

Gnoth, Werner; Kämpfe, Martina

Article

EU-Osterweiterung: Sinkende Akzeptanz eines Beitritts in Bewerberländern

Wirtschaft im Wandel

Provided in Cooperation with:

Halle Institute for Economic Research (IWH) – Member of the Leibniz Association

Suggested Citation: Gnoth, Werner; Kämpfe, Martina (2002) : EU-Osterweiterung: Sinkende Akzeptanz eines Beitritts in Bewerberländern, Wirtschaft im Wandel, ISSN 2194-2129, Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH), Halle (Saale), Vol. 8, Iss. 2, pp. 35-40

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/143159>

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.

EU-Osterweiterung: Sinkende Akzeptanz eines Beitritts in Bewerberländern

Der geplante Beitritt zur EU wird von der Bevölkerung einiger mittel- und osteuropäischer Länder mit zunehmender Skepsis beurteilt. Ursächlich dafür ist die erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung in einigen Ländern (z. B. Estland, Slowenien und Polen), die Wachstumsraten über dem EU-Durchschnitt erzielten. Auch der Verlauf der Beitrittsverhandlungen hat Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung. Zu den strittigen Fragen zählen insbesondere die Gewährung von Übergangsregelungen bei der Übernahme des Gemeinschaftsrechts, die Einbeziehung in die Struktur- und Agrarfonds der EU nach einem Beitritt, aber auch der Schutz von Einzelmärkten in den Beitrittsländern und den derzeitigen Unionsmitgliedern. Die geringe Akzeptanz des Beitritts in einigen Ländern ist problematisch für die Ratifikation der Verträge, die nach dem Abschluss der Verhandlungen erfolgen muss. Sollten negative Ergebnisse in Volksabstimmungen den Beitritt einzelner Länder verhindern, wäre dies mit nachteiligen Folgen nicht nur für die betreffenden Länder, sondern auch für die Europäische Union verbunden.

Die Beitrittsverhandlungen werden nach den Vorstellungen der EU zum Jahresende 2002 mit den am weitesten fortgeschrittenen Kandidatenländern beendet werden und zur Unterzeichnung entsprechender EU-Verträge führen.¹ Mit Bulgarien und Rumänien dürften die Verhandlungen noch nicht beendet werden. Die Aufnahme neuer Mitglieder ist aber erst dann erfolgreich abgeschlossen, wenn die EU-Verträge ratifiziert worden sind. Für das Zustimmungsverfahren in den Ländern sieht der Zeitplan der Union wie auch bei früheren Erweiterungen bis zu zwei Jahre vor. Bei erfolgreicher Ratifizierung wird die EU somit bis Ende 2004 um acht ehemalige sozialistische Länder erweitert werden. Das ist ein Szenario, welches die Erwartungen aus dem Jahre 1998, dem Beginn der Verhandlungen mit der sogenannten Luxemburg-

Gruppe (Estland, Polen, Slowenien, Tschechische Republik, Ungarn und Zypern), weit übertrifft. Gleichwohl haben sich die Akteure mittlerweile auf dieses Szenario eingestellt. Unternehmen dürften es in ihre Wirtschaftspläne aufgenommen haben. In der AGENDA 2000 hat die EU Finanzmittel bereitgestellt, wobei noch umstritten ist, ob diese ausreichen. Auch die Neugewichtung der Stimmen im Ministerrat basiert im Prinzip auf einer umfassenden Erweiterung.²

Mit näherrückendem Termin eines Vertragsabschlusses wird aber auch die Frage aufgeworfen, wie realistisch das Szenario einer großen Erweiterung ist. Tatsächlich ist es nicht auszuschließen, dass eine Ratifizierung durch einen oder mehrere Beitrittskandidaten scheitert – mit erheblichen wirtschaftlichen und politischen Folgen. Dass es sich hierbei nicht um eine unrealistische Perspektive handelt, wird am beobachtbaren Stimmungsumschwung in einigen Ländern deutlich, nachdem noch Mitte der neunziger Jahre im Zuge der Europaabkommen und der offiziellen Beitrittsgesuche eine sehr „proeuropäische“ Haltung in der Öffentlichkeit überwog. Dieser Stimmungsumschwung könnte vor allem dann zu einem Scheitern der Ratifizierung führen, wenn ein Referendum vorgesehen ist.

