhandenen Probleme der Union verschärfen und neue hervorrufen.

<sup>27</sup> Vgl. dazu S. F. Franke, a.a.O., D.II.2.

<sup>28</sup> Vgl. H.-J. Krupp: Die Europäische Gemeinschaft und Mittel- und Osteuropa, in: K.-E. Schenk, H.-J. Seeler (Hrsg.): Chancen für ein größeres Europa: Ost-Europa auf dem Weg in die EG, Baden-Baden 1992, S. 78 f.

<sup>29</sup> Vgl. Th. Bruha, Th. Straubhaar: „EWR II“. Europäischer Warteiraum oder Stufenplan für Mittel- und Osteuropa?, Universität der Bundeswehr Hamburg, Institut für Wirtschaftspolitik, Diskussionsbeiträge zur Wirtschaftspolitik, Nr. 70, 2. Aufl., Hamburg 1997, S. 12 ff., 16.

<sup>30</sup> Vgl. R. E. Baldwin: An Eastern Enlargement of EFTA: Why the East Europeans should join and the EFTANS should want them, London 1992, S. 2, 23.

<sup>31</sup> Vgl. V. Bárta, S. Richter: Die Osterweiterung der Europäischen Union aus westlicher und östlicher Sicht, in: Europa 1996. Auswirkungen einer EU-Osterweiterung, Schriftenreihe Europa des Bundeskanzleramts, Staatssekretariat für Europäische Angelegenheiten, Wien 1995, S. 37.