Stimmungsbild der Bevölkerung und Ratifikationsverfahren in den Ländern

Das Stimmungsbild in den Kandidatenländern im Hinblick auf einen EU-Beitritt ist gegenwärtig sehr differenziert und reicht von überwiegender Zustimmung bis hin zu starker Skepsis. Nach einer Meinungsumfrage durch die Gesellschaft für Konsum-, Markt- und Absatzforschung (GfK) vom Sommer 2001³ wird ein EU-Beitritt von der Bevölkerung mehrheitlich nur noch in den vier Bei-

¹ Dazu gehören die acht mittel- und osteuropäischen Länder Ungarn, Polen, Tschechische Republik, Slowenien, Estland, Litauen, Lettland, Slowakei.

² Vgl. dazu u. a. KÄMPFE, M.; STEPHAN, J.: Auswirkungen der neuen Stimmengewichtung im EU-Ministerrat auf Strukturfondsmittel für die neuen Mitglieder, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 2/2001, S. 34-38.

³ Gesellschaft für Konsum-, Markt- und Absatzforschung (GfK), Pester Lloyd Nr. 33 vom 14.08.2001, <http://www.pestertloyd.de> und www.gfk.hu.

trittsländern Ungarn, Slowakei, Bulgarien und Rumänien befürwortet (vgl. Tabelle 1).

Besonders hoch ist der Zustimmungsgrad in Bulgarien und Rumänien, also Ländern mit bisher geringen Transformationsfortschritten und vergleichsweise höheren Wohlfahrtserwartungen infolge eines Beitritts. Ungarn ist das einzige Land mit großen Transformationsfortschritten, das dennoch steigende Zustimmungsraten verzeichnet. Die überwiegend positive Haltung der Öffentlichkeit zum Beitritt wird hier durch die Atmosphäre bestimmt, in der Beitrittsfragen erörtert werden, und zwar sowohl im Parlament als auch in Gremien und Verbänden auf verschiedenen Ebenen. So hatten die ungarischen Verhandlungsführer auch freie Hand in der Strategie und Taktik und zogen im Interesse eines zügigen Verhandlungsverlaufes zahlreiche Anträge auf Übergangsregelungen zurück.

Tabelle 1:
Akzeptanz eines EU-Beitritts durch die Bevölkerung, Stand Juli 2001
- in % -

Land	Dafür	Unentschieden	Dagegen
Rumänien	83	13	4
Bulgarien	74	21	5
Ungarn	54	31	15
Slowakei	53	19	28
Litauen	49	26	25
Lettland	46	16	34
Polen	44	23	33
Tschechien	42	30	28
Slowenien	42	21	37
Estland	29	23	48

Quelle: Gesellschaft für Konsum-, Markt- und Absatzforschung (GfK).

In Litauen, Lettland, Polen, Tschechien und Slowenien liegt die Befürwortung des Beitritts mit 40 bis 50 Prozent noch recht hoch, aber niedriger als vor einigen Jahren.⁴ Betrachtet man zusätzlich den Anteil der unentschiedenen Stimmen, der großen Schwankungen unterliegt, ist eine Befürwor-

⁴ Für Vergleichswerte 1995 und 1999 vgl. u. a. www.gfk.hu/angol/sajtokoz/43.htm.

tung des Beitritts immer noch eher wahrscheinlich. In Estland ist die Akzeptanz mit einer ausgewiesenen Gegnerschaft von knapp 50 Prozent am geringsten. Andere Umfragen internationaler Institute sowie das neueste Eurobarometer der EU-Kommission vom Dezember 2001 kamen zu tendenziell ähnlichen Ergebnissen.⁵

In allen mittel- und osteuropäischen Bewerberländern wird die Zustimmung zu den EU-Verträgen verfassungsgemäß vom Parlament oder durch eine Volksbefragung eingeholt (vgl. Tabelle 2).⁶

Bisher haben sich drei Länder, die Tschechische Republik, die Slowakei und Estland, auf eine Volksbefragung festgelegt. Regierungen oder Parlamente greifen aus Legitimitätsgründen um so eher auf Referenden zurück, je größer der Widerstand gegen einen Beitritt ist. Falls die Regierungen in der Diskussion der fertigen Vertragsentwürfe verstärkt unter Druck geraten, könnte es in größerem Umfang zu Volksabstimmungen über den Beitritt kommen. Damit ist eine Ablehnung des Beitritts in einzelnen Ländern eher wahrscheinlich.

Behandlung von strittigen Fragen hat entscheidende Bedeutung für die Akzeptanz

Der Verlauf der Beitrittsverhandlungen selbst übt einen Einfluss auf die Haltung der Öffentlichkeit zum Beitritt aus. Die verhandelnden Parteien müssen zwei sich eigentlich widersprechende Ziele miteinander in Einklang bringen: einen möglichst zügigen Abschluss der Verhandlungen, aber keinen Beitritt um jeden Preis.

Die 1998 begonnenen Beitrittsverhandlungen, in denen die Übernahme des Gemeinschaftsrechts – aufgliedert in 31 Sachgebiete (Kapitel) –

⁵ Die neueste Eurobarometer-Studie bestätigt die Ergebnisse tendenziell ebenfalls, weist für die Länder generell aber etwas höhere Zustimmungsraten aus, wodurch sich bei Slowenien, Tschechien und Polen im Unterschied zur hier im Text angeführten Studie eine knappe mehrheitliche Zustimmung ergibt. Vgl. http://europa.eu.int/comm/dg10/epo/aceb20011_summary.pdf. Vgl. auch eine Umfrage von Taylor Nelson Sofres vom September 2001: <http://www.tnssofres.com>.

⁶ In Polen regelt Art. 90 der 1997 verabschiedeten Verfassung das Zustimmungsverfahren bei internationalen Verträgen, die mit einem Verzicht auf Souveränitätsrechte einhergehen. Damit hat Polen als bislang einziges Kandidatenland einen Verfassungsartikel speziell aus der Sicht eines künftigen EU-Beitritts formuliert.

Tabelle 2:

Rechtsstand für die Ratifizierung der EU-Verträge in den mittel- und osteuropäischen Kandidatenländern, Dezember 2001

Ungarn	Art der Abstimmung ist noch offen. Verfassung sieht Referendum vor, wenn es von mindestens 50 Abgeordneten gefordert und mit Zwei-Drittel-Mehrheit beschlossen wird oder wenn 100 000 wahlberechtigte Bürger dafür votieren.
Polen	Art der Abstimmung wird nach sog. Europaartikel der Verfassung vom Parlament entschieden. Bei Parlamentsbeschluss muss für Ratifizierung Zwei-Drittel-Mehrheit erreicht werden; bei Referendum ist das Ergebnis bindend, wenn daran mehr als die Hälfte der wahlberechtigten Bürger teilgenommen hat.
Tschechien	Parlament hat sich für Referendum entschieden. Verfassung kennt jedoch kein Referendum.
Slowenien	Art der Abstimmung ist noch offen. Referendum lt. Verfassung möglich, wenn es der Staatsrat, ein Drittel der Abgeordneten oder 40 000 Wähler fordern.
Estland	Parlament hat sich gemäß dem Verfassungsrecht für ein Referendum entschieden.
Slowakei	Parlament hat sich gemäß dem Verfassungsrecht für ein Referendum entschieden. Möglich ist Referendum auch auf Antrag von 350 000 Bürgern.
Litauen	Art der Abstimmung ist noch offen. Parlament kann lt. Verfassung Referendum durchführen.
Lettland	Art der Abstimmung ist noch offen. Verfassung sieht nur nachträgliche Außerkraftsetzung eines Gesetzes durch Referendum vor, wenn der Staatspräsident, ein Drittel der Abgeordneten oder ein Zehntel der Wähler es fordern.
Rumänien	Parlament wird über den EU-Vertrag abstimmen. Lt. Verfassung kann der Präsident bei „Fragen von nationalem Interesse“ nach Konsultation des Parlaments ein Referendum ansetzen.
Bulgarien	Parlament wird über den EU-Vertrag abstimmen. Lt. Verfassung könnte es auch ein Referendum durchführen.

Quellen: EU-Kommission, AGENDA 2000; Länderauskünfte. Zusammenstellung des IWH.

durch die Bewerberländer geregelt wird, sind mit der in Nizza im Dezember 2000 verabschiedeten Beitrittsstrategie⁷ beschleunigt worden. Der Verhandlungsstand der Länder wird in Form von abgeschlossenen Kapiteln gemessen. Die Europäische Kommission geht dabei nach dem Grundsatz der Differenzierung vor, d. h. sie betrachtet die Erfüllung der vorgegebenen Kriterien durch einen Bewerber unabhängig vom Stand der übrigen Bewerberländer. Von diesem Herangehen konnten Länder, die später in die Verhandlungen eingestiegen sind, am meisten profitieren; sie haben andere teilweise überholt. Sieht man von Rumänien und Bulgarien ab, die im Verhandlungsprozess noch weit zurückliegen, so befinden sich zur Zeit acht mittel- und osteuropäische Länder in Verhandlungen zu annähernd den gleichen Sachgebieten. In-

zwischen haben sie sich den als besonders schwierig geltenden Substanzfragen zugewendet.⁸

Befürchtete soziale und wirtschaftliche Auswirkungen des Beitritts für beide Seiten erfordern entsprechende Anpassungsregelungen, was die Verhandlungen zweifelsohne komplizierter macht. Folgende Problemkomplexe spielen dabei eine Rolle:

- *Die Gewährung von Übergangsfristen aus Kostengründen:* Die Kosten für die Anpassung der nationalen Rechtsvorschriften an EU-Recht sind auf bestimmten Gebieten, in denen umfangreiche Investitionen erforderlich sind, besonders hoch, beispielsweise bei dem Umweltschutz, der Infrastruktur, den Sozialstandards oder in der Verwaltung. Die Kandidatenländer fordern

⁷ Vgl. „Fahrplan“ der Beitrittsstrategie. Nizza-Gipfel, 7. bis 9. 12. 2000. Schlussfolgerungen des Vorsitzes, Press Release. Brussels (08-12-2000) - Nr: 400/1/00.

⁸ Dazu gehören etwa solche Verhandlungskapitel wie Umweltschutz, Verkehr, Steuern oder Wettbewerb. Die mit strittigen Finanzierungsfragen verbundenen Teile des Landwirtschaftskapitels sowie das Haushaltskapitel werden im Frühjahr 2002 behandelt.

Übergangsregelungen mit Ausnahmen vom Gemeinschaftsrecht. Die EU duldet im Prinzip keine Ausnahmen, wenn doch, dann zeitlich eng begrenzt, da sie Störungen des Binnenmarktes vor allem durch ungleichen Wettbewerb befürchten muss.

- *Die Finanzierung des Beitritts:* Der Anspruch auf Förderung aus den Struktur- und Agrarfonds der Union wird nach einheitlichen Kriterien für alle Mitgliedsländer definiert. Will man die neuen Mitglieder gleichberechtigt behandeln, müssten diese Kriterien nach einer Erweiterung auch für sie gelten. Die Kandidatenländer fordern die volle Einbeziehung in die bestehenden EU-Politiken mit dem Tag des Beitritts. Die Auswirkungen auf den Haushalt müssen jedoch mit dem beschlossenen Finanzrahmen für den Zeitraum bis 2006 in Übereinstimmung sein. Da alte EU-Mitglieder zu Mittelkürzungen im laufenden Finanzierungszeitraum nicht bereit sind, zielen Kompromissvorschläge der Union auf ein stufenweises Einbeziehen der neuen Mitgliedsländer oder eine Umschichtung von Strukturfondsmitteln in den Agrarbereich.
- *Der zeitweise Schutz von Einzelmärkten aus Gründen von „nationalem Interesse“:* Die Bewerberländer fordern beispielsweise eine zeitweise Beschränkung ihrer Bodenmärkte, da sie andernfalls einen Ausverkauf von Grund und Boden an EU-Bürger befürchten. EU-Mitgliedsländer fordern dagegen eine zeitweise Beschränkung ihrer Arbeitsmärkte für die neuen Mitglieder, da sie Störungen durch erhebliche Zuwanderungen und Lohndumping erwarten.

Gründe für eine geringe oder sinkende Akzeptanz

Für die Erosion der Zustimmung gibt es mehrere Erklärungen. Sie ist vor allem in wirtschaftlich erfolgreichen Ländern mit Wachstumsraten über dem EU-Durchschnitt anzutreffen. Diese Länder konnten bisher auch ohne kostspielige Anpassungsmaßnahmen an EU-Standards Wohlfahrtsgewinne verzeichnen. In Estland und den anderen baltischen Staaten lässt sich die geringe Akzeptanz seitens der Bevölkerung vor allem auch durch den teilweisen Souveränitätsverlust mit dem Beitritt in die EU erklären. Dies erscheint aufgrund der ne-

gativen Erfahrungen der baltischen Länder im Staatenbund der Sowjetunion besonders problematisch.⁹ Wachsende Skepsis ist darüber hinaus Folge einer im Vergleich zu den Vorjahren kritischeren Beurteilung der Europäischen Union durch die Bevölkerung. Vieles hängt davon ab, wie es den nationalen Politikern und der EU gelingt, bei den Bürgern Vertrauen in die europäischen Institutionen zu schaffen und einem teilweisen Kompetenzverzicht nationaler Organe zuzustimmen. Einfluss auf die Stimmung hat schließlich auch der zunehmend schwierigere Verlauf der Beitrittsverhandlungen, und enttäuschte Lobbies und Politiker trugen zu einem verstärkt euroskeptischen Meinungsbild bei. In der Endphase kommt es insbesondere auf die Kompromissbereitschaft beider Seiten an.

Polen als größtes und bevölkerungsreichstes osteuropäisches Bewerberland ist ein Beispiel für den beschriebenen Stimmungsumschwung. Die Akzeptanz des EU-Beitritts sank nach polnischen Umfragen von 77% im Jahre 1994 auf 53% im Juli 2001. Während 1994 nur 6% der Bevölkerung einen EU-Beitritt völlig ablehnten, waren es im Juli 2001 25%.¹⁰ Dies geschah, obgleich die regierenden Parteien weit entfernt von einer euroskeptischen Einstellung waren und die polnischen Verhandlungsführer ihre Positionen hartnäckig verteidigten. Etwa ein Jahr lang bewegten sich die Verhandlungen nur wenig von der Stelle, und nicht nur aufgrund der starken Position der polnischen Agrarlobby. Polen tat sich schwer, von den zahlreich beantragten Übergangsregelungen wieder abzugehen und fiel im Verhandlungsranking zurück.¹¹

Im Vorfeld der polnischen Parlamentswahlen im Herbst 2001 wurden die Verhandlungen in den besonders strittigen Fragen der Arbeitnehmerfrei-

⁹ Die Sowjetunion annektierte die baltischen Länder im Jahre 1940.

¹⁰ Umfrageergebnisse des polnischen Instituts CBOS von Juli 2001. Vgl. <http://www.cbos.pl>. Die Zustimmungsergebnisse liegen etwas über denen der zitierten GfK-Umfrage (Tabelle 1) und entsprechen denen des Eurobarometers vom Dezember 2001. Vgl. Fußnote 4.

¹¹ Polen hatte im Dezember 2001 von den 29 bislang geöffneten Kapiteln 20 abgeschlossen. Damit lag es am Schluss gleichauf mit Malta.

zügigkeit und des Freien Kapitalverkehrs (mit dem Problem des Landerwerbs) von der Europäischen Kommission ausgesetzt. Die Kommission signalisierte darüber hinaus eine größere Kompromissbereitschaft bei der Formulierung ihrer Positionen zu den noch bevorstehenden Verhandlungen. Die nach den Wahlen in Polen gebildete neue Koalitionsregierung aus sozialdemokratischem Bündnis und Bauernpartei kündigte eine Beschleunigung der Beitrittsverhandlungen an, was durch ein flexibles Reagieren auf neue Verhandlungsangebote auch einzutreten scheint. Für die Bereitschaft, die siebenjährige Übergangsfrist der Union bei der Freizügigkeit auf dem Arbeitsmarkt zu akzeptieren, forderte Polen im Gegenzug, den Erwerb von Grund und Boden mit Sperrfristen bis zu 12 Jahren beschränken zu können.¹²

Das Problem des Agrarsektors

Bei der Untersuchung der Umstände, die für eine geringe oder sinkende Zustimmung der Öffentlichkeit in den Kandidatenländern zum Beitritt sprechen, liegt es auch nahe, diesbezügliche Erkenntnisse aus früheren Erweiterungen der EU aufzugreifen. Hierzu zählen die negativen Ergebnisse der Volksabstimmungen in Norwegen über einen EU-Beitritt in den Jahren 1972 und 1994. Im Fall Norwegens waren es vor allem das relativ hohe Wohlstandsniveau, basierend auf einem ausgebauten öffentlichen Sektor, und die im internationalen Vergleich hohen staatlichen Subventionen für den Agrarsektor, die Einfluss auf die ablehnende Entscheidung zum Beitritt hatten.¹³ Beides wurde in der Stellungnahme der Kommission zum

Beitrittsantrag Norwegens 1993 als noch nicht angepasst an EU-Standards kritisiert. Die landesweite Zustimmung zum Beitritt scheiterte in beiden Volksabstimmungen u. a. an der ablehnenden Haltung der ländlichen Bevölkerung. Die Zukunft der entlegenen ländlichen Regionen war und ist von vielfältigen staatlichen Interventionsformen abhängig, und die Befürchtung war groß, dass eine Vollmitgliedschaft in der EU Liberalisierungs- und Deregulierungseffekte nach sich ziehen würde.

Auch bei der bevorstehenden Erweiterung wird die Haltung eines maßgeblichen Teils der Bevölkerung zum Beitritt vom Ausgang der Verhandlungen zum Landwirtschaftskapitel beeinflusst werden. Der Agrarsektor hat insbesondere in Polen, den baltischen und den südosteuropäischen Ländern noch einen hohen nationalen Stellenwert (vgl. Tabelle 3).

Allerdings stellt sich die Situation des Agrarsektors in den mittel- und osteuropäischen Ländern im Vergleich zu Norwegen etwas anders dar. Die Subventionen aus dem Staatshaushalt sind im Zuge der Transformation abgebaut worden und befinden sich nach OECD-Standard bereits in fast allen Ländern auf dem EU-Niveau oder sogar darunter.¹⁴ Für die osteuropäischen Landwirte hätte ein Beitritt zur EU infolge der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erwartenden Transferzahlungen aus dem EU-Haushalt eine beträchtliche Verbesserung ihrer Einkommenssituation gegenüber dem Status quo zur Folge und erscheint deswegen erstrebenswert.¹⁵ Die Zahlung der direkten Transfers wurde von der EU anfänglich völlig abgelehnt, da mit dem Beitritt ein Anstieg der noch nicht angepassten Agrarpreise in den Beitrittsländern zu erwarten sei, der Direktzahlungen zum Ausgleich für verminderte administrierte Preise überflüssig mache. In der Kommission hat hierzu jedoch ein Umdenken eingesetzt, und sie scheint

¹² Das Verhandlungsergebnis liegt deutlich über den 7 Jahren Übergangsfrist, die die anderen Kandidatenländer ausgehandelt haben. Ausgenommen davon ist nur der Immobilienerwerb für Investitionszwecke, der mit dem Beitritt uneingeschränkt möglich ist. Vgl. u. a. „Postęp w rozmowach jest potrzebny“, in: Rzeczpospolita vom 28.11.2001, S. A 4.

¹³ Norwegen, das immer stark von Lebensmittelimporten abhängig war, hat aufgrund der Blockaden während des 2. Weltkrieges in der Nachkriegszeit die größtmögliche Selbstversorgung des Landes im Rahmen einer „Neuen Agrarpolitik“ gefördert, was bis in die heutige Zeit den hohen Stellenwert des Agrarsektors als eines „öffentlichen Guts“ mitbestimmt. Vgl. HOLST, H.: Das EU-Referendum in Norwegen 1994. Institut für Politikwissenschaft, Philipps-Universität Marburg 1998.

¹⁴ Vgl.: Agricultural Policies in Emerging and Transition Economies. OECD 2001.

¹⁵ Nach Simulationsrechnungen des IAMO würden die Einkommen der Landwirte um ca. 40% steigen, was fast vollständig auf die direkten Transfers (Flächenausgleichszahlungen und Tierprämien) zurückzuführen wäre. Vgl. FROBERG, K.: Ein Ausblick in die Zeit nach vollzogener Ost-Erweiterung. Institut für Agrarentwicklung in Mittel- und Osteuropa (IAMO). Halle 2001.

Tabelle 3:

Bedeutung des Agrarsektors in den Beitrittskandidaten im Vergleich zur EU

Ungarn	Polen	Tschechien	Slowenien	Estland	Litauen	Lettland	Slowakei	Rumänien	Bulgarien	EU-15
Landwirtschaftliche Nutzfläche, 1998, Prozent der Gesamtfläche										
34,4	59,0	54,3	38,4	26,5	53,6	39,6	49,8	62,3	55,8	40,9
Anteil der Landwirtschaft an der Gesamtbeschäftigung, 1998, - in % -										
7,5	19,1	5,5	12,7	9,9	21,0	18,8	8,2	40,0	25,7	4,8
Anteile der Landwirtschaft am Bruttoinlandsprodukt, 1999, - in % -										
4,9	5,2	3,7	3,2	4,3	7,7	4,0	4,4	13,9	15,9	2,6 ^a
Nachrichtlich: Bevölkerung, 1998, in Mio.										
10,1	38,7	10,3	2,0	1,5	3,7	2,4	5,4	22,5	8,2	374,9
Gesamtfläche, Mio. ha										
9,3	31,3	7,9	2,0	4,5	6,5	6,4	4,9	23,8	11,1	319,1

^a 1998

Quellen: EBRD Transition Report, 2001; Europäisches Parlament: Die Auswirkungen der Erweiterung auf die Landwirtschaft, vgl.: http://www.europarl.eu.int/factsheets/4_1_8_de.htm; Eurostat.

nunmehr bereit zu sein, den Landwirten eine Unterstützung zu gewähren.¹⁶ Dies wäre ein Preis, den die EU für den Beitritt Polens, des größten Verfechters der Direktzahlungen für die neuen Mitgliedsländer, zahlt. Für Polen wäre dies ein zweischneidiges Schwert, da derartige Einkommenszuwächse eines Sektors negative Wettbewerbseffekte auf andere Sektoren haben können (Dutch-Disease-Problematik).

In einer anderen Frage – dem möglichen Erwerb von Boden für landwirtschaftliche Zwecke durch EU-Bürger – die eng im Zusammenhang mit dem Schutz der Landwirte steht, haben alle mittel- und osteuropäischen Beitrittsländer bereits erfolgreich eine zeitweise Zugangsbeschränkung für EU-Bürger durchgesetzt. Insgesamt sollte sich somit keine Gefährdung des Beitritts durch eine besonders begründete ablehnende Haltung der Landbevölkerung in Mittel- und Osteuropa ergeben.

Folgen eines Nicht-Beitritts

Eine Entscheidung gegen einen Beitritt wäre mit negativen Folgen für alle Seiten verbunden. Das betreffende Land kann nicht damit rechnen, mittel-

fristig zu gleichen Vertragskonditionen doch beizutreten. Durch eine im Vergleich zu den beitretenden Ländern höhere Risikoprämie würde es zur Umlenkung von Investitionsströmen ausländischer Unternehmer zuungunsten des Landes kommen, mit negativen Folgen für den wirtschaftlichen Aufholprozess. Was sich möglicherweise ein reiches Land wie Norwegen leisten kann, ist wenig akzeptabel für die relativ armen Beitrittskandidaten Mittelosteuropas, die über keine nennenswerten Rohstoffvorkommen verfügen.

Die EU wird mit einem Nichtbeitritt einzelner Kandidaten eher leben können, ergäbe sich doch eine Entlastung ihres Budgets. Aber auch für die EU ist ein Nichtbeitritt ein zweischneidiges Schwert, vor allem, wenn ein großes Land (beispielsweise Polen) nicht beiträte. Längerfristig ergäben sich Probleme aus unregelmäßiger Migration und Transitfragen sowie Effizienzverluste aus mangelnder Integration.

Werner Gnoth
(gnt@iwh-halle.de)
Martina Kämpfe
(mkp@iwh-halle.de)

¹⁶ Inwieweit Umgestaltung und Abbau dieser Transfers im Rahmen der begonnenen GAP-Reform mittel- und längerfristig auch für die neuen Mitgliedsländer wirksam werden, lässt sich zur Zeit noch nicht abschätzen und hängt stark vom Zeitpunkt und der Anzahl der beitretenden Länder ab.